



# *Políticas públicas y servicios financieros rurales en Honduras*



# *Políticas públicas y servicios financieros rurales en Honduras*

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

Iris Villalobos  
Michelle Deugd  
Donaldo Ochoa

Enero 2006



### **Nota de los autores**

Los autores agradecen los valiosos comentarios de Raúl Sánchez y Mayra Falck, así como de todas las personas que fueron entrevistadas y cuyos nombres aparecen como anexo al documento. El apoyo de la UTN de RUTA en Honduras en la elaboración y organización de la agenda de las entrevistas fue fundamental para el éxito de la investigación.

Las afirmaciones y opiniones expresadas en este documento son responsabilidad plena 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 de la Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA) y sus instituciones participantes, ni las del Programa de Apoyo a los Servicios Financieros Rurales (SERFIRURAL).

---

**FIDA ([www.ifad.org](http://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](http://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](http://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](http://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

<b>Siglas y abreviaturas</b> .....	<b>4</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>5</b>
<b>Capítulo 1. Contexto nacional</b> .....	<b>6</b>
1.1 Características de la población total y niveles de pobreza .....	6
1.2 Población rural y actividades económicas relevantes.....	6
1.2 Evolución macroeconómica.....	7
<b>Capítulo 2. Marco general de políticas públicas y servicios financieros</b> .....	<b>9</b>
2.1 Evolución del mercado financiero rural.....	9
2.2 El sistema financiero convencional y su alcance rural .....	10
La estructura del sistema financiero convencional .....	10
El marco legal del sistema financiero convencional .....	12
2.3 El sistema financiero no convencional y su alcance rural.....	13
La estructura del sistema financiero no convencional .....	13
El marco legal del sistema financiero no convencional .....	14
2.4 Otros marcos legales relacionados con el financiamiento rural.....	17
<b>Capítulo 3. Políticas públicas de combate a la pobreza y servicios financieros rurales</b> .....	<b>19</b>
3.1 Estrategias gubernamentales.....	19
3.2 Banco Central de Honduras y la Comisión Nacional de Banca y Seguros .....	21
3.3 Fondo Nacional de Producción y Vivienda.....	22
3.4 Secretaría de Agricultura y Ganadería.....	22
3.5 PRONADERS .....	23
3.6 Secretaría de Industria y Comercio.....	24
3.7 Unidad de Apoyo Técnico del Despacho Presidencial .....	25
<b>Capítulo 4. Análisis de las políticas y profundización de los mercados rurales</b> .....	<b>26</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>29</b>

# Siglas y abreviaturas

ASDI	Agencia Sueca de Cooperación Internacional
BANADESA	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
BANHCAFE	Banco Hondureño del Café
BANPROVI	Banco Hondureño de la Producción y Vivienda
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAC	Cooperativas de Ahorro y Crédito
CNBS	Comisión Nacional de Banca y Seguros
DINADERS	Dirección Nacional de Desarrollo Rural Sostenible
EACP	Entidades de Ahorro y Crédito Popular
EAP	Escuela Agrícola Panamericana del Zamorano
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
FACACH	Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Honduras
FAMA	Familia y Medio Ambiente
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FIDE	Fundación de Inversiones para el Desarrollo Local
FINACCOOP	Financiera Nacional de Cooperativas
FONADERS	Fondo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible
FONAPROVI	Fondo Nacional de la Producción y Vivienda
FOSEDE	Fondo de Seguros de Depósitos
FOSEDEH	Fondo de Servicios de Desarrollo Empresarial de Honduras
FODESSE	Fondo de Desarrollo del Sector Social de la Economía
FUNDER	Fundación para el Desarrollo Empresarial Rural
IFIs	Instituciones Financieras Intermediarias
INE	Instituto Nacional de Estadística
MIPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
ODEF	Organización de Desarrollo Empresarial Femenino
ONG	Organización No Gubernamental
OPDF	Organización Privada de Desarrollo Financiero
PACTA	Programa de Acceso a la Tierra
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRONADERS	Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible
REDCAMIF	Red Centroamericana de Microfinanzas
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility
RUTA	Unidad Regional de Asistencia Técnica
SERFIRURAL	Programa de Apoyo a los Servicios Financieros Rurales
SIERP	Sistema de Información de la Estrategia de Reducción de la Pobreza
SIFAR	Sistemas Financieros Alternativos Rurales
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

# 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. Los estudios plantean la diversidad y riqueza de las políticas públicas en el sector financiero rural de estos cinco países de Mesoamérica, y determinan la necesidad de diseñar políticas para que la población rural de menos recursos tenga un mayor acceso a servicios financieros. Los estudios realizan un análisis selectivo de políticas públicas para el financiamiento rural, analizando el contexto institucional, legal y normativo, así como identificando las mejores

prácticas llevadas a cabo en los cinco países de la región.

El proyecto de investigación 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.

La segunda etapa consistió en la elaboración de un documento regional que integra los informes de país e identifica las iniciativas más prometedoras para sistematizar y aportar lecciones para el desarrollo de los servicios financieros rurales. También indentifica 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.

# 1. Contexto nacional

## 1.1 Características de la población total y niveles de pobreza

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), realizada a finales de 2004<sup>1</sup>, en Honduras viven unos 7 millones de personas, distribuidas en 1.4 millones de hogares (Cuadro 1). La población rural constituye aproximadamente un 51% del total, y un porcentaje similar son mujeres. Aproximadamente el 49% de la población tiene menos de 18 años de edad, lo que conlleva fuertes implicaciones en términos de generación de ingresos y por ende en el bienestar de la población.

Durante los primeros cuatro años de la década actual, el nivel de pobreza medida por ingresos mostró una evolución modesta, debido fundamentalmente a la baja capacidad de los hogares para generar un ingreso monetario adecuado para suplir sus necesidades básicas. El porcentaje de hogares bajo la línea de la pobreza ha disminuido ligeramente, de 66.4% a 64.2% en el período 1999-2004<sup>2</sup>; es decir, menos de un punto por año, mientras que el nivel de pobreza extrema descendió en cuatro puntos durante el mismo período (48.6% en 1999 a 44.6% en 2004).

El crecimiento del ingreso ha tenido un efecto mínimo sobre la disminución de la pobreza. Un estudio del PNUD (2003) estima que la elasticidad del ingreso sobre la pobreza (el impacto sobre la

pobreza de un incremento del 1% en el ingreso *per cápita*), sigue siendo menor que 1, razón por la cual se deberán tomar medidas para mejorar el impacto del crecimiento del PIB sobre los más pobres.

**Cuadro1. Honduras: indicadores demográficos**

Clasificación	Rural	Urbano	Total
Población Total	3,657,785	3,412,715	7,070,500
Hombres	1,853,468	1,502,203	3,445,671
Mujeres	1,804,317	1,820,512	3,624,829
Hogares	699,579	737,510	1,437,089
Personas/hogar	5.2	4.6	4.9

Fuente: ENCOVI (2004, INE).

## 1.2 Población rural y actividades económicas relevantes

Aproximadamente la mitad de los hogares hondureños vive en zonas rurales, donde el grado de pobreza llega al 76% (Paes de Barros, 2004). Esto convierte al país centroamericano en el más afectado por la pobreza rural.

Sin embargo, el empeoramiento de las condiciones de vida de la población rural en Honduras no alcanza de manera uniforme a todas las regiones geográficas del país. En efecto, en las zonas con niveles de pobreza más altos (occidental y sur) la situación de la población rural empeoró más que la media nacional durante el período indicado, mientras que las regiones caracterizadas por un mayor ingreso promedio de la población rural (norte y litoral atlántico) mejoraron.

El sector agroalimentario es una parte importante de la economía del país, sobre todo para las zonas rurales, representando desde el año 2001 entre el

<sup>1</sup> La ENCOVI utiliza como marco muestral el Censo de Población y Vivienda levantado en 2001. La población para este año era de 6.53 millones, lo cual implica una tasa de crecimiento anual de 2.5%. (Fuente: INE)

<sup>2</sup> INE: Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM).

24 y el 29% del PIB total <sup>3</sup> (Jiménez Talavera, 2005). Da empleo al 36,6% de la población en general, y al 71% de la PEA rural. También supone el 56% de las exportaciones y en el 2003 y 2004 experimentó un crecimiento de 5,2% y 7,9% respectivamente.

Por otro lado, se observa una salida de la población rural de las actividades agrícolas, que como respuesta a la pobreza persistente está diversificando sus actividades. También se están integrando en mayor medida actividades no agrícolas y aumentando la migración desde las zonas rurales hacia otras zonas del país o fuera del país. Como parte de este proceso, la mujer rural empieza a jugar un papel cada día más importante y visible en el campo rural de Honduras, especialmente en micro-negocios de productos derivados de la agricultura y ganadería.

Un alto porcentaje de la población rural económicamente activa está empleada a través del auto-empleo o en una micro o pequeña empresa. A nivel nacional, los MIPYMES son una fuente importante de empleo ya que contribuyen aproximadamente con el 34% del empleo total (CID/Gallup, 2000). De estas MIPYMES, el 30% se encuentra en las zonas rurales. Un alto porcentaje de la PEA rural se ubica en el sector "auto-empleo". Según un estudio realizado por el BCIE (2004), el sector de auto-empleo se concentra en un 46% en agricultura, caza y pesca; 15% en industria y manufactura; 25% en comercio; 10% en servicios comunales; y 4% en sociales y personales.

### 1.3 Evolución macroeconómica

Según cifras oficiales y análisis publicados por la Unidad de Apoyo Técnico - UNAT (2005), desde el año 2000 hay una leve mejoría en los indicadores macroeconómicos. Según cifras del Banco Central de Honduras, durante el período 2000-2004, el PIB *per cápita* creció a una tasa anual de 1.2%, la inflación anual se redujo a 8.3% y se mantuvo a niveles de un dígito. La tasa de devaluación bajó a

<sup>3</sup> Considera el sector agroalimentario como el sector agropecuario ampliado, incluyendo todos los actores de las cadenas.

un promedio de 5.2% anual, el encaje bancario se mantuvo en 12% y las tasas activas de interés oscilaron entre 20 y 25%. Sin embargo, no se observan mejoras en el déficit del gobierno central, ya que entre 1990-99 mantuvo un promedio de 3.6% del PIB y entre 2000-2004 fue de 4.8% del PIB, con picos de 8.1% en 1993 y 5.6% en 2003.

