



Políticas públicas y servicios financieros rurales en Mesoamérica



Políticas públicas y servicios financieros rurales en Mesoamérica

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA - FIDA
UNIDAD REGIONAL DE ASISTENCIA TÉCNICA – RUTA
PROGRAMA DE APOYO A LOS SERVICIOS FINANCIEROS RURALES - SERFIRURAL

Michelle Deugd – CDR/ULA
Hans Nusselder – CDR/ULA
Iris Villalobos – CDR/ULA
Ignacio Fiestas – RUTA/FIDA

Julio 2006





354.8 Proyecto Ruta
P969p Políticas públicas y servicios financieros rurales en Mesoamérica /
Proyecto Ruta; Michelle Deugd, Hans Nusselder, Iris Villalobos,
Ignacio Fiestas – 1a. ed. -- San José, Costa Rica: Proyecto Ruta, 2006.
80 p. 22x28 cm.

ISBN 9968-866-53-9

1.Política de gobierno 2.Política financiera 3.Desarrollo rural
4.Mesoamérica I.Deugd, Michelle. II.Hans Nusselder. III.Iris
Villalobos. IV.Ignacio Fiestas. V. Título

Autores: Michelle Deugd, Hans Nusselder, Iris Villalobos, Ignacio Fiestas

Diseño e impresión: Infoterra Editores S.A.

Los autores agradecen los valiosos comentarios de Edgar Búcaro, Isabel Cruz, Mercedes Cuadra, Mayra Falck, Haydée Flores, Miguel Gómez, Iván Gutiérrez, Julio Ricardo Hernández, Jorge León, Carmen Eugenia Morales, David Myhre, Raúl Sánchez, Juan Vega y Martín Zuvire, y de todas las personas que colaboraron y que fueron entrevistadas para la realización de los estudios de país, quienes aportaron sus experiencias y conocimientos.

Las afirmaciones y opiniones expresadas en este documento son plena responsabilidad de los autores.

El contenido de este documento no necesariamente refleja la opinión del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

Las visiones e interpretaciones de los autores no representan necesariamente las del Programa de Apoyo a los Servicios Financieros Rurales (SERFIRURAL) ni las de la Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA) y sus instituciones participantes.

Impreso en Costa Rica, noviembre de 2006

FIDA (www.ifad.org)

El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) es el organismo especializado del Sistema de las Naciones Unidas en la reducción de la pobreza rural. El FIDA centra sus actividades de préstamos y donaciones, la participación en estrategias de lucha contra la pobreza, el diálogo de políticas y la gestión del conocimiento en tres objetivos principales: fortalecer las capacidades de los pobres rurales y sus organizaciones, fomentar un acceso más equitativo de los pobres rurales a los recursos (naturales, tecnológicos, productivos), y mejorar el acceso de los pobres rurales a los servicios y mercados.

RUTA (www.ruta.org)

El Proyecto RUTA es una iniciativa conjunta de los gobiernos centroamericanos y de un grupo de siete agencias socias: Banco Mundial, BID, DFID, FAO, FIDA, IICA e IFPRI. RUTA busca contribuir al crecimiento rural sostenible para que se reduzca la pobreza en Centroamérica, mediante el desarrollo de capacidades nacionales y regionales. RUTA está adscrito a los siete Ministerios de Agricultura y Ganadería del Istmo, y cuenta con el apoyo técnico y financiero de las agencias socias.

SERFIRURAL (www.serfirural.org)

El Programa Apoyo a los Servicios Financieros Rurales (SERFIRURAL) es un programa regional de asistencia técnica en finanzas rurales establecido con donación del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). SERFIRURAL se desarrolla en la subregión de Centroamérica, México y Panamá, y su objetivo es ampliar el acceso de los pobres rurales a servicios financieros sostenibles, contribuyendo a mejorar la calidad y cobertura de los servicios que prestan las instituciones financieras.

CDR-ULA (www.cdr-ula.org)

El Centro de Estudios para el Desarrollo Rural (CDR) es una fundación holandesa-costarricense fundada hace 15 años por la Universidad Libre de Amsterdam, que brinda servicios profesionales y de asesoría a agencias y proyectos de desarrollo, en temas rurales socio-económicos en América Central, América del Sur y el Caribe. Adicionalmente, tiene el mandato de llevar a cabo y promover investigación académica sobre temas relacionados con el desarrollo rural en esta zona geográfica.

Contenido

Siglas y abreviaturas	6
Introducción	9
Resumen ejecutivo	10
Capítulo 1. Marco conceptual: políticas públicas y servicios financieros rurales	14
1.1 Políticas públicas.....	14
1.2 Servicios financieros rurales.....	15
Capítulo 2. Caracterización de la región	18
2.1 Desarrollo económico en el medio rural	18
2.2 Evolución macroeconómica.....	19
2.3 Evolución del sistema financiero	21
2.4 Evolución de las microfinanzas en la región y su alcance rural	24
Nicaragua	26
Honduras.....	26
El Salvador	27
Guatemala.....	28
México	29
Capítulo 3. Estado de políticas públicas por país.....	31
3.1 Nicaragua.....	31
Factores a favor del desarrollo financiero rural.....	31
Factores en contra del desarrollo financiero rural.....	32
3.2 Honduras.....	34
Factores a favor del desarrollo financiero rural.....	34
Factores en contra del desarrollo financiero rural.....	35

3.3 El Salvador	37
Factores a favor del desarrollo financiero rural.....	37
Factores en contra del desarrollo financiero rural.....	40
3.4 Guatemala.....	40
Factores a favor del desarrollo financiero rural.....	40
Factores en contra del desarrollo financiero rural.....	42
3.5 México	42
Factores a favor del desarrollo financiero rural.....	43
Factores en contra del desarrollo financiero rural.....	46
Capítulo 4. Políticas públicas en SFR desde una perspectiva regional	49
4.1 Políticas financieras.....	49
Marco regulatorio para instituciones financieras no bancarias	49
Regulación del ahorro	53
Regulación de encaje, garantías e instrumentos para reducir riesgos.....	53
Resumen en contexto de las políticas	55
4.2 Políticas de desarrollo rural con incidencia en el financiamiento rural.....	55
Otorgamiento de subsidios y condonación de deuda	56
Promoción de cadenas productivas y diversificación.....	56
Mejora del acceso a bienes y servicios complementarios	58
4.3 La integración de dos marcos políticos.....	58
Elaboración de un marco político integral	60
Capítulo 5. Conclusiones y recomendaciones	64
Bibliografía	69

Siglas y abreviaturas

ALPIMED	Alianza para el Desarrollo de la Microempresa (El Salvador)	CNPI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
ASOMI	Asociación de Organizaciones de Microfinanzas (El Salvador)	COFIREM	Confederación de Cooperativas Financieras de la República Mexicana (México)
ASOMIF	Asociación Nicaragüense de Instituciones de Microfinanzas	COMACREP	Consejo Mexicano del Ahorro y Crédito Popular
BANADES	Banco Nacional de Desarrollo (Nicaragua)	CONACE	Consejo Nacional de la Competitividad Empresarial (México)
BANADESA	Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (Honduras)	CONAMYPE	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (El Salvador)
BANCAFE	Banco del Café S.A. (Guatemala)	CONAMIPYME	Comisión Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Honduras)
BANDESA	Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (Guatemala)	CNBS	Comisión Nacional de Banca y Seguros (Honduras)
BANHCAFE	Banco Hondureño del Café	CNBV	Comisión Nacional de Banca y Valores (México)
BANHPROVI	Banco Hondureño de la Producción y Vivienda	ERCERP	Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza
BANRURAL	Banco de Desarrollo Rural S.A. (Guatemala)	ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
BANSEFI	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (México)	FACACH	Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Honduras
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica	FAFIDESS	Fundación de Asesoría Financiera a Instituciones de Desarrollo y Servicio Social (Guatemala)
BFA	Banco de Fomento Agropecuario (El Salvador)	FAMA	Fundación para el Apoyo a la Microempresa (Nicaragua)
BH	Banco Hipotecario (El Salvador)	FCR	Fondo de Crédito Rural (Nicaragua)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	FDL	Fondo de Desarrollo Local (Nicaragua)
BMI	Banco Multisectorial de Inversiones (El Salvador)	FEDECACES	Federación de Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito de El Salvador
CAC	Cooperativas de Ahorro y Crédito	FEDECOAG	Federación de Cooperativas Agrícolas de Guatemala
CAFTA	Tratado de Libre Comercio de América Central con los Estados Unidos de América	FEDECREDITO	Federación de Cajas de Crédito y de Bancos de los Trabajadores (El Salvador)
CAN	Comité Asesor Nacional (México)	FENACOAC	Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito (Guatemala)
CDR	Fundación Rural Development Consult (Centro de Estudios para el Desarrollo Rural)	FIAGRO	Fundación para la Innovación Tecnológica Agropecuaria (El Salvador)
CEDRSSA	Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (México)	FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
CENTROMYPE	Fundación Promotora de la Competitividad de la Micro y Pequeña Empresa (El Salvador)	FIDEMYPE	Fideicomiso para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (El Salvador)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	FINDESA	Financiera Nicaragüense de Desarrollo S.A.
CGAP	Consultative Group to Assist the Poorest	FINRURAL	Financiera Rural (México)
CLEAR	Country-Level Effectiveness and Accountability Review	FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (México)
CMCA	Consejo Monetario Centroamericano	FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido (México)
		FNI	Financiera Nicaragüense de Inversiones
		FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones

FOMIR DAI	Programa de Fortalecimiento de las Microfinanzas Rurales, Development Alternatives Incorporated (El Salvador)	PMRTN	Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (Honduras)
FOMMUR	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (México)	PND	Plan Nacional de Desarrollo (Nicaragua)
FONADERS	Fondo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (Honduras)	PRONADEL	Programa Nacional de Desarrollo Económico Local
FONAES	Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales (México)	PRONADERS	Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (Honduras)
FONAGRO	Fondo Nacional para la Reactivación y Modernización de la Actividad Agropecuaria (Guatemala)	PROGAPE	Programa de Garantía para la Pequeña Empresa (El Salvador)
FONTIERRAS	Fondo de Tierras (Guatemala)	PROGARA	Programa de Garantía Agropecuaria (El Salvador)
FOROLAC	Foro Latinoamericano y del Caribe de Finanzas Rurales	PRONAFIM	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (México)
FUNDAMICRO	Fundación de Capacitación y Asesoría en Microfinanzas (El Salvador)	PROPEMI	Programa de Promoción a la Pequeña y Microempresa (El Salvador)
CRY SOL	Fundación CRY SOL (Guatemala)	PRORURAL	Programa de Desarrollo Rural (Nicaragua)
FONDESOL	Fundación de Desarrollo Social (Guatemala)	REDCAMIF	Red Centroamericana de Microfinanzas
GDR	Gabinete de Desarrollo Rural (Guatemala)	Red FASCO	Red Financiera de Asociaciones Comunitarias (Guatemala)
HIPC	Países Pobres Altamente Endeudados (siglas en inglés: Heavily Indebted Poor Countries)	REDIMIF	Red de Instituciones de Microfinanzas de Guatemala
IDH	Índice de Desarrollo Humano	REDMICROH	Red de Instituciones de Microfinanzas de Honduras
IDR	Instituto de Desarrollo Rural (Nicaragua)	REFICOM	Red Financiera Comunitaria (Guatemala)
IFI	Intermediarias Financieras Informales	RUTA	Unidad Regional de Asistencia Técnica
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura	SACP	Sistema de Ahorro y Crédito Popular (México)
IMF	Instituciones de Microfinanzas	SAG	Secretaría de Agricultura y Ganadería (Honduras)
INCEP	Instituto Centroamericano de Estudios Políticos	SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (México)
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Nicaragua)	SAP	Sociedades de Ahorro y Préstamo (México)
LACP	Ley de Ahorro y Crédito Popular (México)	SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social (México)
MIPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa	SERFIRURAL	Programa de Apoyo a los Servicios Financieros Rurales
MIFIC	Ministerio de Fomento Industria y Comercio (Nicaragua)	SETEC	Secretaría Técnica de la Presidencia (Nicaragua)
MARENA	Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (Nicaragua)	SFR	Servicios Financieros Rurales
MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal (Nicaragua)	SGR	Sociedades de Garantías Recíprocas
ODEF	Organización de Desarrollo Empresarial Femenina	S.A.	Sociedad Anónima
ONG	Organización No Gubernamental	SHARE	Asociación SHARE de Guatemala
OPDF	Organización Privada de Desarrollo Financiero (Honduras)	SIBOIF	Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras (Nicaragua)
PAGSF	Proyecto de Acceso Generalizado a Servicios Financieros (Nicaragua)	SIFAR	Sistemas de Financiamiento Alternativo Rural (Honduras)
PAASFIR	Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (México)	SOFOLAS	Sociedades Financieras de Objeto Limitado (México)
PATMIR	Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (México)	UCA	Universidad Centro Americana (El Salvador)
PIB	Producto Interno Bruto	ULA	Universidad Libre de Ámsterdam (Vrije Universiteit Ámsterdam)

Introducción

El presente estudio se enmarca dentro de un proyecto de investigación sobre políticas públicas para el financiamiento rural en Mesoamérica, diseñado y financiado por la Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA) y el Programa de Apoyo a los Servicios Financieros Rurales (SERFIRURAL) con recursos del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Ha sido elaborado por el CDR-ULA (Centro de Estudios para el Desarrollo Rural) y ha contado con la edición técnica de RUTA y de SERFIRURAL.

Esta investigación responde al interés de profundizar en el conocimiento de las políticas públicas que tienen un impacto sobre el desarrollo de los servicios financieros rurales, y de asesorar a los gobiernos del Istmo Centroamericano en el tema de financiamiento rural, con el fin de ofrecer alternativas para aumentar la oferta y mejorar el acceso de los pobres rurales a los servicios financieros.

Con el propósito de identificar algunos de los nuevos lineamientos requeridos para ampliar dicha cobertura, la investigación abarcó cinco países: Honduras, Guatemala, México, Nicaragua y El Salvador. El estudio plantea la diversidad y riqueza de las políticas públicas en el sector financiero rural de estos cinco países de Mesoamérica, y determina la necesidad de diseñar políticas para que la población rural de menos recursos tenga un mayor acceso a servicios financieros. Realiza un análisis selectivo de políticas públicas para el financiamiento rural, analizando el contexto institucional, legal y normativo, así como identificando mejores prácticas llevadas a cabo en los cinco países de la región.

El estudio se elaboró en dos etapas. En la primera, se desarrolló el marco conceptual del estudio y se realizó un examen detallado de material secundario por país, centrado en la observación de las políticas financieras, las políticas de desarrollo rural, las estrategias de reducción de la pobreza y las principales experiencias financieras que influyen tanto en el tema financiero como en el rural. A continuación se

entrevistó a los principales actores del sector público, el sector privado (bancos comerciales y oferentes no bancarios) y agencias de cooperación internacional relacionadas con el tema de servicios financieros en cada uno de los países. Finalmente, se analizó en cada uno de los países el estado actual de los servicios financieros y se trató de identificar los factores políticos que inciden en su expansión en el ámbito nacional. El resultado de esta fase fue la elaboración de cinco informes de país: México, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Tanto los informes de país como el presente documento regional se encuentran en el CD adjunto al final de este libro.

La segunda etapa consistió en la elaboración de un documento para integrar los informes de país e identificar las iniciativas más prometedoras que pudieran ser sistematizadas y aportar lecciones para el desarrollo de los servicios financieros rurales. También, las que permitieran determinar los principales obstáculos que las políticas públicas existentes presentan para lograr una mayor penetración de los servicios financieros en las áreas rurales y, finalmente, identificar los posibles nichos de intervención para RUTA y SERFIRURAL.

Este estudio consta de cinco capítulos. El primero ofrece un marco de referencia común para el análisis realizado, puntualiza la problemática principal y señala algunas tendencias recientes. El capítulo 2 presenta el contexto económico de los países y la evolución histórica en el área de servicios financieros en la región. El capítulo 3 resume las políticas públicas que han tenido impactos positivos y negativos sobre el desarrollo de los servicios financieros rurales para cada uno de los cinco países objeto del estudio. El capítulo 4 analiza las principales tendencias observadas en la anterior sección desde una perspectiva regional e identifica las principales oportunidades y vacíos. Finalmente, el capítulo 5 presenta las conclusiones y recomendaciones del estudio.

Resumen ejecutivo

El presente estudio ofrece un conjunto de hallazgos que reflejan la heterogeneidad de los mercados nacionales y las políticas estatales en materia de servicios financieros rurales. **El marco conceptual** (capítulo 1) parte del concepto de políticas públicas como el conjunto de decisiones plasmadas por el gobierno actual o por gobiernos anteriores, expresadas mediante un acuerdo explícito de documento de política o mediante la implementación de programas o proyectos orientados por el Estado. Esto deja abierta la posibilidad de desacuerdos que surgen de desequilibrios de perspectivas entre Estado y proveedores de servicios financieros rurales que representan a distintos actores civiles, lo cual explicaría la existencia de abordajes distintos sobre políticas de servicios financieros rurales ante una misma problemática.

Los servicios financieros incluyen no sólo el crédito sino la totalidad de servicios ofertados, con mayor o menor grado de formalidad, de préstamos, depósitos, seguros y remesas, dentro y fuera de la producción agropecuaria, como subsector del sector financiero global. Elementos que distinguen un nuevo enfoque del sistema de servicios financieros rurales incluyen el énfasis en el ahorro, la consideración de la multidimensionalidad y estacionalidad de las economías familiares rurales, la diversidad de oferentes y el papel facilitador, no directamente intervencionista, del Estado.

La situación económica (capítulo 2: Caracterización de la región), refleja las condiciones en cada uno de los cinco países. Más de la mitad de la población vive en pobreza, con índices de participación divergentes en cuanto a la pobreza extrema: mayor en Honduras y Nicaragua, relativamente menor en México, donde la economía no agrícola es más extensa. Guatemala se distingue por su mayor desigualdad

de ingresos. Si bien se registró un repunte macroeconómico reciente en la mayoría de los países, la inflación se ha ido incrementando y el ingreso per cápita se mantiene casi invariablemente bajo. Como regla aproximativa éste asciende, por cada millar de dólares, en una proporción de 1 (Nicaragua y Honduras) a 2 (Guatemala y El Salvador) a 6 (México). En la región, sólo Nicaragua ha podido bajar su deuda externa de manera significativa.

La liberalización financiera ha significado en muchos países un retroceso de la banca estatal, acompañada de una expansión y regionalización de la banca privada. Se liberalizaron las tasas de interés –aunque en Nicaragua y Guatemala no para las microfinancieras– mientras que se fueron bajando los requisitos de encaje. Ha desaparecido el crédito dirigido y supervisado. Las microfinanzas han proliferado en todos los países, aunque con una cobertura y en formas muy variadas. En el sector microfinanciero de la región, predominan en Nicaragua y Guatemala las ONGs con enfoque urbano, en Honduras las cooperativas de ahorro y crédito¹, en El Salvador las cajas de crédito y en México, fuera de la banca estatal, las sociedades de ahorro y préstamo, y las cajas populares y solidarias, afiliadas al Sistema de Ahorro y Crédito Popular (SACP). Las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL) son en México numerosas, aunque pocas se encuentran sólidamente establecidas en el sector rural.

La revisión de las políticas sobre servicios financieros rurales en Mesoamérica, (capítulo 3: Estado de políticas públicas por país), permite anotar las siguientes tendencias:

¹ En Honduras también operan más de tres mil cajas rurales, aunque con bajo volumen.

- En Nicaragua se presenta una multiplicidad de roles asumidos por las instancias estatales involucradas en las finanzas rurales. El afán del gobierno actual es de propiciar la definición única de responsabilidades de estas instancias, bien sea en el primer piso o bien sea en el segundo. El esfuerzo se ve parcialmente neutralizado por la diferencia de intereses en cada una de las instituciones estatales, mientras que el marco reglamentario está en vías de una renovación legislativa.
- En Honduras, las instancias encargadas de la definición de políticas financieras rurales (distintos ministerios y PRONADERS con FONADERS) todavía no han recibido un mandato inequívoco y permanente. Por otro lado, una comisión nacional (CONAMIPYME) está aglutinando los esfuerzos públicos de coordinación, en un entorno marcado por una tradición de subsidios y condonaciones, de intermediarias de segundo piso sin fuerte desempeño y un marco regulatorio que no ha logrado una mayor penetración de servicios financieros en el medio rural.
- El Salvador cambió el marco de sus políticas públicas a mediados de los años noventa. El Estado limita su papel a un tercer piso; es decir, de regulación y evaluación, con un mandato de orientación otorgado a la CONAPYME. El papel de financiamiento de segundo piso ha sido asignado al Banco Multisectorial de Inversiones (BMI). Unas ocho entidades y programas funcionan con una base casi exclusiva de financiamiento por el BMI. Los principales obstáculos para el sector financiero rural son la orientación marcadamente urbana de estas instituciones y el régimen estricto del marco legal vigente.
- La situación en Guatemala se encuentra influida por un programa nacional de canalización del financiamiento, con tres componentes de carácter social, económico-financiero y de exportación. Para el sector rural están implementándose programas de garantía y de financiamiento, aunque el alcance de los mismos es aún modesto, mientras que las intermediarias microfinancieras no están habilitadas para extender su atención a las áreas rurales de manera significativa. Las IMF guatemaltecas enfrentan diferentes obstáculos (en ahorros y de orden tributario) que socavan su posición competitiva frente a la banca comercial.
- México conoce una gran variedad de instrumentos legales y financieros, con por lo menos diez programas estatales que ejercen unas ocho funciones específicas en atención al sector financiero rural. La prolijidad institucional es tal que algunos programas estatales han asumido servicios de crédito, mientras que no todos los bancos operan esta línea. El Estado juega un papel clave en varios aspectos, entre los que resaltan: (i) el fortalecimiento e integración de los mercados financieros rurales, (ii) la elaboración de un nuevo sistema de regulación y supervisión (Ley de Ahorro y Crédito Popular) y (iii) el uso de instrumentos diversos tales como esquemas de seguro y de agricultura por contrato. No obstante, diversas desconexiones y arritmias, como subsidios y la desvinculación de productores pobres, tienen una incidencia en el desarrollo de un mercado robusto y equitativo.

Las políticas públicas implementadas en el nivel de cinco Estados en este estudio (perspectiva regional), demuestran tres dimensiones que son objeto de mayor análisis en el capítulo 4 (Temas de fondo). En las políticas financieras se observan, por una parte, los procesos de modificación del marco legal en marcha en Nicaragua y Guatemala, con controversias sobre la facilidad de movilizar recursos de ahorro y la responsabilidad por la supervisión. En El Salvador, donde un nuevo marco está vigente desde 1994, es difícil compatibilizar la normativa legal con la práctica de las microfinancieras. Honduras ha avanzado significativamente con la implementación de las Organizaciones Privadas de Desarrollo Financiero (OPDF). En México, el marco de regulación descentralizada para el SACP, enfocada hacia la reglamentación del ahorro, está en proceso de implementación y sujeto a discusión y opiniones opuestas.

El ahorro es un servicio en el que los países muestran gran diferencia de trato en sus políticas de servicios financieros rurales. Nicaragua y Guatemala prohíben el ahorro para las intermediarias no bancarias y las cooperativas. El Salvador y Honduras presentan una relativa permisividad, ya que entidades oferentes de crédito, no bancarias o cooperativas, pueden recibir los ahorros de sus clientes o socios. Sólo existen políticas de fomento del ahorro en México, a través de la Ley de Ahorro y Crédito Popular. Este país también ganó experiencia con nuevos instrumentos tales como seguros de riesgos y de precio, así como de garantías sobre préstamos, desarrollados bajo auspicios de SAGARPA.

Se han identificado algunas políticas complementarias que favorecen el desarrollo de los servicios financieros rurales, como el otorgamiento de subsidios que no distorsionan el mercado financiero, el desarrollo de cadenas de valor para ciertos productos clave de la economía rural (como el café), y la coordinación de acciones entre distintas instancias estatales. Sin embargo, como principio general, debe buscarse una integración entre las políticas financieras con impacto en las zonas rurales y las políticas de desarrollo rural con incidencia en el financiamiento rural. Otras políticas tienen efectos limitantes, como es el caso de las condonaciones de deuda para productores de estratos medianos y altos, que tienen un doble efecto negativo: socavan el sano funcionamiento del mercado financiero y son regresivas en cuanto a la distribución de ingresos.

La realización de tales políticas se lograría por dos vías. La primera es el estímulo de la expansión de los servicios financieros desde el ámbito urbano hacia el sector rural. Ello implicaría una atención más intensiva por parte de aquellas intermediarias financieras que hasta la fecha se han concentrado en el mercado urbano, que en forma creciente se ha ido saturando. El Salvador es el caso más visible al respecto. La segunda vía es promover de manera intensa el mercado financiero rural, incentivan- do a múltiples entidades para alistarse para procesos de

expansión, diversificación y encadenamiento con otros actores en el mercado. Se percibe, con relativa claridad, que esta segunda vía se está siguiendo en México, y en menor grado en Honduras y Guatemala. Pero ambas vías requieren la formulación de planes nacionales, enfocados en la reintegración de distintas políticas sectoriales, donde la reforma del marco regulatorio con mayor énfasis en servicios de ahorro, sería de alta prioridad.

Los ejes de las **conclusiones y recomendaciones** (capítulo 5) son la coordinación e integración de políticas, la revaloración de entidades locales y las reformas que propicien la verdadera intermediación en el mercado financiero rural. Se parte del supuesto de que la cooperación internacional puede aprovechar, para intercambiar y sintonizar, las experiencias positivas de cada uno de los países de la región. Algunas de estas experiencias son:

- Nicaragua está realizando esfuerzos para el ordenamiento del mercado en el primer y segundo piso.
- Honduras ha dado los primeros pasos hacia el reconocimiento y consolidación de las entidades de desarrollo local.
- El Salvador ha creado una institucionalidad específica y especializada para el financiamiento del sector productivo rural.
- Guatemala incluye el financiamiento rural en sus programas específicos de estímulos sociales, financieros y de exportación.
- México ha desarrollado políticas financieras para fortalecer instituciones financieras de autogestión y otro tipo de actores locales, y fomenta activamente el ahorro mediante un sistema de autorregulación.

Esta sección concluye con una lista detallada de acciones recomendadas, en el marco de una agenda regional de

RUTA y SERFIRURAL hasta 2010, para favorecer el desarrollo de los servicios financieros rurales:

1. Aconsejar a los gobiernos una pronta eliminación, por vía legal, de topes en la tasa de interés cobrada por intermediarias institucionales no bancarias.
2. Aconsejar a los gobiernos que organizaciones de carácter asociativo o cooperativo, cuyo quehacer no supera el ámbito local, obtengan la facultad de intermediar ahorros de sus socios o de otros usuarios de sus servicios financieros.
3. Asistir a las intermediarias financieras rurales en la aplicación y divulgación de productos de ahorro en función de la demanda específica según plazo, destino y categoría de ahorradores.
4. Promover a nivel estatal la eliminación de cualquier discriminación contra el sector rural a nivel del encaje aplicado por las autoridades monetarias centrales.
5. Desaconsejar la oferta estatal de servicios financieros en el primer piso.
6. Aconsejar el cierre de operaciones crediticias, estructuralmente deficitarias, por parte de la banca estatal de fomento.
7. Aconsejar la aceleración en la intermediación de recursos financieros desde el segundo piso a intermediarias financieras rurales, no necesariamente bancarias, en cercanía de la población de escasos recursos.
8. Promover la atención especial por parte de instituciones bancarias a la población rural, mediante sucursales con personal formado y calificado para atender a clientes de escasos recursos, donde es oportuno el uso de su idioma materno.
9. Aconsejar a los gobiernos una reducción de fuentes financieras estatales de segundo piso, mediante la discontinuación de transferencias no reembolsables por parte de entidades estatales no especializadas y separar las líneas de transferencias reembolsables y no reembolsables.
10. Invertir en la formación profesional de cuadros de instituciones de propiedad compartida, para su adiestramiento en intermediación financiera rural.
11. Desaconsejar la canalización masiva de recursos financieros externos a instituciones financieras de propiedad compartida, estimulándoles a movilizar recursos internos paralelamente a la intermediación externa.
12. Cabildear por reformas en el marco legal que faculte a las intermediarias financieras no bancarias a ofrecer el servicio de ahorro a sus clientes, por lo menos hasta donde ascienda su patrimonio. Tal reforma podría incluir facilidades de autorregulación donde éstas resultaran más eficaces y económicas.
13. Promover la inclusión de los pequeños productores en las cadenas de valor mediante programas para mejorar la gestión empresarial en organizaciones de productores, ampliar el acceso a asistencia técnica, innovaciones en la comercialización y financiamiento para inversiones y renovaciones agro-productivas.
14. Facilitar el acceso de intermediarias financieras de origen urbano al medio rural, mediante inversiones públicas y subsidios temporales que faciliten la aplicación de tecnologías financieras y sistemas de información.
15. Promover la divulgación de instrumentos financieros que ofrezcan a los productores mayor seguridad en la producción rural, particularmente en el área de seguros personal, comercial y físico.

I. Marco conceptual: políticas públicas y servicios financieros rurales

Este capítulo presenta el marco conceptual utilizado en este documento para el uso de los términos “políticas públicas” y “servicios financieros rurales”, y que servirá como punto de partida para el análisis posterior.

1.1 Políticas públicas

La misión básica de las políticas públicas es mejorar las condiciones de acceso y calidad de los servicios para los actores económicos, a través del ordenamiento de los sectores productivo y financiero, y de la materialización de un nivel de equidad en las relaciones económicas y sociales. Otro objetivo, de creciente importancia desde la década de los setenta, es promover la competitividad de los mercados financiero, laboral y de bienes reales.

