



# *Políticas públicas y servicios financieros rurales en Nicaragua*



# *Políticas públicas y servicios financieros rurales en Nicaragua*

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

Enero 2006



### **Nota de los autores**

Los autores agradecen los valiosos comentarios de Julio Ricardo Hernández, así como de todas las personas que fueron entrevistadas y cuyos nombres aparecen como anexo al documento. El apoyo de SERFIRURAL 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.....	7
1.3 Evolución macroeconómica .....	8
<b>Capítulo 2. Marco general de políticas públicas y servicios financieros rurales</b> .....	<b>9</b>
2.1 Evolución del mercado financiero .....	9
2.2 El sistema financiero regulado y su alcance rural .....	10
La estructura del sistema financiero regulado .....	10
El marco legal del sistema financiero regulado .....	10
2.3 El sistema financiero no convencional y su alcance rural.....	12
La estructura del sistema financiero no convencional .....	12
El marco legal del sistema financiero no convencional .....	13
2.4 Otros marcos legales relacionados con el financiamiento rural.....	15
<b>Capítulo 3. Políticas públicas de combate a la pobreza y servicios financieros rurales</b> .....	<b>17</b>
3.1 Actores claves.....	17
3.2 Estrategia gubernamental.....	18
3.3 Financiera Nicaragüense de Inversiones S.A.....	21
3.4 Fondo de Crédito Rural.....	21
3.5 Instituto de Desarrollo Rural.....	22
3.6 Ministerio Agropecuario y Forestal.....	24
<b>Capítulo 4. Análisis de las políticas y profundización de los mercados rurales</b> .....	<b>25</b>
4.1 Nivel de profundización de los mercados rurales.....	25
4.2 Las políticas públicas y los mercados rurales .....	26
<b>Anexos</b> .....	<b>28</b>

# Siglas y abreviaturas

ASOMIF	Asociación de Instituciones Microfinancieras
BANADES	Banco Nacional de Desarrollo
BANCENTRO	Banco de Crédito Centroamericano
BCN	Banco Central de Nicaragua
CAC	Cooperativas de Ahorro y Crédito
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CLEAR	Country-Level Effectiveness and Accountability Review
ERCERP	Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza
FAT	Fondo de Asistencia Técnica
FDL	Fondo de Desarrollo Local
FIDEG	Fundación Internacional para el Desafío Económico Global
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNI	Financiera Nicaragüense de Inversiones
FNR	Fondos No Reembolsables
FONDECA	Fondo de Desarrollo Campesino
FOPEN	Fondo de Promoción de Empleos y Negocios
HIPC	Países Pobres Altamente Endeudados (por sus siglas en inglés)
IDR	Instituto de Desarrollo Rural
IMAE	Índice Mensual de Actividad Económica
IMF	Instituciones de Micro Finanzas
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INPYME	Instituto para la Pequeña y Mediana Empresa
MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal
MARENA	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MIFIC	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio
NBI	Necesidad Básica Insatisfecha
ONG	Organización No Gubernamental
PAMIC	Programa de Apoyo a la Microempresa
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PRODESA	Fundación para la Promoción y Desarrollo
PRODESEC	Programa de Desarrollo de la Región Seca de Nicaragua
PRODESUR	Proyecto de Desarrollo del Sur
PRORURAL	Políticas y Estrategias para el Desarrollo Rural Productivo
REDCAMIF	Red Centroamericana de Instituciones de Microfinanzas
SFR	Servicios Financieros Rurales
SIBOIF	Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras
SECEP	Secretaría de Coordinación y Estrategias de la Presidencia
TROPISEC	Proyecto de Desarrollo del Trópico Seco
UNDP	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (por sus siglas en inglés)

# 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). El presente estudio se enmarca dentro de una investigación sobre políticas públicas de financiamiento rural en Mesoamérica financiada por la Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA) y el Programa de Apoyo a los Servicios Financieros Rurales (SERFIRURAL). La investigación llevada a cabo por el CDR-ULA (Centro de Estudios para el Desarrollo Rural) comprende cinco estudios de país: Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y El Salvador; así como un estudio regional.

Los estudios de país proveen retroalimentación al estudio regional titulado “Estudio sobre políticas públicas y servicios financieros rurales en Mesoamérica”, que presenta y sistematiza las iniciativas más prometedoras de cada país, e identifica los principales obstáculos y oportunidades para las políticas públicas.

El objetivo de esta investigación es realizar un mapeo de políticas públicas para el financiamiento rural, analizando el contexto institucional, el entorno legal y normativo, así

como las prácticas innovadoras que se han dado en el país. Mediante este esfuerzo deberían identificarse oportunidades y áreas estratégicas de intervención.

La metodología aplicada para cumplir este objetivo constó de tres etapas. La primera se basó en un análisis del marco conceptual para el estudio y en un examen detallado de material secundario, centrado en la observación de las políticas financieras, políticas de desarrollo rural, estrategias de reducción de la pobreza y otras políticas que influyen tanto en los aspectos financieros como rurales. También se revisó la literatura disponible sobre microfinanzas rurales.