Además de preservar un balance macro-fiscal adecuado, en función de los programas acordados con el FMI, el gobierno tomó medidas adicionales en el marco del Programa Nacional de Competitividad para estimular la inversión privada, tales como: proyectos de riego para aumentar la productividad y estimular el empleo en la agricultura, un ambicioso programa de vivienda para familias de bajos ingresos, un aumento importante en la inversión pública estimulado por medidas como la liberalización del sector telefónico, una nueva concesión de telefonía celular y la contratación de 400 MW de energía con generadores privados.

Como resultado de lo anterior, y de la recuperación de la economía global, el PIB real creció en un promedio superior al 3.0% anual, llegando a 5.0% en 2004, por encima del aumento esperado en el Programa Monetario aprobado por el Banco Central de Honduras (BCH), lo cual permitió un comportamiento positivo del PIB *per cápita*, con un crecimiento promedio de la población de 2.4%.

Al evaluar la actividad económica del país entre 2001-2004, se observa un leve aumento en la participación del sector agropecuario y de la industria manufacturera, que crecieron a una tasa promedio de 4.9% y 3.9%, respectivamente, y que en conjunto representan el 38% del PIB total a precios reales. Otros factores que influyeron en el mejor desempeño del PIB fueron el crecimiento de la inversión privada en 9.8% y de la exportación de bienes y servicios en 6.4%. Como parte de este último componente, destaca el incremento de los ingresos por turismo en más de 15% anual del valor agregado, de la maquila en más del 14% (a pesar del período recesivo de la economía estadounidense entre 2001-2002), y de las transferencias (especialmente remesas familiares) en casi 17%. En las otras variables influyeron



medidas como el control de la liquidez monetaria, el incremento de las reservas internacionales, medidas de contención del gasto corriente no prioritario y la mejora de la recaudación fiscal.

De acuerdo con cifras del gobierno, la llegada al punto de culminación de la iniciativa HIPC permite al país el alivio de aproximadamente un 58% del saldo de su deuda pública externa. La condonación proviene de:

- i) El G8 que se aplicaría a los saldos con el Banco Mundial y el FMI por un equivalente de US\$1,343,9 millones y US\$190,1 millones respectivamente.
- ii) Los saldos bilaterales con esos países que suman US\$966 millones y el HIPC proveniente de países fuera del G8 por US\$389.9 millones.

Con estos valores nominales, la deuda se reduciría de US\$5,028 millones en mayo del 2005 a US\$2,137 millones.<sup>4</sup> Esta coyuntura le permitió a Honduras tener acceso a recursos frescos tales como la donación de alrededor de US\$215 millones por parte de los Estados Unidos de América, en el marco de la Cuenta del Desafío del Milenio. Es importante destacar que el país se compromete a invertir los recursos de la condonación en la reducción de la pobreza.

---

<sup>4</sup> Ver: SDP: "Programa de apoyo a la sostenibilidad de la ERP". Presentación. Tegucigalpa, junio 2005

## 2. Marco general de políticas públicas y servicios financieros rurales

### 2.1 Evolución del mercado financiero rural

La evolución del mercado financiero rural, según Falck (2002), se ha dado en grandes líneas en tres etapas principales:

- 1) La fase de crédito con asistencia técnica desde la banca de desarrollo.
- 2) La fase de la canalización de recursos mediante fideicomisos.
- 3) La fase de gestión de los servicios financieros rurales.

La primera etapa, que corresponde a los años 70 y 80, se caracterizó por intervenciones del Estado y esquemas subsidiados de financiamiento agrícola. En la década de los 70 se facultó al Banco Central de Honduras (BCH), creado en 1950, para administrar muchos proyectos. Para ello se creó en 1971 el Fondo de Desarrollo Agropecuario e Industrial, el cual se convirtió en el Proyecto de Crédito Agrícola (UPCA). Este fondo se transformó, a su vez, en el Fondo Nacional para la Producción y Vivienda (FONAPROVI) a finales de los 90. Esta es una institución de segundo piso creada por el gobierno para proveer financiamiento de mediano y largo plazo a la producción y la vivienda, mediante la intermediación del sistema financiero nacional regulado. FONAPROVI se prepara para convertirse en un Banco de Crédito Multisectorial (FOROLAC, 2005). El 1 de abril de 2005 se aprobó la “Ley del Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda” (BANHPROVI), que

convirtió al FONAPROVI en un banco de segundo piso con propósitos de atención más eficiente, funcional y dentro de la perspectiva multisectorial.

Durante las décadas de los 80 y los 90, y ante la crisis de gobernabilidad de las carteras crediticias de la banca de desarrollo, se procedió a crear mecanismos que garantizaran, por lo menos a la cooperación internacional, que los fondos se destinarían a los actores y rubros que se querían promover (Falck, 2005). Igual que la etapa anterior, ésta fase se topó con limitantes importantes. El diseño de los fondos, por ejemplo, no implicaba riesgos para los bancos, resultando en vacíos importantes en el análisis de capacidad de pago de los clientes. Otro problema es que los créditos dirigidos no necesariamente se ajustaban a los dinamismos y necesidades del sector al cuál estaban orientados.

En esta etapa se creó, en 1980, el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA), de propiedad estatal y dirigido específicamente al sector agropecuario. Desde 1994 la actividad principal de BANADESA está estrictamente focalizada hacia el pequeño productor rural que no tiene acceso a crédito. Sin embargo, hasta la fecha la institución no ha causado mayor impacto en la expansión del ingreso rural ni en la reducción de la pobreza rural (FOROLAC, 2005). Esta falta de impacto se relaciona, según diferentes fuentes secundarias e informantes claves, con la ineficiencia de la institución, los altos costos de transacción y las políticas implementadas que promovieron una cultura de no pago. En esta misma época se formó la Comisión Nacional de

Bancos y Seguros, como ente supervisor del sistema bancario.

Esta etapa se caracterizó por la política de condonaciones aplicada por el gobierno a raíz de desastres naturales como el huracán Mitch o la crisis del café, entre otros, causando un efecto adverso en la cultura de pago de la población rural.

Como reacción a los vacíos en la demanda y problemas con la oferta, que no pudieron ser resueltos por las instancias estatales mencionadas ni por la banca comercial, se dan varias tendencias interesantes a partir de la mitad de los 90.

Por un lado, aparecen las cajas de ahorro y crédito y otros sistemas financieros rurales, ubicados en las zonas más remotas del país, y por otro lado se crean las Organizaciones Privadas de Desarrollo Financiero (OPDF), que pasan actualmente por un período de expansión importante. Las diferentes instituciones que surgen son, generalmente, informales y de amplia cobertura en el país. Estas iniciativas se distancian de las instituciones y fondos gubernamentales, evitando su contaminación con la “cultura de no pago”. Hay además una diversificación en los servicios financieros brindados a las zonas rurales, donde el crédito se complementa con servicios de ahorro y remesas, y con mecanismos para dinamizar las economías rurales, especialmente en el sector de la población rural más pobre.

Como reacción a estas tendencias y a raíz de algunos escándalos y quiebras de bancos y entidades financieras a finales de los 90 y principios del nuevo siglo, se inició un proceso de reforma del sistema financiero formal. Parte de este proceso es la formulación de la ley de las OPDFs, aprobada en noviembre de 2000 para promover y fortalecer el financiamiento a la micro y pequeña empresa. Por tanto, la CNBS concibe los Reglamentos de las OPDFs más como otro elemento dentro del proceso de consolidación y fortalecimiento del sistema financiero formal que como medio para mejorar la atención al sector que ellas atienden, el de las MIPYMEs (Mateo, 2005).

## 2.2 El sistema financiero convencional y su alcance rural

### *La estructura del sistema financiero convencional*

El sistema financiero hondureño convencional <sup>5</sup> está conformado por bancos privados y bancos públicos, ambos con un primer y segundo piso. Dentro del sistema de la banca privada, existen actualmente 16 bancos comerciales nacionales, dos asociaciones de ahorro y préstamo y nueve sociedades financieras. Hay también 11 compañías de seguros (CONAMIPYME, 2004).

Dentro del sector formal público se ubica el banco BANADESA y el Banco Central de Honduras. En el segundo nivel existe BANHPROVI y FONADERS (éste no forma parte del sistema formal y está en proceso de establecerse como instituto de segundo piso para el sector rural).

De acuerdo con cifras de la CNBS, los bancos privados otorgaron Lps. 50.4 miles de millones en préstamos y descuentos a septiembre de 2005. En términos geográficos, el crédito se ubicó en los departamentos de Francisco Morazán, Cortés y Atlántida (51.57%, 34.93% y 7.01% respectivamente), sumando el 93.51%. Esto denota la escasa asistencia que los bancos comerciales, los mayores del país, prestan al sector rural <sup>6</sup>.

Dentro del sistema formal hondureño, existen dos bancos con una importante presencia en los mercados financieros rurales: el Banco Hondureño del Café, BANHCAFE (privado), y BANADESA (estatal).

<sup>5</sup> El sistema financiero convencional se refiere a los bancos estatales y privados, aunque actualmente las OPDFs también tienen un marco regulatorio. Para este estudio se consideran bajo los sistemas financieros no convencionales.

<sup>6</sup> Ver: Cuadro de Distribución Geográfica de los Préstamos y Descuentos. Comisión Nacional del Banca y Seguros. Tegucigalpa. Página Web.

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”. De las 42 agencias que posee, el 80% se ubican en zonas rurales. En la actualidad, el 65% de su cartera global de US\$40 millones está ubicada en áreas rurales. Sin embargo, sólo US\$12 millones son destinados al sector agropecuario, fundamentalmente para los pequeños productores.