Las políticas públicas se asocian con ciertas finalidades y determinadas preferencias que busca alcanzar el Estado, aunque su diseño y ejecución puede estar condicionado por intereses privados, lo que provoca que puedan existir contradicciones entre objetivos y medios. Esto implica que las políticas públicas no son neutrales ni responden únicamente a una racionalidad técnica. Tienen que ver con la “política”; es decir, con desequilibrios en el poder y con la concurrencia de intereses que representan partidos, asociaciones, organizaciones no gubernamentales, grupos de interés, individuos y empresas. Esto explica, en la práctica, el por qué de abordajes distintos ante una misma problemática y por qué en muchos casos no se

perciben avances en una temática.

Las políticas públicas se han caracterizado, de acuerdo con los enfoques más tradicionales, de la siguiente manera:

- Forman parte del quehacer del Estado.
- La administración pública es la parte ejecutora.
- Es aquello que un gobierno escoge hacer o no hacer.
- Trata de decisiones y acciones tomadas por instituciones ante un problema.
- Suelen basarse en decisiones gubernamentales plasmadas en resoluciones.
- Resultan de la actividad de una autoridad investida de poder y de legitimidad.
- Derivan de la gestión delegada a instancias estatales.
- Se relacionan con finalidades y preferencias al contemplarse intereses y portar valores específicos.

Algunos autores relacionan políticas públicas con las autoridades estatales, mientras que otros lo hacen con las decisiones y acciones colectivas. Bajo este segundo enfoque, la discusión de las políticas públicas puede ser ampliada y fortalecida por la participación ciudadana y el

posicionamiento de la sociedad civil organizada. Dicho enfoque plantea que tales políticas corresponden a las decisiones y las acciones de las instituciones colectivas ante un problema determinado.

En este documento entendemos por políticas públicas las decisiones plasmadas por el gobierno actual o por gobiernos anteriores, expresadas mediante un acuerdo explícito de documento de política o mediante la implementación de programas o proyectos concretos. Del mismo modo se comprende el respaldo implícito en la orientación de las decisiones tomadas por medio de proyectos o programas concretos. El concepto de lo público va a implicar la decisión de una instancia gubernamental, sin que eso represente el reflejar opiniones de otros sectores de la sociedad civil que, en algunos casos, podrían estar en desacuerdo con la política adoptada.

Dentro de los instrumentos contemplados en el estudio se abordarán: programas, proyectos, leyes o proyectos de ley, reglamentos, manuales de procedimientos, presupuestos (financiamiento rural), acuerdos gubernamentales, convenios y otros instrumentos de carácter más financiero.

1.2 Servicios financieros rurales

Hablar de servicios financieros rurales no es lo mismo que hablar de la oferta de crédito agrícola o de créditos en general (Vogel, 2004). La economía rural va más allá de lo agrícola y los servicios financieros van más allá del crédito, como muestran varios estudios que indican que la economía rural no agropecuaria es responsable de entre el 40% y el 60% de los ingresos en las zonas rurales.

Para el presente estudio hemos adoptado la definición de finanzas rurales propuesta por Nagarajan y Meyer (2005), que entienden por finanzas rurales “la provisión de servicios financieros a un grupo heterogéneo de población rural agrícola y no agrícola de todos los niveles de ingreso, a

través de una variedad de ajustes institucionales formales, informales y semiformales y diversos tipos de productos y servicios, entre los que se incluyen préstamos, depósitos, seguros y remesas. Las finanzas rurales engloban tanto las finanzas agrícolas como las microfinanzas, y constituyen un subsector del sector financiero global”.

En décadas pasadas, los programas de crédito agrícola desarrollados en la región se basaron en un esquema de intervención caracterizado por altos niveles de involucramiento del gobierno como ejecutor de programas, otorgando en varios casos altos subsidios y bajo un sistema en el que las entidades financieras no asumían toda la responsabilidad de la supervisión del crédito. Los subsidios gubernamentales llevaron a la “contaminación” en los esquemas de pago y, consecuentemente, a un débil desarrollo institucional de las organizaciones financieras con presencia rural. Vogel (2004) señala que “el enfoque tradicional del crédito agrícola fracasó, principalmente porque reaccionó contra los síntomas y no contra las causas de la falta de servicios financieros en las áreas rurales, e inyectó soluciones que discrepaban con las reglas del mercado”, un citado que se considera válido sobre todo para los programas dirigidos a productores de menos ingresos.

En las dos últimas décadas algunas instituciones financieras privadas han conseguido llegar a la población rural ofreciendo servicios de crédito no agrícola, superando algunas de las limitaciones del enfoque tradicional. Sin embargo, el alcance en zonas “verdaderamente” rurales es limitado, como consecuencia de que el enfoque de las instituciones financieras ha sido predominantemente urbano. La colocación suele darse, principalmente, en las áreas alrededor de las agencias y en lugares con alta concentración de población. Estas instituciones financieras privadas suelen otorgar créditos rápidamente, con énfasis en capital de trabajo y limitado capital de inversión, con plazos cortos de retorno y mayormente para los rubros de comercio y servicio. Un porcentaje muy bajo de las carteras se destina al sector agropecuario.

Pero los servicios financieros rurales se limitan a la parte crediticia, dejando de lado componentes tales como servicios de ahorro, transmisión de remesas del exterior, o provisión de seguros productivos y personales. En consecuencia, la articulación entre los sectores productivo y financiero es muy débil, por lo que la función de intermediación financiera en el medio rural se encuentra poco desarrollada en toda el área mesoamericana.

Otras entidades como las cajas rurales, pequeñas ONGs, la agroindustria y las cooperativas de acopio y comercialización han tenido una presencia más relevante en las dos últimas décadas en las zonas rurales, a pesar de las dificultades a las que se enfrentan para su pleno desarrollo. Por un lado, la competencia de los esquemas de subsidios (a veces inducidos por programas de la cooperación técnica) y, por otro, la existencia de marcos regulatorios no aptos para el entorno donde operan.

En general, las principales limitaciones a las que se enfrenta el sector agrícola y la población rural de bajos ingresos para incrementar el acceso a servicios financieros son:

- Las actividades agrícolas, pecuarias o microempresarias, sobre todo aquellas realizadas por hogares de escasos recursos, generan un nivel insuficiente de ingresos mientras que los niveles de riesgo y de variabilidad de ingresos son considerables.
- El encadenamiento de los pequeños productores con modalidades de procesamiento que permitan generar valor agregado de manera sustancial y duradera es muy limitado. Existe poca evidencia de que la producción primaria del sector productivo menos favorecido se esté desarrollando articuladamente con el sector financiero.
- El costo de obtener información sobre el prestatario es muy elevado, lo que aumenta el costo de cobranza.
- Los prestatarios pequeños tienen costos fijos similares a

los grandes, lo cual hace muy oneroso atender al cliente pequeño.²

- Los costos de transacción para las microfinanzas rurales suelen ser muy elevados, especialmente en las zonas más lejanas, debido a la falta de infraestructura, tanto de caminos como de comunicación.
- La escasez de crédito en el sector rural limita las posibilidades de que los pequeños productores eleven su producción y se conecten a los mercados para comercializar sus productos. La falta de una economía de escala para este grupo es la principal limitación para enfrentar las nuevas exigencias del mercado, afectado por los procesos de apertura comercial.
- La población rural pobre sufre escasez de garantías reales, en especial los segmentos más pobres y la población femenina. La titulación de tierras es escasa y los programas de reforma agrícola van generalmente dirigidos a “la unidad familiar”, lo que implica que un alto porcentaje de estas tierras son inscritas a nombre de jefes de hogares varones.

Estas limitaciones evidencian la importancia de aplicar un nuevo enfoque para el desarrollo de las finanzas rurales en Mesoamérica, orientado a la transmisión efectiva de recursos, conocimientos y tecnología a los actores financieros, y a facilitar el desarrollo de instituciones dirigidas hacia los estratos más vulnerables de la población rural.

El cambio de enfoque se llevó a cabo durante la década de los noventa, con el cambio del “crédito agrícola dirigido” al denominado “sistemas financieros rurales”. Este cambio se produjo como consecuencia de las experiencias negativas sufridas, y de numerosos estudios publicados (Vogel, 2004; Cruz, 2005; Peck y Pearce, 2005; Harper, 2005; Nagarajan y Meyer, 2005). En general, estos estudios identifican siete

² Gutiérrez (2004) Microfinanzas Rurales: Experiencias y Lecciones para América Latina. Unidad de Estudios Especiales. CEPAL (citado en Pierard, 2004).

temas principales que forman el punto de partida para la elaboración del análisis presentado en este documento:

1. El acceso a servicios financieros, particularmente el ahorro, es más importante que la colocación de crédito para determinado sector de la población, como muestran experiencias recientes en varios continentes. En este sentido, Mesoamérica se encuentra desfasada con respecto al desarrollo registrado en ciertos países asiáticos y africanos debido a la ausencia de legislación apropiada.
2. La dispersión de los clientes limita la cobertura de las agencias bancarias o sucursales de cooperativas. Distintas experiencias muestran la utilidad de ventanillas temporales, agencias móviles y de agentes crediticios motorizados (como en Ecuador) para atender zonas con baja densidad de población.
3. La pluriactividad de la economía familiar rural obliga a que las entidades financieras tengan que desarrollar nuevos instrumentos para atender a las necesidades específicas de este sector de la población. El objetivo no es sólo financiar la producción agrícola o ganadera, sino también la producción artesanal, comercio y servicios, ya que de estos rubros provienen más de la mitad de los ingresos de las familias rurales en América Latina. La variedad de actividades hace que no se pueda determinar con anticipación la asignación del recurso crediticio ya que los recursos financieros son fungibles.³
4. Esta pluriactividad también hace que las condiciones de los préstamos se deban ajustar al ciclo del flujo de caja de la familia rural. El pago de intereses y de capital debe tener distintos niveles en el tiempo, superando el sistema de pago de cuotas iguales. Este desarrollo es fuertemente estimulado por las nuevas tecnologías de información.
5. Las instituciones microfinancieras con mayor alcance y eficiencia en las zonas rurales se basan, en muchas ocasiones, en organizaciones de propiedad compartida y/o de autogestión. Además de tener la vocación de atender su propia gente, pueden controlar y limitar los costos de transacción, especialmente en las zonas más remotas.
6. La diversidad institucional (bancos comerciales, bancos rurales locales, cooperativas de crédito, proveedores de microfinanzas sin fines de lucro, etc., incluyendo las instituciones informales) es esencial, ya que con una mayor variedad se logra una mejor oferta de servicios financieros (Vogel, 2004).
7. El Estado debería tener un papel de facilitador y no de ejecutor, limitándose a definir los marcos regulatorios y los regímenes de supervisión adecuados, propiciando con ello el desarrollo de las intermediarias financieras y del sector financiero rural.

³ El recurso más caro (crédito) es asignado a la actividad donde la rentabilidad marginal es percibida como mayor o donde la necesidad se impone de manera más directa (alimentación y salud). En cambio, los recursos más baratos (fondos propios) se asignan a actividades de mayor riesgo como es la agricultura. Actualmente, las IMFs se preocupan más de evaluar la capacidad de pago de sus clientes que de supervisar si éstos han invertido el recurso obtenido mediante un crédito en la actividad planeada en la solicitud.

II. Caracterización de la región

Los cinco países objeto del estudio (Honduras, Guatemala, México, Nicaragua y El Salvador) presentan características muy diversas que pueden influir significativamente en el desarrollo de los servicios financieros rurales. Las dos principales características son el nivel de desarrollo económico y la incidencia de la pobreza rural, en particular la pobreza extrema. Este capítulo ofrece un breve análisis de los temas relevantes para contextualizar las políticas públicas de servicios financieros rurales. Se divide en las siguientes subsecciones: (2.1) desarrollo económico en el medio rural, (2.2) evolución macroeconómica, (2.3) evolución del sistema financiero en la región y (2.4) evolución de las microfinanzas en la región y su alcance rural.

2.1 Desarrollo económico en el medio rural

La población rural⁴ constituye entre el 22% y el 60% de las poblaciones nacionales del Istmo, como indica el cuadro 2.1, donde Guatemala es el país con mayor porcentaje de población rural de la región y México el de menor porcentaje (CEPAL, 2004b). México y El Salvador son los países con los índices más altos de Desarrollo Humano (IDH), lo cual supone niveles de desarrollo superiores a los demás países. Pero, a excepción de Nicaragua, todos los países presentan índices de desigualdad muy elevados. Sobresale el caso de Guatemala, que debido a una fuerte concentración de la

pobreza en la población indígena rural, presenta un coeficiente Gini⁵ de 0.60, uno de los más altos del mundo.

Los datos de pobreza y pobreza extrema reflejan una situación poco alentadora para el medio rural, dada la alta concentración de población pobre y extremadamente pobre en las zonas rurales. La pobreza rural es superior al 50% en todos los países, aunque los casos extremos son Honduras y Nicaragua, donde ésta llega hasta el 86% y 77% respectivamente. La variabilidad entre países es todavía mayor cuando hablamos de pobreza extrema, ya que en Honduras representa el 69%, mientras en México representa sólo el 22%.

El aporte del PIB Agrícola al PIB total (ver cuadro 2.1) es relativamente bajo y oscila entre el 4% de México y el 33% de Nicaragua. Sin embargo, estudios recientes indican que si consideramos la agricultura definida de manera amplia, su contribución real es mucho mayor de lo que indican las estadísticas oficiales. Un estudio del IICA (2004a) revela que al calcular los aportes de la agricultura al PIB, los métodos tradicionales sólo toman en cuenta las ventas de materia prima, principalmente cultivos y ganado, dejando de lado el valor adicional que generan sobre el PIB la agroindustria, el comercio y los servicios generados en las áreas rurales. Usando esta definición de “agricultura ampliada”, el sector agrícola constituye cerca del 30% del PIB regional, más del 40% del total de exportaciones de la región, y contribuye con alrededor del 40% del empleo en la región.

Por otro lado, la economía no agrícola también tiene un papel importante en las zonas rurales, donde se estima que

⁴ Los cinco países objeto del estudio presentan criterios muy diferentes a la hora de definir las “zonas rurales”. En México, por ejemplo, se considera que las zonas rurales están formadas por poblaciones con menos de 50 mil habitantes, mientras en Honduras se consideran rurales a las poblaciones con menos de dos mil habitantes. Esta diferente conceptualización tiene implicaciones importantes en la interpretación de las estadísticas recogidas, que frecuentemente no mencionan el criterio aplicado. Este estudio emplea las definiciones oficiales aplicadas en los censos de cada país (ver anexo 3).

⁵ El Coeficiente de Gini es el indicador general más utilizado a nivel internacional. Refleja el grado de desigualdad en la distribución de ingresos entre los estratos económicos, siendo el valor cero la igualdad absoluta y uno la desigualdad total.

Cuadro 2.1 Caracterización socioeconómica de la región estudiada

Indicadores	Nicaragua	Honduras	El Salvador	Guatemala	México
Población total (millones)	5,5	6,8	6,6	11,2	105
Población rural (a) ⁶ (%)	44	48	42	60	22
IDH 2001 (b)	0,643	0,667	0,719	0,652	0,800
Coefficiente Gini (d)	0,43 (2001)	0,55 (1999)	0,53 ^o (2000)	0,60 (2000)	0,55 (2000)
Pobreza General (a)					
(%) Total	69	77	49	60	39
(%) Rural	77	86	62	68	51
Pobreza extrema (a)					
(%) Total	42	54	22	30	13
(%) Rural	55	69	33	38	22
PIB Agrícola /PIB total (%)	33	18	11	23	4,3 ampliada: 24%
PEA Agrícola (% del total) (a)	38	36	17	37	17
% de economía rural <i>no</i> agrícola (c) (2001)	42	22	38	n.d.	55

(Fuente general: construcción propia en base de datos presentados en los informes de los países, ver Anexos, extraídos básicamente de censos, datos bancarios, CEPAL, Estados de la nación, informes de desarrollo humano)

(a) CEPAL: Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2004;

(b) Índice de Desarrollo Humano, PNUD, 2001

(c) Datos presentados en G. Perry, 2004, citado de: Reardon, Berdegú y Escobar (2001)

(d) United Nations Development Program, Report 2005

representa entre el 22% y el 55% del PIB rural. México es el país donde las actividades “no agrícolas” en las zonas rurales son más importantes, significando el 55% del PIB rural. Es importante tener en cuenta que la relación entre agricultura, ganadería, cadenas agroalimentarias y otros sectores productivos es estrecha, difícilmente visible y a menudo indirecta, por lo que es fácil subestimar su importancia en el desarrollo de la economía rural.

Otro fenómeno corriente en la economía rural es el de la multiplicidad ocupacional. Generalmente, los miembros de hogares rurales se involucran en diferentes actividades económicas, e incluso una misma persona puede realizar actividades diversas según la época del año. Estas estrategias diversificadas de supervivencia se observan sobre todo entre los hogares más pobres. Como consecuencia de la diversificación de las actividades económicas en estos hogares, la demanda de servicios financieros rurales es también diversificada, lo que requiere de una atención flexible y focalizada en este segmento de la población por parte de las instituciones financieras en las áreas rurales.

2.2. Evolución macroeconómica

El desarrollo económico se ha caracterizado durante la presente década por tres rasgos dominantes: urbanización persistente, migración aumentada y una estabilidad económica que no ha generado una mayor equidad en la distribución de ingresos. Una síntesis de la evolución macroeconómica, si bien no cubre el estancamiento del sector rural en contraste con la expansión registrada a niveles nacional y regional, refleja disparidades estructurales que deben incidir en la formulación de estrategias a largo plazo.

Evolución del PIB

Durante el período 2000-2004, la evolución macroeconómica ha sido favorable en los cinco países objeto del estudio. El cuadro 2.2 se muestra la tasa de crecimiento del PIB de todos los países, que han crecido una media del 3%. Esta tasa de crecimiento se considera favorable dado

⁶ La definición del término “rural” corresponde a la utilizada en cada país (CEPAL, 2004a).

Cuadro 2.2 Tasa de crecimiento del PIB en Centroamérica (%) en 2000-2004

Países	2000	2001	2002	2003	2004
El Salvador	2,2	1,7	2,2	1,8	1,5
Guatemala	3,4	2,3	2,2	2,1	2,7
Nicaragua	5,5	3,0	1,0	2,3	4,3
Honduras	5,4	2,6	2,5	3,2	4,3
México	6,6	-0,2	0,8	1,4	4,4

Fuente: Construcción propia con base en INCEP.

Cuadro 2.3 Principales Indicadores Económicos de la Región (2004)

	México	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
PIB (mill de US \$)	676,000	15,697	26,772	7,528	4,556
PIB Per capita (US \$)	6,299 ⁷	2,323	2,161	1,001	810

Fuente: Informe Económico Regional 2004 (CMCA).

el contexto de la economía mundial, caracterizada por el aumento en los precios del petróleo, y la depreciación del dólar con respecto al euro y el yen.

En términos generales, la evolución de los años analizados muestra un crecimiento lento de la economía, aunque existe una aceleración de la economía a partir del año 2002 en todos los países, excepto El Salvador. México es el caso más destacado dado que presenta las tasas más altas de crecimiento y también el único período de recesión.

El cuadro 2.3 muestra la heterogeneidad a escala económica entre los países. México tiene un PIB que es doce veces superior al de los otros cuatro países en su conjunto, y un ingreso per cápita muy superior al resto. Además, las diferencias entre tamaño y prosperidad en términos económicos parecen haberse acentuado en el transcurso de las últimas décadas.

Evolución de la inflación

Aunque los niveles de inflación en la región son muy inferiores a los experimentados en décadas pasadas, se ob-

serva una preocupante tendencia alcista (ver cuadro 2.4). La principal explicación la encontramos en la evolución de los precios del petróleo, que ha hecho que la inflación creciera en los cuatro países de Centroamérica entre 2.4 y 3.4 puntos porcentuales entre el año 2003 y 2004.

Deuda Externa

La deuda externa se mantiene estable durante los últimos años (ver cuadro 2.5), aunque sigue siendo un factor que limita las inversiones en la región. Únicamente Nicaragua registró una reducción de la deuda en US\$ 1.206 millones, debido a que desde finales de la década de los 90 Nicaragua es sujeto de negociaciones en el marco de la iniciativa HIPC. Está previsto que Honduras sea el próximo país que se beneficie de esta iniciativa.

⁷ Aunque en términos generales parece que el caso de México se compara difícilmente con los países de Centroamérica, al considerar los datos del PIB per cápita de los Estados más pobres de México podemos observar que presentan niveles económicos similares a los de Centroamérica (OECD, 2006). Además, la heterogeneidad de México también se refleja en la desigualdad económica característica de América Central.

Cuadro 2.4 Tasa de crecimiento del índice de precios al consumidor 2000-2004

Países	2000	2001	2002	2003	2004
El Salvador	2,9	1,4	2,8	2,5	5,4
Guatemala	5,1	8,9	6,3	5,9	9,3
Nicaragua	9,9	4,7	4,0	6,6	9,3
Honduras	10,1	8,8	8,1	6,8	9,2
México	9,0	4,4	5,7	4,0	5,2

Fuente: Construcción propia con base en INCEP.

Cuadro 2.5 Evolución de la deuda externa (2003-2004, Millones de USD)

Países	2003	2004	Diferencia
El Salvador	2,410.0	2,649.0	+ 239.0
Guatemala	3,445.0	3,809.0	+ 364.0
Nicaragua ⁸	6,596.0	5,391.0	-1.206.0
Honduras	4,526.0	4,785.0	+ 259.0
México	130,856	128,227	- 2,629.0

Fuente: Construcción propia con base en INCEP y Banco Central de Nicaragua

2.3 Evolución del sistema financiero

La banca de desarrollo

Durante las décadas de los sesenta y setenta, los mercados financieros de la región se caracterizaron por una fuerte presencia del sector público como canalizador de recursos crediticios que en muchos casos contenían subsidios hacia el sector agropecuario, a través de bancos de fomento y bancos de desarrollo. Por lo general, estos bancos otorgaban créditos al sector agrícola y a menudo su clientela recibía asistencia de los Ministerios de Agricultura y Ganadería. Mediante estos préstamos se esperaba fortalecer la producción agrícola, y de esta forma contribuir a solucionar los problemas de pobreza.

En Guatemala operaba el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA), el Banco del Ejército y el Banco de Crédito Hipotecario Nacional (CHN). En Honduras, se creó en 1952 el Banco Nacional de Fomento, convertido luego

en el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA). En El Salvador operaba el Banco de Fomento Agropecuario (BFA) y en Nicaragua funcionaba BANADES. Finalmente, en México la banca de desarrollo estaba compuesta por Financiera Rural (FIRA), Nacional Financiera (NAFINSA), BANCOMEX, BANOBRAS, Hipotecaria Federal, BANEJERCITO y BANSEFI, todas ellas con distintos grados de cobertura y peso financiero.

El modelo partía del supuesto de que los bancos estatales desarrollaban ciertas tareas que eran fundamentales para el desarrollo de la economía. No obstante, en la mayoría de países los bancos se caracterizaron por altos niveles de ineficiencia, generando cuantiosas pérdidas que los gobiernos debían asumir. Esto se debía, entre otras razones, a que la gestión administrativa se regía muchas veces más por interés político que por razones financieras. Otro elemento que tuvo una incidencia negativa en el desarrollo de este sistema fueron las decisiones de los gobiernos de otorgar condonaciones parciales o totales de créditos ante problemas como desastres naturales o caída de precios de

⁸ Los datos del monto condonado fueron tomados del Banco Central de Nicaragua, debido a inconsistencias en los datos de diversas fuentes consultadas.

Cuadro 2.6 Estado de los sistemas bancarios en la región (2004)

	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	México ⁹
Bancos (No.)	12	25	16	6	28
Activos (millones de USD)	10,015	9,396	5,613	2,291	207,935
Crecimiento anual activos (%)	2.1	5.5	6.9	2.5	-0,18
Mora (% , 1)	2.0	5.5	6.9	2.5	2,45
Margen financiero (2)	6.8	6.6	10.8	11.7	Nd
Eficiencia (3)	2.8	4.5	5.3	4.7	3,79

Datos para Guatemala y Nicaragua a diciembre, para El Salvador, Honduras a noviembre del 2004.

(1) Mora: Cartera vencida a crédito total en El Salvador y Nicaragua, con 90 días de vencimiento o más. En Guatemala y Honduras, después de la fecha de vencimiento.

(2) Margen financiero: Ingreso financiero anualizado por la intermediación a saldo promedio crédito total menos la razón entre el gasto financiero anualizado por intermediación a saldo promedio de depósitos del público.

(3) Eficiencia: Gastos administrativos anualizados a activo promedio.

Fuente: CMCA, 2005

productos. Con frecuencia se otorgaban préstamos a tasas subsidiadas y a clientes preferenciales, ocasionando agudas distorsiones al mercado financiero, como la creación de una cultura de “no pago” entre el selecto grupo de clientes favorecidos. La mayoría de los bancos enfrentó diversas crisis y debieron ser recapitalizados mediante inyecciones de capital o – en su ausencia – fueron liquidados, tal como fue el caso de BANADES, Nicaragua.

Aunque en la actualidad todavía funcionan bancos de desarrollo estatales en Honduras (con pérdidas financieras y de alcance), El Salvador (BFA y BH, que a pesar de un desempeño financiero subóptimo, lanzaron programas nuevos para microfinanzas)¹⁰ y México, y en Nicaragua existe una iniciativa de ley para crear un nuevo banco de desarrollo, no hay un claro posicionamiento sobre su importancia para el desarrollo de los Servicios Financieros Rurales (SFR). Algunos actores lo ven como una necesidad para promover el desarrollo, mientras que otros argumentan que el desempeño de los bancos estatales hasta la fecha refleja que no están cumpliendo su papel en forma efectiva.

La razón del resurgimiento de la discusión sobre la importancia de la banca de desarrollo se debe a que las solu-

ciones propuestas a finales de los ochenta e inicios de los noventa de sustituir a los bancos de desarrollo mediante la estimulación de la banca privada, primero, y las instituciones microfinancieras, después, no han satisfecho la demanda de SFRs a nivel rural.

La liberalización financiera

Hasta la década de los ochenta la mayoría de los países de la región tenían sistemas financieros reprimidos¹¹. El proceso de liberalización se inició a mediados de los años ochenta, aunque fue en el decenio de los noventa cuando, en el marco de los programas de ajuste estructural, se implantaron las reformas financieras más significativas, particularmente en Guatemala, Nicaragua y El Salvador.

El avance en los procesos de liberalización en Centroamérica trajo consigo un crecimiento notable del número de bancos privados, muchos de ellos representantes de bancos extranjeros. El cuadro 2.6 demuestra la gran diversidad en los sistemas bancarios de la región, expandiéndose principalmente en Guatemala y Honduras, con índices de crecimiento anual del 5.5% y 6.9% respectivamente. Sobresalen

⁹ Young y Vogel, 2005.

¹⁰ Para México el cálculo se realizó de la siguiente forma: Mora: cartera vencida/cartera de crédito total (Fuente: BANXICO, www.banxico.org.mx); eficiencia operativa: gastos de administración anualizados/activo total promedio (Fuente: CNBV, www.cnbv.mx), donde el total es calculado ponderando por la cartera de la banca comercial y de desarrollo.

¹¹ El término represión financiera refiere a la combinación de políticas macroeconómicas heterodoxas, contrayendo altos niveles de inflación y devaluación, con un control por parte de Bancos Centrales sobre las tasas de interés activas. Sobre todo en los años setenta y ochenta, estas políticas llevaron a la erosión en la rentabilidad de la intermediación financiera del sector bancario, en parte – y en forma no sostenible – compensada por los mismos Bancos Centrales.

los niveles de eficiencia alcanzados por los bancos de El Salvador, cuyos costos administrativos son casi la mitad de los de los bancos en Honduras. Además, Honduras y Guatemala destacan desfavorablemente por los altos niveles de morosidad.

Una de las características principales de este proceso de liberalización financiera ha sido el proceso de regionalización de bancos como Cuscatlán y Banco Agrícola (El Salvador); Banco de América Central, Banco Uno, Promérica y Lafise (Nicaragua); y el Banco del Istmo (Panamá). Este proceso de regionalización bancaria reviste especial interés desde la perspectiva de la integración financiera, pero también por la necesidad de desarrollar un sistema de supervisión financiera regional.

Las reformas financieras en los últimos años se han orientado a fortalecer los mecanismos de supervisión y regulación aunque, en general, éstos son ahora menos restrictivos. El propósito es crear las condiciones para el auto-monitoreo entre los propios bancos y una sana competencia entre ellos. Los avances en los sistemas de seguimiento y regulación han sido efectivos para detectar casos de bancos que corrían riesgos individuales y ponían en peligro el sistema en cada país, pero aún no hay mecanismos regionales que ofrezcan este tipo de protección.

En términos generales, la liberalización del sector financiero ha sido positiva. Los sistemas financieros liberalizados funcionan mejor que los que lo hacen bajo el modelo de la intervención directa en el mercado financiero por parte de intermediarios estatales. La eliminación de la intervención estatal directa significó una mayor libertad para que los bancos diseñaran sus políticas como empresas financieras (Loubière, Devaney y Rhyne, 2004). Las tres características más importantes de las reformas financieras que se llevaron a cabo son:

a. *Menores restricciones en las tasas de interés.* Los sistemas dirigidos no permitían la libre imposición de tasas

de interés. Existía un tope a las tasas de interés según el tipo de crédito, particularmente en aquellos créditos que se consideran cruciales para el desarrollo, lo que imponía limitaciones a la sostenibilidad financiera de muchas instituciones, sobre todo las más pequeñas. Aunque en la actualidad existen menores restricciones en la determinación de la tasa de interés para el sistema bancario formal, la liberalización todavía no ha llegado al subsector de las intermediarias no reguladas (ver recuadro 1).

b. *Menores requisitos de encaje.* En casi todos los países latinoamericanos, los encajes requeridos eran mayores que los necesarios para una administración financiera prudente. Los encajes eran un instrumento del gobierno para acceder a los recursos del sector financiero y financiar el déficit fiscal. Pero ello implicaba que las instituciones financieras tuvieran menos dinero para prestar, lo que les obligaba a mantener tasas activas relativamente elevadas. Producto de la liberalización financiera, todos los países uniformizaron los requisitos de encaje en aproximadamente un 10% para todos los depósitos. Esto liberó un gran volumen de recursos para el sector bancario privado, permitiendo que la intermediación se fuera expandiendo.

c. *Eliminación de los créditos dirigidos.* Los sistemas dirigidos canalizaban recursos de los bancos estatales hacia sectores preferenciales, e incluso intentaban forzar a los bancos privados a otorgar préstamos a ciertos sectores. En general, la eliminación del crédito dirigido ha sido beneficiosa para las microfinanzas, dado que los microempresarios no siempre recibían los beneficios de los créditos preferenciales e impedían el natural desarrollo de los mercados financieros.

Pese al proceso de liberalización financiera, el sector de la banca privada siguió atendiendo fundamentalmente a los sectores tradicionales, sin incluir a la población rural de menos recursos. Su presencia en las zonas rurales y, en especial, su apoyo a la transformación de la agricultura en

los países fue y es muy limitada, a excepción del Banco ProCredit (El Salvador y Nicaragua), puesto que consideraban los proyectos en estas zonas como poco rentables, riesgosos y con un alto costo administrativo.

2.4 Evolución de las microfinanzas en la región y su alcance rural

Aunque los bancos privados y estatales tienen o mantienen una cierta presencia en las zonas rurales, esto no significa un mayor acceso a servicios financieros para la población de menores recursos. Durante las últimas dos décadas, las instituciones de microfinanzas fueron protagonistas al expandir la frontera financiera para atender a los clientes rurales y a los más pobres. Esta sección presenta un resumen de esta evolución.

Las medidas de ajuste estructural implementadas en los años 80 y 90 permitieron el auge de las microfinanzas en Mesoamérica debido a la disminución del papel del Estado en la provisión directa de servicios financieros. Se establecieron numerosas organizaciones no gubernamentales que, apoyadas por la cooperación internacional, asumieron tareas previamente proporcionadas por el Estado, como el financiamiento y la asistencia técnica.

El modelo de intervención de las ONGs en los años ochenta intentaba vincular las organizaciones o empresas a los sistemas financieros, mediante programas con altos subsidios y poca visión de sostenibilidad. En la década de los noventa se inició el debate sobre la expansión, especialización y autosostenibilidad de los servicios financieros, acompañado por la cooperación internacional en el desarrollo de una tecnología microfinanciera, con altos niveles de especialización y una multitud de herramientas financieras.

Este modelo de desarrollo microfinanciero ha provocado que en la región opere un gran número de organizaciones

Recuadro 1 **La desigual liberalización de las tasas de interés**

La liberalización de las tasas de interés bancarias en Centroamérica y México no abarcó a todo el sistema financiero. En algunos países como Nicaragua y Guatemala las organizaciones microfinancieras siguieron teniendo límites superiores en las tasas de interés. En Guatemala, por ejemplo, existen mecanismos administrativos para controlar las tasas de interés activas y los márgenes de las intermediarias financieras no bancarias cuando son financiadas con fondos gubernamentales.

La racionalidad detrás de estas medidas es que los pobres no deberían pagar más que aquéllos que se financian a través de la banca privada, así como la percepción que los fondos de las IMF's son donados y por tanto su costo debe ser más bajo. El problema es que las instituciones microfinancieras trabajan en zonas marginales otorgando pequeños montos, lo que encarece sus costos por aspectos estructurales de la metodología de crédito. Por ello, sus tasas de interés son más altas que las tasas activas de los bancos comerciales. Estos topes impuestos son un obstáculo para el crecimiento del sector de intermediarias microfinancieras y para permitir mayor profundidad y alcance en el medio rural.

que han logrado altos niveles de especialización, e incluso algunas ya pertenecen al sistema financiero formal. Dentro de ese grupo están, por ejemplo, microfinancieras reguladas como Compartamos en México (con presencia relevante en el área rural), Banco ProCredit en El Salvador y Nicaragua, FINDESA en Nicaragua, ACCOVI en El Salvador, y ODEF, FINSOL, FAMA y Hermandad en Honduras (éstas dos últimas son OPDF con una presencia relativa en el área rural). Otras están en proceso de ser reguladas, como Génesis Empresarial en Guatemala.

Cuadro 2.7 Instituciones que trabajan con microfinanzas en cinco países de Mesoamérica

	El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		México ¹²	
	Cantidad	Clientes (miles)	Cantidad	Clientes (miles)	Cantidad	Clientes (miles)	Cantidad	Clientes (miles)	Cantidad	Clientes (miles)
Bancos	1	55.0	2	n.d.	4	12	2 ¹³	91.8	29	36.0
IMF (ONG)	100	280	29	130	9	80	30	170	200	350
Cooperativas federadas ¹⁴	190	30	83 ¹⁵	510	40	50	83 ¹⁶	106	157	1,081
Financieras (S.A.)	2	73			1	65			300	180
Uniones de crédito									209	93
Cajas ¹⁷			3317	50	55	140			457	823
Otras	8	5			11	17		10	11	675
Total	301	443	3431	690	120	364	115	377,8	1363	3238
Población %		7,4		10,1		5,5		3,1		3,2

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de países.

Aunque el desarrollo del sector microfinanciero en Centroamérica es modesto si lo comparamos con los mercados de los países andinos o de Asia del sur, podemos observar que la aparición de nuevos actores en el mercado financiero ha permitido la consolidación del sector microfinanciero en la región, así como el surgimiento del interés en el tema por parte de las intermediarias bancarias tradicionales, y las autoridades supervisoras y reguladoras.

El cuadro 2.7 estima la oferta microfinanciera en la región. No incluye numerosas entidades, en su mayoría de tamaño reducido, que proveen financiamiento de manera informal y sobre las que no existe disponibilidad de datos, pero que tienen una presencia significativa en el área rural y cumplen una papel importante en el financiamiento de micro y pequeños productores y empresarios, como son las cooperativas de productores, comercializadoras, prestamistas privados, agroindustrias, comerciantes, y familiares. El cuadro destaca dos aspectos: en primer lugar, la mayor participación de los bancos privados en Guatemala que en los otros países; en segundo lugar, el hecho de que contar con más intermediarias no es sinónimo de atender a más clientes dentro de la población total debido a la mayor capacidad de los bancos de captar clientes en comparación con las cajas rurales.

Existe gran heterogeneidad entre los países en cuanto a la tipología de instituciones involucradas en el tema de

microfinanzas. En Nicaragua, el 80% de la actividad microfinanciera se concentra entre ONGs y dos instituciones financieras que son sociedades anónimas. En Honduras, la actividad microfinanciera se concentra en las cooperativas de ahorro y crédito, que tienen una presencia significativa en las zonas rurales. En El Salvador se observa gran diversidad de organizaciones involucradas en microfinanzas. En Guatemala existe una importante presencia de la banca y de las ONG, las cuales operan tanto en el área urbana como rural. Finalmente, en México la participación de los bancos en la actividad microfinanciera es limitada, pero existe una gran diversidad de actores dedicados al microcrédito.

La gran heterogeneidad entre los países respecto a la provisión de servicios financieros amerita una breve descripción por país de los principales actores, regulados y no regulados, todos involucrados en la oferta de servicios financieros. El sector regulado comprende bancos estatales y privados, así como empresas financieras, supervisados

¹² COMACREP, 2001

¹³ Banrural Q.911,560,300 y Bancafe Q.212,500,00, datos a finales de 2004 (Boletín de Microfinanzas, VICEMYPE).

¹⁴ Las cooperativas federadas son aquellas que pertenecen a alguna organización jurídica que las aglutina o a la que pertenecen.

¹⁵ Tomando en cuenta únicamente las cooperativas afiliadas a FACACH, que representan sólo 83 de las 230 cooperativas de ahorro y crédito, pero de las demás cooperativas no se dispone de información.

¹⁶ Federadas a FENACOAC y FEDECOAG.

¹⁷ En Honduras se refiere a cajas rurales, en El Salvador a cajas de crédito y en México a cajas solidarias y cajas populares.

por instancias del Estado central. En algunos países, también las cooperativas de ahorro y crédito están sujetas a la supervisión bancaria. Fuera del sector regulado se encuentran ONGs, las cooperativas de ahorro y crédito (en la mayoría de países), y las cajas rurales y bancos comunales.

Nicaragua

El sistema convencional está reglamentado por la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras (SIBOIF), y lo integran bancos comerciales y sociedades financieras. Entre ellos destacan tres. En primer lugar se ubica la Financiera Nicaragüense de Inversiones (FNI), un banco de segundo piso que fondea principalmente a la banca y administra algunos fideicomisos orientados a la población rural y también a la micro y pequeña empresa urbana y rural. En segundo y tercer lugar, el Banco ProCredit y la Financiera FINDESA,¹⁸ especializados en atender entidades y personas históricamente sin acceso a servicios financieros de la banca tradicional, y micro y pequeñas empresas a nivel urbano y rural. Ambos registraron un crecimiento significativo en los últimos cinco años.

El sector financiero no convencional está formado por las cooperativas de ahorro y crédito (CAC) y las ONGs dedicadas a actividades de microfinanciamiento. En este grupo se ubican unas 100 ONGs y 12 cooperativas afiliadas a la Central de Cooperativas Financieras. Un 20% de las ONGs están afiliadas a la Asociación de Instituciones Microfinancieras (ASOMIF). Las organizaciones especializadas en la atención de la micro y pequeña empresa¹⁹ reportaron una cartera colectiva de US\$ 269.2 millones y 380.408 clientes al 31 de diciembre del 2005 (Flaming et al., 2005).

¹⁸ FINDESA fue el primer banco de Nicaragua con enfoque de atención a la micro y pequeña empresa rural y urbana, y opera como banco desde 2002. Maneja una cartera de casi 30,000 clientes y US\$ 58 millones. PROCREDIT fue el segundo banco en Nicaragua con enfoque hacia este sector y opera como banco desde octubre 2005. Maneja una cartera de 45.000 clientes y US\$ 43 millones.

¹⁹ Incluye instituciones microfinancieras reguladas (PROCREDIT y FINDESA), las organizaciones afiliadas a ASOMIF y las cooperativas afiliadas a la Central de Cooperativas.

Pese a la falta de datos sobre la oferta rural microfinanciera, la evidencia circunstancial demuestra que se está aumentando la penetración de los servicios de crédito en el campo nicaragüense. Durante los últimos años se observa una rápida expansión hacia el norte y la zona central del país donde, según datos de la revista de ASOMIF, el 47% de la clientela atendida vive en zonas “rurales” (REDCAMIF, 2005). Este dato demuestra un avance en términos de acceso a los servicios financieros durante los últimos años. Sin embargo, un alto porcentaje corresponde a clientes “rurales” con características “urbanas”, en el sentido de que la clientela se encuentra en zonas peri-urbanas y realizan actividades de comercio y servicios. La cartera consolidada de ASOMIF colocada en actividades agropecuarias es el 31% del total, y representa el 16% de todos los clientes atendidos por ASOMIF. El actor más importante en cuanto a la oferta rural es el Fondo de Desarrollo Local (FDL), que representa el 34% de la cartera agropecuaria de ASOMIF. Esta organización atiende a 30,000 clientes en zonas rurales con créditos menores de 600 dólares. Tiene el 60% de su cartera centrada en la producción agropecuaria y un 50% de esa cartera a plazos mayores de 18 meses.

Honduras

Dentro del sistema financiero regulado hondureño existen dos bancos con una importante presencia en los mercados financieros rurales, BANHCAFE (privado) y BANADESA (estatal). El Banco Hondureño del Café (BANHCAFE), fundado en 1981 con capital de los propios productores de café, diversificó sus actividades ante la crisis del café para convertirse en un “banco de desarrollo”. El 80% de sus agencias se ubican en zonas rurales y el 65% de su cartera total (US\$ 40 millones) está colocada en áreas rurales. Sin embargo, en la actualidad sólo US\$ 12 millones se destinan al sector agropecuario, que incluye atención a pequeños productores. Antes del huracán Mitch (1998) esta cartera era mucho mayor, pero a raíz de este huracán la cartera se redujo por valor de US\$ 35 millones por motivo

de condonaciones. BANHCAFE está disminuyendo su presencia en el sector agropecuario por el impacto negativo que las políticas de condonaciones de deuda del gobierno tuvieron sobre su cartera.

Dentro del contexto de la banca formal pública, el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA) es la institución estatal financiera con mayor presencia en el área rural. Actualmente posee 24 agencias y 10 ventanillas en todo el país. Pero su presencia en las áreas rurales se ha visto disminuida por la situación del sector rural y sus resultados. En el año 2004 otorgó 4,733 créditos por un monto total de US\$ 32 millones, concediendo además 869 préstamos por un total de US\$ 1,56 millones de fideicomisos que maneja. El tamaño de los créditos otorgados con fondos propios está comprendido entre US\$ 750 y US\$ 15,000. Las cantidades erogadas por BANADESA no llegan ni al 1% de lo prestado por los bancos comerciales en su conjunto, por lo que su impacto no es tan significativo en las instituciones reguladas. Otro servicio financiero que presta BANADESA es el del seguro agrícola.

Fuera del sector bancario existen tres tipos de instituciones que trabajan en las áreas rurales: las cooperativas, las Organizaciones Privadas de Desarrollo Financiero (OPDF)²⁰ y otras intermediarias de menor tamaño y no reguladas como bancos comunales y cajas rurales.

Dentro del sector cooperativo hay 473 cooperativas de servicios mixtos y 230 cooperativas de ahorro y crédito. De éstas, 83 pertenecen a la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito Hondureño (FACACH), que funciona como organización de segundo piso y tiene una base consolidada de 530.000 asociados, de quienes el 48% son mujeres.

Las OPDF están fuertemente orientadas hacia la micro, pequeña y mediana empresa, tanto rural como urbana. Según CONAMIPYME (2004), se estima que existen unas 56, de

las cuáles 25 están afiliadas a la Red de Instituciones de Microfinanzas de Honduras (REDMICROH). La cartera consolidada de la red es de US\$ 55 millones y en total atienden 165,879 clientes. Según datos de REDCAMIF (2005), el 30% de su cartera es rural, aunque solamente el 5,3% se destina a las actividades agropecuarias.

Finalmente, existen de 3,319 entidades intermediarias rurales no reguladas, con una importante presencia en las zonas rurales más lejanas (Zamorano, 2000). La mayoría de ellas son cajas rurales (63%) y bancos comunales (29%) (Falck et al., 2005). Aunque a primera vista el impulso otorgado al desarrollo financiero del sector rural hondureño parece modesto, Nusselder (2005) reporta que la movilización de recursos a nivel de las cajas rurales, en términos de su contexto, no es nada despreciable.²¹ Se estima que cada caja posee entre US\$ 1,000 y US\$ 1,500, lo que implica que las 3,319 intermediarias podrían estar movilizando unos US\$ 3,5 millones en recursos de sus socios y clientes. Pero la importancia de cajas rurales y otras intermediarias no es exclusivamente financiera. Su principal activo es el potencial como proveedores de servicios financieros rurales a los hogares rurales pobres.

El Salvador

Dentro del sistema financiero regulado el Banco ProCredit es la institución financiera intermediaria privada con más penetración en el mercado rural, con el 22.3% de su cartera vinculada a actividades agropecuarias y pesca. Del total de operaciones vigentes a octubre del 2005, el 68% corresponde a montos menores a US\$ 1,000 y sólo el 3% de las operaciones están respaldadas por una garantía hipotecaria.

Fuera del sector bancario comercial, la Asociación de Organizaciones de Microfinanzas (ASOMI), que agrupa a

²⁰ La ley de OPDF fue aprobada en noviembre de 2000.

²¹ Se trataría de US\$ 1,200 por caja en ahorros y capital social internamente movilizado, con una participación promedio de 22 socios (Nusselder, 2005).

las ONG y tiene 54 mil clientes activos, sólo tiene el 4% de la cartera activa a mediados del 2005 colocada en actividades agropecuarias y forestales (REDCAMIF, 2005).

La red FEDECREDITO, que agrupa a las cajas de crédito, suma 140 mil clientes activos y FEDECACES 50 mil. ALPIMED, que agrupa organizaciones de apoyo a la micro y pequeña empresa, representa 13 mil clientes. Los cinco bancos comerciales suman 12 mil clientes activos.

Las instituciones microfinancieras ofrecen una amplia gama de servicios financieros y no financieros, como crédito y remesas (sobre todo cambio de giros). Pero las cooperativas de ahorro y crédito sólo pueden recibir ahorros de sus afiliados, y las ONG no están facultadas para recibir ahorros. En cuanto a seguros, apenas el 27% de las entidades los ofrece. El servicio de colectores, que es el pago de servicios públicos como la telefonía, agua o electricidad lo ofrece el 21% de las instituciones.

Guatemala

El Banco de Desarrollo Rural (BANRURAL) y el Banco del Café (BANCAFE) son los principales actores del sistema convencional en Guatemala que atienden a los mercados microfinancieros rurales. BANRURAL²² desempeña un rol protagonista, por los niveles de cobertura y por la profundización que ha logrado alcanzar, así como por la filosofía, enfoque de trabajo y valores institucionales. Su principal objetivo es apoyar unidades económicas no atendidas por la banca tradicional, como la microempresa y los micro y pequeños agricultores, ofreciendo productos crediticios tales como crédito de consumo, crédito para la micro y pequeña empresa, y crédito agropecuario. BANRURAL cerró el año fiscal 2004 con casi 760,000 créditos concedidos, de los cuales el 70%

²² BANRURAL es producto de un proceso de reestructuración del BANDESA. Fue organizado como sociedad anónima con participación accionaria de varios sectores de la sociedad civil, como el movimiento cooperativo, organizaciones mayas, organizaciones no lucrativas, organizaciones de micro y pequeñas empresas, ex-trabajadores del BANDESA (ya liquidado) y público en general.

se ubica en microempresas, lo que equivale a unos US\$ 20,8 millones. El banco opera con 305 centros de servicio, la mayoría de ellos ubicados en las cabeceras municipales y departamentales.

BANCAFE también tiene un papel importante en el financiamiento de la micro y pequeña empresa y el sector rural a partir de 1999, siendo el único banco privado que ofrece atención especializada a la micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME). Recientemente inició un fuerte proceso de expansión hacia los departamentos del interior del país. Actualmente, el 10% de la cartera del banco está colocada en MIPYME, lo que equivale a unos US\$ 38,5 millones, aunque casi el 100% está dedicada a comercio y servicios. La atención a microempresarios agrícolas es limitada y el rubro agropecuario carece de atención, ya que el banco no quiere exponerse a los riesgos propios del sector. A esto se agrega la falta de atención especial para clientes en el medio rural cuyo acceso al sistema financiero formal se encuentra dificultado por su status económico, social o cultural (idioma).

Las principales organizaciones que atienden las áreas rurales dentro del sistema financiero no convencional son las afiliadas a la Red de Instituciones de Microfinanzas de Guatemala (REDIMIF),²³ que agrupa a 22 instituciones con cobertura en todo el país y que poseen mayor nivel de especialización en microcrédito. REDIMIF es la red regional que, según las estadísticas, tiene mayor presencia en los mercados rurales con un 60% de su cartera (US\$ 71,7 millones a 30 de junio de 2005) colocada en áreas rurales. A pesar de la presencia de todas estas instituciones en el área rural, sólo el 8,2% de su cartera consolidada está colocada en el sector agropecuario y forestal (REDCAMIF, 2005). Entre las organizaciones presentes en zonas rurales marginales de Guatemala están REFICOM, Fundación CRY SOL, SHARE, FAFIDESS, FADE, FUNDEA, RAÍZ, GÉNESIS

²³ FINDESA fue el primer banco de Nicaragua con enfoque de atención a la micro y pequeña empresa rural y urbana, y opera como banco desde 2002. Maneja una cartera de casi 30,000 clientes y US\$ 58 millones. PROCREDIT fue el segundo banco en Nicaragua con enfoque hacia este sector y opera como banco desde octubre 2005. Maneja una cartera de 45.000 clientes y US\$ 43 millones.

EMPRESARIAL y FONDESOL. En la franja norte del país se ubican una serie de asociaciones civiles y cooperativas de ahorro y crédito que, con apoyo de la cooperación internacional (en particular la Unión Europea) lograron una cobertura significativa a nivel de municipios.

Una red de instituciones de base comunitaria y con exclusiva participación en el área rural de Guatemala es la Red Financiera de Asociaciones Comunitarias (Red FASCO), que agrupa siete organizaciones con presencia en los departamentos de Quiché, Sololá, Totonicapán, Quetzaltenango, Huehuetenango y Suchitepéquez. En conjunto cuentan con una cartera de US\$ 5,8 millones y 5,649 clientes (diciembre de 2004). Su cartera está colocada principalmente en comercio, artesanía, servicios e infraestructura, y sólo el 7% se dedica a la agricultura (Red FASCO, 2005).

En el sector cooperativo rural existen dos actores principales. El primero son las cooperativas afiliadas a la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FENACOAC), cuya cartera, a diciembre del 2004, era de US\$ 146 millones y 71,381 clientes.²⁴ En segundo lugar están las cooperativas agrícolas afiliadas a la Federación de Cooperativas Agrícolas (FEDECOAG), que agrupan a unas 35 mil personas y tienen una cartera de unos US\$ 1,6 millones, además de la administración de un fideicomiso por US\$ 655,000.

En todo el territorio guatemalteco existen numerosas otras organizaciones de productores, asociaciones comunales y asociaciones de desarrollo que, por lo general, operan en el ámbito local sin acceso a representatividad gremial o sin tecnología avanzada, pero que sí juegan un rol importante en el financiamiento rural. En su mayoría surgieron de la implementación de diferentes proyectos de desarrollo de la cooperación internacional, pero su existencia está amenazada por las tendencias entre agencias cooperantes de apoyar sólo a organizaciones con alto potencial de crecimiento.

²⁴ Según datos del Ministerio de Economía.

México

En comparación con los países centroamericanos, en México hay una presencia muy fuerte del Estado como actor y ejecutor de programas de microcrédito y crédito rural. El Estado actúa tanto como actor de segundo y de primer piso, a veces compitiendo con las mismas IMFs que pretende desarrollar.

Dentro del sistema financiero convencional en las zonas rurales destacan tres instituciones: Financiera Rural (FINRURAL), Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) y el Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI).

FINRURAL, creada en el año 2002, busca el fortalecimiento de las intermediarias financieras rurales a través de financiamiento y asistencia técnica. Para ello cuenta con un patrimonio de US\$ 1,800 millones y una disponibilidad para colocación de US\$ 1,200 millones provenientes de la cartera sana de BANRURAL. En octubre del 2005 operaba en el primer piso con 97 agencias que manejaban una cartera de 150 mil créditos. En la actualidad trabaja con 28 uniones de crédito, un almacén general de depósito y 120 “dispersores de crédito”²⁵. La cartera de FINRURAL asciende a US\$ 1 mil millones, de la cual en el año 2004 colocó directamente un 72% y el resto lo hizo a través de intermediarias. El objetivo para el año 2005 es 60% y 32% respectivamente, y para el 2012 de 20 y 80%.

Los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) tienen 50 años de existencia y son uno de los instrumentos más estables para el financiamiento agrícola. Cuentan con un patrimonio propio de US\$ 8,000 millones, colocan US\$ 4,700 millones y constituyen el mecanismo más amplio de intervención del Estado en el sector rural. Los FIRA han propiciado la intermediación financiera de entidades como las “parafinancieras” (comerciantes,

²⁵ Organizaciones de productores, reconocidas como agentes de gestión y recuperación del crédito que atienden a sus miembros.

proveedores de insumo, y acopiadores) y los “agentes procrea” (despachos de consultores habilitados como intermediarios financieros), y últimamente están incursionando en el mercado rural no agropecuario.

BANSEFI, por otro lado, es una pieza clave en la estrategia gubernamental. Nació con tres mandatos: incrementar la captación de ahorro, administrar programas de apoyo temporal para intermediarias financieras, y desarrollar una plataforma tecnológica que los convierta en el banco de las cajas de ahorro. Para ello cuenta con una red de 540 sucursales, el 40% de las cuales está en zonas con poblaciones de menos de 25 mil habitantes. Además, ha pasado de 850 mil cuentas en 2001 a 3,2 millones de cuentas en la actualidad, manejando depósitos por valor de unos US\$ 480 millones. A pesar de su presencia en todo el territorio nacional, su papel en zonas rurales ha sido limitado. Muchas de sus sucursales, aunque se encuentran en zonas de menos de 25 mil habitantes, no atienden productores en el campo.

El sector financiero no bancario en México está compuesto por una gran diversidad de actores (ver cuadro 2.8). El segmento asociativo contempla las uniones de crédito, las sociedades de ahorro y préstamo (SAP), las cooperativas de ahorro y crédito, las cajas populares y las cajas solidarias. Estas organizaciones asociativas se agrupan en el denominado Sistema de Ahorro y Crédito Popular (SACP). Se estima que en el año 2001 el SACP estaba constituido por 657 entidades con 2,598 mil socios y disponía de US\$ 1,600 millones en activos. Aunque no existen datos estadísticos claros al respecto, el SACP tiene una orientación y metodología principalmente urbana.

A ellos hay que agregar unas 200 microfinancieras fundamentalmente urbanas, y un fuerte grupo de “dispersores de crédito” entre los cuales se pueden identificar al menos 38 figuras asociativas y de organización económica rural, algunos de ellos también denominados “agentes parafinancieros” en un número superior a los 300 y con al menos 180 mil acreditados.

Cuadro 2.8 Tipo y cantidad de intermediarias

Intermediarios	Entidades (No.)	Socios (No.)
Uniones de crédito	32	19,000
SAP	11	675,000
Sociedades cooperativas	157	1,081,000
Cajas solidarias	210	190,000
Cajas populares	247	633,000
TOTAL	657	2,598,000

Fuente: COMACREP 2001

Para abarcar a los sectores mayoritariamente rurales de pocos ingresos se crearon en 1993 las cajas solidarias, entidades de ahorro y crédito local cuyo fondeo proviene del programa de crédito “apoyo a la palabra” de SEDESOL. Por otro lado, las cajas populares fueron creadas hace 50 años en zonas urbanas y su cartera fue construida con fondos propios. Actualmente existen unas 247 cajas populares y 210 cajas solidarias. Tienen un alto grado de liquidez relacionado con problemas de colocación de nuevos préstamos. Esto se debe, a su vez, a la poca diversificación y la rigidez de sus productos, la falta de tecnologías de colocación apropiadas, una actitud cautelosa, y la carencia de un fondeo de largo plazo.

Además de estas organizaciones, existe otro tipo de organización en México que son las llamadas SOFOLES (Sociedades Financieras de Objeto Limitado). Ellas se sitúan mayormente en el sector automotor y de vivienda. De las 52 SOFOLES, sólo cuatro ofrecen servicios financieros a sectores de bajos ingresos. COMPARTAMOS es la única intermediaria microfinanciera con penetración en las zonas rurales, aunque no otorga créditos para actividades agropecuarias ni a microempresas agrícolas, ya que su metodología y sus productos son meramente urbanos (Gutiérrez, 2004). Es la más grande de América, y está en trámites para convertirse en un banco. Tiene una clientela de casi 300,000 personas y el 90% de las sucursales en zonas rurales. En el régimen actual, las SOFOLES no pueden captar ahorros.

III. Estado de políticas públicas por país

Las políticas públicas sobre finanzas rurales en Mesoamérica se caracterizan por una fuerte heterogeneidad debido a las particularidades de la historia económica y política de cada país, pero también debido a que existen pocos espacios para el intercambio de lecciones aprendidas y la coordinación de políticas en materia de (micro) finanzas rurales en la región.

Este capítulo presenta, para cada uno de los cinco países objeto de estudio, las tendencias y políticas que favorecen y que desincentivan u obstaculizan la profundización de los mercados financieros rurales, con el objetivo de obtener una visión global de la situación de las políticas públicas sobre finanzas rurales en la región.

entre las instancias estatales involucradas en las finanzas rurales. La figura 3.1 muestra la situación actual del sector. Destaca la poca especialización de las instituciones públicas encargadas del financiamiento público y la mezcla de instrumentos (tanto crédito como transferencias o donaciones) que utilizan. A la derecha de la gráfica se ubican las instituciones que operan por medio de crédito y en el lado izquierdo las que operan por medio de transferencias. En el segundo piso, canalizando recursos vía crédito a intermediarios financieros regulados y no regulados, se ubican la FNI, el IDR, y el FCR. Estas dos últimas instituciones también actúan como proveedoras de crédito al nivel de primer piso. Finalmente, el IDR también actúa a nivel de primer y segundo piso mediante transferencias.

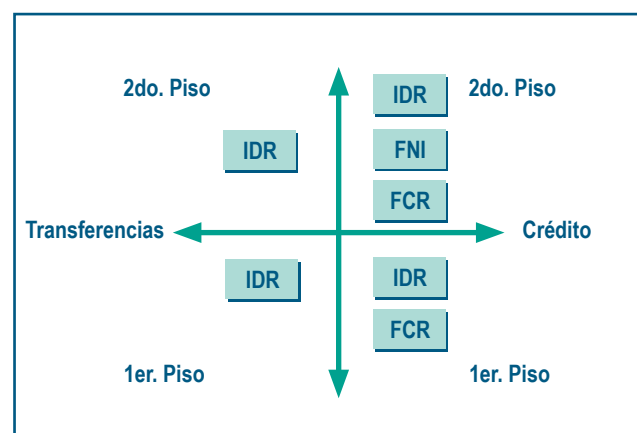
3.1 Nicaragua

Factores a favor del desarrollo financiero rural

En Nicaragua hay varias instancias gubernamentales involucradas en finanzas rurales. La Financiera Nicaragüense de Inversiones (FNI), el Fondo de Crédito Rural (FCR) y el Instituto de Desarrollo Rural (IDR) son instituciones estatales que canalizan recursos desde el segundo piso (vía crédito a intermediarios financieros). También operan con fondos financieros el Ministerio de Fomento Industria y Comercio (MIFIC), el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA) y el Ministerio Agropecuario Forestal (MAGFOR).