La cartera de BANHCAFE en las zonas rurales era en realidad mucho más elevada antes del Mitch (1998), pero a raíz del huracán ésta se redujo a US\$35 millones, debido a las políticas de condonaciones por parte del gobierno. Ello causó que BANHCAFE disminuyera su presencia en el sector agropecuario por el impacto negativo que éstas políticas de condonaciones tuvieron sobre la población rural, al crear una cultura de no pago.

BANHCAFE abrió un departamento de microcréditos con una metodología diferente, con el fin de atender al micro, pequeño y mediano empresario. Para lograr mayor incidencia en las zonas rurales, desarrolló el Programa de Apoyo a los Pequeños y Medianos Campesinos de la Zona de Olancho (Prolancho), una experiencia exitosa hasta que se produjo el Mitch y posterior a él se destruyó gran parte de esta cartera.

Como resultado de las múltiples dificultades que ha confrontado el departamento de microfinanzas de BANHCAFE, actualmente su enfoque es más urbano o peri-urbano. La tendencia es a disminuir el sector agropecuario porque, como menciona el gerente del departamento, Ramón Edgardo Mendoza, “aunque tenemos un compromiso con el sector rural, a veces somos los únicos allí. Manejamos el 13% de las remesas que va para la zona rural, pero aún así nos estamos retirando del sector agropecuario. La razón principal que explica esta tendencia es la política de las condonaciones dirigida específicamente para el sector agrícola. Ni para el sector agrícola mismo ha sido efectiva, porque los productores ya están marcados en lista de condonación”.

A pesar del abandono progresivo del banco al sector agropecuario, su presencia en las zonas rurales es importante y el hecho de diversificar su cartera hacia los pequeños productores es algo positivo. Así, expresan que “es evidente que el banco ha diversificado riesgos, pero también tiene una amplia cobertura con pequeños préstamos, lo cual ciertamente, ha implicado incursionar en productos y servicios adaptados a nuestros clientes”.

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, aunque su presencia en las áreas rurales se ha visto disminuida por la situación del sector rural y sus resultados.

Para 2004 otorgó 4,733 créditos con fondos propios, por un monto de Lps.633.6 millones (US\$34.4 millones), y concedió 869 préstamos de fideicomisos que maneja, por un total de Lps.30.8 millones (US\$1.67 millones). El volumen de los créditos otorgados con fondos propios oscila entre 15 mil (US\$814.77) y 300 mil lempiras (US\$16,295.49). 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.

BANADESA presta diversos servicios financieros. Uno es el seguro agrícola: en lo que va de 2005 se han asegurado contra riesgos de lluvia, sequía y vientos fuertes, 5,660 manzanas de cultivo. Otro es la transferencia de remesas del exterior, aunque no existen datos disponibles sobre el número y el importe de las remesas intermediadas.

Entre las innovaciones de BANADESA, se incluyen las del monedero agrícola, un sistema que consiste en ir debitando de una cuenta en los centros comerciales con el propósito de evitar el desvío de los fondos para otros fines. Otra modalidad es el uso de tarjetas de crédito.

## **El marco legal del sistema financiero convencional**

Dentro del marco legal del sistema financiero regulado podemos mencionar las siguientes leyes:

- **Ley del Banco Central de Honduras.** El Banco Central de Honduras se creó mediante el Decreto del Congreso Nacional N° 53 del 3 de febrero de 1950, con el objeto de “...promover las condiciones monetarias, crediticias y cambiarias que sean más favorables para el desarrollo de la economía nacional.”
- **Ley Monetaria.** Mediante el Decreto N° 51, el Congreso Nacional estableció el 1 de febrero de 1950 la Ley que nombra al lempira como moneda oficial con las regulaciones correspondientes.
- **Ley de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros.** Mediante el decreto N° 155-95 del Congreso Nacional de la República, se promulgó esta Ley, creada por el artículo 245, atribución 31, de la Constitución de la República. Dicha ley establece que la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS) es una entidad desconcentrada de la Presidencia de la República, adscrita al Banco Central de Honduras, respecto del cual funciona con absoluta independencia técnica, administrativa y presupuestaria.

La CNBS, basada en normas y prácticas internacionales, ejercerá por medio de las superintendencias la supervisión, vigilancia y control de las instituciones bancarias públicas y privadas, aseguradoras, re-aseguradoras, sociedades financieras, asociaciones de ahorro y préstamo, almacenes generales de depósito, bolsas de valores, puestos o casas de bolsa, casas de cambio, fondos de pensiones e institutos de previsión, administradoras públicas y privadas de pensiones y jubilaciones, y otras que cumplan funciones análogas.

- **Ley del Sistema Financiero,** Decreto N° 129-2004, 21 Setiembre 2004. Tiene como objetivo regular la organización, autorización, constitución, funcionamiento, fusión, conversión, modificación, liquidación y supervisión de las instituciones del sistema financiero y grupos financieros, propiciando que éstos brinden a los depositantes e inversionistas un servicio transparente, sólido y confiable, que contribuya al desarrollo del país.
- **Reformas a la Ley de Seguros de Depósito en Instituciones del Sistema Financiero,** Decreto N° 106-2004, 5 Agosto de 2004. Esta Ley asigna como atribución fundamental el rol de “Caja de Pagos” al Fondo de Seguros de Depósitos (FOSEDE), para su desempeño como asegurador de los depósitos constituidos en las instituciones del sistema financiero. Este seguro de depósitos se aplicará mediante el pago de las sumas aseguradas a los depositantes de las instituciones del sistema financiero declaradas en liquidación forzosa y constituye, conjuntamente con el mecanismo de restitución de depósitos que lleva a cabo la Comisión Nacional de Bancos y Seguros, el medio para procurar la estabilidad del sistema financiero. Los recursos administrados por el FOSEDE son invertidos en valores de alta seguridad, liquidez y rentabilidad emitidos por el Gobierno de Honduras o por el Banco Central de Honduras.
- **Ley contra el Delito de Lavado de Activos,** Decreto N° 45-2002, 15 de mayo, 2002. La finalidad de esta Ley es la represión y castigo de este delito como forma de delincuencia organizada, fijar medidas precautorias para asegurar la disponibilidad de los bienes, productos o instrumentos de dicho delito, así como la aplicación de las disposiciones contenidas en las convenciones internacionales suscritas y ratificadas por Honduras.

- **Ley del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA).** Fue creado por Decreto N° 903 del 24 de marzo de 1980, como transformación del Banco Nacional de Fomento, que había sido creado en 1950. El decreto establece que “se crea el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA), como una institución de duración indefinida con personería y capacidad jurídica propia, con domicilio en la capital de la República. Se regirá por la presente ley, sus reglamentos y en lo no previsto, por la legislación bancaria nacional”.
- **Ley del Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda (BANHPROVI),** Decreto N° 6-2005 1 de abril, 2005. Transforma el FONAPROVI en un banco de segundo piso más eficiente y funcional para la atención multi-sectorial. BANHPROVI se creó como institución de crédito de segundo piso para conceder financiamiento de mediano y largo plazo a diferentes instituciones financieras, para que éstas otorgaran créditos para proyectos y para inversión en soluciones habitacionales y productivas a grupos de menos ingresos y sectores productivos agrícolas y no agrícolas, incluyendo a las MIPYMEs.

## 2.3 El sistema financiero no convencional y su alcance rural

### *La estructura del sistema financiero no convencional*

Dentro del sistema financiero no convencional se pueden considerar básicamente tres grupos: Cooperativas, Organizaciones Privadas de Desarrollo (OPD) y Organizaciones Privadas de Desarrollo Financiero (OPDF), y los Sistemas Financieros Alternativos Rurales (SIFAR).

### **Cooperativas**

En Honduras existen 473 cooperativas de servicios mixtos y 230 de ahorro y crédito. De ellas, 83 pertenecen a la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Honduras (FACACH), con una base de asociados consolidados de 530 mil personas, el 48% mujeres. FACACH funciona como organización de segundo piso y aunque no cuenta con información detallada sobre la estructura de la cartera rural, asegura tener una importante presencia rural.

A pesar de la presencia de muchas cooperativas en las zonas rurales, también en este sector se observa una tendencia de salida del sector agropecuario debido a problemas como la crisis del café, el huracán Mitch y las políticas de condonación. La crisis en el sector cafetalero ha afectado mucho las carteras del sector cooperativo, ya que históricamente existen vínculos fuertes entre el sector cooperativo y el rubro de café. En total, de la cartera consolidada de las cooperativas afiliadas a FACACH, el 17%, que representa 60 millones de dólares, está ubicado en el sector agropecuario.

Entre las restricciones que mencionan los representantes del sector cooperativo para atender el sector agropecuario, están la falta de acceso a fondos del gobierno, de garantías y de fondeo de largo plazo para poder financiar este sector en forma efectiva. Además, la historia de las condonaciones y la subsiguiente cultura de no pago que prevalece en el campo también son determinantes.

### **Organizaciones Privadas de Desarrollo (OPDs) y Organizaciones Privadas de Desarrollo Financieras (OPDFs)**

Las OPDs han ganado importancia durante las últimas dos décadas. Según el informe de CONAMIPYME (2004), se estima que existen unas 56 organizaciones de este tipo, de las cuáles 21 están afiliadas a la Red de Instituciones de Microfinanzas de Honduras (REDMICROH). Tres de ellas son OPDFs: ODEF, FAMA y Hermandad de Honduras. Estas OPDs y OPDFs están

orientadas fuertemente hacia la micro, pequeña y mediana empresa, tanto rural como urbana.

La cartera consolidada de la Red es de US\$43 millones y en total atienden 150 mil clientes. Según datos de REDCAMIF (2005), el 30% de la cartera es rural y solamente el 5,3% de su cartera consolidada se ubica en el sector agropecuario.

### **Sistemas de Financiamiento Alternativos Rurales (SIFAR)**

Además de las CAC, las OPD y las OPDF, existe un número importante de SIFAR en todo el territorio hondureño que proporcionan financiamiento rural. Estas entidades, según datos recopilados por El Zamorano (2000), son en total 3,319 y tienen la mayor presencia en las zonas lejanas. Dentro de estas organizaciones figuran las cajas rurales (que representan un 63% del total), los bancos comunales (29%), y otras formas organizativas informales establecidas en zonas rurales (Falck, 2005). Según el estudio de El Zamorano, la mayoría de los SIFAR son post-Mitch (58%) y los promueven diferentes organizaciones.

Las cajas rurales se caracterizan por ser mixtas (46% mujeres) y se estima que un 40% de los préstamos se destinan al sector agropecuario. Las bancas comunales generalmente son representadas por mujeres, que conforman el 96% de sus socios y el 20% de los créditos se destinan al sector agropecuario.

En el sector rural y, especialmente el agropecuario, existen otros actores llamados *coyotes* y prestamistas no bancarios, donde sobresale el agiotista o usurero, conocido así por las onerosas condiciones con que ofrecen sus servicios de crédito. En el marco actual de apertura y competitividad, los intermediarios no bancarios que financian la producción por anticipado, juegan un rol importante en el financiamiento al sector rural, sobre todo en los territorios y las unidades productivas familiares cuyos medios de vida limitan su acceso a la banca formal. Para estas entidades, la cosecha pasa a ser una de las garantías prendarias más

aceptadas, especialmente por los “coyotes” o las empresas que financian los insumos, la asistencia técnica y la cosecha. La garantía fiduciaria o personal se ve limitada por los escasos ingresos de la mayoría de la población rural (Falck, 2005). Una tendencia importante reciente es la presencia de “coyotes salvadoreños”, intermediarios que financian los insumos y otras necesidades familiares de los pequeños productores de Honduras, a cambio de comprometer la cosecha para ser vendida en el mercado salvadoreño. Esto se observa sobre todo en la producción de hortalizas.

### **El marco legal del sistema financiero no convencional**

Cada uno de los sectores anteriormente mencionados, como el de las cooperativas, las OPDF y los SIFAR cuentan con un marco legal específico, que presenta oportunidades y limitantes.

#### **Marco legal de las cooperativas**

Existe un marco legal del sistema cooperativo que engloba todo tipo de cooperativas. Esta ley se origina del Decreto N° 65-87, de 1987. La ley declara de necesidad nacional y de interés público la promoción y la protección del cooperativismo, como un sistema eficaz 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 la 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 del Estado en materia cooperativa.

Según el informe de CONAMIPYME (2004), existen opiniones divergentes respecto a la supervisión de las cooperativas. Por un lado, existen las cooperativas de ahorro y crédito, que operan con recursos de sus asociados en cantidades significativas, aportes y otra clase de pasivos, y que ameritan ser supervisadas y monitoreadas por la autoridad estatal competente, como ocurre con los bancos. La otra opinión señala más bien el carácter propio y sin lucro de las cooperativas, y resalta la importancia de tener un sistema de monitoreo y vigilancia que debe ser endógeno o parte del movimiento cooperativo.

Lo cierto es que la ley no estipula un marco prudencial específico para las cooperativas de ahorro y crédito (CAC), lo cual ha generado un debate entre estas cooperativas, con el resultado de la elaboración de un anteproyecto remitido en 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, así como la organización y funcionamiento de las federaciones donde voluntariamente se agrupen, y los organismos auxiliares.
2. Regular las actividades y operaciones que las CAC realicen 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.

Otros aspectos importantes de este Anteproyecto de Ley son:

- a) Las CAC deben mantener su capital institucional neto por un monto que representa al menos el 10% de sus activos totales, porcentaje que se podrá elevar hasta el 15% por disposición de la CNBS.

- b) La supervisión, vigilancia y control, liquidación y sanciones son un aspecto nuevo y relevante de la ley, que se le asigna a la Comisión Nacional de Bancos y Seguros, a cuyo presupuesto deben contribuir las CAC con el equivalente al uno por millar de sus activos.
- c) Incluye normas sobre supervisión auxiliar, acciones preventivas, liquidación, infracción y sanciones (CONAMIPYME, 2004).

### ***Marco legal para las Organizaciones Privadas de Desarrollo que se dedican a actividades financieras***

En febrero de 2001 se publicó el Decreto Legislativo N° 229-2000, que contiene la Ley Reguladora de las Organizaciones Privadas de Desarrollo que se dedican a Actividades Financieras. Su objeto es regular a las organizaciones dedicadas al financiamiento de la micro y pequeña empresa. El fin de la ley es garantizar la legalidad, transparencia y seguridad de las operaciones, y fortalecer la viabilidad y sostenibilidad de las mismas (CNBS, Acuerdo 01-2003).

La ley define aspectos generales relacionados con el capital requerido para operar, medición del riesgo, límites y prohibiciones. Establece ciertos parámetros para el otorgamiento de los créditos, como por ejemplo que no se pueden prestar con garantía fiduciaria montos superiores al 2% del patrimonio total. No se pueden otorgar créditos por prestatario por más del 5% del patrimonio total. También regula el otorgamiento de créditos a familiares, directivos y funcionarios de la institución (Nusselder, Villalobos y De Ruijter de Wildt, 2003).

La ley delega a la Comisión Nacional de Banca y Seguros la emisión de manuales a ser aplicados por las firmas auditoras, las cuales deben estar registradas en la CNBS. Al menos una vez al año se debe realizar una auditoría externa que evalúe el desempeño financiero y administrativo de la OPDF. A pesar de que la ley se emitió en febrero del 2001, es hasta febrero de 2003 que se emite el reglamento y, posterior a esa fecha, los manuales contables de supervisión y de indicadores para



controlar el desempeño financiero y operativo de las organizaciones.

La ley faculta a las OPDF a ofrecer servicios financieros integrales, tales como el ahorro de sus prestatarios registrados, administración de fondos especiales de programas con fines dirigidos hacia la MIPYME, arrendamiento financiero, inversión en títulos valores en moneda nacional o extranjera, letras de cambios, pagarés para facilitar transacciones y realización de operaciones de cobranzas.

Sin embargo, establece prohibiciones con respecto al endeudamiento externo sobre límites indicados en la ley, así como en el nivel de endeudamiento con un solo prestatario. La ley establece un techo con respecto a la tasa de interés, el cuál es uno de los puntos de discusión de la misma y un obstáculo relevante para el logro de la autosostenibilidad de la OPDF.

Un aspecto importante de la ley, que generó el mayor nivel de incertidumbre en las organizaciones de desarrollo, es el artículo uno, que planteaba la regulación de las organizaciones privadas de desarrollo dedicadas al financiamiento de la micro y pequeña empresa. Ese artículo fue modificado mediante el Decreto N° 102-2003 y en la actualidad plantea que se deben regular aquellas OPDs "...cuya actividad principal y única sea el financiamiento de la micro y pequeña empresa". El fin de la ley es garantizar la legalidad, transparencia y seguridad de las operaciones y fortalecer su viabilidad y sostenibilidad (Comisión Nacional de Banca y Seguros (CNBS), Acuerdo 01-2003). Adicional a la ley de OPDF y su reglamento, las organizaciones que se regulen están sujetas a las normativas y políticas establecidas por la CNBS a través de resoluciones o circulares, entre ellas: Manual Contable, Manual de Inspección y Auditoría Externa, Manual de Indicadores Financieros y de Gestión, y Manual de Constitución. Estos manuales establecen la base de la supervisión y los parámetros bajo los cuales debe operar la organización

Mediante la Resolución N° 621/13-05-2003 se establecen las normas para la evaluación y clasificación de la cartera. La ley plantea dos alternativas para optar por la regulación de una OPDF: la transformación y la creación (Villalobos, 2005).

Según este mismo estudio existen tres organizaciones con personería jurídica aprobada para operar como OPDF: ODEF, FAMA y Hermandad de Honduras. Un segundo grupo de organizaciones está en el proceso de preparar la documentación requerida: La Microfinanciera Covelo, PILARH y COFIDE. Se visualiza un tercer grupo: FUNED, Fundación Adelante e IDH, con un menor nivel de avance en lo que al proceso se refiere. La mayoría de las organizaciones se ubica dentro de la alternativa de creación de una nueva OPDF.

### **Marco legal para los SIFAR**

Los Sistemas Financieros Alternativos Rurales (SIFAR) se rigen según la Ley del Sector Social de la Economía, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 193-85 del 31 de Octubre de 1985, y publicado en el Diario Oficial La Gaceta el 11 de enero de 1986. Esta ley establece que los SIFAR tienen la finalidad de "contribuir a humanizar el desarrollo económico y social del país, de acuerdo con los principios de eficiencia en la producción, justicia social en la distribución de la riqueza y el ingreso nacional, coexistencia democrática y armónica en las diversas formas de propiedad y empresas en que se sustente el Sistema Económico de Honduras, de acuerdo con la Constitución de la República."

El Artículo 3 de esta ley establece que este sector estará integrado por asociaciones cooperativas, empresas asociativas de campesinos, empresas cooperativas, agro-industrias y otro tipo de empresas.

En el año 2000 el Estado creó un Fondo de Desarrollo para financiar el Sector Social de la Economía. Dicho fondo, de acuerdo con el reglamento de la ley, se conformó mediante la inclusión de una asignación anual en el

presupuesto general de ingresos egresos de la República, que permite alcanzar hasta 50 millones de lempiras en concepto de capital semilla, administrados en un fideicomiso de FONAPROVI.

La administración de la Oficina de Desarrollo del Sector Social de la Economía está a cargo de una dirección (Dirección General de Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana empresa y Sector Social de la Economía- DIGEFOMIPYME-SSE) nombrada por el Secretario de Estado en los Despachos de Industria y Comercio.

También se promulgó la Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola, que “tiene por objeto establecer los mecanismos para promover la modernización agrícola y la permanente actividad óptima en este sector, favoreciendo el incremento de la producción, su comercialización interna y exportación, en el desarrollo agroindustrial y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables.”

El Artículo 39 de la ley establece, en el Capítulo V sobre Crédito, que “el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola será el único ente estatal que podrá otorgar crédito agrícola directo de conformidad con su Ley Orgánica y sus disposiciones”.