Uno de los principales problemas en Nicaragua es la poca coordinación de las actividades y la multiplicidad de roles

Figura 3.1 Participación del Estado en el financiamiento rural



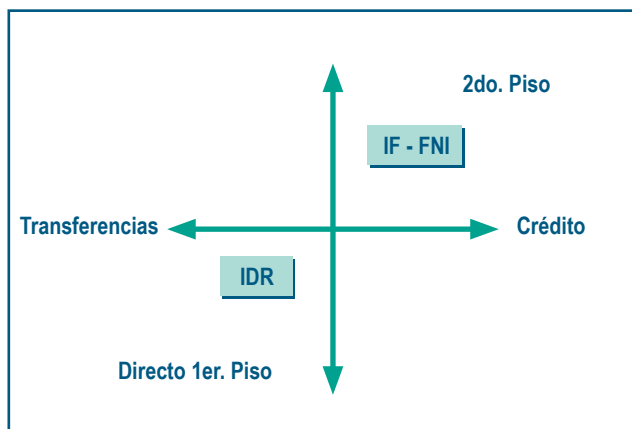
Fuente: SETEC

El Gobierno, por medio de la Secretaría Técnica de la Presidencia (SETEC), ha presentado una propuesta de reforma para mejorar la coordinación entre agencias y aumentar la especialización de éstas, racionalizando las intervenciones estatales. La figura 3.2 presenta la estrategia



propuesta, que contempla que la FNI opere como institución de fomento y maneje la intermediación financiera en el nivel de segundo piso, mientras el IDR manejaría las transferencias no reembolsables a nivel del primer piso.

Figura 3.2 Estrategia y ordenamiento del Estado en el financiamiento rural²⁶



Fuente: SETEC

Esta reestructuración de las operaciones del sector micro-financiero rural afectaría a las tres instituciones estatales que canalizan recursos desde el segundo piso. En primer lugar, la FNI se constituiría en una banca de fomento y asumiría, entre otras, tareas de fortalecimiento del sector financiero no convencional, y contemplaría procesos de fondeo, fortalecimiento institucional y calificación de riesgo. En segundo lugar, el FCR se convertiría en un brazo de la FNI con miras a mejorar sus productos y eficiencia, restringiendo su papel de segundo piso. Tercero, el IDR se transformaría en una organización especializada en el manejo de transferencias no reembolsables al servicio de la población rural pobre.²⁷

²⁶ IF-FNI = Intermediario Financiero FNI.

²⁷ Junto al intento de racionalizar el panorama de servicios financieros (reembolsables o no), desde el primer y el segundo piso, se está llevando a cabo en Nicaragua el debate sobre la idoneidad de las actuales organizaciones en seguir ofreciendo servicios en una modalidad conceptualmente desfasada (tal como la eventual posición del FCR en la oferta de servicios al primer piso) o el carácter híbrido de las transferencias bajo responsabilidad del IDR. Ambos han venido jugando un papel de proveedor de fondos reembolsables en el segundo piso. Sin embargo, mientras que la FNI no se haya firmemente posicionado en el segundo piso, atendiendo a intermediarias no reguladas, será difícil racionalizar la oferta desde el segundo piso bajo techo de la FNI.

La reestructuración del modelo de intervención estatal se complementa con una visión de Estado que abarca (a) políticas anti-pobreza, (b) políticas rurales, (c) fomento del mercado financiero y (d) políticas en materia de legislación.

a. En materia de políticas anti-pobreza, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) forma parte de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) acordada para lograr la inclusión de Nicaragua en la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC). La estrategia se sustenta en cuatro pilares: crecimiento económico de base amplia y reforma estructural, mayor inversión en capital humano, protección de grupos vulnerables, y gobernabilidad y desarrollo institucional, e incluye lineamientos sobre financiamiento rural que tienen como objetivo mejorar el acceso de los estratos pobres a servicios financieros.

b. La política de desarrollo rural se plasma en el PRORURAL y entre sus componentes destaca el de “financiamiento y otros servicios financieros”. El resto de componentes y áreas de intervención del programa son: innovación tecnológica, sanidad agraria, desarrollo forestal sostenible, inversiones en infraestructura, modernización y fortalecimiento institucional, políticas agropecuarias – forestales y ciertas áreas de intervención transversal.

c. En las políticas del fomento del mercado financiero, a finales del año 2005 entró en ejecución el Proyecto de Acceso Generalizado a Servicios Financieros (PAGSF). Su objetivo principal es mejorar el acceso de hogares de bajos ingresos y de micro y pequeño empresarios a servicios financieros suministrados por instituciones micro-financieras. La oferta de financiamiento para el sector productivo sobre dos años es de US\$ 68 millones, de los cuales un 15% son fondos no reembolsables.

d. En el ámbito legal se plantea el mejoramiento del marco reglamentario mediante proyectos de ley sobre garantías reales mobiliarias, fideicomisos,

arrendamiento y factoraje, insolvencia y sociedades de garantía recíproca.

Además de estas políticas, existen una serie de programas adicionales de apoyo a los sectores de microempresa y a las entidades que ofrecen servicios de microcrédito.

Factores en contra del desarrollo financiero rural

Aunque Nicaragua presenta muchas iniciativas nuevas en materia de políticas públicas para mejorar la atención del sector financiero al medio rural, en la práctica la implementación de todas estas iniciativas ha sido complicada, debido principalmente a los problemas políticos y económicos que enfrenta el país. Un estudio del FIDA (Connally, Crowley y O'Neill, 2004) evalúa la implementación de las ERP en Nicaragua y Honduras, y refleja que la implementación de la estrategia en el sector rural ha sido decepcionante hasta la fecha, y que las políticas públicas implementadas durante las últimas dos décadas no han beneficiado a los pobres rurales.

Los problemas de eficiencia de las instituciones involucradas en el tema de finanzas rurales y la falta de una visión unificada en el ámbito estatal del camino a seguir provoca serias limitaciones para lograr una mayor profundización de las finanzas rurales.

Los problemas de eficiencia dificultan la implementación del nuevo enfoque estratégico planteado anteriormente ya que las instituciones no están preparadas para cumplir el papel que se les ha asignado en el re-mapeo público institucional. Un claro ejemplo es el de la FNI, que hasta la fecha cuenta con limitaciones legales para otorgar financiamiento a intermediarias financieras no reguladas y que con sus propios fondos sólo puede financiar a la banca. Además, sus procesos y requerimientos administrativos y legales obstaculizan el financiamiento de los sectores de

menos recursos. La normativa a que está sujeta la FNI aplica en particular a garantías y su respaldo de cartera, según procesos administrativos hechos para la banca y no para intermediarias microfinancieras, no reguladas hasta la fecha.

La falta de consenso entre el gobierno y la asamblea legislativa obstaculiza la creación de un marco regulatorio que se ajuste a las necesidades y características de la industria microfinanciera, incluyendo a las ONGs y las cooperativas. En Nicaragua, las microfinancieras “gozan” de la reputación de usureros, por lo que están sujetas a la Ley 374 que impone un máximo a las tasas de interés cobradas a la clientela. Esta restricción socava la competitividad del sector microfinanciero y reduce la transparencia de sus transacciones. Adicionalmente, tiene un impacto negativo en el crédito rural por cuanto los riesgos de esta legislación inducen a una mayor rotación de cartera en términos de plazo y una minimización del riesgo. Además, otra restricción es la limitación en la movilización de ahorros, que el anteproyecto de ley de microfinanzas sólo permite en determinados casos y en volúmenes muy bajos.

La ley en discusión no permite ahorros en ningún caso ni tamaño y el riesgo es quedar en el peor de los mundos, con regulación, sin ahorros y con techos en las tasas de interés, pese a su importancia como servicio para la clientela de las áreas rurales y como fuente de capital de trabajo de las organizaciones que trabajan en esas zonas.

Todos estos elementos han creado un entorno desfavorable para las finanzas no bancarias y han derivado en una ausencia de intermediación financiera en las áreas rurales. El problema es que mientras siga existiendo oposición a la movilización de recursos de ahorro bajo modalidades de organización, gestión y rendición de cuentas en el ámbito local, persistirá también la dependencia casi total de los recursos externos como fuente exclusiva de financiamiento para las unidades productivas.

3.2 Honduras

Factores a favor del desarrollo financiero rural

El documento “Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras 2004-2021. Una Alianza Compartida para el Desarrollo del Campo” elaborado por la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG) incluye entre las ocho políticas que explicita el documento de financiamiento rural. Su objetivo es solucionar algunos de los problemas de financiamiento de la población rural como la garantía de créditos, la caída de los precios del café, la baja rentabilidad de muchos proyectos agrícolas, y la imposibilidad del sector campesino de acceder al financiamiento en condiciones adecuadas a su realidad, lo que se acentúa en el caso de las mujeres productoras. Entre los instrumentos que la política propone fortalecer para disminuir los riesgos del sistema financiero y de los productores encontramos el seguro agrícola y los fondos de garantías.

Las políticas de la SAG expresadas en el documento anterior, buscan mejorar la competitividad y aumentar las exportaciones agroalimentarias²⁸. Para implementar estas políticas se formó un gabinete agroalimentario con el fin de armonizar políticas y acciones. Este gabinete coordinará las acciones de los sectores financieros convencionales y no convencionales, e integrará representantes de la Comisión Nacional de Banca y Seguros (CNBS), cooperativas, ONGs y otros actores del financiamiento rural.

En el ámbito del financiamiento rural, el documento de política considera las siguientes medidas de responsabilidad multi-sectorial:

- Resolución del problema de sobreendeudamiento.

²⁸ La SAG realiza varias acciones para canalizar recursos a los pequeños productores. Uno de ellos mediante un fideicomiso que pretende beneficiar a 3,000 productores, desde pequeños (menos de 25 mz.) hasta medianos (50 mz.). El mecanismo financiero se maneja a través de BANHPROVI por un monto equivalente a US\$ 13,2 millones.

- Fortalecimiento del sistema estatal de financiamiento.
- Diseño de una estrategia y los mecanismos para ampliar y fortalecer el sistema no tradicional de financiamiento rural y reducir las tasas de interés.
- Diseño de mecanismos para facilitar la constitución de garantías complementarias y para atraer inversiones hacia el sector.
- Reorganización y fortalecimiento del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA).
- Puesta en marcha de un Fondo Nacional para el Desarrollo Agroalimentario y Rural y un Fondo de Reconversión y Modernización Productiva.

Con las políticas propuestas se pretende “limpiar” la historia de financiamiento rural que ha sido contaminado por un pasado de condonaciones de deudas y una cultura de no pago. A través de las medidas propuestas se busca desarrollar un esquema financiero basado en las reglas de mercado.

Otro elemento que ha aportado al ordenamiento del sistema financiero ha sido la aprobación de la ley de OPDFs, los avances en la implementación de la normativa prudencial y los esfuerzos realizados al interior de la CNBS para implementar el nuevo marco regulatorio. Dentro de la Comisión opera una unidad especializada con un equipo profesional en expansión. Ese dinamismo ha sido manejado por la Superintendencia de Bancos, la cual ha participado en los procesos de negociación y búsqueda de consenso con las organizaciones privadas involucradas.

Además de la SAG y la CNBS, un actor político importante en el ámbito del financiamiento rural en Honduras es PRONADERS (Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible). Iniciado en el año 2000, actualmente es el ente más focalizado en el desarrollo de políticas rurales.

PRONADERS busca aplicar un enfoque de desarrollo participativo, en donde las comunidades tienen un papel central en el diseño y el desarrollo del programa.

FONADERS, el brazo financiero del Programa, ejecuta proyectos de desarrollo rural y ha recogido carteras de proyectos ya finalizados que enfrentaban problemas de mora. El programa más grande que ejecuta es PRONADEL, actualmente paralizado. En forma indirecta, FONADERS ha invertido más de US\$ 10,7 millones en proyectos de inversión en infraestructura productiva del sector agropecuario. FONADERS busca convertirse en una entidad especializada de segundo piso para entregar servicios micro-financieros y asistencia técnica a instituciones de primer piso. Sin embargo, la institución pasa por un proceso de formación inicial y está lejos de lograr un desarrollo y consolidación institucional que le permita ejecutar su mandato de una forma eficaz (FOROLAC, 2004).

La Comisión Nacional para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CONAMIPYME), adscrita a la Secretaría de Industria y Comercio, es una instancia interinstitucional de coordinación de los esfuerzos del gobierno y el sector de micro, pequeña y mediana empresa rural y urbana. Es una iniciativa innovadora para coordinar los esfuerzos públicos con los de las instituciones de la sociedad civil. Su misión es apoyar la estabilización y generación de empleo de las micro y pequeñas empresas hondureñas, de tal manera que logren mayor competitividad de sus productos.²⁹

Entre los comités que operan en CONAMIPYME se encuentra el de servicios financieros, que se concibe como un espacio de diálogo para articular el trabajo de las diferentes entidades públicas y privadas que brindan servicios financieros a la MIPYME. Este comité ha definido un programa cuyo objetivo es mejorar el acceso a servicios financieros de los actores en el sector micro-empresarial, a través de

proyectos de apoyo a la innovación, la oferta de servicios y el marco institucional y jurídico de servicios financieros. El programa pretende contribuir a una mayor cobertura geográfica y a una oferta adecuada para el sector, en particular para financiar actividades de corto y largo plazo, capital de trabajo e inversión.

Factores en contra del desarrollo financiero rural

Los principales vacíos detectados para lograr una mayor profundización de los servicios rurales en la población rural más pobre son:

- a. La existencia de enfoques de desarrollo basados en conceptos de subsidios.
- b. La contaminación del mercado debido a las políticas de condonación.
- c. La falta de disponibilidad de fondos y fondeo ágil.
- d. La ineficiencia de bancos de segundo piso como el BANHPROVI y FONADERS, que no responden a las necesidades de las instituciones financieras rurales.
- e. La reglamentación existente para las reservas para créditos con garantías reales, que encarece los créditos para la población sin este tipo de garantía.³⁰
- f. La asimetría de los sistemas de encaje para zonas rurales.

Las políticas dirigidas al mejoramiento de las zonas rurales corresponden, generalmente, a *esquemas asistencialistas*, basados en programas que trabajan con donaciones o créditos subsidiados. Esto crea distorsiones, puesto que frecuentemente quien recibe estos fondos no tiene clara la

²⁹ Ver contraportada del documento: Acceso al Crédito MIPYME. CONAMIPYME (2005). Ver el anteproyecto de Política para el apoyo a la competitividad de las MIPYMEs, en discusión en el Congreso Nacional (2005).

³⁰ Los reglamentos estipulan una política de reservas más exigente para la cartera que no está respaldada con garantías reales.

diferencia entre ambas modalidades y puede pensar que no es necesario devolver el crédito.

Otra característica de estos programas son sus *políticas de condonaciones*, que crean una cultura de no pago en las zonas rurales. Además, los subsidios representan una competencia desleal para la expansión y el desarrollo eficiente de las instituciones microfinancieras en las zonas rurales. Como resultado, las instituciones microfinancieras se resisten a entrar en éstas zonas y, sobre todo, a involucrarse en el sector agropecuario, que es el más afectado por las condonaciones.

La falta de eficiencia y efectividad de los *fondos de segundo piso* que fondean a las IMF en las zonas rurales es otro vacío importante, en una situación similar a la observada en Guatemala. BANHPROVI y FONADERS son las instituciones encargadas de gestionar los fideicomisos de estos fondos, pero se caracterizan por un alto grado de ineficiencia y por no responder a las necesidades de la población productora rural.

Además de los obstáculos mencionados anteriormente, algunos vacíos que obstaculizan la profundización de los mercados financieros rurales se deben a la existencia de un marco *regulatorio* financiero inadecuado, particularmente en lo que respecta a sistemas de garantías y encaje.

Los actuales reglamentos sobre *garantía* estipulan que los créditos no respaldados con una garantía real se califican como categoría dos, lo que exige por ley una reserva del 30% al momento de la mora, mientras que la categoría uno (garantía real) no requiere más reserva que la mora real. Esta normativa es para los bancos comerciales y no es aplicable al microcrédito, pues la norma para las OPDF reguladas es de establecer las reservas por el tiempo de mora y no por la garantía. Estas reservas varían desde el 3% para antigüedad de mora de 1 a 30 días hasta el 100% de reserva para créditos como mora mayor a 120

días. Dado que la población de las zonas rurales, y especialmente de las zonas menos favorecidas, carece de garantías reales, estas provisiones representan un factor de costo anticipado. Además, el Banco Central requiere un encaje del 10% sobre los depósitos en las zonas rurales, lo cual también encarece el crédito y actúa como desincentivo a la inversión en el sector rural.

Otro limitante para el desarrollo del sector microfinanciero es el tope en las tasas de interés que impone la ley de las OPDFs. Estos límites al aumento la tasa de interés crean serios problemas a las IMF para lograr la sostenibilidad financiera, tal como hemos visto en el caso de Nicaragua. Las IMF de las zonas rurales requieren libertad para desarrollarse como organizaciones eficientes y lograr bajar los costos totales – tasa de interés más el costo de transacción – para la población meta.

El marco regulatorio actual tampoco promueve el desarrollo de los SIFAR (Sistemas de Financiamiento Alternativo Rural). Estas organizaciones locales podrían servir como punto de partida para iniciar la construcción de un modelo más inclusivo con la población rural de escasos recursos. Sin embargo, actualmente están regulados por la ley del sector social de la economía, que guarda poca coordinación con temas financieros. Más preocupante es que el gobierno parece no tenerlos en cuenta en la formulación del enfoque y programas sectoriales.

Por otra parte, la ventaja del vacío legislativo en Honduras es que los SIFAR pueden fomentar el ahorro ya que aunque no está regulado, tampoco está prohibido, a diferencia del caso de Nicaragua. Por tanto, estos no están declarados “fuera de la ley” al ejercer sus funciones de intermediación. Si bien su cobertura local queda en muchos casos limitada debido a restricciones estatutarias internas, su potencial de expansión y profundización es significativo. Esta modalidad de financiamiento local muestra que la intermediación local ofrece una alternativa a los programas de financiamiento externo.

3.3 El Salvador

Factores a favor del desarrollo financiero rural

El Salvador es uno de los países de la región centroamericana con mayor dinamismo en la implementación de políticas públicas de apoyo a la MIPYME, aunque no necesariamente tienen un enfoque rural. Este dinamismo se explica por tres factores: la publicación del Libro Blanco de la Microempresa, la creación de la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) y la aprobación de la Ley de Instituciones Financieras No Bancarias.

El Libro Blanco de la Microempresa se publicó en 1997 y realizó una cuantificación y caracterización de las MIPYME que contribuyó a dar visibilidad al aporte de la micro y pequeña empresa a la economía del país y a fomentar una visión de conjunto sobre la necesidad de políticas de apoyo al sector.

La CONAMYPE se instauró en 1996 con el objetivo de favorecer la expansión de los programas de microcrédito y concentrar el rol del Estado en un tercer piso de operación. Es decir, bajo el modelo de intervención propuesto, se le asigna al Estado un rol evaluador, regulador y normativo en los servicios financieros y no financieros de desarrollo empresarial³¹. A su vez, les otorga a instituciones privadas de vocación intermediadora las funciones de segundo piso. Por último, en el primer piso, se concentran las instituciones proveedoras de servicios de desarrollo al sector de micro y pequeñas empresas. El enfoque de CONAMYPE no se orienta de forma exclusiva al medio rural, puesto que las MIPYME rurales son pocas (19%), pero su modelo fomenta una gradual expansión de los servicios de apoyo del medio urbano al medio rural.

³¹ Ver más detalles del modelo de intervención de CONAMYPE en el informe de país.

El relativo éxito de las políticas de CONAMYPE se debe a los siguientes factores:

- a. Visión de conjunto de los actores involucrados, facilitando la continuidad de las políticas públicas y el desarrollo de experiencias prácticas.
- b. Creación de una institucionalidad para el apoyo a las MIPYME con un nivel de especialización en temas de capacitación, información, financiamiento y fondos de garantía. En este proceso están involucrados todas las instituciones que se pueden observar en la figura 3.3.
- c. Respeto y complementariedad de los diferentes actores involucrados.
- d. Centralización del tema de financiamiento en una instancia especializada (BMI)³².
- e. Delimitación del rol de todos los actores (Estado, organizaciones intermediarias, universidades, centros de capacitación, entre otros).

La figura 3.3 ilustra la evolución de las instituciones de apoyo creadas para el fortalecimiento del sector MIPYME, donde cada institución se ha especializado en un área específica, y se relaciona directamente con el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI), que actúa como instancia especializada en el nivel de segundo piso para el tema de financiamiento.³³ CONAMYPE no forma parte de esta figura ya que es un órgano rector y opera en el nivel estratégico, mientras que las instancias ilustradas en la figura trabajan

³² Si bien es cierto la importancia del BMI en la coordinación de acciones y políticas, desde el punto de vista de su rol articulador como entidad financiera de segundo piso, está limitada por las restricciones de no prestar a entidades no reguladas, salvo a través de fideicomisos. En términos del monto de cartera alcanza cerca de \$8 millones a entidades no reguladas, que es muy bajo en relación con la cartera total. Solo en ASOMI se manejan \$66 millones, y la mayoría de sus créditos son a cajas de ahorro y crédito, cuya prioridad es el crédito de consumo.

³³ El BMI incorporó parte de los programas de cooperación internacional, por ejemplo del Programa FOMMI de la Unión Europea. También procedió a la creación del fideicomiso FYDEMYPE y de FUNDAMICROS, vía en que se institucionalizan las áreas del desarrollo y la capacitación en información y tecnología microfinanciera.

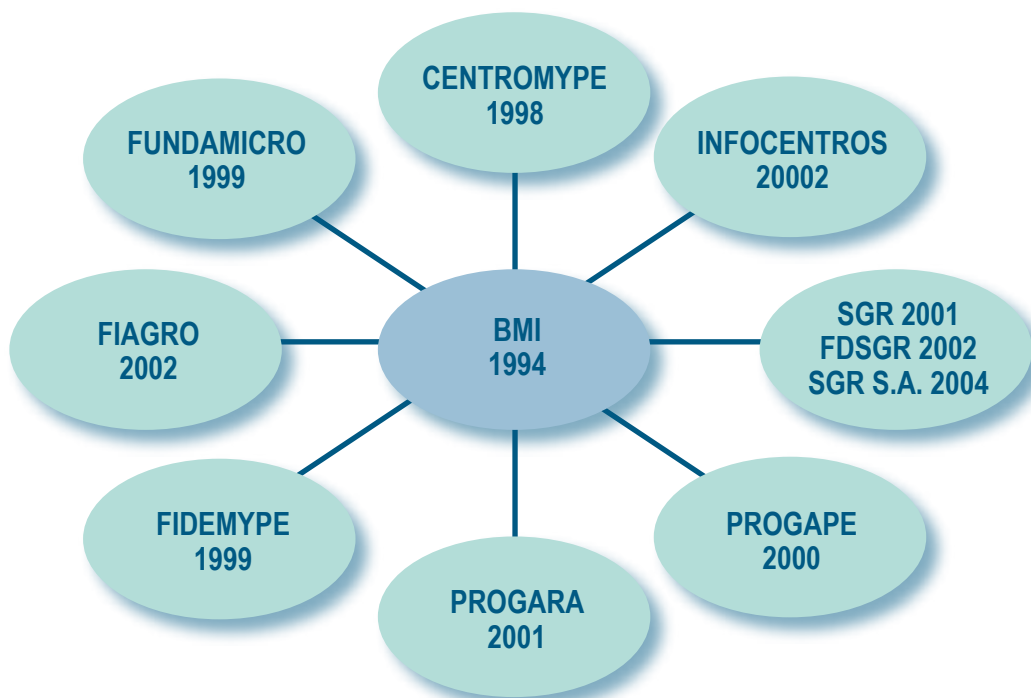


en líneas específicas de apoyo y de una u otra forma están vinculadas al BMI.

Las características de cada institución son:

- CENTROMYPE es la instancia encargada de brindar asesoría técnica, principalmente para la inserción en el mercado exportador.
- INFOCENTROS es una red de acceso que brinda asesoría para inversión, financiamiento y desarrollo de nuevos mercados.
- Sociedades de Garantías Recíprocas (SGR) otorgan avales, fianzas y otras garantías para dar acceso al crédito a las micro, pequeñas y medianas empresas que no tienen garantías formales que ofrecer a las instituciones financieras.
- PROGARA es un fondo de garantías para inversiones agropecuarias, mayormente utilizado para garantizar la producción de café dados los bajos precios entre 2001 y 2004.
- PROGAPE es un fondo de garantías para inversiones en pequeña empresa.
- FIDEMYPE es un fideicomiso creado para que microfinancieras no reguladas por la SSF puedan acceder a fondos del BMI.
- FUNDAMICRO es una fundación para fortalecer las instituciones microfinancieras.
- FIAGRO (Fundación para la Innovación Tecnológica Agropecuaria) se dedica al fomento de actividades agropecuarias.

Figura 3.3 Instancias de apoyo a la MIPYME, El Salvador



Fuente: Elaboración propia

La Ley de Intermediarias Financieras No Bancarias, adoptada en el año 2000-2001, es un primer paso para el desarrollo de las instancias financieras no bancarias. Esta ley ha sido la primera iniciativa en la región con esta orientación,

que ha permitido reforzar la normativa y regulación del sector financiero no bancario, y ha situado bajo un mismo marco legal tanto las instituciones microfinancieras como las cooperativas de ahorro y crédito.

Recuadro 2

Integración de política social y financiera mediante el Programa “Oportunidades”

El Programa Oportunidades es una estrategia integral de atención a las familias en extrema pobreza. Tiene tres ejes fundamentales de intervención:

- a. Red Solidaria, de acciones focalizadas a familias que viven en condiciones de extrema pobreza en municipios priorizados e incluye transferencias condicionadas a la madre del hogar, capacitaciones y corresponsabilidades.
- b. Red de Servicios Básicos, de fortalecimiento de la oferta de servicios básicos en educación, salud y nutrición. Incluye un componente fuerte de infraestructura y compromisos de dotar de servicios de agua, alumbrado y saneamiento básico al 100% de las escuelas, unidades y casas de salud.
- c. Red de Sostenibilidad a la Familia, que considera los proyectos productivos y de microcrédito como herramientas claves para apoyar a los pequeños agricultores a diversificar sus fuentes de ingreso y aumentar la productividad, así como la gestión ambiental.

El programa Tu crédito es el componente financiero que se integró al componente social. Este programa tiene como objetivo apoyar el desarrollo de la microempresa en El Salvador, con especial énfasis en aquellos departamentos en los que se encuentran los municipios más pobres (según el mapa de pobreza extrema del FISDL). Es ejecutado por el BMI, y cuenta con la participación de instituciones financieras que manejan programas de créditos especializados bajo la tecnología de microfinanzas. El programa busca masificar el otorgamiento del

microcrédito para solventar los problemas que actualmente tiene dicho sector productivo.

Los microempresarios con necesidad de créditos productivos y que pertenezcan a los sectores agropecuario, comercio, industria y servicio, son sujetos de crédito del programa. Los créditos son otorgados directamente por las instituciones financieras que suscriben el Programa con el BMI y cada una de ellas recibe incentivos por el cumplimiento de metas de atención de microempresarios en las zonas más pobres.

Las metas propuestas para los próximos 4 años son:

- Número de beneficiarios: 74,700
- Monto de crédito otorgado: US\$ 25 millones
- Oficiales de crédito capacitados: 100
- Instituciones participantes: 15

El programa contempla una serie de incentivos para las organizaciones que trabajen en los municipios priorizados. Dentro de los incentivos se pueden señalar:

- Pago de salarios por ocho meses a oficiales de crédito a razón de US\$ 600 por mes.
- Capacitación a oficiales y mandos medios.
- Equipo de trabajo a razón de US\$ 2,000 por cada tres oficiales bajo el programa.
- Compensación de un 5% sobre los montos de crédito otorgados a un nuevo cliente de los municipios de pobreza extrema y un 3% en el caso de los municipios de pobreza alta.

Factores en contra del desarrollo financiero rural

Aunque tras la instauración del nuevo ordenamiento institucional por parte de CONAMYPE se ha observado una evolución positiva en el acceso a los servicios de crédito por parte de la población rural (el acceso a fuentes de crédito pasó de un 13% en el año 1995 a un 38% en el 2001), el nivel de profundización podría ser incluso mayor si las tecnologías financieras aplicadas fueran adecuadas para las zonas rurales. Algunas instituciones simplemente replican tecnologías aplicadas a las zonas urbanas, que no se ajustan a las características propias de las zonas rurales y tampoco desarrollan tecnologías propias para lo rural. Esto desincentiva la penetración a las áreas rurales por parte de las intermediarias financieras. El problema se agrava por el abandono del agro por parte del sector bancario. En 1991 el sistema bancario otorgó créditos al sector agropecuario que representaban el 25% de su cartera, pero en el año 2003 sólo representaban cerca del 3%.

Además, la cobertura efectiva de los programas de garantías como PROGARA y PROGAPE es muy limitada, y muy pocos usuarios rurales pobres los han utilizado. PROGARA se ha concentrado en los cultivadores de café y PROGAPE en las zonas urbanas. Las microfinancieras que pueden acceder a estas garantías son las supervisadas por la SSF o las que acceden al FIDEMYPE. Las IMFs no reguladas que operan en zonas rurales remotas no tienen probabilidad de acceder a estos fondos.

Otra limitación al desarrollo de los servicios financieros rurales es causada por las políticas de condonación de deuda aplicadas por el gobierno a productores afectados por el conflicto armado, productores de café, beneficiarios del Programa de Transferencia de Tierras (derivado de los Acuerdos de Paz), e incluso a algunos cerealeros. La condonación repetida ha generado un efecto pernicioso de no pago en zonas rurales, causando incluso que el

Banco de Fomento Agrícola entrara en serias dificultades producto de elevadas tasas de mora.

Finalmente, a pesar de existir una nueva Ley de Intermediarias Financieras No Bancarias, ésta presenta algunas limitaciones importantes que han hecho que sean muy pocas las organizaciones que se han regularizado a la fecha de hoy. Las normativas de regulación y supervisión son muy exigentes (muy similares a las diseñadas para las instituciones bancarias) y las calificaciones que requiere la ley son tan altas que muy pocas microfinancieras están interesadas en regularse. Hasta el momento, sólo cinco lo han logrado, aunque hay dos más que están en proceso. Las restantes no han mostrado un interés real en regularse.

3.4 Guatemala

Factores a favor del desarrollo financiero rural

En el marco de la estrategia de desarrollo rural, pieza clave de los Acuerdos de Paz a mediados de los noventa, una de las primeras acciones fue la creación de un Gabinete de Desarrollo Rural. El gabinete orienta y coordina la implementación de las estrategias, actividades y acciones de corto, mediano y largo plazo para el desarrollo rural integral del país. Por medio de un proceso participativo, también se formuló la Agenda Estratégica para el Desarrollo Rural Integral, que estableció la visión y las directrices de cómo el Gobierno de Guatemala abordaría la temática a nivel nacional.

Dentro de las estrategias vigentes se ha lanzado el programa ¡VAMOS GUATEMALA! como una iniciativa nacional que busca impulsar la activación económica, enmarcado dentro del Plan de Gobierno 2004-2008. ¡VAMOS GUATEMALA! consta de tres grandes componentes estratégicos: *Guate Solidaria*, *Guate Crece* y *Guate Compite*.

Guate Solidaria es la estrategia social, especialmente orientada a la atención de la población de mayor nivel de pobreza en áreas de salud, educación y reactivación productiva. *Guate Crece* apoya las actividades de los sectores productivos e incluye un subcomponente financiero que se llama *Guate invierte*. El tercer componente, *Guate Compite*, se orienta a la promoción de las exportaciones, apoyo y desarrollo de las MIPYME, aumento de la productividad e innovación, y mejora del clima de inversión.

El programa *Guate Invierte* es uno de los instrumentos de políticas públicas que impulsan el financiamiento rural. Consiste en un fideicomiso de US\$ 19.2 millones dirigido a los medianos y grandes productores y es gestionado por la banca privada, que se encarga de la parte operativa y coloca cinco quetzales por cada quetzal garantizado. El programa tiene los siguientes objetivos:

- a. Garantizar hasta un 80% del importe de los créditos que los bancos conceden a proyectos productivos que generen desarrollo en las áreas rurales del país.
- b. Financiar un 90% del costo de los estudios de preinversión.
- c. Pagar el 90% de los servicios de asistencia técnica posteriores al otorgamiento del crédito.
- d. Cubrir hasta el 70% del costo de las primas de los seguros otorgados por compañías aseguradoras.

Por otro lado, los instrumentos de política del Ministerio de Agricultura y Ganadería para el financiamiento rural son dos. El primero es el fideicomiso FONTIERRAS (Fideicomiso Fondo de Tierras Acuerdo de Paz) que busca generar condiciones para mejorar el acceso de campesinos a la tierra, promover el mercado de tierras y gestionar recursos financieros para fideicomisos y otros instrumentos. El segundo es el Fondo Nacional para la Reactivación y Modernización de la Actividad Agropecuaria (FONAGRO), fideicometido en Banrural, dirigido a financiar proyectos

agropecuarios productivos, capacitación, fortalecimiento institucional e investigación. FONAGRO tiene cuatro ejes principales:

- Fomento al desarrollo de una agricultura competitiva y sostenible.
- Garantizar la seguridad alimentaria y nutricional.
- Crear un clima favorable al desarrollo de negocios.
- Conservación de los recursos naturales.

Otros actores claves en el contexto de las finanzas rurales son el Banco de Guatemala, la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras y el Vice-Ministerio de Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa. Éste último ha sido la instancia a nivel gubernamental que ha liderado las iniciativas de financiamiento y de apoyo al sector de las MIPYME. Recientemente impulsó la Política de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa, que propone mejorar la productividad y competitividad de las MIPYME a través de servicios financieros, servicios de desarrollo empresarial y centros de desarrollo empresarial. Aunque la propuesta se dirige a zonas tanto urbanas como rurales, se orienta más a las primeras. La política sobre servicios financieros propone ampliar el acceso a los servicios y mejorar la cobertura sectorial, subsectorial y geográfica, y se apoya en distintas iniciativas legislativas. La estrategia subyacente es la de incrementar la competitividad en el mercado de microfinanzas e impulsar economías de escala y de alcance. Para lograr la institucionalidad necesaria se propone la creación del Consejo Nacional de la Competitividad Empresarial (CONACE) y el Comité Asesor Nacional (CAN), como órgano rector de carácter multisectorial.

Estas políticas de apoyo a la MIPYME pretenden impulsar un nuevo marco legal financiero para dar mayor estabilidad y eficiencia al sistema financiero, y lograr en el mediano plazo una mejora en la canalización de ahorros y una reducción de las tasas de interés. Estas propuestas de ley se discuten en detalle en el informe de país de Guatemala.

En conclusión, aunque las diferentes iniciativas existentes en el país podrían ayudar al desarrollo de los servicios financieros dirigidos a la población rural pobre, no existe ninguna política explícita dirigida a este grupo de población.

Factores en contra del desarrollo financiero rural

La principal limitación para una mayor profundización de los mercados financieros rurales es la falta de un marco regulatorio adecuado que propicie el desarrollo de la industria microfinanciera, específicamente para las zonas rurales marginales. Las perspectivas de contar con un marco en el futuro cercano son limitadas por la falta de consenso sobre la normativa adecuada.

El Vice Ministerio de la MIPYME pretende regular a las ONGs que ofrecen servicios financieros mediante dos anteproyectos de ley. El primero consiste en la creación de las “Sociedades de Microfinanzas”, que podrían realizar operaciones activas y pasivas bajo la normativa de las autoridades monetarias. El segundo es el “Anteproyecto de Ley de Entidades Financieras Civiles No Lucrativas”, que propone que la supervisión de ONGs que se dedican a actividades de microcrédito, más comúnmente llamadas Organizaciones Privadas de Desarrollo (OPDs), sea por parte del Vice Ministerio de Economía y que estas entidades no puedan realizar tareas de captación.

La ausencia de autorización para captar ahorros para las ONGs que se rijan por el “Anteproyecto de Ley de Entidades Financieras Civiles No Lucrativas” evidencia una limitación importante para el desarrollo del sector, sobre todo en las zonas rurales donde muchas OPD financieras incluyen en su oferta el servicio de ahorro. Así no sólo se atiende a la demanda de clientes pobres, sino que también se va constituyendo una fuente de fondeo indispensable para muchas organizaciones locales.

Pese a que el Anteproyecto de Ley “Sociedades de Microfinanzas” sí permite la captación de ahorros, esta normativa difiere poco de la exigida a las entidades bancarias y no tiene en cuenta la especificidad del sector. Lo anterior significa que regularse dentro de tal Ley resultaría fuera del alcance para la gran mayoría de estas organizaciones, las cuales se verán obligadas someterse a la “Ley de Entidades Financieras Civiles No Lucrativas”, que rige para las ONGs. Al momento del estudio la política propuesta entró en proceso de aprobación. Sin embargo, las limitaciones señaladas han provocado que las OPDs y sus representantes gremiales no estén de acuerdo con el anteproyecto, por lo cual están realizando acciones para dificultar su aprobación (ver recuadro 3).

También existen otras políticas que obstaculizan el desarrollo de los mercados financieros rurales, como los decretos que gravan a las instituciones de microfinanzas con un 10% sobre productos financieros como préstamos para vivienda, para infraestructura básica o productivos que elevan los costos de intermediación y las coloca en desventaja frente a la banca tradicional, exenta de este impuesto.

3.5 México

México es el país de Mesoamérica con mayor cantidad de instrumentos de política dirigidos a la profundización de los mercados financieros rurales, por lo que involucra a numerosos actores, en particular del Estado. A la luz de la actividad estatal, la pregunta que nos hacemos en esta sección es si los instrumentos están siendo aplicados en forma suficiente y adecuada en zonas rurales lejanas. Por ello, la primera sección analiza los diversos actores involucrados, mientras que a continuación se analizan aspectos positivos y algunas limitaciones de la experiencia mexicana.

Recuadro 3 Divergencias públicas

Dentro de los puntos donde no existe consenso se pueden citar la captación cerrada de aportes de asociados y clientes, el papel central del Ministerio de Economía, las facultades legales de las microfinancieras, los incentivos a los funcionarios y la exención de impuestos sobre la renta. En un comunicado de prensa de la Red de Instituciones de Microfinanzas de Guatemala (REDIMIF) se señala:

Por lo anterior nos permitimos manifestar que el citado Anteproyecto de Ley³⁴, elaborado por funcionarios del Ministerio de Economía, Superintendencia de Bancos y Banco de Guatemala, no cuenta con nuestro aval y nuestra conformidad en sus aspectos medulares antes indicados, así mismo, consideramos nuestra obligación de manifestar que, como observamos ha quedado redactado dicho anteproyecto de Ley, afectará de manera negativa a los sectores más desposeídos de nuestra sociedad, quienes usualmente no son sujetos de los servicios bancarios y afectará de igual forma a las instituciones microfinancieras que les han brindado atención; máxime en los momentos actuales que estamos atravesando, derivados de la crisis provocada por el fenómeno natural Stan.”

Prensa Libre (12 de diciembre del 2005)

Factores a favor del desarrollo financiero rural

El Estado mexicano ha jugado y juega un rol muy importante en la integración de los denominados mercados financieros populares con el sistema financiero formal, desarrollando instituciones y programas especiales, elaborando un marco regulatorio apropiado y desarrollando

instrumentos de apoyo específicos para el sector rural. Más específicamente, la experiencia mexicana arroja tres factores que influyeron en la profundización de los mercados financieros en algunas de las zonas rurales más alejadas: el fortalecimiento e integración de los mercados financieros rurales, la elaboración de un nuevo sistema de regulación y supervisión, y el uso de instrumentos diversos como seguros de cosecha o seguros de mercado.

a. Fortalecimiento e integración de los mercados financieros rurales

En México son notables los esfuerzos de diversas fuerzas sociales, entidades del sector privado, agencias del sector público e incluso entidades de cooperación para crear y desarrollar entidades financieras en las áreas rurales. Estos esfuerzos se orientan al fortalecimiento de las intermediarias financieras con recursos de inversión, instrumentos e intervenciones. Un ejemplo es la estrategia para fortalecer, institucionalizar, regular y supervisar las instituciones que forman parte del Sistema de Ahorro y Crédito Popular (SACP), con el fin de hacer “bancables” las finanzas populares. Otros esfuerzos se dirigen al fortalecimiento de las IFIs locales y su vinculación con las instituciones financieras formales. Este es el caso del programa Opciones Productivas de SEDESOL (con sus subprogramas de Crédito para la Integración Productiva y Crédito Productivo para la Mujer), o de los programas de FINRURAL, diseñados para aprovechar estructuras locales que promuevan la profundización financiera.

Otra forma de hacer penetrar los servicios financieros al campo es ofrecida por la Secretaría de Economía mediante los programas Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES) y el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM), que incluye el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR). PRONAFIM promueve el desarrollo de las instituciones de microfinanzas locales como canales para la distribución del crédito y captación del ahorro en todas las

³⁴ Hace referencia al Anteproyecto de Ley de Entidades Civiles de Microcrédito no Lucrativas.

regiones del país, en especial en aquellas que registran mayores índices de pobreza.

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CNPI)³⁵ también cuenta con diversos programas dirigidos a la integración de las unidades rurales más pequeñas en el sistema financiero. Es el caso del programa Organización Productiva para las Mujeres Indígenas y el programa de Fondos Regionales Indígenas, que apoya la consolidación de proyectos productivos, técnica, económica y socialmente viables, de impacto local y/o regional que contribuyan a incrementar el valor de los recursos económicos de las comunidades indígenas.

Por otro lado, algunos programas como el PATMIR de SAGARPA pretenden favorecer el desarrollo de las instituciones financieras rurales estableciendo modelos de acceso a los servicios financieros rurales basados en el ahorro. El programa está probando tres modelos que fomentan el desarrollo de sistemas financieros locales, y cada uno de ellos está siendo implementado por una organización internacional distinta. Los tres modelos serán objeto de evaluación a fin de generalizar sus experiencias, y las lecciones aprendidas de esta experiencia podrían ser sumamente relevantes para los demás países de la región.

Para visualizar mejor las distintas entidades y programas que tratan de impactar sobre los mercados financieros rurales, el cuadro 3.1 resume las instituciones con sus programas y sus áreas de acción, haciendo evidente la existencia de un gran número de ellos, cada uno con su nicho y su grupo meta específico, aunque también muestra que la mayoría de programas y entidades buscan el fortalecimiento y creación de intermediarias financieras, y la provisión de crédito.

Las instituciones más grandes y significativas para el sector rural son el FIRA, FINRURAL y algunos programas de

la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), como el PATMIR y PAASFIR, y en cierta medida BANSEFI. Paradójicamente, ni el FIRA ni FINRURAL son bancos, a pesar de que están operando servicios de crédito y, en cambio, BANSEFI no maneja crédito. Con el objetivo de ofrecer una aproximación al orden de magnitud de las principales instituciones asociadas al sector rural, el cuadro 3.2 presenta el posicionamiento de las principales instituciones de financiamiento rural respecto a la banca de desarrollo y respecto al sector popular. Estos datos sirven para tener una idea del tamaño y los servicios (ahorro y/o crédito) de las instituciones gubernamentales involucradas en finanzas rurales.

b. Elaboración de un nuevo sistema de regulación y supervisión

En México se está implementando un sistema de supervisión delegada para la aplicación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP), aprobada en 2001, que abarca a todas las instituciones que captan depósitos del público o de sus socios. A diferencia del resto de países de Mesoamérica, México pretende regular, y no restringir, la captación que se da fuera de los mecanismos de regulación. Si bien el modelo está sujeto de un debate fuerte, debido a múltiples limitaciones en cuanto a abordaje y aplicación, el modelo es considerado como innovador y amerita seguimiento.

La LACP establece un sistema de supervisión delegada o supervisión auxiliar, que implica que las Cajas de Ahorro y Crédito y otras instituciones financieras que captan del público sean supervisadas y reguladas por la Federación a la que pertenecen. Este esquema de supervisión delegada tiene su fundamento en el sistema de cajas populares, las cuales históricamente han aplicado un sistema de supervisión basado en control interno. La supervisión se lleva a cabo por Federaciones autorizadas, las cuales cuentan con un Comité de Supervisión profesional capacitado y autorizado por la CNBV. Esta entidad, además, promulga las reglas prudenciales y se reserva la facultad de supervisión directa.

³⁵ Creada en julio del 2003 a raíz de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la abrogación de la Ley de Creación del Instituto Nacional Indigenista.

Cuadro 3.1 Entidades públicas y programas involucrados en las finanzas rurales

Institución	Programa	Regulación	Fortalecimiento 2º piso	Fortalecimiento IMF	Creación IFI	Opera 1er piso	Crédito	Ahorro	Seguro
BANSEFI		X	X	X		X		X	
FIRA				X	X		X		
FINRURAL				X	X	X	X		
SAGARPA	PATMIR			X	X			X	
SAGARPA	PAASFIR			X					X
SEDESOL	Opciones Productivas				X	X	X (subsidio)		
Secretaría Economía	PRONAFIM (FOMMUR)				X		X		
Secretaría Economía	FONAES			X	X		X		
CNPI	Fondos regionales indígenas			X	X				

Fuente: Información disponible en los portales de las instituciones y brindada durante entrevistas

Cuadro 3.2 Posicionamiento de las instituciones de financiamiento rural
(en miles de millones USD)

Entidades	Activos	Captación	Cartera
Conjunto banca de desarrollo	54.24	49.30	41.45
ANSEFI	0.85	0.42	0.0
FIRA	7.49	0.0	2.81
FINRURAL	5.78	0.0	0.94
Total sector popular	14.12	0.42	12.17
Sector popular / banca desarrollo (%)	26	0,85	29.3

Fuente: Información disponible en los portales de las instituciones y brindada durante entrevistas

Las instituciones que forman parte del SACP se pueden conformar en federaciones (de ocho entidades como mínimo) y las federaciones en confederaciones (de cinco federaciones como mínimo). Aunque no todas las entidades deben pertenecer a una federación, éstas deben al menos tener un contrato o acuerdo de supervisión con alguna de ellas. Las federaciones juegan un rol crucial en la supervisión, mientras la confederación administra el fondo de garantía o protección.

Este esquema de regulación descentralizada ha sido objeto de mucho debate. Por un lado, podría existir un conflicto de intereses, por ejemplo cuando algunos representantes de las federaciones favorecen a sus propias

organizaciones de base.³⁶ Por otro lado, el sistema de autorregulación tiene ventajas importantes. Dado el tamaño geográfico de México, parece ser el único sistema viable que permite hacer la supervisión hasta de las IMF más lejanas y pequeñas. Además, el costo operativo es muy inferior al de cualquier sistema de supervisión dirigido por instancias supervisoras desde la capital del país.

Adicionalmente, las federaciones tienen como ventaja tener el conocimiento del grupo meta, y pueden así establecer planes de superación y asistencia técnica a partir de

³⁶ Además la Ley ha sido criticada, por reflejar un limitado entendimiento de las instituciones financieras rurales, lo cual explicaría el escaso desarrollo de las mismas desde que entró en vigencia.

las debilidades identificadas. La reducción de los costos de supervisión haría posible regular a organizaciones pequeñas, lo que es una ventaja en zonas rurales dispersas, y además podría tener un efecto positivo en los procesos de autogestión y aprendizaje institucional.

En la actualidad, 458 SACP (de un universo de 600) se han afiliado a una federación, y diez de las doce federaciones están autorizadas a empezar a ejecutar la regulación a sus organizaciones afiliadas. Además, seis de las doce federaciones conforman el COFIREM (Confederación de Cooperativas Financieras de la República Mexicana), la única confederación existente y, por ende, la única depositaria del fondo de garantía.

Aunque a septiembre de 2005 sólo existían tres sociedades de ahorro y crédito reguladas, se espera llegar a unas 100 instituciones durante el año 2006. Existen señales de que el proceso de regulación es engorroso, lo cual explica que el interés por regularse entre las microfinancieras es mínimo por problemas de costos y de gobernabilidad. La regulación requiere cambios en la estructura institucional, aumentos de capital, pago de la supervisión y pago al depósito de protección, entre otros, lo que precisa de un aumento del volumen de actividades (captación y crédito) para alcanzar el nuevo punto de equilibrio.

c. Uso de instrumentos diversos

SAGARPA ofrece una variedad de productos financieros para asegurar la gestión agropecuaria, entre los que destacan: i) el seguro de cosecha, que cubre los riesgos naturales, ii) el seguro de mercado, que funciona bajo el sistema de cobertura de precio asociado a un ingreso-objetivo, el cual se relaciona con una cobertura en el mercado de valores de Chicago, y iii) el fomento de la agricultura por contrato, donde SAGARPA gestiona el contrato. La Secretaría ha definido cadenas productivas o clusters denominados “sistema producto” en torno a

los cuales se articulan los diversos servicios, entre ellos estos servicios financieros. Para tal efecto, se han establecido 46 subsistemas con más de 500 productos.

Además, SAGARPA opera el Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR), cuyos tres componentes son la provisión de garantías líquidas, la reducción de costos de transacción y el apoyo a intermediarias financieras rurales. Los dos primeros componentes son manejados a través del Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), dirigido a las unidades productivas medianas y grandes. Diversos instrumentos de apoyo garantizan un sistema de riesgo compartido en el ciclo productivo entre el agricultor y el comprador. Dentro del FIRCO se encuentra el Fondo de Garantías Líquidas (FGL) que está dirigido a cubrir el riesgo moral asumido por entidades oferentes de crédito. Organizaciones de productores que solicitan crédito a oferentes pueden contar con aportes para cumplir con los requisitos de garantía. Se aplica una proporción de US\$ 2 provistos por el FGL a US\$ 1, sobre el valor de la garantía, proporcionado por el productor en zonas marginadas. En otras zonas rige una relación inversa. Cuando se termina la operación crediticia, los recursos del FGL le quedan a la organización de productores. El FGL cubre hasta 88% de la garantía requerida por la entidad crediticia, bajando hasta 58% de la garantía líquida requerida por la banca comercial.

Factores en contra del desarrollo financiero rural

En la sección anterior se pudo apreciar la complejidad de la situación mexicana en comparación con la situación de los países centroamericanos. A pesar de las buenas intenciones de una gran variedad de instituciones involucradas, esta misma complejidad lleva a una serie de restricciones y lecciones que serán tocados brevemente en esta sección.

Descoordinación de acciones

En México existen reservas sobre el fuerte papel que juega el Estado en el desarrollo del sector financiero rural. La presencia del Estado no se limita a la regulación y facilitación, sino que además se involucra en la promoción, financiamiento y operación del sistema de financiamiento. Ello requiere mecanismos de coordinación interinstitucional y un acoplamiento de las políticas públicas para optimizar el costo-beneficio, y evitar contradicciones. Aunque estas instancias están formalmente planteadas, todavía existen enormes oportunidades para la articulación de políticas en la práctica.

Observando el mercado en su conjunto, incluidos los diversos programas públicos, encontramos diversas desconexiones y arritmias que no favorecen un crecimiento robusto del mercado de servicios financieros. Un primer problema se presenta en la desconexión institucional entre el ahorro y el crédito. Por una parte hay entidades públicas como BANSEFI que captan, pero que no colocan. Por otra parte, entidades como FINRURAL y FIRA colocan recursos en el primer piso, pero no captan. O sea, existe una desconexión entre el ahorro y las colocaciones.

Un segundo tema de atención es que las organizaciones BANSEFI, FINRURAL y FIRA compiten con la misma red de intermediarias financieras que están intentando desarrollar. Por un lado, les brindan asistencia técnica para promover su desarrollo institucional, pero por otro lado están compitiendo con ellas como operadores de primer piso. La descoordinación se acentúa por la diversidad de tasas de interés al segundo piso. Pero en el caso de la competencia por clientes, no se trata de una descoordinación, sino de una competencia interinstitucional.

Un tercer punto es la creación de organizaciones de primer piso por parte del Estado. Aunque se ha mostrado como un mecanismo útil, es poco sostenible y presenta altos costos y problemas de gobernabilidad. La experiencia ha mostrado que es más efectivo construir un sistema financiero

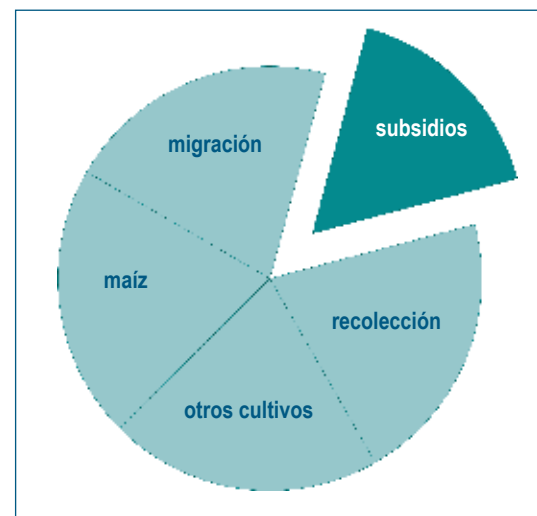
basado en las organizaciones locales ya existentes que no construir organizaciones nuevas desde afuera. No obstante, este método limita la obtención de logros rápidos, por lo que el Estado prefiere crear nuevas organizaciones a través de modelos impuestos.

Persistencia de subsidios

La persistencia de una trama de “subsidios complejos”³⁷ tiene efectos limitantes sobre la operación de un mercado de servicios financieros rurales. Estos subsidios juegan un rol importante para un sector de la sociedad mexicana, socialmente vulnerable y políticamente importante, que ya los tiene establecidos como mecanismo de ingresos familiares.

La figura 3.4 refleja la economía de supervivencia campesina, considerada aplicable al 60% de las unidades de producción campesina, con el propósito de ilustrar cuán arraigado está el subsidio en el sector. En ciertas zonas,

Figura 3.4 Fuentes de ingresos en la economía campesina



Fuente: Información disponible en los portales de las instituciones y brindada durante entrevistas

³⁷ El tema amerita por sí mismo una investigación en el contexto mexicano, en lo que se refiere a sus limitaciones como a la riqueza de instrumentos para apalancar el desarrollo.

Cuadro 3.3 Atención a unidades productivas por parte de instituciones y programas específicos³⁸

Unidades productivas			FIRA	FINRURAL	PRONAFIM/ FOMMUR (Secre. Ec.)	Opciones Productivas (SEDESOL)	Fondos Regionales Indígenas (CNPI)	PAASFIR (SAGARPA)	PATMIR (SAGARPA)
<i>Tipo</i>	<i>Hectáreas</i>	<i>%</i>							
Grandes	más de 60	2	++					+++	
Medianos	20 a 60	13	+++	+++	++			+++	++
Pequeños	5 a 20	15	+	++	++	++	+	+	++
Micro	- de 5	70			+	++	+++		+

Fuente: Construcción propia con base en trabajo de campo y análisis documental.

hasta un tercio de la población rural recibe subsidios que se han incorporado de manera sólida en la estructura de la economía de las familias. Estos subsidios están dirigidos a proporcionar acceso a salud y educación, entre otros, y son instrumentos que pueden causar un fuerte impacto sobre el nivel de vida de la población objetivo. También existe una amplia gama de subsidios que benefician a intermediarios financieros, especialmente dentro del sistema bancario formal y segmentos de grandes empresarios. De hecho, el subsidio a los intermediarios financieros, especialmente a los bancos, es cuantitativamente mayor que el subsidio a pequeños productores.

Desvinculación del segmento rural menos favorecido

Un tercer aspecto es la aparente desvinculación de los hogares menos favorecidos de los procesos relacionados con el desarrollo económico rural. Estos hogares, generalmente percibidos como “hogares sin potencial”, reciben subsidios “sociales” que forman parte de sus estrategias de supervivencia, pero que no van dirigidos hacia su inclusión en

los sistemas de producción o microempresas en las economías rurales.

El cuadro 3.3 presenta la asistencia prestada por parte del Estado a las unidades productivas en el área rural, según su tamaño. Los “+” indican la intensidad de la atención recibida. Las unidades productivas micro, que representan el 70% del total, son atendidas a través de programas de la Secretaría de Desarrollo Social y programas especiales de SAGARPA de desarrollo rural con enfoque en apoyo social. Sin embargo, no se ha identificado la vinculación entre distintas líneas de acción u programas que buscan el desarrollo económico productivo. Ello limita las posibilidades para estas entidades productivas, a veces referidas como “sin potencial”, de beneficiarse de los procesos de desarrollo económico del país.

³⁸ El número asignado de “+” no se basa en datos cuantitativos recolectados, sino en información cualitativa obtenida durante las entrevistas con representantes de cada una de estas instituciones o responsables de programas (“ej: nuestro trabajo se dirige básicamente en hacia los pequeños productores y en menor medida hacia los medianos”). Por lo tanto, el cuadro tiene únicamente fines ilustrativos, permitiendo obtener una idea del grado de atención brindado a los diferentes estratos.

IV. Políticas públicas en SFR desde una perspectiva regional

Partiendo del análisis de políticas públicas por país realizado en la sección anterior, destacan distintos temas que son los más relevantes para la profundización de los servicios financieros en las áreas rurales. En esta sección se pretende identificar los problemas principales y contribuir a la búsqueda de soluciones. Para lograr esto, la sección se divide en tres subsecciones, que abordan respectivamente (1) las políticas financieras, con especial atención a aquellas medidas necesarias para fortalecer el sector financiero rural, (2) aquellas políticas rurales que inciden en la profundización de los mercados financieros rurales, y (3) la interacción entre ambos marcos políticos.

4.1 Políticas financieras

Del panorama nacional descrito en la sección anterior, surgen tres temas que inciden en la profundización de los servicios financieros rurales: 1) los marcos regulatorios de las instituciones intermediarias no bancarias, 2) la regulación del ahorro, y 3) regulación de encaje y garantías, tanto para instituciones bancarias como no bancarias. Aunque los sistemas financieros rurales se desarrollan por una variedad de factores, los tres temas mencionados tienen en común estar en el centro del debate en los países estudiados. Dos de los tres temas se refieren al segmento de intermediarias financieras no bancarias, debido a su importancia para el segmento pobre de la población rural.

Marco regulatorio para instituciones financieras no bancarias

Por el lado de las *políticas financieras* urge el desarrollo de un marco regulatorio a nivel de la región que concuerde con las necesidades observadas en el nuevo enfoque de finanzas rurales que pretende vincular la orientación social de las organizaciones con criterios de un buen desempeño financiero. Para asegurar que las organizaciones se desarrollen como verdaderas intermediarias, las políticas deberán incorporar, gradualmente, una mayor permisividad con respecto a la movilización del ahorro y de otras formas de transacciones (remesas), y levantar las penalizaciones a las reservas y provisiones de los créditos rurales no hipotecarios. Otros retos son la homogenización de los aspectos claves de los marcos regulatorios mencionados en este mismo documento y adecuar el régimen operativo para los bancos comerciales. Este incluye los sistemas de encaje, las reglas para establecer provisiones y una ampliación de las posibilidades de aplicar garantías, más allá que las de carácter real, en operaciones micro-crediticias.