El Artículo 44 indica que el poder ejecutivo promoverá la creación de cajas rurales de crédito privadas con el propósito de suministrar servicios financieros, ágiles y oportunos. Para cumplir con esta disposición, se aprobó la Ley de Cajas de Ahorro y Crédito Rural (Decreto N° 201-93), cuyo principal objetivo es establecer el marco institucional de apoyo crediticio al pequeño productor. La capitalización inicial de dichas cajas se pretendió hacer con el 70% de los fondos en fideicomiso administrados en ese momento por BANADESA, pero en la práctica no se asignaron tales recursos.

A pesar de lo anterior, la Ley de Cajas de Ahorro y Crédito Rural propició el surgimiento de algunos entes financieros impulsados por la cooperación externa, que se acogieron a este marco legal.

## 2.4 Otros marcos legales relacionados con el financiamiento rural

- **Ley del Fondo para la Reducción de la Pobreza**, Decreto N° 70-2002 del 30 de abril de 2002. Mediante esta ley se crea un fondo para apoyar la ejecución de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP). Los recursos de este fondo provienen de las siguientes fuentes: el 100% del monto anual equivalente al alivio por reducción del servicio de la deuda externa, en el marco de la Iniciativa HIPC, así como de otras condonaciones y alivios al servicio de la deuda externa; el 100% de los recursos que otorguen al país otras naciones u organismos internacionales para apoyar la ERP; y otros recursos que reciba el gobierno central provenientes de cualquier fuente extraordinaria. El poder ejecutivo administrará el fondo a través de la Secretaría de Finanzas, bajo los lineamientos establecidos por el Gabinete Social.
- **Ley para la Gestión de la Reducción de la Pobreza**, Decreto N° 77-2004 del 16 de julio de 2004. Mediante esta Ley se declaran las metas de la ERP como objetivos fundamentales que guiarán la política social del país hasta el año 2015. Dentro de los aspectos más relevantes de esta ley se destaca que será obligatorio para todos los órganos del sector público incluir las metas de la ERP en la programación del gasto e inversión públicos, así como reportar los resultados derivados de la estrategia entre los órganos de gobierno y a la población en general.

## **Leyes de recuperación financiera para el sector agropecuario**

- **Ley de Solidaridad con el Productor Agropecuario**, Decreto N° 81-2002 del 2 de mayo de 2002. Su finalidad es la reactivación del sector agropecuario, creando el marco jurídico que permita a los productores readecuar sus créditos y ofrecer recursos financieros para su reactivación o rehabilitación con saldos vencidos o no vencidos y para nuevos prestatarios.
- **Ley de Fortalecimiento Financiero del Productor Agropecuario**, Decreto N° 68-2003 del 13 de junio de 2003. Esta Ley crea el marco jurídico para apoyar la consolidación financiera del sector agropecuario nacional, otorgando a los productores que cuentan con proyectos técnica y financieramente viables, el beneficio de reducir sus deudas actuales y modificar sus condiciones de pago, lo que les posibilitará obtener nuevos créditos bajo términos que minimicen el riesgo financiero y permitan la rehabilitación de las unidades productivas, manteniendo la cultura de pago de los deudores.
- **Reglamento de la Ley de Fortalecimiento Financiero del Productor Agropecuario**, Acuerdo N° 1115, 26 de julio de 2003. Este Reglamento desarrolla las normas contenidas en el Decreto N° 68-2003 (Ley de Fortalecimiento Financiero del Productor Agropecuario).
- **Reforma al Reglamento de la Ley de Fortalecimiento Financiero del Productor Agropecuario**, Acuerdo N° 1951, 17 de febrero de 2004. Mediante este Acuerdo se reforma el Reglamento de la Ley de Fortalecimiento Financiero del Productor Agropecuario, orientada a apoyar la consolidación financiera del sector agropecuario nacional. La reforma modifica el Artículo 14 Numeral 14.2 de dicho Reglamento, el cual manda que las solicitudes recibidas en trámite en el FONAPROVI y que califiquen bajo cualquiera de los mecanismos establecidos en la ley, sean dadas en trámite en el orden de menor a mayor monto, aprobados por las instituciones financieras intermediarias hasta el 12 de junio de 2003.

## 3. Políticas públicas de combate a la pobreza y servicios financieros rurales

Esta sección presenta un resumen de las políticas públicas del gobierno más allá de lo financiero, presentado en la sección anterior. Resume aquellas políticas que involucran en forma directa el ámbito rural, identifica el aspecto financiero en cada una de ellas y analiza la forma en que éstas se complementan y se contradicen en cuanto al desarrollo de las microfinanzas rurales.

Para analizar este tema, es importante destacar que al momento de realizar este estudio el gobierno está en proceso de salida y, por ende, cerrando su período oficial. Por ello no se observan incentivos nuevos o en proceso de implementación. Las políticas planteadas parecen estar en un proceso de receso a la espera de nuevos actores. Por lo tanto, el dinamismo observado en otros países no se refleja en Honduras en la actualidad.

Se identificaron varias políticas relevantes que han sido instrumentos durante los últimos años y otros propuestos para el futuro. Entre ellas destacan la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), el Plan Nacional del Gobierno (PNG), la Ley del Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS), y el Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional post Mitch (PMRTN).

Existe el proyecto para una Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras 2004-2021, y un anteproyecto presentado por la CONAMIPYME para el apoyo a la competitividad de las MIPYMES, en discusión en el Congreso Nacional.

En esta sección se tocan estas políticas, sus actores ejecutores y se explica la forma en que se vinculan con el financiamiento rural.

### 3.1 Estrategias gubernamentales

La administración presidida por Ricardo Maduro concluyó su mandato el 27 de enero de 2006. En tal fecha, asumió la presidencia el liberal Manuel Zelaya Rosales, ganador en los comicios del 27 noviembre de 2005. El Plan de Gobierno propuesto por Zelaya contiene muchos elementos de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) formulada en el gobierno del también liberal Carlos Flores (1998-2002) y que inició su ejecución en la administración de Maduro.

El gobierno del período 2002-2006 ha tenido entre sus temas prioritarios la reactivación económica y la generación de empleo, y dentro de éste, una prioridad es el fortalecimiento del sistema financiero. El gobierno le dio impulso a la ERP, consiguió la condonación de parte de la deuda externa bajo la iniciativa HIPC, y firmó el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos de América conocido como CAFTA.

Una de las áreas programáticas de la ERP es “Reduciendo la Pobreza en las Zonas Rurales”, cuyo objetivo es *“reducir la pobreza en el área rural, mejorando el acceso equitativo, seguro y sostenible de los factores productivos, con particular énfasis en el recurso tierra; y apoyando la generación de empleos e ingresos y el acceso a servicios básicos de la población rural, bajo*

*mecanismos participativos de las comunidades rurales.”*

La ERP genera las condiciones para:

- a. Lograr el marco de estabilidad macroeconómica y de disciplina fiscal.
- b. Adecuar el gasto público orientado a metas específicas de reducción de la pobreza y mejorar los niveles de vida de la población.
- c. Impulsar las reformas del Estado que permitan generar un marco jurídico e institucional que promueva el crecimiento económico, la seguridad de las personas, y la eficiencia y transparencia en la gestión estatal.

Aunque la ERP surge como una iniciativa de la cooperación internacional, ya que es un requerimiento para alcanzar el Punto de Culminación de la iniciativa HIPC, sus objetivos, metas y programas se han internalizado de forma gradual en la sociedad hondureña, hasta transformarse en el hilo conductor de la planificación nacional. Se elaboró mediante un proceso de consulta con la población que partió de los mecanismos establecidos en el Plan Maestro para la Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN), que orientó el proceso de reconstrucción del país tras el paso del huracán Mitch en 1998 <sup>7</sup>. Sus objetivos, metas e indicadores son una adaptación de los Objetivos del Milenio (ODM) a la realidad nacional. Los seis programas en que se estructura la ERP están encaminados al reordenamiento del esfuerzo nacional, y su articulación con la cooperación internacional hacia el logro de las metas y su marco institucional es un esfuerzo para la consolidación del proceso participativo.

Pese a los intentos del gobierno por mejorar la competitividad del país a través de incentivos fiscales y el impulso del Programa Nacional de Competitividad (PNC), no se observan mejoras

significativas en el crecimiento de la inversión directa, salvo en la industria maquiladora y el turismo. Existen expectativas positivas de crecimiento debido a factores como el cumplimiento de las metas establecidas en el PRGF <sup>8</sup>, el fortalecimiento del sistema financiero, el alivio de la deuda externa y su efecto en el fortalecimiento presupuestario de los programas de reducción de la pobreza, y la implementación del PNC que apoyan el Banco Mundial y la USAID. También debido a los avances en la implementación del Plan Puebla Panamá, particularmente en el área de infraestructura, la aprobación de una importante asistencia financiera para Honduras en el marco de la Cuenta del Desafío del Milenio de los Estados Unidos, para financiar dos componentes claves como la conclusión del Corredor Logístico y el apoyo a la competitividad de pequeños y medianos productores rurales, la continuidad de la cooperación internacional y su armonización con las metas de la ERP, y los procesos tendientes a modernizar y hacer más transparente la gestión estatal.

Se espera que en los próximos años haya una mejora de las oportunidades para invertir en Honduras, reduciendo costos de transacción y riesgos, y simplificando la apertura de nuevos negocios. Con ello, el gobierno espera incrementar la oferta de más y mejores empleos, que contribuyan a reducir de manera sostenible los altos índices de pobreza de la población.

Un análisis crítico de FIDA (2004) señala que “aunque la ERP reconoce y subraya los altos niveles de pobreza rural, las políticas que presenta para atacar la problemática son ambiguas. Las políticas dirigidas al sector rural contenidas en ambos documentos son a nivel general y deberían ser analizadas conjuntamente con otros planes nacionales y sectoriales recientes que elaboran con más detalle las acciones públicas en favor del sector rural”.

<sup>7</sup> Ver “República de Honduras: La Estrategia para la Reducción de la Pobreza”, Capítulo I: Resultado del Proceso de Consulta. Tegucigalpa, abril 2001.

<sup>8</sup> Programa macro-económico 2004-2006, acuerdo entre el gobierno y el FMI.