A la luz de la diversidad de instituciones financieras no bancarias que actúan en zonas rurales, se analiza el marco regulatorio de tres categorías:

- a. Las ONG y otras instituciones microfinancieras.
- b. Las cooperativas de ahorro y crédito.

c. Otros actores que brindan servicios financieros en el ámbito rural (cajas rurales, bancos comunales, cooperativas agrícolas y mixtas, organizaciones comunitarias, organizaciones de productores).

a. Las ONG y otras instituciones microfinancieras

Durante los últimos cinco años, la formulación de marcos regulatorios para IMF ha sido objeto de debate en todos los países de la región mesoamericana. Los países que actualmente cuentan con un marco regulatorio son El Salvador, Honduras y México. En el caso de El Salvador, la ley abarca tanto las IMF como las cooperativas de ahorro y crédito, mientras que en el caso de México involucra todo tipo de instituciones que proveen el ahorro. En el caso de Honduras involucra las OPDFs, que pueden captar ahorro en forma limitada.

En Nicaragua y Guatemala los marcos regulatorios están en proceso de negociación, generándose un intenso nivel de debate. Los temas más discutidos son la movilización de ahorros, el régimen de tasas de interés activas y, en el caso de Guatemala, la entidad encargada de la supervisión.

En Nicaragua, la elaboración del marco regulatorio para las IMF está en proceso de negociación desde hace media década, impulsado por la Asociación Nicaragüense de Instituciones Microfinancieras (ASOMIF). A pesar de que el anteproyecto de ley cuenta, en gran medida, con la anuencia de los principales actores interesados, las discusiones sobre los temas medulares no se han resuelto, por lo que la ley aún no ha sido aprobada por la Asamblea Legislativa. Los temas pendientes son la tasa de interés activa y la captación de ahorros. Esta discusión se ve afectada por el hecho de que las microfinanzas sufren, en Nicaragua, del estigma de la usura, lo que afecta la disposición de los actores políticos de asumir una posición de defensa de las microfinanzas.

En Guatemala existe un marcado desacuerdo sobre el “Anteproyecto de Ley de Entidades Financieras Civiles No

Lucrativas”, que propone que la supervisión de las organizaciones que en la actualidad se dedican a actividades de microcrédito, comúnmente denominadas Organizaciones Privadas de Desarrollo (OPD), la realice el Vice-Ministerio de Economía. Además, propone que estas organizaciones no estén autorizadas para llevar a cabo tareas de movilización de ahorros. Por su parte, las OPD y los gremios que las representan defienden que la supervisión debería llevarla a cabo la Supertendencia de Bancos y Entidades Financieras y que se les debería autorizar la captación al menos de sus clientes o asociados. Finalmente, las OPD opinan que debe mantenerse la figura de instituciones no lucrativas mientras el anteproyecto propone lo contrario.

En Honduras se publicó en febrero del 2001 el Decreto Legislativo que contiene la Ley Reguladora de las Organizaciones Privadas de Desarrollo, dedicadas a actividades financieras. En esta Ley se les permite a las microfinancieras mantener la figura de Organizaciones Privadas de Desarrollo Financieras (OPDF). Esto implica que, contrario a la práctica en otros países latinoamericanos, no son obligados a abandonar su carácter civil sin ánimo de lucro y transformarse en sociedades anónimas. De tal forma que por una parte la reglamentación impone ciertas restricciones para garantizar se mantenga esa visión social, pero por otra se impone una reglamentación basada en una normativa bancaria que podría encarecer la estructura de costos de manera significativa.

En El Salvador se aprobó, en el año 2000, la Ley de Intermediarias Financieras No Bancarias. Como primera iniciativa en la región, se trata de una contribución a la normativa del sector financiero no bancario. Por el escueto número de organizaciones reguladas, la Ley todavía no ha surtido el efecto esperado y persiste la incompatibilidad entre la normativa o reglamentación y la misión social y particularidades de las organizaciones. Sin embargo, se han definido las reglas de operación, por lo que se ha generado iniciativas para mejores estándares, resultado de la normativa planteada. De un total aproximado de 130

Instituciones de microfinanzas relevantes (60 cajas de ahorro y crédito, 40 cooperativas, 30 ONG) con carteras mayores a US\$1 millón, sólo 5 entidades se han regulado, lo que indica que el peso de influencia de la regulación es aún muy bajo, al punto que la mejoría de los estándares proviene más bien de la creciente y agresiva competencia entre los operadores y no tanto de las normativas prudenciales.³⁹

Contrario a lo sucedido en Centroamérica, en México los esfuerzos para regular las instituciones financieras no bancarias se han enfocado en regular la captación. A mediados de los años noventa, el Estado Mexicano comenzó a promover la transformación de las cajas de ahorro en sociedades de ahorro y préstamo (SAP). En 2001 se introdujo un marco regulatorio, que engloba varios tipos de organizaciones, dentro de la Ley para el Ahorro y Crédito Popular (LACP). La Ley rige todas aquellas organizaciones que promueven la captación de ahorros. En el caso que las SOFOLES u otras organizaciones no facultadas para captar ahorros deseen hacerlo, deben de transformarse en una organización permitida en el marco de la LACP.

b. Cooperativas de ahorro y crédito

Los marcos regulatorios para las cooperativas de ahorro y crédito (CAC) presentan un fuerte contraste entre los países de Centroamérica y México. Mientras que en México se prestó gran atención al desarrollo de marcos regulatorios para las CAC, en Centroamérica la atención se centró en el desarrollo de marcos regulatorios para las IMF.⁴⁰

Como consecuencia, en Centroamérica las CAC han venido operando en la mayoría de los casos sin un marco regulatorio, sobre todo en cuanto a sus actividades de captación. Paradójicamente, en algunos países, la parte

de la población afiliada a cooperativas es mayor a la que recibe servicios de IMF. Por ejemplo, Honduras cuenta con mayor porcentaje de la población afiliada a cooperativas en la región, pero hasta la fecha su experiencia en la regulación de cooperativas de ahorro y crédito es incipiente (ver recuadro 4).

En Nicaragua entró en vigencia una nueva Ley de Cooperativas en el año 2005, pero como en el caso de Honduras, existen visiones encontradas entre los legisladores y los representantes del gremio cooperativista. Este debate ha generado que esté en proceso de elaboración un anteproyecto de ley específico para las CAC.

Por otro lado, la experiencia mexicana revela un panorama diferente. La implementación de un sistema de regulación descentralizada a través de la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) busca la consecución de un mecanismo efectivo para la regulación de organizaciones en todo el país, aprovechando el conocimiento y el grado de cobertura de las federaciones. La Ley contempla la regulación para todos los que hayan estado captando depósitos del público o de sus socios, siendo la prioridad regular la captación que ha existido sin mecanismos de regulación.

c. Otros actores que brindan servicios financieros en el ámbito rural

Sólo México y Honduras tienen vigente un marco legal para cajas rurales, bancos comunales u otro tipo de instituciones de propiedad compartida por sus miembros en el medio rural involucrados en servicios de ahorro y crédito.

En Honduras se elaboró un marco regulatorio bajo la Ley del Sector Social de la economía que, aunque guarda poca coordinación con temas financieros, podría servir como punto de partida para iniciar la construcción de un modelo más inclusivo. Además, la experiencia del sistema de supervisión descentralizada en México podría ser muy útil para adecuar la ley en Honduras a las necesidades de

³⁹ Dato obtenido de una entrevista con Franklin Montano, Director Ejecutivo de ASOMI, el 20 de septiembre del 2006.

⁴⁰ Con excepción de Costa Rica, que no ha formado parte de este estudio.

Recuadro 4**Anteproyecto para cooperativas de ahorro y crédito, Honduras**

Existe un marco legal del sistema cooperativo, general para todo tipo de cooperativas. Esta ley se origina del decreto No 65-87 de 1987. La ley declara de necesidad nacional y de interés público la promoción y la protección del cooperativismo, como uno de los sistemas eficaces para el desarrollo económico de la nación, el fortalecimiento de la democracia, la realización de la justicia y la defensa de los valores y los derechos humanos. Según esta ley, el Estado garantiza el libre desarrollo del cooperativismo y la autonomía de las cooperativas como entidades privadas. El cooperativismo constituye un sector especial con personalidad propia dentro de la economía y la sociedad nacional (CONAMIPYME, 2004).

La ley preceptúa que el Instituto Hondureño de Cooperativas (IHDECOOP) es el organismo rector del movimiento cooperativista, el cuál se crea como institución, descentralizada del Estado, autónomo y con patrimonio propio, que tendrá a su cargo en forma exclusiva la organización del sector cooperativista y la formulación, dirección, planificación, coordinación y ejecución de la política estatal en materia cooperativa.

Existen opiniones divergentes respecto a la supervisión de las cooperativas. Algunos opinan que las CAC, al operar con recursos del público en cantidades significativas, aportes y otra clase de pasivos, ameritan ser supervisadas bajo la autoridad estatal, igual como ocurre con los bancos. Otros enfatizan más bien el carácter propio y sin lucro de las cooperativas, y resaltan la importancia de tener un sistema de monitoreo y vi-

gilancia que debe ser endógeno o parte del movimiento cooperativo.

La ley no estipula un marco prudencial específico para las CAC. Esto ha generado un importante debate al interno de las CAC, que ha resultado en la elaboración de un anteproyecto de ley que fue remitido en el año 2003. Este anteproyecto de ley tiene los siguientes objetivos:

1. Regular, promover y facilitar el servicio de captación de recursos y colocación de crédito por parte de las CAC; la organización y funcionamiento de las federaciones donde voluntariamente se agrupen y los organismos auxiliares.
2. Regular las actividades y operaciones que las CAC podrán realizar con el propósito de lograr su sano y equilibrado desarrollo.
3. Proteger los intereses de quienes celebren operaciones con dichas cooperativas.
4. Establecer los términos en que la Comisión ejercerá la supervisión, vigilancia y control del sistema cooperativo de ahorro y crédito.

El dilema señalado respecto a la supervisión se resuelve de la siguiente manera: la supervisión, vigilancia y control, liquidación y sanciones constituyen un papel que se le asigna a la Comisión Nacional de Bancos y Seguros. A su presupuesto deben de contribuir las CAC con el equivalente al uno por millar de sus activos.

Fuente: CONAMIPYME, 2004.

las instituciones financieras informales rurales. Por lo tanto, sería interesante dar seguimiento a esta experiencia.

Regulación del ahorro

Para la creación efectiva de un sistema de servicios financieros rurales y para mejorar el acceso a los mismos, el ahorro tiene una importancia central. En primer lugar, el ahorro mismo es un servicio demandado por la población rural. Segundo, el ahorro realizado a través de bancos comunales o cajas comunitarias constituye una importante fuente de fondeo para este tipo de organizaciones de autogestión. Por otra parte, el recurso captado de los clientes es de más bajo costo.

Sin embargo, existen actitudes diversas por parte de los países de la región frente al tema de ahorro, lo que dificulta el desarrollo de los mercados financieros en las áreas rurales. A grandes rasgos, existen tres posiciones:

1. El *desestímulo* completo del ahorro a través de la prohibición, que es el caso de los marcos regulatorios de Nicaragua y Guatemala (ver recuadro 5).
2. La *permisividad* para el ahorro, como consecuencia de los marcos regulatorios en estado incipiente para las pequeñas intermediarias rurales en Honduras y las cooperativas en todos los países estudiados (excepto en el caso de México) y las ONGs en Honduras y El Salvador.
3. El *fomento* del ahorro, que únicamente se da en México a través de la LACP.

Es importante notar que los países pueden evolucionar de una posición a otra a lo largo del tiempo y que aunque los países estén en una misma categoría, pueden tener diferencias de fondo importantes. Sin embargo, las mayores diferencias se encuentran entre la primera y la segunda

categoría. Por ejemplo, Nicaragua se fue posicionando desde finales de los 90 cada vez más a favor de la prohibición⁴¹, mientras Honduras ha creado las condiciones para la movilización de recursos liquidables en el corto plazo y con pocos costos de transacción de parte de innumerables comunidades en el campo hondureño, donde la presencia de entes oficiales o bancos comerciales es mínima o nula, pero donde la población rural pobre puede liquidar sus activos monetarios ahorrados.⁴²

Una transición a la categoría 3 sólo se presenta en países fuera de Centroamérica, bien sea a la luz de una reforma legal como en el caso de México,⁴³ o bien sea a través de un proceso de valoración por parte del Estado e incorporación en el sector financiero establecido. Ello significa que las prácticas de intermediación preceden a las políticas públicas, caso que hasta la fecha en Centroamérica aún no se ha visto.

Regulación de encaje, garantías e instrumentos para reducir riesgos

A pesar de los avances logrados en los últimos años con relación al tema de regulación y supervisión, persisten vacíos que obstaculizan la profundización de los mercados rurales. Un ejemplo de vacío se refleja en las operaciones del sector bancario comercial en Honduras respecto a los sistemas de garantías y encaje:

⁴¹ Anecdótico es el caso de una ONG financiera mayor en Nicaragua que en 1998, por instrucción de la Superintendencia de Bancos, procedió a la devolución del equivalente de varios cientos de miles de dólares a los miembros ahorradores de su sistema microfinanciero en el medio rural.

⁴² Si bien Honduras se ubica en la segunda categoría, la capacidad movilizadora de recursos al seno de las comunidades por parte de cajas rurales y bancos comunales se ve afectada por la amplia canalización de recursos no reembolsables de relativamente fácil obtención por parte de la cooperación multilateral. Otros países que se clasificarían en la segunda categoría son los países andinos, Trinidad y Tobago, y Haití, estos últimos por sus tradiciones de intermediación grupal.

⁴³ Una reforma legal rigurosa ya se había llevado a cabo en Bolivia y Perú a mediados de los años noventa, en el último país al introducirse un sistema modular que permite a organizaciones incluir la movilización de ahorros en función de su capacidad financiera y administrativa.

Recuadro 5 **Anteproyecto de Ley de Entidades** **Financieras Civiles no Lucrativas,** **Guatemala**

La Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas de Guatemala fue presentada por el Ministerio de Economía en Noviembre 2005 e incluye cuatro anteproyectos de Ley, entre ellos el Anteproyecto de Ley de Entidades Financieras Civiles no Lucrativas.

Esta ley tiene por objeto regular la autorización, administración, información, operaciones y servicios de las entidades no lucrativas, constituidas y autorizadas como asociaciones civiles, fundaciones y organizaciones no gubernamentales, que incluyan dentro de su objeto el otorgar financiamiento.

Dentro de las prohibiciones se señala: “Les está prohibido realizar las actividades que consistan en o se relacionen con la captación de dinero o de cualquier instrumento representativo de dinero de sus asociados y del público; independientemente de la forma jurídica de formalización, instrumentación o registro contable. La infracción a lo establecido en el presente párrafo hará incurrir en el delito de intermediación financiera” (Anteproyecto de Ley de Entidades Financieras Civiles No Lucrativas” 2005).

Tampoco está permitido distribuir excedentes, dividendos, utilidades u otras ventajas o privilegios a favor de sus asociados, gerente general o representante legal, directores ejecutivos, integrantes del consejo de administración o junta directiva o a cualesquiera otro miembro de la administración. Al aprobar la ley, las organizaciones microfinancieras que no puedan cumplir con otros marcos regulatorios serán obligadas regularse por esta ley. Como reacción, algunas de estas entidades, reunidas en REDIMIF tomaron la iniciativa de distanciarse públicamente de esta propuesta.

A. Garantías. Los actuales reglamentos sobre la garantía estipulan que los créditos no respaldados con una garantía real se califican como categoría dos. En ésta se requiere por ley una reserva del 30% al momento de la mora, mientras que la categoría 1 (garantía real) no requiere más reserva que la mora real. Obviamente la población de las zonas rurales, y especialmente de las zonas menos favorecidas, carece de garantías reales.

B. Encaje. El Banco Central requiere un nivel de encaje mayor sobre los créditos rurales otorgados que sobre los créditos urbanos, lo que encarece el crédito y funciona como un desincentivo a la inversión en el sector rural.

Además de estos dos mecanismos, gestionados por las autoridades centrales para reducir riesgos por medio de la desincentivación, otras entidades gubernamentales han desarrollado instrumentos que buscan reducir el riesgo para incentivar la presencia de instituciones financieras en las áreas rurales, en especial las que se dirigen al sector más pobre.

El nivel de riesgo de las actividades agropecuarias en la región es elevado, tanto por razones climatológicas (técnico) como también por la inestabilidad de precios (económico). Los instrumentos para la reducción de riesgos tienen un gran potencial de jugar un papel central en las finanzas rurales, particularmente en relación con los créditos agropecuarios. En todos los países analizados existen experiencias con garantías, pero muchas de estas han sido decepcionantes y resultaron en esquemas de subsidio indirectos.

En el caso de México la SAGARPA ha diseñado un complejo y completo sistema de instrumentos para contrarrestar riesgos que actualmente se encuentra en proceso de implementación y mejoramiento. El nivel de

Cuadro 4.1 Instrumentos de políticas en Mesoamérica

Tema	Nicaragua	Honduras	El Salvador	Guatemala	México
<i>Marco regulatorio</i> IMF (ONG, OPDF,...)	En discusión	En vigencia	Vigente y sub-óptimo	En discusión	En vigencia
Cooperativas de ahorro y crédito	No especializado	No especializado	Vigente y sub-óptimo	No especializado	En vigencia
Organizaciones de autogestión	No existe marco legal	Permisivo	No existe marco legal	No existe marco legal	En vigencia
Regulación ahorro sector no bancario	Prohibido y en discusión	Regulado y en parte restringido	Regulado y restringido	Prohibido y en discusión	Regulado y en parte restringido
Regulación del encaje para sector rural	Sin normativa	Restringido	Sin datos	Sin normativa	Sin datos
Sector bancario de segundo piso	En reformulación: reestructuración	Desempeño cuestionado	Desempeño aceptable	Anteproyecto de Ley	Fragmentado
Instrumentos nuevos: -seguro de riesgo	No desarrollados	No desarrollados	En avance	No desarrollados	Bueno
-seguro de precios	No desarrollados	No desarrollados	En avance	No desarrollados	Bueno
-garantías sobre préstamos	No desarrollados	No desarrollados	En avance	No desarrollados	Bueno

Fuente: Elaboración propia.

complejidad de los instrumentos analizados es relativamente alto y sus detalles quedan fuera del alcance del presente estudio. Sin embargo, el aprendizaje enseña que una sistematización a nivel regional sería recomendable. Se recomienda profundizar los siete documentos mencionados al respecto en la bibliografía adjunta (SAGARPA, 2005 a-g).

Resumen en contexto de las políticas

Del análisis anterior se infiere la gran diversidad en lineamientos e instrumentos aplicados en los cinco países para el desarrollo de servicios financieros rurales. Los temas tratados anteriormente se presentan esquemáticamente en el cuadro 4.1. Un proceso de reforma legal, con mayor reconocimiento de intermediarias financieras no bancarias, estímulos para la intermediación financiera incluyendo ahorros y la introducción de instrumentos financieros nuevos, tan necesario para la profundización del mercado financiero rural y parcialmente iniciado en México, hasta la fecha no se percibe en los pequeños países del Istmo.

4.2 Políticas de desarrollo rural con incidencia en el financiamiento rural

Para promover el desarrollo efectivo de un sistema financiero rural que funcione para el segmento más pobre de la población, es necesario modificar e intervenir no únicamente en las políticas financieras, sino también las políticas que se refieren al desarrollo rural en el sentido más amplio. Se requiere el diseño de políticas rurales más incluyentes; es decir, que integren a los diferentes segmentos de la población y propicien su acceso a los mercados financieros y a otros bienes y servicios.

En esta sección se trata, en forma resumida, algunas de estas políticas públicas rurales que tienen un efecto sobre el financiamiento rural. Obviamente, las políticas rurales abarcan una amplia gama de instrumentos y herramientas, pero en esta parte nos hemos limitado a analizar aquellas que, según nuestro criterio, tienen una incidencia directa sobre la profundización de los mercados financieros rurales. Se seleccionaron los siguientes tres temas: 1) otorgamiento de subsidios y condonaciones de deuda, 2) la promoción

de cadenas productivas y la diversificación, y 3) el mejoramiento del acceso a bienes y servicios complementarios.

Otorgamiento de subsidios y condonación de deuda

La persistencia de complejos subsidios en todos los países objeto de estudio (que amerita por sí misma una investigación en lo que se refiere a sus limitaciones como a la riqueza de instrumentos para apalancar el desarrollo), tiene efectos limitantes sobre la operación de un mercado de servicios financieros.

En un gran número de políticas rurales se mantienen aspectos de financiamiento no reembolsable. Entre otros, estas donaciones y subsidios se dirigen a la provisión de bienes públicos de comunidades locales o departamentales, cuyos beneficios son sentidos por una amplia mayoría de la población. Otros destinos son las comunidades que representan estratos económicamente y/o socialmente marginados, que precisan de asistencia directa para su supervivencia. Una tercera categoría está dirigida a la transferencia de conocimientos y capacidades, con el propósito de adiestramiento en el desarrollo productivo de actores económicos y una cuarta categoría se dirige a grandes terratenientes a través de subsidios relacionados con la producción.

Por otro lado, un financiamiento, integral o parcial, por la vía de subsidios o donaciones, sí puede encontrar justificación, siempre y cuando se trate de casos circunscritos dentro de criterios como:

- Carácter novedoso de la actividad financiada, en respuesta a intereses comunes de un grupo significativo de actores.
- Viabilidad técnica y económica demostrada de la actividad apoyada.

- Efectos beneficiosos (“externalidades positivas”) para terceras personas u otras categorías.
- Limitación del financiamiento a la fase de arranque de la actividad apoyada.
- Proporcionalidad del financiamiento de acuerdo al tamaño de la entidad o del grupo asistido.
- Minimización del riesgo de conflictos entre actores institucionales o de mezcla de intereses.

Aunque estos criterios no siempre son fáciles de aplicar en un contexto variante, su objetivo es evitar introducir distorsiones en el mercado y favorecer el apoyo a los intereses públicos y no sólo los privados. Aun así, aplicar los principios mencionados anteriormente comporta un riesgo que es importante tener en cuenta. El tema de los subsidios en los mercados financieros requiere consideraciones que rebasan los alcances de este trabajo, por lo que amerita de otro análisis posterior.

Promoción de cadenas productivas y diversificación

En todos los países de la región se observa una desvinculación entre los hogares más pobres y los procesos de desarrollo económico rural. Estos hogares, generalmente percibidos como “hogares sin potencial”, reciben subsidios “sociales” que forman parte de sus estrategias de supervivencia, pero que no favorecen su inclusión en los sistemas de producción o microempresas en las economías rurales.

En México por ejemplo, los hogares rurales han sido tipificados según el tamaño de la tierra que poseen (ver cuadro 3.3), y cada “tipo” de hogar es atendido por un programa específico con objetivos específicos. El problema radica en que estos programas diferenciados por tipo de hogar no están relacionados entre sí. Por ejemplo, los grandes,

medianos y los pequeños productores son atendidos a través de programas que impulsan el desarrollo de cadenas agroalimentarias, mientras que los “micro” productores son atendidos a través de esquemas de apoyo.

El enfoque de cadenas productivas es una forma interesante de aumentar la competitividad del agro, aunque también podría resultar en un esquema excluyente si no especifica cómo incluir la población rural de pocos ingresos. Generalmente, el desarrollo de las cadenas es visualizado desde un enfoque sectorial relacionado con las políticas agroalimentarias y no visualiza claramente cómo se pretende involucrar a las familias más pobres de las zonas rurales en la gestión de los programas mencionados. Tampoco se observa cómo, a más largo plazo, se vinculan los fondos destinados para el desarrollo agrario con este segmento de la población.

Por ello, surge la necesidad de desarrollar un modelo económico más incluyente, que busque activamente cómo incluir a los hogares más pobres en las economías rurales. El papel del Estado en este contexto es la promoción y regulación de servicios diferenciados y la elaboración de marcos regulatorios y de instrumentos financieros que faciliten el acceso a este tipo de servicios “flexibles”. Para asegurar la inclusión de actores activos en el ámbito agrícola y no agrícola, este modelo debería de basarse en **dos vertientes diferenciadas** (Cruz, 2005):

- a. La promoción de la participación de los pequeños productores agrícolas en las **cadenas de generación de valor**. Para la promoción efectiva de este encadenamiento, las políticas públicas deberían de promover el fortalecimiento de las organizaciones de pequeños productores, la comercialización y facilitar el uso de fondeo de largo plazo.

En este contexto es interesante destacar que los servicios financieros forman parte integral de las actividades de estas organizaciones. Esto implica que se trabaja con

organizaciones de estructuras mixtas, lo que contrasta con las teorías predominantes sobre microfinanzas que subrayan la importancia de la especialización financiera para garantizar el futuro éxito de las organizaciones.

Recuadro 6 **Políticas públicas en Costa Rica fomentan las finanzas rurales en cooperativas**

El papel del gobierno costarricense en este ejemplo específico ha sido clave y puede servir como aprendizaje para el resto de la región. El ICAFE (Instituto de Café de Costa Rica, entidad gubernamental) centra una gran parte de sus esfuerzos en el fortalecimiento de las cooperativas, a través de un programa que promueve la aplicación de sistemas de calidad ISO 9001 y ISO 14001, el cual permitió a las cooperativas mejorar sus labores en todos los niveles y acceder a nuevos mercados. Obviamente estos sistemas de calidad incluyen el mejoramiento de la administración y, por ende, de los servicios financieros. Asimismo, el ICAFE en conjunto con el MAG, promueve la vinculación de las cooperativas entre sí y la creación de un sistema de cooperativas nacional consolidado.

Los gobiernos pueden tener un rol activo en fomentar esta inclusión de las pequeñas unidades productivas en las cadenas de producción. Para ello se necesitaría tomar las siguientes acciones:

1. Programas que fomentan la consolidación de organizaciones de pequeños productores.
2. Fortalecer la gestión empresarial (mediante sistemas de calidad).
3. Asegurar el acceso a asistencia técnica para innovar los sistemas de producción.
4. Promover innovaciones en la comercialización.
5. Asegurar financiamiento para realizar inversiones y renovaciones.

Fuente: Deugd, 2003

Este modelo se ha visto, por ejemplo, en Costa Rica, donde las cooperativas de café de pequeñas unidades productivas utilizaron esta estrategia para sobrellevar la crisis del café y para contactar nuevos mercados para sus productos. En este esquema aprovecharon la organización para renovar sus sistemas de producción a través del intercambio de conocimiento, orientarse a nuevos mercados, mejorar el beneficio de café, conseguir certificados y sistemas de calidad, entre otros. Los servicios de crédito, y en algunos casos el ahorro y otros servicios financieros, que brindan estas cooperativas forman parte integral del conjunto de sus acciones. El fortalecimiento de estas cooperativas productivas con servicios mixtos y el diseño de un sistema cooperativo estable y funcional, incluyendo los servicios financieros, ha sido promovido activamente por el gobierno costarricense, en este caso específico a través del Instituto de Café (ver recuadro 6).

- b. La provisión de servicios financieros dirigidos hacia las **empresas-hogares diversificados**, que son unidades familiares rurales en transición, generalmente involucradas en una amplia variedad de actividades económicas agrícolas y no agrícolas. El reconocimiento de las estrategias variables de estos hogares enfatiza la importancia de adecuar los servicios financieros a la capacidad de pago de los mismos, y no supervisar si los clientes han invertido el recurso obtenido en el rubro destinado oficialmente o no.

Mejora del acceso a bienes y servicios complementarios

La falta de infraestructura como carreteras, agua, luz y comunicaciones es un factor determinante para un desarrollo efectivo de los servicios financieros rurales, tal y como manifiestan representantes de numerosas instancias financieras. Diversos estudios (Peck y Pearce, 2005; Nagarajan y Meyer, 2005) indican que para profundizar los mercados

financieros rurales, particularmente en El Salvador, se requiere de una fuerte inversión en infraestructura de comunicación vial en zonas rurales. Si este es el caso en un país con una superficie limitada y una densidad demográfica elevada, con mayor razón se subraya la importancia de mejorar la infraestructura rural en países vecinos como Honduras y Nicaragua.

4.3. La integración de dos marcos políticos

La desvinculación entre los dos marcos de política, acentuada por la falta de coordinación entre los actores del Estado, deja a los gobiernos desprovistos de instrumentos efectivos en materia del desarrollo financiero rural. Al respecto se nota en particular la desvinculación entre las políticas públicas financieras y las políticas públicas para el desarrollo de las zonas rurales (limitándonos a los temas discutidos anteriormente). Ambos marcos políticos transitan por caminos diferentes y como resultado se observan direcciones no siempre congruentes de las políticas públicas para el sector. Las políticas públicas de desarrollo rural no incluyen la gestión de los recursos de los territorios, sino que abordan esquemas de trabajo en forma separada hacia los productores y los hogares menos favorecidos. Estos últimos son atendidos a través de esquemas de apoyo social, sin que se visualice de qué manera sus esfuerzos económicos pueden ser articulados con los sistemas de producción de los territorios.

La figura 4.1 visualiza este planteamiento de forma gráfica. Generalmente las *políticas públicas de desarrollo rural* incorporan el aspecto financiero mediante esquemas de subsidio y políticas de condonación de deuda. Si bien estas políticas pueden tener un impacto positivo en el corto plazo sobre la población de escasos recursos, en el largo plazo pueden tener un impacto adverso sobre la creación de un sistema financiero rural competitivo e independiente. Esto

Figura 4.1 La desvinculación entre políticas públicas de desarrollo rural y financieras



Fuente: Elaboración propia⁴⁴

se evidencia al tomar en cuenta que tarde o temprano se agudiza el fenómeno de la competencia desleal entre oferentes de servicios financieros⁴⁵. A la vez, se propicia una cultura de “no pago”, desmotivando a las IMF que quieren ofertar servicios en zonas rurales, creando así un círculo vicioso que impide el desarrollo de sistemas financieros independientes y saludables.