El documento menciona que “aunque subrayan la concentración de la pobreza en las áreas rurales, las medidas presentadas en ellas para el medio rural son insuficientes para disminuir los riesgos y vulnerabilidades a los que se enfrentan las familias rurales, crear oportunidades para los pequeños productores que les permitan aumentar su nivel de ingresos y bienestar, y erradicar la inequidad en la distribución de ingresos y recursos productivos. El enfoque de los dos documentos se centra en mejorar la productividad y la competitividad del sector agrícola con el objetivo de aumentar las exportaciones y lograr una mejor inserción en los mercados globales. Además, las acciones para el medio rural presentadas en las ERP no están bien definidas sino que son generales y vagas. Por lo tanto, no se puede mirar la ERP de manera aislada de otras políticas oficiales, ya que es en éstas donde se describen con más detalle las medidas específicas para el sector rural”.

Según el análisis realizado hasta la fecha, la implementación de la estrategia ha sido poca y los resultados aún no son visibles.

### 3.2 Banco Central de Honduras y la Comisión Nacional de Banca y Seguros

Desde su fundación en los años cincuenta, el Banco Central de Honduras (BCH) contribuyó con políticas para financiar el desarrollo. Elaboró políticas y creó instrumentos de financiamiento para apoyar, en algunos casos como banco de segundo piso, actividades de financiamiento a través de adelantos y redescuentos. Apoyó sectores de la agricultura, la industria y los servicios, como en el caso del Programa Agropecuario. También fomentó el financiamiento a la preinversión mediante programas como el Fondo Hondureño de Preinversión (FOHPRIE), consolidó el Instituto de Estadísticas Oficiales del país, y llevó a cabo la supervisión y control de los bancos privados.

A partir de los años 80 y 90, muchas de estas funciones pasaron a otros organismos creados al

efecto y así surgieron el FONAPROVI-BANHPROVI, la Comisión Nacional de Banca y Seguros (CNBS) y el Instituto Nacional de Estadística (INE). También se independizó la función de la preinversión, y el BCH se concentró en actividades como el control de la política monetaria, crediticia y cambiaria.

En los últimos años el BCH se ha dedicado a contribuir a la modernización del sistema crediticio y ha creado políticas para frenar la devaluación de la moneda y controlar la inflación. Estas políticas, unidas a la labor de la CNBS, han frenado la quiebra de los bancos privados que se dio tras la liberalización bancaria de los años 90. La CNBS ha entrado a colaborar en la regulación de otros intermediarios financieros, lo que puede dar mayor confianza a las operaciones bancarias. Las nuevas leyes financieras para bancos y seguros de depósitos abren nuevos caminos para una mayor confianza del público en la actividad bancaria.

Un aspecto relevante en Honduras es el proceso de aprendizaje desarrollado por la CNBS en el tema de las microfinanzas. Actualmente, opera una unidad especializada en microfinanzas que ha crecido significativamente en el último año. Este proceso refleja un dinamismo y una voluntad para ajustar los reglamentos a los requerimientos específicos de las microfinanzas. Ese dinamismo ha sido manejado por la CNBS, la cual ha participado directamente en los procesos de negociación y búsqueda de consenso con las organizaciones. Es importante resaltar que este proceso de consenso podría verse afectado con la llegada del nuevo gobierno.

A pesar de la modernización del sistema bancario en general, y las mejoras específicas para el sector de las microfinanzas, la situación en las zonas rurales no ha cambiado mucho. Es más, las zonas rurales se vieron afectadas por eventos como el Mitch y la crisis del café que afectaron significativamente la capacidad de pago de los deudores en esas zonas. Las condonaciones de deuda y las políticas aplicadas para apoyar a los sectores afectados tuvieron efectos adversos sobre la economía rural, porque crearon una

cultura de no pago e impidieron que las personas que recibieron condonaciones pudieran ser sujetos de crédito en el futuro. Como consecuencia, las zonas rurales, y sobre todo el sector agropecuario, se ganaron el estigma de “zonas sin potencial”. Las políticas de modernización del BCH y la CNBS no tomaron en cuenta políticas específicas para mejorar esta situación en las zonas rurales, con políticas que estimulasen el financiamiento rural.

### 3.3 Fondo Nacional de Producción y Vivienda

El Fondo Nacional de Producción y Vivienda (FONAPROVI) es una institución financiera de segundo piso que concede financiamiento a mediano o largo plazo a proyectos productivos y de soluciones habitacionales para grupos de menores ingresos.

La asignación de fondos se realiza a través de programas de crédito bajo el mecanismo de intermediación financiera, con tasas de interés revisables, poniendo a disposición de los sectores productivos y de vivienda recursos financieros en condiciones de pago adecuadas, posibilitando así la ejecución de planes de inversión (FOROLAC, 2004).

Las líneas de crédito para el sector rural provienen de fondos propios, fondos de apoyo del sector informal (PASI), y varios fideicomisos. A partir de abril de 2005, el FONAPROVI se convirtió en un banco de segundo piso denominado BANHPROVI. Hasta la fecha, aunque la iniciativa de la formación del BANHPROVI es interesante, el banco es considerado una entidad burocrática que aún no funciona eficientemente.

### 3.4 Secretaría de Agricultura y Ganadería

La Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), uno de los principales actores del sector agroalimentario del país, ha trabajado en el diseño e implementación de la *Política de Estado para el*

*Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras 2004-2021*<sup>9</sup>. Este documento consta de ocho áreas de política. Una de ellas es la del financiamiento rural, enfocada en los problemas que enfrenta la población rural como el honrar sus 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 cual se acentúa en el caso de las mujeres productoras.

Por ello, el documento parte de la premisa de que “hay muchas empresas sobreendeudadas, que tienen dificultades para honrar sus obligaciones y, por lo mismo, no pueden invertir para hacerse más competitivas”. En el afán de revertir esta situación, la política de financiamiento agrícola se concentra en ampliar y tecnificar el acceso al mismo para sustentar la modernización productiva del sector con la diversificación de fuentes financieras y la mejora de las condiciones de acceso. La política buscará el fortalecimiento de mecanismos tales como el *seguro agrícola* y *los fondos de garantías*, para disminuir los riesgos del sistema financiero y de los productores. Al dar sustentabilidad al sistema de financiamiento, se ampliarán las inversiones en el sector agroalimentario, condición indispensable para lograr una producción más tecnificada y de mayor valor.”

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

- Resolución del problema de sobreendeudamiento.
- Fortalecimiento del sistema estatal de financiamiento.
- Diseño de una estrategia y los mecanismos para ampliar y fortalecer el sistema no tradicional de financiamiento rural.

<sup>9</sup> Ver 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”.

- Formulación de mecanismos para reducir las tasas de interés.
- Diseño de mecanismos para facilitar la constitución de garantías complementarias.
- Diseño de una estrategia para atraer inversiones hacia el sector.
- Reorganización y fortalecimiento del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA).
- Creación de un Fondo Nacional para el Desarrollo Agroalimentario y Rural.
- Creación de un Fondo de Reversión y Modernización Productiva.

Para implementar estas políticas, se propone un gabinete agroalimentario dentro del gobierno (en proceso de aprobación) con el objetivo de armonizar políticas y acciones. Este gabinete coordinaría con los diversos actores del financiamiento rural, tanto las oficiales como ONGs, CNBS, y cooperativas.

La *Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras 2004-2021* también contempla invertir en infraestructura productiva, potenciar el aprovechamiento de las ventajas competitivas, y atraer inversión nacional y extranjera. Las políticas de la SAG apuntan hacia el mejoramiento de la competitividad y el aumento de las exportaciones agroalimentarias, pero no visualizan con claridad cómo se pretende vincular a los pequeños productores a estos procesos, ni cómo se integra el sector agropecuario a los otros sectores de la sociedad.

En el campo del financiamiento agropecuario, la SAG realiza varias acciones para canalizar recursos a los pequeños productores. Uno de ellos es mediante un fideicomiso que pretende beneficiar a 3,000 pequeños y medianos productores. El fideicomiso se maneja a través de BANHPROVI y el monto es de 250 millones de lempiras. Los fondos provienen de una cooperación externa del gobierno de Japón.

## 3.5 PRONADERS

PRONADERS es el 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. De esta manera, pretende reconocer que el desarrollo productivo y socioeconómico se fomenta partiendo de la visión de la población meta involucrada.

FONADERS, el brazo financiero del Programa, creado en el año 2002 y adscrito a la SAG, ha venido ejecutando proyectos de desarrollo rural bajo financiamiento del FIDA, BCIE y BID, entre otros cooperantes. El Fondo ha recogido las carteras de los proyectos ya finalizados que presentaban muchos problemas, especialmente por mora. El programa más grande que ejecuta es PRONADEL, el cual está paralizado actualmente y espera las decisiones del nuevo gobierno

FONADERS lleva a cabo políticas de desarrollo rural en conjunto con otras instituciones. Son políticas enfocadas en el sector agrícola, aunque su vinculación con otros sectores del medio rural no siempre está presente. Adicionalmente, ejecuta programas de desarrollo rural financiados por la cooperación internacional y adscritos en su mayoría a FONADERS.

A través de RERURAL, FONADERS ha invertido más de US\$10,7 millones en calidad de contribución al 65% de los costos de proyectos de inversión en infraestructura productiva del sector agropecuario. FONADERS busca convertirse en una entidad especializada de segundo piso, para dar servicios microfinancieros y de asistencia técnica a instituciones de primer piso. Sin embargo, la institución se encuentra en un proceso de formación inicial y está lejos de lograr el desarrollo y consolidación institucional que le permita ejecutar su mandato de forma eficaz (FOROLAC, 2004).



## 3.6 Secretaría de Industria y Comercio

### **CONAMIPYME**

En el año 2000 nace la Comisión Nacional para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CONAMIPYME), adscrita a la Secretaría de Industria y Comercio, como una instancia interinstitucional de consulta y coordinación de los esfuerzos del gobierno y otras instituciones públicas y privadas que fomentan el desarrollo del sector de la micro, pequeña y mediana empresa rural y urbana.