Las *políticas financieras* parecen funcionar en dirección contraria: donde las políticas de desarrollo rurales son “demasiado suaves”, las políticas financieras son “demasiado duras”, en el sentido de que castigan a las zonas rurales y, sobre todo, a la población menos favorecida. Esto desmotiva aún más a las IMF que pretenden expandir sus servicios hacia las zonas rurales. El marco regulatorio para el sector no bancario no favorece que las microfinanzas se arraiguen

en el medio rural. Se enfocan en el tema de crédito, ponen tope a las tasas de interés y limitan la captación de recursos. Por otra parte, exigen sistemas de garantías y de provisiones por riesgo que desincentivan a las organizaciones a ofrecer los servicios a este segmento de mercado que ya por su estructura de costos resultan poco atractivos.

En resumen, la revisión de ambos marcos de políticas públicas nos indica que existe una falta de coordinación, hasta una desvinculación de las políticas en las áreas financiera y rural. El resultado es la ausencia de un marco de políticas públicas de desarrollo que integre las diversas acciones, agentes e instituciones que pueden tener un impacto sobre la profundización de los servicios financieros rurales. De allí surge la necesidad de integrar las políticas de desarrollo rural con las políticas financieras, para poder profundizar los mercados financieros rurales en una forma efectiva y sostenible. Para ello se requiere elaborar una política estatal que estimule tanto la producción rural como los servicios que la acompañan.

Por lo tanto, cabe analizar cómo se podría lograr dicha integración, discutiendo primeramente la coordinación de acciones y luego diferentes modelos de expansión hacia

⁴⁴ Con insumos de la entrevista con Mayra Falck.

⁴⁵ Al respecto se hace referencia a un programa multilateral en el norte de la República de Nicaragua, que en una primera fase se dirigió a ofertar recursos de crédito directamente. Cuando la recuperación de los recursos resultó problemática, se intentó involucrar a entidades intermediarias, tanto bancarias como no bancarias. La puesta en marcha de tal estructura híbrida no funcionó, por lo que la estrategia se reformuló de nuevo. Se abandonó el enfoque centrado en la oferta de recursos reembolsables y el programa optó por introducir los recursos no reembolsables en el mismo componente. Esta solución desincentivó la participación de las intermediarias financieras.

las zonas rurales. La sección termina con una propuesta de integración que recoge los argumentos presentados a lo largo de esta sección.

Elaboración de un marco político integral

Para el desarrollo efectivo de las políticas públicas dirigidas hacia el mejoramiento de los SFR se requiere en primera instancia una redefinición del rol del Estado. Dicha redefinición requiere de un debate entre jerarcas de los diferentes ministerios, con el apoyo de la cooperación internacional, para elaborar una estrategia política que vincule las políticas de desarrollo rural con las políticas de combate a la pobreza y las políticas financieras. En el mejor de los casos, se contaría con los mecanismos para que el Estado cumpliera con un rol de facilitador, al crearse las condiciones para una efectiva coordinación institucional.

Por ejemplo, al compararse el caso de El Salvador con el caso de México, se observa el contraste entre ambos países y las consecuencias que esto conlleva para el desarrollo del mercado financiero rural. En El Salvador, la coordinación exitosa de las acciones (Figura 3.3 en capítulo 3) ha facilitado un desarrollo bastante efectivo del sector de MIPYMES urbanas y, en menor medida, rurales. En el caso de México, pese al importante flujo de recursos y esfuerzos al desarrollo del sistema financiero rural, la coordinación de las acciones ha sido limitada. Han participado una amplia gama de instituciones, aunque hasta la fecha con modestos resultados, debido al insuficiente grado de sintonización entre las entidades. En el caso mexicano, se ha notado la desvinculación entre las instituciones especializadas en la movilización de ahorros y las que han venido ofreciendo recursos de crédito. De esta manera, es difícil crear entidades verdaderamente intermediarias. A esto se agrega la competencia entre las instancias gubernamentales que fomentan a intermedia-

rias financieras y sus propias acciones en el primer piso, en evidente competencia con el sector cuyo desarrollo pretenden propiciar.

También en otros países se han visto evidencias de una falta de coordinación institucional, tema difícil a resolver por los cambios estructurales que serían necesarios para implementar una estructura mínima de coordinación. Sin embargo, de lograrse tal estructura la ganancia sería de contar con un mayor potencial de propulsar el crecimiento económico rural.

Modelos de expansión institucional de los SFR

Para visualizar el rol y la forma en que se desarrollan las diversas organizaciones, cabría considerar dos modelos de expansión de servicios financieros rurales. Éstos son complementarios entre sí, pero requieren de políticas específicas para permitir que surtan efecto en la práctica. La expansión de los mercados financieros rurales puede ser resumida en dos enfoques:⁴⁶

- a. **Expansión de lo urbano a lo rural:** al saturarse los mercados urbanos, los oferentes de los servicios financieros, como microfinancieras o bancos privados y públicos, deben ampliar sus mercados a las zonas peri-urbanas y rurales para poder continuar creciendo y disminuir los niveles de competencia. Esta expansión puede ser representada con una espiral, cuyo inicio se encuentra en los centros de población urbana y que, a medida de que estos centros se atienden, se va expandiendo la cobertura hasta llegar a abarcar a la población rural. Lo anterior se puede observar en forma gráfica en la figura 4.2.
- b. **Expansión desde el medio rural:** El otro modelo es el de atención al financiamiento rural desde el territorio (Figura 4.3), que se presta generalmente a través de

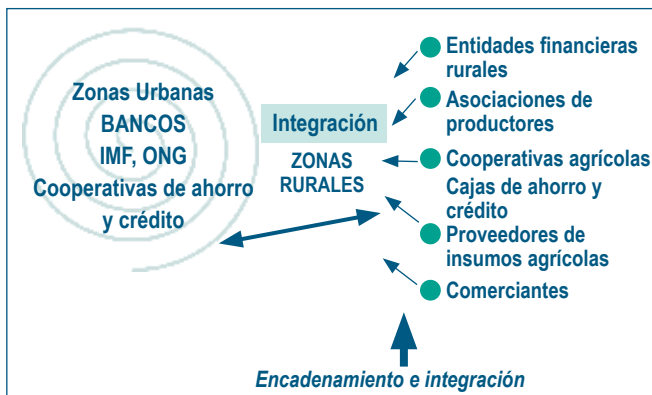
⁴⁶ Con insumos de la entrevista con Mayra Falck.

Figura 4.2 Expansión de SF desde la ciudad hacia zonas rurales



Fuente: Elaboración propia con base en trabajo de campo.

Figura 4.3 Integración de sistemas micro financiero rurales y urbanos



Fuente: Elaboración propia con base en trabajo de campo.

organizaciones de base que ofrecen gran diversidad de servicios. Entre organizaciones de base se consideran cajas rurales, bancos comunales, organizaciones de productores, cooperativas agrícolas o mixtas, organizaciones comunales y otro tipo de actores locales. Aunque estas organizaciones no suelen responder a los estándares de la industria microfinanciera, en particular en cuanto a la masificación y especialización en los servicios financieros, muchas de ellas atienden a la población rural más pobre en una calidad de socio-cliente. A menudo se constituyeron gracias a un fondo revolvente creado por una entidad o un programa de desarrollo rural. La capacidad de movilizar ahorros locales muchas veces es clave para la sostenibilidad de estas organizaciones. Al finalizar la asistencia externa, las organizaciones quedan

en el margen del mercado financiero rural, desprovistas de las herramientas para manejar la oferta de crédito de manera adecuada. La falta de preparación técnica puede afectar la sostenibilidad de la organización, aunque también existen organizaciones fuertes y consolidadas, sobre todo en el sector de cooperativas cafetaleras.

Ambos modelos ofrecen oportunidades y desafíos. El modelo de expansión de lo urbano a lo rural presenta el inconveniente de que las organizaciones que se están esforzando para expandirse a las zonas rurales no siempre cuentan con la capacidad y la tecnología apropiada para atender las necesidades rurales. El modelo se presenta en El Salvador y está comenzando a manifestarse en Honduras y Nicaragua, donde la saturación de los mercados urbanos ha obligado a las intermediarias financieras a buscar nuevos mercados. Su expansión a las áreas rurales es una alternativa para continuar creciendo, y durante los últimos cinco años se ha observado una mayor presencia de intermediarias con origen urbano en las zonas rurales. Sin embargo, su expansión enfrenta limitaciones, debido a la dispersión de la clientela y el riesgo considerado como elevado de los proyectos rurales, sobre todo de índole agropecuaria. Los actores públicos carecen de una política de financiamiento rural, por lo que tampoco promueven su masificación en el medio rural.

El modelo de expansión de atención desde lo rural supone que el mejoramiento del acceso a los servicios financieros en las zonas rurales se logre a través del desarrollo de las organizaciones locales, en su mayoría controladas por miembros con recursos propios invertidos. Tres ejes de acción son elementales para su crecimiento:

- Profesionalización, sobre todo de los cuadros.
- Participación, sobre todo de miembros actuales.
- Profundización, sobre todo a estratos marginales.

Las ventajas del modelo se hallan en la reducción de los costos de transacción y los mecanismos de poder,



necesarios para los procesos tanto de reembolso (organización-usuario) como rendición de cuentas (cuadro-socios). Las buenas organizaciones locales se basan en la sana ejecución del principio de autogestión, se identifican con sus asociados y pretenden servirles en forma inmediata en el contexto local.

El caso de México está más cerca al modelo, puesto que las políticas públicas favorecen el desarrollo de intermediarias financieras rurales. Honduras también está dando pasos en esta dirección en lo referente a cajas rurales y bancos comunales. Esto no quiere decir que no existan organizaciones que operan con los tres ejes en los otros países, pues en todos ellos operan numerosas organizaciones que siguen un desarrollo de acuerdo a los ejes. El problema observado es que a las políticas públicas, sobre todo en los países centroamericanos, pocas veces fomentan la aplicación del modelo de expansión rural-rural.

En El Salvador las políticas apuntan hacia la expansión de las entidades financieras urbanas hacia las zonas rurales (primer modelo). Igual es el caso en Nicaragua, donde la mayor cobertura de servicios financieros en el medio rural se genera por la expansión de instituciones, mayormente no reguladas, basadas en el sector urbano.

Contrario al caso de México, en los países centroamericanos no se han identificado políticas directas para el desarrollo de intermediarias no bancarias. Sí se identificaron diferencias marcadas que varían entre “tolerar” la existencia de estas organizaciones o desincentivarla. En Honduras se observa una tolerancia con respecto a intermediarias no reguladas, aunque su marco legal no necesariamente se adapta como tampoco impide su funcionamiento. Tal caso podría darse en Guatemala y hasta cierto grado en Nicaragua, cuando se apliquen en estos países los actuales anteproyectos de ley (ver cuadro 4.2).

La conclusión es que tres países están en vía de perfilarse con políticas que favorecen la expansión de mercados financieros rurales. Sin embargo, lo están haciendo de manera incompleta (El Salvador y Honduras), o incompleta y no siempre congruente (México). Guatemala y Nicaragua no se distinguen por realizar esfuerzos particulares a favor de uno u otro modelo. Las señales recibidas para reforzar el mercado financiero rural apuntan implícitamente a favor del primer modelo.

A raíz de lo anterior, queda patente la necesidad de fomentar la integración de las políticas financieras y rurales. Una forma de integración es la de promover políticas financieras

Cuadro 4.2 Modelos de expansión y políticas de influencia

	Modelo de expansión hacia zonas rurales		Países sin modelo de expansión definido
	Urbano-rural	Rural-rural	
1. Coordinación estatal	El Salvador	-	México y Nicaragua
2. Flujo recursos públicos para incentivar oferta	El Salvador (“Tu crédito”)	México	Honduras, Guatemala y Nicaragua Honduras, Nicaragua, El Salvador
3. Fortalecimiento intermediarias con recursos estatales	México	México	Guatemala y Nicaragua
4. Permisividad en ahorros	El Salvador (bajo el marco de ley de IFNB)	Honduras (SIFAR), México (LACP)	Guatemala y Nicaragua
5. Supervisión prudencial (temporal) de intermediarias	México, Honduras (OPDF)	Honduras (SIFAR)	

Fuente: Elaboración propia con base en trabajo de campo e informes de países

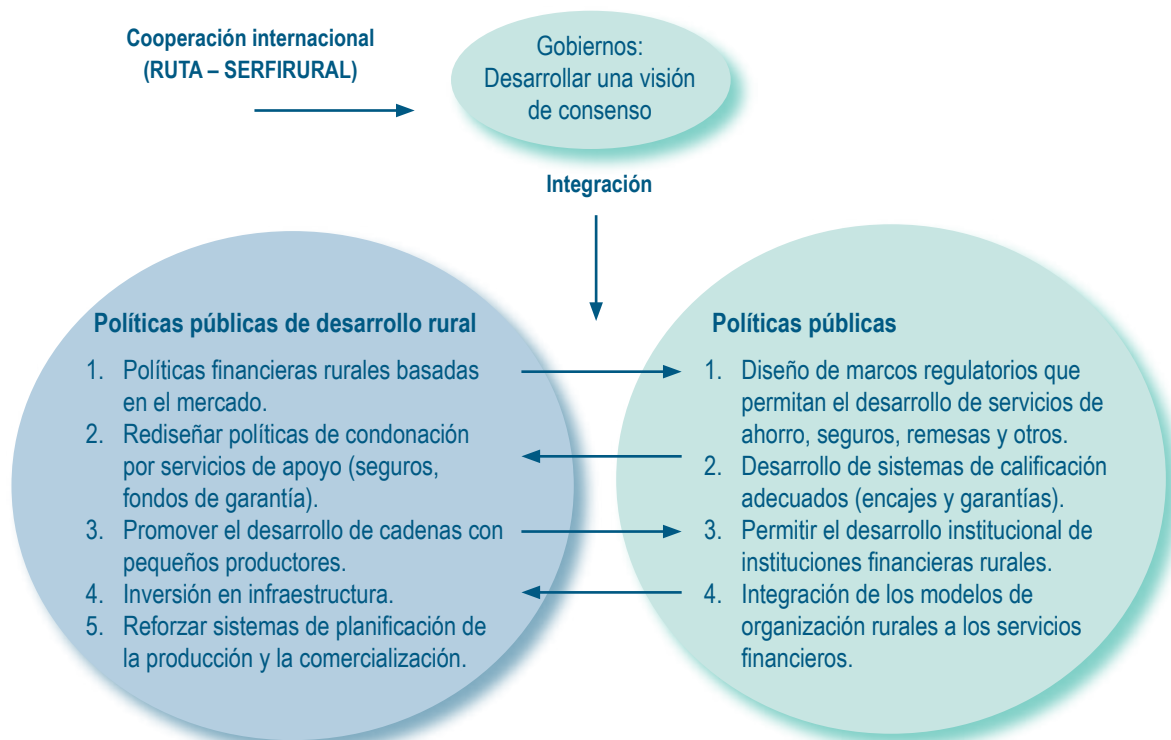
basadas en los mercados, facilitando el desarrollo de instrumentos financieros y sistemas de fondeo que respondan a las necesidades de la población rural. La figura 4.4 visualiza en forma de gráfico las implicaciones de dicha integración.

Estas políticas se enmarcarán, en primer lugar, dentro de los planes de desarrollo nacionales. Los recursos invertidos en políticas de condonación de deudas pueden orientarse a propiciar el desarrollo de condiciones que disminuyan los riesgos, los costos de los prestadores de servicios financieros y de los productores y estimulen su atención. Por ejemplo, instrumentos tales como seguros de cosechas, fondos de garantía, y planes de incentivos para los prestadores de servicios favorecen una mayor atención a

las necesidades financieras de la población rural pobre. Es importante que estos instrumentos vayan acompañados por planes de inversión en servicios básicos (caminos, agua, electricidad, seguridad) para asegurar que los pobres rurales puedan beneficiarse de las oportunidades económicas que surjan.

Por el lado de las políticas financieras urge el desarrollo de un marco regulatorio que concuerde con las necesidades planteadas por el nuevo paradigma de finanzas rurales. Esto implica que debería de ser más incluyente en el sentido de promover el ahorro y las remesas, unificar los reglamentos con respecto a los sistemas de encaje, y valorar mejor las garantías no reales y promover la autorregulación, temas que han sido planteados en la sección 4.1.

Figura 4.4 Integrando las políticas públicas de desarrollo rural y políticas públicas financieras



Fuente: Elaboración propia sobre la base del análisis de políticas públicas regionales

V. Conclusiones y recomendaciones

Las conclusiones y recomendaciones de este informe giran en torno a tres temas principales. En primer lugar, la necesidad de promover la integración de las políticas financieras y de desarrollo rural para fomentar un sistema financiero rural eficaz y eficiente. En segundo lugar, la necesidad de mejorar los marcos regulatorios para los diferentes tipos de entidades financieras presentes en las zonas rurales, enfatizando la creación de mecanismos que promuevan el ahorro y las remesas. Finalmente, el reconocimiento de la diversidad de organizaciones y el importante papel que juegan las organizaciones locales, generalmente de autogestión, en la provisión de finanzas rurales para la población marginada.

En este capítulo se presentan, para cada uno de los temas antes mencionados, las conclusiones y recomendaciones de este estudio.

a. Coordinación e integración de las políticas rurales y financieras

El desarrollo de un clima favorable para la implementación de política pública requiere clarificar el rol del Estado en la promoción de los servicios financieros rurales. En los países estudiados, el rol del Estado en relación con el tema de servicios financieros rurales no siempre estaba definido y organizado, y no necesariamente proporcionaba condiciones favorables para el desarrollo del mercado financiero. Se observó una desvinculación entre políticas al nivel nacional de los países y una descoordinación de las acciones entre los diferentes actores involucrados en el tema.

Uno de los aspectos presentes en la región es la necesidad de lograr una mayor vinculación entre las políticas públicas de desarrollo rural que inciden en el tema financiero y las

políticas financieras. Este estudio señaló que las políticas públicas que rigen los mercados financieros y las políticas públicas de desarrollo rural transitan, por lo general, por caminos distintos ya que sus objetivos e intereses no siempre son compatibles, obstaculizando el desarrollo rural y el desarrollo de los mercados financieros rurales. Las organizaciones financieras interesadas en desarrollar su actividad financiera en las zonas rurales se ven presionadas de los dos lados: los esquemas de subsidio crean una competencia desleal y los marcos regulatorios impuestos por las políticas financieras no se ajustan a las circunstancias propias del mercado rural que enfrentan las instituciones que ofertan los servicios.

Para generar una coordinación más efectiva, un paso importante sería el desarrollo de una “visión de desarrollo en conjunto”, que dé seguimiento a los gobiernos centrales en la toma de acciones pertinentes. La posibilidad de lograr una profundización del mercado financiero rural hacia las zonas menos favorecidas va estar en función de la creación de esa visión de conjunto, plataforma que la misión considera fundamental para el desarrollo e implementación de políticas públicas que propicien la profundización de los mercados financieros rurales. La cooperación internacional, entre ellos RUTA y SERFIRURAL, pueden jugar un papel de incidencia importante a través de la participación en mesas de discusión de políticas públicas y servicios financieros rurales, y en la divulgación de estudios realizados.

Al respecto, sobresale la experiencia y la institucionalidad lograda en El Salvador (ver sección 3.3). Se recomienda la sistematización de la estrategia implementada por CONAMIPE y el BMI, ya que se visualiza como una estrategia interesante a ser apoyada por RUTA y SERFIRURAL.

Una sistematización que rescate la experiencia en su conjunto, las condiciones previas y los actores involucrados, así como las lecciones aprendidas, aportará importantes elementos a modelos similares que se pretenden desarrollar en Honduras y en Guatemala, y en alguna medida en Nicaragua, en el modelo de reestructuración de FNI. Un abordaje de la experiencia de forma aislada, privilegiando un instrumento financiero o una institución y no el proceso en su conjunto, puede representar un riesgo y costos muy altos para los países.

Otro aspecto que merece especial atención en la integración de las políticas públicas es la necesidad de controlar y reducir los riesgos propios de las actividades agropecuarias mediante el uso de mecanismos facilitadores. Mitigar estos riesgos resulta casi imprescindible para lograr una mayor profundización de los mercados financieros rurales, especialmente si se quiere llegar a los sectores más pobres. Entre las políticas públicas que se pueden implementar encontramos la promoción de seguros de cosechas, el desarrollo de sistemas de comercialización que contemplen agricultura por contrato, o la creación de sistemas de financiamiento que fortalezcan las cadenas de valor agregado y aseguren la liquidez y los flujos de efectivo. En este aspecto, destacan los instrumentos desarrollados en México por la SAGARPA para reducir costos para el operador de servicios y disminuir riesgos para el productor. Algunos de estos instrumentos son el subsidio de costos mientras la cartera logra el punto de equilibrio, el pago de montos o incentivos por colocaciones, o la facilitación de equipos de transporte para la atención de zonas rurales. Por el lado del productor, un mecanismo es garantizar un precio mínimo por la cosecha -agricultura por contrato-.

Algunos de los modelos e instrumentos exitosos antes mencionados (tanto de la SAGARPA en México como el BMI en El Salvador) pueden ser replicables para otros países, por lo que se requiere profundizar en el conocimiento de estas experiencias. Particularmente, se recomienda a RUTA sistematizar las experiencias desarrolladas por SAGARPA en México para poder profundizar en el entendimiento de los mecanismos desarrollados

En relación con lo anterior, se recomienda también la realización de un estudio específico sobre los efectos de los subsidios y las condonaciones de deuda en los mercados financieros rurales, que enfatice la identificación de mecanismos subsidiarios que complementen, en vez de obstaculizar, el desarrollo de los mercados financieros rurales.

b. Marcos regulatorios para instituciones financieras no convencionales

Las organizaciones con mayor incidencia en la población rural pobre son las instituciones financieras que no pertenecen al sector bancario comercial. Aunque la banca formal tiene presencia en las zonas rurales, el acceso a estas entidades para la población menos favorecida es muy limitado⁴⁷. Para facilitar el acceso resulta indispensable fomentar el buen funcionamiento de las instituciones financieras no bancarias, a través de marcos regulatorios que reconozcan las particularidades de estas instituciones.

En los últimos cinco años ha habido avances innegables en los marcos regulatorios de la región en los tres tipos de organizaciones no convencionales estudiadas: ONGs (también llamadas OPDF e IMF), cooperativas de ahorro y crédito, y organizaciones locales de autogestión.

Con respecto a las ONGs o IMFs, tres de los cinco países (México, El Salvador y Honduras) cuentan con un marco regulatorio orientado a crear un espacio para la reglamentación, supervisión e institucionalización de los servicios financieros no convencionales. Si bien dichos marcos, según opinión de los operadores, no responden a las particularidades de las microfinanzas, y menos aún a las microfinanzas rurales, también es cierto que suponen un avance en el tema. La regulación es un tema de discusión para las autoridades supervisoras y reguladoras que norman los sistemas financieros en la región. Los marcos regulatorios presentan un fuerte contraste entre los países centroamericanos y

⁴⁷ Con excepción de las experiencias de un limitado número de organizaciones tales como PROCREDIT, FINDESA y COMPARTAMOS, entidades financieras que históricamente se han dirigido hacia el segmento pobre de la población.

México. En Centroamérica se ha puesto mucha atención en la definición de los marcos regulatorios para las IMF, dejando de lado los marcos legales de las cooperativas y entidades no bancarias involucradas en la captación. En México sucedió lo contrario, dándose prioridad a la regulación de las organizaciones que captaban ahorros de sus clientes.

Con respecto a las cooperativas de ahorro y crédito, y a las organizaciones locales de autogestión, sólo México y Honduras cuentan con un marco legal vigente para este tipo de instituciones. En Honduras se elaboró un marco regulatorio bajo la Ley del Sector Social de la economía, que pese a no estar coordinada con temas financieros, puede servir como punto de partida para iniciar la construcción de un modelo más inclusivo. Por otro lado, el tema de la regulación del ahorro sigue siendo un aspecto central para los diferentes tipos de organizaciones. La experiencia mexicana de regulación delegada puede servir como ejemplo para la formulación de los marcos regulatorios en Centroamérica, por lo que la experiencia amerita análisis y reflexión. Además, la cooperación internacional puede jugar un papel importante atenuando las reservas de muchos gobiernos al fomento del ahorro rural.

En el tema de la supervisión y regulación destaca la iniciativa regional del BCIE, que busca influir con criterios técnicos y estudios analíticos en la temática de la regulación. Su objetivo es influir directamente sobre las autoridades que rigen la política monetaria de los países de la región Centroamericana.

Al respecto, existe el potencial de unir esfuerzos por parte de RUTA, FIDA y el BCIE, y desarrollar una estrategia conjunta que integre al BCIE como instancia auspiciadora y SERFIRURAL como instancia de asesoría especializada en la temática de SFR para la población pobre. Por ser el BCIE una instancia financiera especializada en el nivel regional y contar con alto nivel de credibilidad en los sistemas financieros formales, la estrategia puede resultar de gran provecho. Este tipo de procesos debería enfocarse en los diferentes tipos de organizaciones financieras no conven-

cionales, incluyendo las cooperativas de ahorro y crédito y las organizaciones financieras rurales, y no limitarse únicamente a las IMF.

Resulta evidente la necesidad de sistematizar y socializar en la región los avances en el tema de la regulación. Llamam la atención los casos de México y de Honduras. Ambos implementaron marcos regulatorios similares en cuanto al proceso y a los mecanismos de regulación, para las organizaciones no convencionales. El marco regulatorio de Honduras parece ser el que más se adecúa a las particularidades y necesidades de la industria microfinanciera. En el caso de México, el marco regulatorio parece responder más a una dinámica de supervisión que ya se había implementado por las mismas organizaciones. La particularidad interesante del caso de México es que el proceso de la regulación se dirige específicamente hacia la captación, experiencia que por eso vale la pena seguir de cerca.

A pesar de su fecha reciente, las experiencias se prestan para un seguimiento muy de cerca. En el caso mexicano, el modelo de supervisión descentralizada -según la ley de SACP- parece ofrecer mejores condiciones para la incorporación de organizaciones especializadas en el tema rural.

c. Integración y reconocimiento de organizaciones locales

El estudio concluye que existen vacíos en el reconocimiento del papel que juegan las organizaciones locales en las zonas rurales, generalmente de autogestión y/o de propiedad compartida como organizaciones de productores, bancos comunales y cajas rurales (entre otros), sobre todo en las áreas más lejanas. Estas organizaciones presentan características muy diversas entre sí, y aunque no están necesariamente especializadas en microfinanzas y frecuentemente están involucradas en diferentes tipos de actividades, se encuentran cerca de la población meta, por lo que pueden reducir los costos de transacción de crédito rural a la población marginada, y resolver, hasta cierta medida, las limitaciones con respecto a la garantía.

Con la excepción de México, que ha apostado por la integración de los sistemas financieros informales a los mercados formales por medio de diferentes iniciativas del gobierno, en Centroamérica la integración de estas organizaciones informales no recibe mucha atención. Por ello, continúan siendo temas sin resolver la captación de ahorros y la creación de un marco legal adecuado para la consolidación de estas instituciones. Tampoco están resueltos los temas de las tasas de interés, la normativa prudencial, las reservas por riesgo en el ámbito rural, las garantías y en algunos casos la gobernabilidad.

Con respecto a esta conclusión, se distinguen recomendaciones en tres niveles: a nivel de intermediarias se deben fortalecer la capacidad administrativa y de gestión financiera de los operadores (ONGs, cajas rurales, organizaciones de productores y asociaciones de desarrollo local con componentes financieros). Así se desarrollaría una red de intermediarias financieras rurales eficiente y profesional. También se hace necesario el desarrollo de *instrumentos para mitigar el riesgo igual* y de fuentes de fondeo que respondan a las necesidades de los productores rurales, bajo el enfoque del nuevo paradigma de financiamiento rural.

Al respecto sobresalen las experiencias de México y de El Salvador. En el caso de El Salvador, específicamente con el programa de expansión de servicios financieros a la población rural. En México, suscitadas por instituciones públicas como FIRA, Financiera Rural y SAGARPA, bajo el modelo que promueve el desarrollo de instituciones financieras informales. El reto en estos esquemas es cómo reducir el componente de subsidio, puesto que hasta la fecha han recibido un apoyo significativo que tiende a distorsionar el desarrollo en el mercado de otras formas de intermediación más competitivas (González Vega, 2003). El dar a conocer éstas iniciativas a los gobiernos puede aportar elementos para la implementación de modelos de intervención en las zonas rurales basadas en subsidios inteligentes y no en sistemas tradicionales como la condonación de deudas o la transferencia de recursos. En este punto, nuevamente se visualiza una oportunidad para RUTA y SERFIRURAL.

Otro tema relacionado con el aprovechamiento de los recursos locales es la necesidad de promover y propiciar la integración de población rural menos favorecida en economías territoriales. En este marco, se observa la necesidad de políticas rurales que aseguren la inclusión de los esfuerzos económicos de los hogares menos favorecidos. A lo largo del estudio se ha visualizado que lo anterior se puede lograr básicamente a través de dos caminos.

El primer camino es aprovechar y ampliar los encadenamientos agrícolas, donde los pequeños productores pueden ser incluidos a través de políticas que incentivan la organización de los pequeños productores. Especialmente dentro del contexto de los TLC, el encadenamiento exitoso del pequeño productor puede constituir una política importante para reducir la amenaza de exclusión económica de los hogares menos favorecidos.

Un papel relevante de RUTA y SERFIRURAL en este contexto es la sistematización de experiencias de encadenamiento y el diseño de herramientas para enfoques territoriales que estimulen el desarrollo agroempresarial, más allá de enfoques meramente sectoriales.

Otro aspecto a estudiar se refiere a la multiplicidad ocupacional de los hogares pobres en las zonas rurales, especialmente el papel de la mujer en actividades microempresariales (sus necesidades específicas y el uso que ellas hacen de los servicios financieros). El papel del Estado con respecto a la mujer microempresaria es el de estimular los servicios de desarrollo empresarial en general y el diseño de programas específicos. RUTA y SERFIRURAL pueden aportar en la sistematización, divulgación e implementación de tales programas. Otras iniciativas se dirigirían a mesas de concertación, tales como las que promueva la CONAMIPYME en Honduras, con el fin de generar propuestas y anteproyectos de ley que aborden el tema.

Alrededor de estos tres temas, se deriva toda una serie de recomendaciones más concretas que se detallan a continuación (recuadro 7).

Recuadro 7**Quince acciones a favor de servicios financieros rurales**

Actores con una responsabilidad por las políticas públicas actuarían a favor del desarrollo rural financiero si promovieran, en el marco de una agenda regional de RUTA y el Programa FIDA-Serfirural hasta 2010, la toma de las siguientes acciones:

1. Aconsejar a los gobiernos una pronta eliminación, por vía legal, de topes en la tasa de interés cobrada por intermediarias institucionales no bancarias.
2. Aconsejar a los gobiernos que organizaciones de carácter asociativo o cooperativo, cuyo quehacer no supera el ámbito local, obtengan la facultad de intermediar ahorros de sus socios o de otros usuarios de sus servicios financieros.
3. Asistir a las intermediarias financieras rurales en la aplicación y divulgación de productos de ahorro en función de la demanda específica según plazo, destino y categoría de ahorrantes.
4. Promover a nivel estatal la eliminación de cualquier discriminación contra el sector rural a nivel del encaje aplicado por las autoridades monetarias centrales.
5. Desaconsejar la oferta estatal de servicios financieros en el primer piso.
6. Aconsejar el cierre de operaciones crediticias, estructuralmente deficitarias, por parte de la banca estatal de fomento.
7. Aconsejar la aceleración en la intermediación de recursos financieros desde el segundo piso a intermediarias financieras rurales, no necesariamente bancarias, en cercanía de la población de escasos recursos.
8. Promover la atención especial por parte de instituciones bancarias a la población rural, mediante sucursales con personal formado y calificado para atender a clientes de escasos recursos, donde es oportuno ofrecer los servicios en su idioma materno.
9. Aconsejar a los gobiernos una reducción de fuentes financieras estatales de segundo piso, mediante la discontinuación de transferencias no reembolsables por parte de entidades estatales no especializadas y separar las líneas de transferencias reembolsables y no reembolsables.
10. Invertir en la formación profesional de cuadros de instituciones de propiedad compartida, para su adiestramiento en intermediación financiera rural.
11. Desaconsejar la canalización masiva de recursos financieros externos a instituciones financieras de propiedad compartida, estimulándoles a movilizar recursos internos paralelamente a la intermediación externa.
12. Cabildear por reformas en el marco legal que faculte a las intermediarias financieras no bancarias a ofrecer el servicio de ahorro a sus clientes, por lo menos hasta donde ascienda su patrimonio. Tal reforma podría incluir facilidades de autorregulación donde éstas resultaran más eficaces y económicas.
13. Promover la inclusión de los pequeños productores en las cadenas de valor mediante programas para mejorar la gestión empresarial en organizaciones de productores, ampliar el acceso a asistencia técnica, innovaciones en la comercialización y financiamiento para inversiones y renovaciones agro-productivas.
14. Facilitar el acceso de intermediarias financieras de origen urbano al medio rural, mediante inversiones públicas y subsidios temporales que faciliten la aplicación de tecnologías financieras y sistemas de información.
15. Promover la divulgación de instrumentos financieros que ofrezcan a los productores mayor seguridad en la producción rural, particularmente en el área de seguros personal, comercial y físico.

Bibliografía

- Agosin, M., Bloom, D.E., y Gitli, E. (2000) *Globalización, liberalización y desarrollo humano sustentable: adelantos y desafíos en los países centroamericanos*. UNCTAD/PNUD. Ginebra, Suiza.
- Agurto, S., Cajina, G (2004) *Nicaragua hacia los Guinness Record*. Fundación Internacional para el Desafío Económico Global. Observador, edición 145 marzo 2004. Managua, Nicaragua.
- (2001) *Mujeres Pilares fundamentales de la economía Nicaragüense*. Análisis de la participación de la mujer en la economía nicaragüense 1995/96-2000. Fundación Internacional para el Desafío Económico (FIDEG), Forum Syd. Embajada de Real de Noruega, NORAD. Nicaragua.
- AMMUCS (2000) *Construir un sistema Financiero al Servicio del Desarrollo Rural*. Nota de Trabajo, diciembre de 2000. México.
- BANPRODE (2005) *Creación del Banco Nacional de Promoción del Desarrollo*. Anteproyecto de Ley, Borrador, Guatemala.
- Ardila J., Palmieri, V., Alarcón, E. (2005) *Situación de la agricultura y el agronegocio regional, desde las perspectivas institucional y tecnológica*. Presentación preparada para el Foro de las Américas para la investigación y el desarrollo tecnológico agropecuarios, 12-15 abril 2005. Panamá.
- Asamblea Nacional de Nicaragua (2004) *Ley Especial de Asociaciones de Microfinanzas*. Managua Abril 2003, Versión del 19/05/2004. Nicaragua.
- ASOMIF (2005) *Estudios, análisis y revisión del actual marco regulatorio de las microfinanzas en la República de El Salvador*. Informe final. San Salvador, El Salvador.
- (2004) *Microfinanzas Mayo 2004*. Revista No. 6. San Salvador, El Salvador.
- Balmaceda Vivas, M. (2004) *Informe general sobre encuesta de hogares, para medición del empleo, noviembre 2004*. Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, Gobierno de Nicaragua. Nicaragua.
- Banco Central de Nicaragua (2005) *Boletín Trimestral. Volumen VII. Enero-Marzo 2005*. Gerencia de Estudios económicos. Banco Central de Nicaragua. Nicaragua.
- Banco de México (2004) *Informe Anual 2004*. D.F., México.
- Banco Multisectorial de Inversiones (2005) *Memoria de labores*. El Salvador.
- Banco Mundial (2003) *Nicaragua, reporte de pobreza, Aumentando el bienestar y reduciendo la vulnerabilidad. 23 de diciembre, 2003*. Departamento de Centro América, Región de América Latina y el Caribe. Washington DC.
- (2002) *Estudio Sobre Pobreza en Guatemala, Informe No. 24221-GU*. Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Unidad de Desarrollo Humano, Oficina Regional para América Latina y El Caribe. Washington DC.
- BANHCAFE (2003) *El Banco Múltiple, Memoria de Labores 2003*. Honduras.
- (2003) *En el negocio de las Microempresas, ejemplo de un estilo alternativo de responsabilidad social*. Tegucigalpa, Honduras.
- Baradach, Eugene (1998) *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. CIDE; México.

- BCIE (2004) *Diagnóstico “Situación de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MIPYME) y el sector Financiero que las Atiende”*, Tegucigalpa, Honduras.
- Blijdenstein, J., Nusselder, H y Rosales, P. (2002) *Nuevas Políticas sobre las Microfinanzas: Coordinación para su viabilidad en Nicaragua*. CDR-ULA, Faceta Central. Costa Rica.
- Bouquet, E y Cruz, I. (2002) *Construir un Sistema Financiero al Servicio del Desarrollo Rural*. AMMUCS.
- CDR-ULA (2005) *Memoria de labores 2004*. Costa Rica.
- CECSA (2000) *Plan Estratégico ASOMIF (Período 2000-2003)*.
- CEPAL (2005a) *Estudio Económico de América Latina y El Caribe, México*. Santiago de Chile, Chile.
- (2005b) *México, crecimiento agropecuario, capital humano y gestión de riesgo, Parte III: indicadores estadísticos agropecuarios*. LC/MEX/L.686, 28 de octubre 2005. Santiago de Chile, Chile.
- (2005c) *Nicaragua: Evolución Económica durante 2004 y perspectivas para 2005*. LC/MEX/L.662. Santiago de Chile, Chile.
- (2005d) *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2004-2005*. Santiago de Chile, Chile.
- (2005e) *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2004*. Santiago de Chile, Chile.
- (2004a) *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2003*. Santiago de Chile, Chile.
- (2004b) *Panorama Social en América Latina 2004*. Santiago de Chile, Chile.
- (2003) *Balance preliminar de las economías de Latino América y el Caribe*. Santiago de Chile, Chile.
- CID/Gallup (2000) *Estudio de Micro y Pequeña Empresa no agrícola en Honduras*. Honduras.
- CMCA (2005) *Informe económico regional 2004*. San José, Costa Rica.
- COFIREM (2004) *Red Cooperativa, La Integración como Medio para la Excelencia en el Servicio*. México.
- (2004) *Red Cooperativa No. 2*. Diciembre 2004. México.
- COMACREP (2001) *Ley del Ahorro y Crédito Popular*. México.
- (2001) *Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros*. México.
- CONAMIPYME (2005). *Anteproyecto de Política para el apoyo a la competitividad de las MIPYMEs*. Tegucigalpa, Honduras.
- (2005) *Acceso al Crédito MIPYME en Honduras*. Tegucigalpa, Honduras.
- (2004) *Lineamientos Financieros para Intermediarios que Atienden a las MIPYME en Honduras*. Tegucigalpa, Honduras.
- CONAMYPE (2005). *Análisis de la oferta de productos y servicios financieros dirigidos al sector de la MIPYME en El Salvador*. El Salvador.
- (2005). *Memoria de labores 2004*. El Salvador.
- (2000) *Política nacional para la micro y pequeña empresa*. 2000. El Salvador.

- Connally, J., Crowley, T y O'Neill, S. (2004) *El Impacto de las Estrategias de Reducción de la Pobreza en el Sector Rural en Honduras y Nicaragua*. Consultoría realizada por Trócaire para el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) Roma, Italia.
- Consejo Mexicano del Ahorro y Crédito Popular (2005) *Evolución*. Revista. México.
- Correa, Eugenia (1996) *Liberalización de los Mercados Financieros, Resultados y Alternativas*. México.
- Cotler, Pablo (2003) *Las Entidades Micro financieras del México Urbano*. Universidad Iberoamericana, México.
- Cruz, Isabel (2005) *Mercados financieros rurales en México en el marco del TLCAN*. Presentación preparada para la reunión de expertos sobre desafíos y oportunidades del Sector Agropecuario mexicano en el contexto del TLCAN. CEPAL, Zacatecas, 2005. México.
- Cuadernos agrarios, A.C. (1997) *Financiamiento Rural*. Cuadernos Agrarios 15, Enero-Julio 1997. México.
- Deugd, M., I. Villalobos, L. Clercx y F. Kruijssen (2004) AECI y BCIE. *Sostenibilidad, Alcance e Impacto de los Servicios Microfinancieros*. Estudios de caso de Nicaragua. Programa de Microcrédito España/BCIE. Fundación de Apoyo a la Microempresa (FAMA), Fundación José Nieborowski (FJN), Centro de Estudios para El Desarrollo Rural-Universidad Libre de Ámsterdam. San José, Costa Rica.
- Deugd, M. (2003) *Crisis del café: nuevas estrategias y oportunidades*. Documento elaborado para RUTA, CDR-ULA. San José, Costa Rica.
- Diario Oficial de la Federación (2001) *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*. 7 de diciembre de 2001, México.
- Duval, Ann (2004) *El Impacto de los Techos para las Tasas de Interés en Microfinanzas, Reseña para Agencias de Cooperación*. CGAP, Washington DC.
- Falck, M. (2004) *Situación del Sector Rural en Centroamérica. Foro Regional de Katalysis. "Microfinanzas Rurales y Desafío Centroamericano"*. Honduras.
- Falck, M., Ordóñez, B., Sierra, F. (2005) *Los Servicios Financieros Rurales en Honduras: Una aproximación según la experiencia de REDMICROH*. Aprendizaje significativo basado en la realidad territorial. Honduras.
- FAO-Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. 1998. *La financiación agrícola: cómo formular la política acertada*. Elizabeth Coffey. Programa FAO/GTZ, Serie Replanteamiento de las Finanzas Agrícolas, Número 2. Roma, Italia.
- Financiera Nicaragüense de Inversiones, S. A. (2005) *Presentación a ASOMIF*, 18 de noviembre del 2005. Elaborada por Gelacio Santamaría. Nicaragua.
- Flaming, M., Duflos, E, Helms, B, Siedels, H., Summerlin, R., Duarte, S. (2005) *Country-Level Effectiveness and Account Ability Reviews (CLEAR)*, CGAP. Washington DC, USA.
- FONAES (2005) *Informe sobre la participación de FONAES en la banca popular y en el acompañamiento que hace a los empresarios sociales para que sus proyectos productivos sean sujetos de financiamiento de la banca*. Nota de Trabajo. México.
- (2005) *Las Cajas Solidarias y la Ley de Ahorro y Crédito Popular*. Nota de trabajo. México.
- (2005) *Reporte FONAES a septiembre de 2005*. México, septiembre de 2005. México.

- FONADERS (2002) Resumen Ejecutivo. *Responsabilidades del FONADERS como ente de segundo piso*. Honduras.
- Fondo de Crédito Rural (2005) *Presentación Perfil Fondo de Crédito Rural México*. México.
- Fonseca, Hugo (1999) *Políticas Públicas para el financiamiento de las Micro y Pequeñas empresas*. PROMICRO/OIT. San José, Costa Rica.
- FOROLAC (2004) *Regulación para las Finanzas Rurales*. Finanzas Rurales desarrollo 1. Publicación especializada del Foro Latinoamericano y del Caribe de Finanzas Rurales. Guatemala.
- Fondo de Servicios de Desarrollo Empresarial de Honduras - FOSEDEH (2005) *Apoyo a la Oferta*. Tegucigalpa, Honduras.
- (2005) *Asociatividad Empresarial*. Tegucigalpa, Honduras.
- FUSADES (2004) *Informe de desarrollo económico y social. El desafío rural: pobreza, vulnerabilidad y oportunidades*. El Salvador.
- García, Armando (2004) *Contribución de la Red Katalysis a la Industria de Microfinanzas y Estrategias para Atender el Sector Rural*. Foro Regional de Katalysis. "Microfinanzas Rurales y Desafío Centroamericano". Honduras.
- Gobierno de Guatemala (2005) *Fideicomiso para el Desarrollo Rural*. Acuerdo Gubernativo, 133-2005, Guatemala 21 de Abril, 2005, "Guate Invierte" Guatemala.
- (2005) *Reglamento para la Administración de Apoyo Financiero a Primas de Seguros Agropecuarios y Otros del Fideicomiso para el Desarrollo Rural, Guate Invierte*. Guatemala.
- (2005) *Reglamento para la Administración del Estudio de Preinversión y el Servicio de Asistencia Técnica Fideicomiso para el Desarrollo Rural, Guate Invierte*. Guatemala.
- (2005) *Reglamento para la Administración del Servicio de Garantía del Fideicomiso para el Desarrollo Rural, Guate Invierte*. Guatemala.
- (2001) Viceministerio de Desarrollo de la MIPYME. Acuerdo Gubernativo No. 178-2001. Guatemala.
- (1993) *Constitución Política de la República de Guatemala*. Reformada por Acuerdo Legislativo No. 18-93 del 17 de Noviembre de 1993. Guatemala.
- Gobierno de Honduras (2005). *Un Compromiso con Honduras*. Plan de Gobierno 2002-2006 Tegucigalpa, Honduras.
- Gobierno de Nicaragua (2005) *Plan Operativo Anual 2005-2009*. Nicaragua.
- (2005) Pro rural Nicaragua, *Desarrollo Rural Productivo*. Documento de políticas y estrategias. Nicaragua.
- (1998) *Ley del Fondo de Crédito Rural*. Nicaragua.
- (1994) *Ley de Creación del Programa Nacional de Desarrollo Rural "Al Campo"*. Nicaragua.
- Gobierno de El Salvador (2004) *Red solidaria. Programa social de atención a las familias en extrema pobreza de El Salvador*. El Salvador.
- González Vega, Claudio (2003). *Hacia una Mayor Profundización de los Mercados Financieros Rurales: Macroeconomía, Políticas de Promoción e Intereses Políticos, preparado para el "Taller sobre Políticas Públicas para Promover las Microfinanzas en El Salvador"* Conferencia "Construyendo la Industria Microfinanciera Competitiva en El Salvador". El Salvador.

- (1998). *El papel del Estado en la promoción de servicios financieros rurales*. Rural Finance Program Department of Agricultural, Environmental and Development Economics. The Ohio State University, Estados Unidos.
- Gutiérrez, A. A. (2004) *Microfinanzas Rurales: Experiencias y Lecciones para América Latina*. Unidad de Estudios Especiales. CEPAL. México.
- Harper M. (2005) "Farm credit and Micro-Finance, is there a critical mismatch?" Small Enterprise Development Journal, Vol. 16, No.3 septiembre 2005. Gran Bretaña.
- IICA (2004a) *Más que alimentos en la mesa: la real contribución de la agricultura a la economía*. El estudio cubrió a Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú, Uruguay, Estados Unidos y Venezuela. San José, Costa Rica.
- (2004b) *Fruticultura: oportunidades de inversión en El Salvador*. El Salvador.
- INCEP (2005) *Balances de escenarios económicos, sociales y políticos, así como las perspectivas 2005-2006*.
- Instituto Nacional de Estadísticas – INE (2002) *Censo Nacional de Población y Habitación*. Guatemala.
- (2000) *Encuesta de Condiciones de Vida –ENCOVI-*. Guatemala.
- (1999) *Encuesta de Ingresos y Gastos Familiares –ENIGFAM-* Guatemala.
- INEC (2004) *Análisis de la pobreza y la seguridad alimentaria nutricional en Nicaragua*. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Banco Mundial, Agencia Internacional para el Desarrollo de Gobierno de Suecia, Agencia Internacional para el Desarrollo del Gobierno de Noruega, PNUD, Programa MECOVI. Nicaragua.
- KATALYSIS Red Microfinanciera de Centroamérica (2004) *Primer Foro Regional de Microfinanzas Rurales "Un Desafío Centroamericano"*. Managua, Nicaragua.
- Lahera, E. (2004). *Política y Políticas Públicas*. CEPAL, División de Desarrollo Social. Santiago de Chile, Chile.
- Lanuza, P. (2004). *Análisis e Impacto de la Comercialización de las Microfinanzas en Latinoamérica*. Lecciones para Nicaragua. Preparado para REDCAMIF. Guatemala.
- Marulanda, B. y M. Otero (2005) *Perfil de la Microfinanzas en Latino América en 10 años: Visión y Características*. Acción Internacional. Boston, USA.
- Medellín Torres, P. (2004) *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. División de Desarrollo Social, CEPAL, Julio de 2004. Santiago de Chile.
- Mhyre, David (1997) *Créditos Agrícolas Adecuados, Pieza Faltante de la Reforma Agraria Mexicana*. En Cuadernos Agrarios Año 7, número 15, enero-junio 1997. México.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (2005) *El Salvador. Acciones para el desarrollo agropecuario y agroindustrial 2004-2009*. Pacto por el empleo. El Salvador.
- (2004) *El Salvador. Estrategia de crecimiento económico rural y reducción de la pobreza*. Tomo I. Documento para consulta. MAG, Noviembre 2004. El Salvador.
- (2004) *El Salvador. Estrategia de crecimiento económico rural y reducción de la pobreza*. Tomo II. Estudio de casos de cadenas de valor agrícolas y no agrícolas. MAG, Noviembre 2004. El Salvador.
- Ministerio Agropecuario y Forestal, Gobierno de Nicaragua (2001) *Política Sectorial Agropecuaria*. Managua, Nicaragua.

- Ministerio de Agricultura y Ganadería (2004) *Política Agropecuaria Gestión Agraria Nacional 1999–2004*. El Salvador.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (2004) *Política Comercial Agropecuaria*. El Salvador.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (2004) *Resultados y Perspectivas del Sector Agropecuario en el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América*. El Salvador.
- Ministerio de Economía (2005) *Informe Analítico Financiero y Estadístico de Microfinanzas*. Año 2004. Caracterización Nacional de oferentes de Servicios Financieros Especializados en Microfinanzas para el Sector MIPYME. Guatemala.
- Ministerio de Economía (2005) *Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas*. Guatemala.
- Nagarajan, G. y R. Meyer (2005) *Finanzas rurales: avances recientes y lecciones emergentes, debates y oportunidades*. Departamento de Agricultura, Medio Ambiente y Economía del Desarrollo, The Ohio State University. Estados Unidos.
- Nusselder H. (2005) *Propuesta para la Puesta en Marcha de una Red Nacional de Cajas Rurales de Ahorro y Crédito, Honduras*. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural. Costa Rica.
- Nusselder, H. y A. Tuinstra Gómez (2005) *Consolidación del Sistema de Cajas Rurales de Ahorro y Crédito promovido por FUNDER y el PRRAC Desarrollo Local, Honduras*. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural, Costa Rica.
- Nusselder, H., Villalobos, I., De Ruijter de Wildt, M. (2003) *Asesoría a CDH en el Área de Microfinanzas*. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural, Costa Rica.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2006) *The Mesoamerican Region. Southeastern Mexico and Central America*. OECD Territorial Reviews. París, Francia.
- Palacio Legislativo de San Lázaro (2006) *Iniciativa de Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional*. 7 de noviembre de 2006. México.
- Parra, E. (2003) “El Estado en Acción: La aplicación del Modelo de Análisis de Políticas Públicas” *Reflexión Política*. Año 5 No. 9 Universidad Autónoma de Bucaramanga. Colombia.
- Peck, C. R., Pearce, D. (2005) *Managing Risks and Designing Products for Agricultural Microfinance: features of an emerging model*. CGAP Occasional Paper 11. Estados Unidos.
- Pierard, O. (2004) *Microfinanzas y Desarrollo rural, algunas conclusiones y retos*. En: *Experiencias y Desafíos en Microfinanzas y Desarrollo Rural*. www.microfinanzarural.org
- PNUD (2004) *Desarrollo Humano y Ruralidad , Compendio estadístico 2004*.
- (2003) *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. Proyecto Estado de la Región-San José, Costa Rica.
- Presidencia de la República, México (2003) *Estrategia para Superar la Pobreza Moderada e Incentivar la Formalidad*. Agosto 28 de 2003. México.
- PRONAFIM (2005) *Revista Microfinanzas*. Números 2, 3 y 4. México.
- PULSO EMPRESARIAL (2005) *Oficiales de gobierno, instituciones y organismos que apoyan al sector MIPYME adquieren capacitación sobre tecnologías de información y comunicación*. Tegucigalpa, Honduras.

- Red Centroamericana de Microfinanzas (2005) *Microfinanzas en Centroamérica*. Revista No 3 de la Red Centroamericana de Microfinanzas. Septiembre 2005. Nicaragua.
- (2005) *Cuadernos de Microfinanzas*. No 1. Guatemala.
- REDCOOPERATIVA (2004) *La Integración como medio para la excelencia en el servicio*. Agosto 2004. México.
- REDIMIF (2005) *Revista de la Red Centroamericana de Microfinanzas*, Septiembre 2005. Nicaragua.
- (2004) *Revista de la Red Centroamericana de Microfinanzas*, Junio 2004. Nicaragua.
- REDMICROH (2005) *Estudio de Marco Regulatorio*. Honduras.
- Reyes, Clemente (2004) *Microfinanzas hacia el área rural y las experiencias exitosas*. Foro Regional de Katalysis. "Microfinanzas Rurales y Desafío Centroamericano". Nicaragua.
- Secretaría de Agricultura y Ganadería (2004) *Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras 2004-2021*. Tegucigalpa, Honduras.
- Secretaría de Agricultura y Ganadería - FONADERS (2003) *Administración del Financiamiento para el Desarrollo Rural en Honduras*. Tegucigalpa, Honduras.
- SAGARPA (2005a) *Financiera Rural: Diagnóstico y Retos*. Nota de Trabajo, México.
- (2005b) FIRA-FINRURAL, *Diagnóstico y Retos*. Nota de Trabajo. México.
- (2005c) *Fomento a los Agro negocios*, Informe enero-octubre 2005. Nota de Trabajo. México.
- (2005d) *Informe Subsecretaría de Agro negocios*. Nota de Trabajo. México.
- (2005e) *Presupuestos al Sector Agropecuario, México-Chile-Brasil*. Nota de Trabajo. México.
- (2005f) *Reporte: elementos de Análisis sobre el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del PEC 2006*. Palacio Legislativo de San Lázaro, Comisión de Agricultura y Ganadería. México.
- (2005g) *Sistema Producto Cebada*. Subsecretaría de Agro negocios, México.
- SAGARPA Subsecretaría de Agro negocios (2005) *Análisis del Subsidio Agropecuario 2000-julio 2004*. Nota de Trabajo. México.
- Secretaría de Economía (2005) *Un Millón y Medio de Créditos, Un Millón y Medio de Historias*. Nicaragua.
- Secretaría de Estado de Industria y Comercio (2001) *Programa de Promoción y apoyo para la micro, pequeña y mediana empresa*. -PROMIPYME- Presentación Power Point. IV FORO INTERAMERICANO DE LA MICROEMPRESA Noviembre del 2001. Santo Domingo, República Dominicana.
- Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario (2005). *Informe Económico Regional 2004*. Mayo 2005. San José, Costa Rica.
- SEDESOL (2003). *Medición del Desarrollo 2002*. Junio 23 de 2003. México.
- Seibel, Hans Dieter. *Does History Matter? The Old and the New World Microfinance in Europe and Asia*, Köln, University of Cologne. Arbeitstelle für Entwicklungsländerforschung. Octubre 2005. Alemania.

- Semanario Moneda (2005) *Entrevista al Lic. Raúl Hernández, Director Ejecutivo de Guate Invierte*, Publicada por Gustavo Lezana Vega en el Semanario Moneda, 16 al 20 de mayo, 2005. Guatemala.
- SETEC (2005) Gobierno de Nicaragua. *Presentación Financiamiento para el Fomento y el Desarrollo*. Nicaragua.
- Suárez Carrera, Víctor (2006) *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un Artículo 9 BIS a la Ley de Ahorro y Crédito Popular*. México, Palacio Legislativo de San Lázaro, 24 de noviembre de 2006.
- (2005) *Tiene futuro la agricultura campesina en México?* Centro de Producción Editorial, Septiembre 2005. México.
- Tomassini, Luciano (1996) *Gobernabilidad y Políticas Públicas en América Latina*. BID, Agosto 1996. Washington DC, USA.
- Trigo Loubière, Jaques, Patricia Lee Devaney y Elisabeth Rhyne (2004). *Supervisión y Regulación de Microfinanzas en el contexto de la Liberalización del Sector Financiero, las experiencias de Bolivia, Colombia y México*. Informe a la Fundación Tinker, Agosto del 2004. Nueva York, USA.
- Triguero Huanta, Braulio (2002). *“Impacto de los Sistemas de Financiamiento Alternativo Rural (SIFAR) en la unidad familiar en el municipio de Guajiquiro, Departamento de la Paz”*. Universidad Zamorano, Carrera de Desarrollo Socioeconómico y Ambiente, Honduras.
- Turrent Fernández, César (2005) Reporte: *El Presupuesto Federal para el Desarrollo Rural Sustentable, México y Experiencias Mundiales*. Palacio Legislativo San Lázaro, CEDRSA, octubre de 2005. México.
- Universidad Centroamericana José Simeón Cañas - UCA (2005) *Revista Microenfoque*. Varios números. El Salvador.
- Viceministerio de Desarrollo de la MIPYME, Ministerio de Economía Guatemala (2003) *Boletín Estadístico de Microfinanzas*. Guatemala.
- Villalobos, Iris (2004) *Mapeo de Iniciativas Estratégicas para el Programa SERFIRURAL. Identificación en tres países de Centroamérica: Guatemala, Honduras, El Salvador y en México*. Mayo 2004. Guatemala.
- Villalobos, Iris, Arie Sander y Marieke de Ruijter de Wildt,. (2003) *Microfinanzas en Centroamérica: los avances y desafíos*. Serie Financiamiento del Desarrollo No. 139. CEPAL / Unidad de Estudios Especiales. Santiago de Chile.
- Vogel, R. (2004) *Del crédito agrícola a las finanzas rurales: en búsqueda de un nuevo paradigma*. Experiencias y Desafíos en Microfinanzas y Desarrollo Rural. Simposium Internacional: Experiencias y Desafíos en Microfinanzas y Desarrollo Rural. Quito, Ecuador.
- Young R. y R. Vogel (2005) *State-owned retail banks (sorbs) in rural and microfinance markets: a framework for considering the constraints and potential*. USAID - U.S. Agency for International Development. Washington DC, USA.
- Zamorano (2000) *Sistemas Financieros Rurales. Inventario, Sistematización y Tipificación*. El caso de Honduras. Honduras.



SOBRE ESTA PUBLICACIÓN

Esta publicación presenta los resultados de un estudio sobre las políticas públicas en el sector financiero rural de cinco países de Mesoamérica: Honduras, Guatemala, México, Nicaragua y El Salvador. Dicha investigación responde al interés de profundizar en el conocimiento de las políticas públicas que tienen un impacto sobre el desarrollo de los servicios financieros rurales, y de asesorar a los gobiernos del Istmo centroamericano en el tema de financiamiento rural, con el fin de ofrecer alternativas para aumentar la oferta y mejorar el acceso de los pobres rurales a los servicios financieros. Se realiza un análisis selectivo de políticas públicas para el financiamiento rural, revisando el contexto institucional, legal y normativo, e identificando las mejores prácticas llevadas a cabo en estos cinco países.

El estudio se enmarca dentro de un proyecto de investigación sobre políticas públicas para el financiamiento rural en Mesoamérica, diseñado y financiado por RUTA y el Programa de Apoyo a los Servicios Financieros Rurales (SERFIRURAL) con recursos del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Ha sido elaborado por el CDR-ULA (Centro de Estudios para el Desarrollo Rural), con la edición técnica de RUTA y de SERFIRURAL.