Es una iniciativa innovadora para coordinar los esfuerzos del Gobierno de la República con los de las instituciones de la sociedad civil. Participa tanto en el apoyo a la MIPYME urbana como la rural. Su misión es apoyar la estabilización y generación de empleo de las micro y pequeñas empresas hondureñas, así como el aumento de la productividad de estas unidades económicas, de tal manera que logren mayor competitividad de sus productos y procesos eficientes.<sup>10</sup>

Trabaja con seis comités, entre los cuales está 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.

Entre los últimos trabajos realizados, destaca la preparación y presentación al Congreso Nacional del documento “Política para el apoyo a la competitividad de las MIPYMES”, en el que se establecen ocho programas a apoyar y desarrollar. Dentro de éstos se ubica como número 3 el Programa de Servicios Financieros:

#### *Programa de Servicios Financieros*

El objetivo de este programa es mejorar el acceso de los empresarios y trabajadores de la MIPYME a

una gama más amplia de servicios financieros especializados. Este programa se ejecutará a través de tres proyectos:

1. Apoyo a la Innovación de Servicios y Productos Financieros.
2. Apoyo a la Oferta de Servicios Financieros para MIPYMES.
3. Marco Institucional y Jurídico de los Servicios Financieros para MIPYMES.

Con este programa se desarrollarán nuevos servicios y productos financieros para las MIPYMES, se mejorará el funcionamiento del mercado financiero que atiende a este sector y se le dará apoyo técnico a entidades financieras especializadas en MIPYMES. Sobre este último aspecto, durante los primeros tres años se espera atender directamente a 40 entidades financieras especializadas en el sector, las cuales servirán como ejemplo para otras entidades interesadas en ofrecer servicios a las MIPYMES.

Este programa permitirá que más empresarios tengan crédito, una mayor cobertura geográfica y una oferta de productos financieros adecuados para el sector, en particular para financiar actividades de corto y largo plazo, capital de trabajo e inversión.”<sup>11</sup>

### **DIGEFOMIPYME**

La Dirección General de Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y Sector Social de la Economía (DIGEFOMIPYME-SSE) es una dependencia de la Secretaría de Industria y Comercio (SIC), y se encarga de la ejecución del Fondo de Desarrollo del Sector Social de la Economía, creado por el Estado en el año 2000. Este fondo, es el responsable de supervisar y coordinar las acciones y políticas dirigidas a los SIFAR, tal como lo señala la ley del sector social de la economía.

<sup>10</sup> Ver contraportada del documento “Acceso al Crédito MIPYME”. CONAMIPYME, 2005.

<sup>11</sup> Ver el Anteproyecto de Política para el Apoyo a la Competitividad de las MIPYMES, en discusión en el Congreso Nacional, presentado por CONAMIPYME, 2005.

### 3.7 Unidad de Apoyo Técnico del Despacho Presidencial

La Unidad de Apoyo Técnico del Despacho Presidencial (UNAT) es la responsable del seguimiento a las ejecuciones de la ERP y del manejo del Sistema de Información de la ERP-SIERP<sup>12</sup> (Sistema de Información de la Estrategia de Reducción de la Pobreza). En su informe del primer semestre de 2005, se evidencia la escasez de recursos para el sector rural. El sistema de información registra que únicamente el 11.1% de los fondos van hacia el rubro “Reduciendo la Pobreza en Zonas Rurales”.

Durante el primer semestre de 2005, se ejecutó un total de L.6,761.5 millones (US\$361.57 millones) en el marco de los programas de la ERP, representando un 8.9% del PIB. Respecto a la reducción de la pobreza en áreas rurales, se ejecutaron programas por el orden de los L.750.2 millones (US\$40.1 millones) dirigidos principalmente a mejorar la competitividad de la pequeña economía rural. Sin embargo, no se vislumbra que en estos fondos existan recursos para dedicarlos a los sectores productivos o al crédito.

<sup>12</sup> El Sistema de Información de la ERP es una iniciativa del gobierno para mejorar los sistemas de información, que facilita el seguimiento financiero de la estrategia y sus indicadores. Permite el seguimiento físico de los programas y proyectos. El SIERP está disponible en Internet lo que contribuye al conocimiento público de los avances de la ERP.

#### **Informe UNAT: Reduciendo la Pobreza en Zonas Rurales**

Los programas y proyectos relacionados con la reducción de la pobreza en las zonas rurales muestran una ejecución financiera acumulada de L.750.2 millones (US\$40.4 millones) al segundo trimestre de 2005. Los principales proyectos ejecutados en orden financiero fueron:

- Fondo Social de Desarrollo Eléctrico con L.135.5 millones (US\$7.3 millones).
- Proyecto de Reactivación de la Economía Rural-RERURAL con L.66.3 millones (US\$3.57 millones).
- Proyecto Administración de Áreas Rurales-PAAR con L.60.9 millones (US\$3.28 millones).
- Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria-DICTA con L.46.2 millones (US\$2.48 millones).
- Desarrollo de los Recursos Hídricos del Valle de Nacaome con L.39.7 millones.
- Rehabilitación de Carretera Santa Elena-Cedeño con L.27.5 millones (US\$1.48 millones).

Entre los proyectos que ejecutaron mayores recursos se encuentran:

- Las Transferencias a las Municipalidades con L.193.8 millones (US\$10.4 millones).
- Los Planes de Inversión Social Municipal-FHIS con L.144.4 millones (US\$7.78 millones).
- Ayuda a Programas y Proyectos en 18 Departamentos con L.100.0 millones (US\$5.38 millones).
- El Proyecto Mitigación de Desastres con L.23.8 millones (US\$1.28 millones).
- El Programa de Manejo de Recursos Naturales en Cuencas Prioritarias MARENA-DINADERS con L.19.5 millones (US\$1.05 millones).
- El Proyecto de Protección de la Biosfera del Río Plátano con L.14.2 millones (US\$765,000).
- El Programa de Eficiencia y Transparencia en las Compras del Estado con L.11.1 millones (US\$ 598,000).

Fuente: UNAT, 2005

## 4. Análisis de las políticas y profundización de los mercados rurales

Al analizar el alcance de los servicios financieros hacia las zonas rurales se observa que los actores con mayor penetración son los SIFAR (como cajas rurales y bancos comunales), las cooperativas de ahorro y crédito y servicios mixtos, y BANHCAFE. Las OPDF tienen, hasta la fecha, una penetración mínima en las zonas rurales, sobre todo en las más remotas y empobrecidas, principalmente porque están limitadas por herramientas y un marco de políticas públicas inadecuados.

Al revisar las políticas y marcos regulatorios del ámbito financiero (sección 2) y las políticas públicas relacionadas con el ámbito rural y la reducción de la pobreza (sección 3), vemos que existe un vacío entre las políticas financieras y las políticas de desarrollo rural. Ambos marcos políticos no están vinculados en forma constructiva y en aquellos aspectos en los que sí existen vínculos entre los temas, por ejemplo a través de las políticas financieras del SAG, éstos no forman parte de un enfoque financiero rural establecido claramente como política a nivel del país. Por el contrario, se observan contradicciones entre marcos políticos que no permiten el desarrollo saludable de un sistema financiero rural con potencial de crecimiento, especialmente para los más pobres.

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

- a) Enfoques basados en conceptos de subsidios.
- b) Contaminación del mercado debido a las políticas de condonación.

- c) Falta de disponibilidad de fondos y fondeo ágil.
- d) Ineficiencia de bancos de segundo piso como el BANHPROVI y FONADERS, que no responden a las necesidades.
- e) Reglamentación con respecto a las reservas para créditos con garantías reales que encarece los créditos para la población sin este tipo de garantía<sup>13</sup>.
- f) Sistemas de encaje para zonas rurales.

### *Políticas 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 diferencia entre ambas modalidades y puede pensar que no es necesario devolver el crédito. Otra característica de estos programas es su política de condonaciones, que crea 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 IMFs en las zonas rurales. Como resultado, las IMFs se resisten a entrar en estas zonas y, sobre todo, a involucrarse en el sector agropecuario, que es el más afectado por las condonaciones.

El enfoque sectorial de las políticas agroalimentarias no visualiza cómo se pretende

<sup>13</sup> Los reglamentos estipulan una política de reservas más exigente para la cartera que no está respaldada con garantías reales.

involucrar a las familias más pobres de las zonas rurales a los nuevos procesos, y cómo se vinculan los fondos destinados para el mejoramiento del agro con este segmento de la población. A pesar de que el enfoque de cadena podría representar una forma interesante para aumentar la competitividad del agro, también podría resultar en un esquema excluyente si no especifica cómo incluir a la población menos favorecida. Esta inclusión se podría lograr a través del mejoramiento del acceso a recursos en general, y de la organización de los pequeños productores específicamente, para crear una economía de escala. Esto implica que un enfoque meramente sectorial no es suficiente para desarrollar cadenas agroalimentarias incluyentes. El buen funcionamiento de estas organizaciones de pequeños productores, que muchas veces trabajan con crédito y ahorro para sus miembros, depende de sus posibilidades de vincularse a entidades financieras y, por ende, de las políticas financieras que estimulan estos vínculos.

Al revisar el marco regulatorio que rige los SIFAR (las organizaciones locales que podrían servir como puntos de partida para iniciar esta inclusión), se observa que están regulados por la ley del sector social de la economía, que no cubre temas financieros (Falck, 2005) y agro-productivos. Además, al entrevistar a representantes del SAG se evidencia que los SIFAR no son tenidos en cuenta por el gobierno como actores relevantes para la provisión de servicios financieros rurales.

### Políticas financieras

El marco de las políticas financieras tampoco contiene elementos que incentiven la expansión de los servicios financieros hacia las zonas rurales, ni en los marcos regulatorios del sistema formal ni en los del no convencional. En ambos, los principales obstáculos son los reglamentos con respecto a la garantía y el encaje.

Los reglamentos sobre la garantía estipulan que los créditos no respaldados con una garantía real se califican como categoría dos, lo cuál 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 sobre todo de las zonas menos favorecidas, carece de garantías reales, lo cual implica un desincentivo directo para trabajar con esta población. Relacionado con este tema, se visualiza la importancia de acelerar el proceso de reglamentar las tierras para que la población rural tenga mayor acceso a garantías más estables.

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.

Con respecto a los marcos específicos de las entidades no convencionales, la ley de las OPDF tiene un elemento clave que incide negativamente en la expansión y efectividad de los servicios financieros en las zonas rurales, como es el tope en las tasas de interés. Esto influye especialmente en las IMFs que quieren desarrollar su trabajo en las zonas rurales. Los servicios financieros en las zonas rurales tienen costos de gestión más elevados, que normalmente se compensan elevando la tasa de interés. Este límite sobre las tasas de interés crea serios problemas de sostenibilidad a estas instituciones.

En este contexto, es importante hacer referencia a varios estudios (González Vega 1997, Guzmán 1999<sup>14</sup>, Deugd et. al. 2004) que comprobaron que para la población rural, especialmente la de zonas lejanas, el tema de las tasas de interés no es más determinante que la selección del proveedor o el acceso al crédito. Es más bien *la suma* de la tasa de interés y el costo de transacción lo que determina su acceso a los recursos. Esto indica que las IMFs de las zonas rurales requieren

<sup>14</sup> Para fines demostrativos, la siguiente cita: "...el nivel de los costos de endeudamiento son determinantes en el comportamiento del deudor. Si este costo se incrementa como consecuencia de la magnitud de los costos de transacción, es muy probable que el prestatario se auto excluya del universo de demandantes "institucionales" o especializados en microcrédito y elija un prestamista informal o una financiera de crédito de consumo (que es el crédito más caro del mercado formal), para satisfacer su necesidad de crédito".

libertad para desarrollarse como organizaciones eficientes que logren bajar estos costos totales (tasa de interés + costo de transacción) para la población meta

Existe una falta de reglamentación específica para las SIFAR y las CAC que impide el desarrollo del sector bajo criterios financieros. Estos últimos marcos regulatorios no se vinculan claramente con otros sectores del país relacionados con temas del desarrollo rural. Falck (2005) lo menciona claramente: “Los marcos legales para el desarrollo de productos financieros están asociados a

instituciones convencionales y no convencionales de financiamiento, *pero adolecen de conectividad con temas del desarrollo rural*, los cuales se manejan desde otra estructura organizacional”.

Finalmente, otro tema a resaltar es la falta de eficiencia y efectividad de los fondos de segundo piso que fondean a las IMFs. Además, pese a que muchos de estos fondos como los de BANHPROVI y FONADERS podrían trabajar en las zonas rurales, en la actualidad no responden a las necesidades de las poblaciones de éstas zonas.

# Anexos

## Anexo 1. Listado de personas entrevistadas

<b>Nombre</b>	<b>Cargo</b>	<b>Institución</b>	<b>Dirección</b>
Valentín Miranda	Secretario Técnico	UPEG/SAG Secretaría de Agricultura y Ganadería	(504) 239-0115
Daniel Meza Palma	Coordinador Ruta		Tel. 239 0115
Juan José Lagos		Fundación José María Covelo	(504) 221-5150 / (504) 221-5189
Efraín Díaz Arrivillaga	Director	Fundación Democracia Sin Fronteras	(504) 221-4003
Melchor Rodríguez	Director	FODESEH	Tel. 239 0193
Sara de Vaneli	Coordinadora	FODESEH	Tel. 239 0193
Sergio Avilés López	Coordinador y Especialista en Microfinanzas	Unidad de Micro, Pequeña y Mediana Empresa - BCIE	Tel. (504) 240-21-82 / 240-2232
Juan Vega González		PROMIFIN-COSUDE	Tel. 278- 5302.
Douglas Reyes		FOPRIDEH	Tel. 239-8422 / 8339 / 8364
Yarhy Flores	Asesor Local	Promype/GTZ	Tel. (504) 221-4469 yf@promype.hn
Ramón Edgardo Mendoza D.	Gerente de Microfinanzas	BANCHCAFE	Tel. 232-0184 mendozared@yahoo.com
Delmer J. Argueta	Jefe Departamento de Fideicomiso	BANCHCAFE	Tel. (504) 553-4002 fiduciaria@hondutel.hn
Mayra Falck		EAP Zamorano	Tel. (504) 776-6140 776-61-50 mfalck@sdnhon.org.hn
Danilo Alvarado	Director	FONADERS / PRODEMIH	Tel. 235-6474 / 4084
Alma Rico	Encargada Servicios Financieros	FONADERS	Tel. 235-6474 / 4084
Mario Palma y Zoila Matamoros	Sectorialistas	UNAT	Tel. 239-2024 / 2025
Héctor Tablas, Raúl Alemán, Wilmer Sánchez	Director	PACTA	Tel. 232-6225
Álvaro Rodríguez	Director Ejecutivo Interino	PRONADEL	Tel. 239-6646
Rodrigo Pineda	Gerente General	FACACH	Tel. 236-9205 / 8380
Olga Patricia Falck	Especialista Sectorial	BID	Tel. 232-4838
Marta Mazier	Asesora	DIFOMIPYME	Tel. 235-3683 / 5066 / 3682
Santiago Herrera Valle	Coordinador	UCP-BM Programa Nacional de Competitividad	Apartado Postal No. 2029 Tel. 221-6342.
Eraldo Lavaire	Coordinador	Programa de Compra de Tierras Banco Nacional de la Producción y Vivienda (BANPROVI)	Tel. 232 5500.
Raúl Sánchez	Director	Katalysis Centroamérica	Tel. (504) 239-2073 239-29-26

## Anexo 2. Bibliografía

- Banco Hondureño del Café - BANHCAFE (2003). *El Banco Múltiple, Memoria de Labores 2003*. Tegucigalpa, Honduras.
- Banco Hondureño del Café - BANHCAFE (2005). *En el negocio de las Microempresas, ejemplo de un estilo alternativo de responsabilidad social*. Tegucigalpa, Honduras.
- BCIE (2004) Honduras- Diagnóstico “Situación de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MIPYME) y el sector Financiero que las Atiende”, Tegucigalpa, Honduras.
- CID/Gallup (2000). *Estudio de Micro y Pequeña Empresa no agrícola en Honduras*. Tegucigalpa, Honduras.
- Comisión Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa - CONAMIPYME (2004). *Lineamientos Financieros para Intermediarios que Atienden a las MIPYME en Honduras*. Tegucigalpa, Honduras.
- Comisión Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa - CONAMIPYME (2005). *Acceso al Crédito MIPYME en Honduras*. Tegucigalpa, Honduras.
- 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), CDR/ULA, San José, Costa Rica.
- Falck, M. (2004). *Situación del Sector Rural en Centroamérica*. Preparado para el 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.
- FONADERS (2002). *Resumen Ejecutivo. Responsabilidades del FONADERS como ente de segundo piso*. Honduras.
- 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.
- Fondo de Servicios de Desarrollo Empresarial de Honduras - FOSEDEH (2005). *Asociatividad Empresarial*. Tegucigalpa, Honduras.
- 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.
- Guzmán (1999). *Costos de administración y transacción de tecnologías crediticias no tradicionales*. Foro de Microfinanzas. Honduras.
- González V. (2003). *Hacia una Mayor Profundización de los Mercados Financieros Rurales: Macroeconomía, Políticas de Promoción e Intereses Político*. Preparado para el “Taller sobre Políticas Públicas para Promover las Microfinanzas en El Salvador”. 19 y 20 de agosto de 2003, San Salvador, El Salvador.
- González V., Gonzalez M. A. (1997). *Costos de endeudamiento, tasas de interés y distribución del crédito en Costa Rica*. Corporación Andina de Fomento. Lima, Perú.
- KATALYSIS Red Microfinanciera de Centroamérica (2004). *Primer Foro Regional de Microfinanzas Rurales “Un Desafío Centroamericano”*. Managua, Nicaragua.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (2004). *Política Agropecuaria Gestión Agraria Nacional 1999–2004*. Honduras.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (2004). *Política Comercial Agropecuaria*. Honduras.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (2004). *Resultados y Perspectivas del Sector Agropecuario en el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América*. Honduras.

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, Universidad Libre de Ámsterdam. San José, Costa Rica.

Paes de Barros, Ricardo (2004). *Determinantes de la Pobreza Rural en Honduras*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasil.

PULSO EMPRESARIAL (2005). *Oficiales de Gobierno, Instituciones y Organismos que apoyan al sector MIPYME, adquieren capacitación sobre tecnologías de información y comunicación*. Tegucigalpa, Honduras.

PLAN DE GOBIERNO 2002-2006. *Un Compromiso con Honduras*. Tegucigalpa, Honduras.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2003). *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. Proyecto Estado de la Región. San José, Costa Rica.

REDCAMIF (2005). *Microfinanzas en Centroamérica*. Revista de la Red Centroamericana de Microfinanzas REDCAMIF. Abril. No 2. [www.redcamif.org](http://www.redcamif.org)

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, 2004-2014*. Tegucigalpa, Honduras.

SAG, FONADERS (2003). *Administración del Financiamiento para el Desarrollo Rural en Honduras*. Tegucigalpa, Honduras.

Unidad de Apoyo Técnico - UNAT (2005). *Informe de Avance de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza*. Volumen 2, Número 2. Sistema de Información de la (SIERP), Secretaría del Despacho Presidencial. Tegucigalpa, Honduras.

Villalobos, Iris; Sanders, Arie y Ruijter, M. (2003). *Microfinanzas en Centroamérica. Los avances y desafíos*. CEPAL: Chile. Unidad de Estudios Especiales, Noviembre 2003. Santiago de Chile.

Villalobos, Iris (2004). *Mapeo de Iniciativas Estratégicas para el Programa SERFIRURAL*. Identificación en tres países de Centroamérica: Guatemala, Honduras, El Salvador y en México. Guatemala.

Zamorano (2002). *Impacto de los Sistemas Financieros Alternativos Rurales (SIFAR) en la unidad familiar en el municipio de Guajiquiro, Departamento de la Paz*. Honduras.

Zamorano (2000). *Sistemas Financieros Rurales. Inventario, Sistematización y Tipificación. El caso de Honduras*. Honduras.