La segunda etapa consistió en entrevistar a los principales actores (sector público, sector privado, bancos comerciales y oferentes no bancarios) y a las principales agencias de cooperación internacional que trabajan en servicios financieros rurales. Con toda la información recogida en las dos primeras etapas, se procedió a analizar el estado actual de los servicios financieros y las tendencias que se observan, así como a identificar los actores y los factores políticos que limitan o favorecen su desarrollo. Los resultados a nivel de país se plasman en este documento.

# 1. Contexto nacional

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

Nicaragua tiene 5,5 millones de habitantes y una de las más altas tasas de crecimiento demográfico de Latinoamérica (2,6%). Es también el país más pobre de la región después de Haití. Se estima que el 79% de la población rural y el 33% de la población urbana viven por debajo de la línea de pobreza de \$2 por día (Banco Mundial, 2003). El 72,6% de la población tiene al menos una

necesidad básica insatisfecha (NBI) y el 44,7% tiene dos.

Como muestra el Cuadro 1.1, la pobreza se concentra en zonas rurales, donde el 68% de la población vive por debajo del nivel de pobreza extrema. Es alarmante la polarización entre la pobreza rural y urbana.

Las tendencias en ambas zonas son opuestas: mientras que en las zonas urbanas el porcentaje de quienes viven por debajo de la línea de pobreza disminuye, en las zonas rurales este indicador aumenta.

**Cuadro 1.1 Características Socioeconómicas de Nicaragua**

Año	2000	2004 <sup>1</sup>
Población <sup>a</sup> (millones)	5.1	5.48 (2004)
Crecimiento poblacional <sup>b</sup> (%)	2,7	2,6 (2002)
Densidad de Población (habitantes por km <sup>2</sup> )	40	43
Población que vive en áreas rurales <sup>c</sup> (%)		Mujeres: 40 (2001) Hombres: 44 (2001)
Población Económicamente Activa-PEA (m)	1,9	2,1 (2004)
Participación femenina en PEA (%) <sup>c</sup>	Rural: 38 Urbana: 46	n.d.
Tasa de alfabetismo (%) <sup>d</sup>	Mujeres: 79,8 Hombres: 78,3	Mujeres: 79,7 Hombres: 79,3
Jefatura femenina <sup>c</sup> (%) <sup>2</sup>	Rural: 20 (1995) Urbana: 33 (1995)	Rural: 28 (2001) Urbana: 40 (2001)
Población por debajo línea de pobreza extrema \$1 por día (%) , comparación entre 1998 y 2001 <sup>e</sup>	Rural: 65,4 Urbana: 23,9	Rural: 67,5 Urbana: 21,2
Población por debajo línea de pobreza \$2 por día (%) , comparación entre 1998 y 2001 <sup>e</sup>	Rural: 76,1 Urbana: 34,6	Rural: 78,8 Urbana: 32,5

- a) Country Report Nicaragua 2002, Economist Intelligence Unit  
 b) CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía)  
 c) FIDEG (2001)  
 d) UNDP (2003)  
 e) Banco Mundial (2003)

<sup>1</sup> Para la mayoría de los indicadores no se encontraron datos confiables para el año 2004, por lo cual se consideraron datos de otros años. Para cada indicador se han puesto los datos más actualizados.

<sup>2</sup> Se refiere a jefatura femenina para aquellos hogares donde la mujer es la única responsable de la manutención económica, de la estabilidad psicológica, de la educación y salud de todas las personas que integran su núcleo familiar.

La población económicamente activa es de dos millones de personas. Existe una tendencia creciente del número de hogares encabezados por una mujer sin compañero, caracterizados por ser “extendidos”<sup>3</sup>. En 1995 estos hogares representaban cerca del 27% del total, aumentando al 34% en el 2003. La guerra de los años 80, los fuertes flujos migratorios hacia el exterior y la creciente irresponsabilidad paterna son, entre otros, algunos fenómenos que inciden en que cada año el número de hogares encabezados por la mujer aumente (Agurto y Guido, 2004).

## 1.2 Población rural y actividades económicas relevantes

La ocupación del área rural experimentó un crecimiento promedio anual de casi un 2% entre el año 2000 y 2004. En el período 2003-2004 se generaron 6.9 miles de puestos de trabajo gracias, principalmente, al mayor dinamismo en el crecimiento del Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE) agrícola que creció 20.8% en ese período. Entre tanto, la actividad pecuaria creció apenas un 1.8%. La estructura ocupacional sigue siendo muy dependiente del empleo agropecuario. Según las encuestas nacionales de 2000, 2003 y 2004 la actividad “agropecuaria, silvicultura, caza y pesca” ocupa más del 60% del empleo de las zonas rurales, siguiéndole en importancia las actividades de comercio, restaurantes y hoteles y servicios comunales, sociales y personales, que en conjunto absorben más del 23% del total de ocupados rurales del país (INEC, 2004).

En Nicaragua la agricultura representa aproximadamente el 20% del PIB y el 38% del mercado laboral. En los últimos 10 años la recuperación de la capacidad productiva y estabilidad política y económica ha resultado en un aumento del PIB agropecuario de 25% en 1994 a

30% en 2002. La agricultura creció un promedio de 5% por año desde 1993 pese a las restricciones en el acceso al crédito y asistencia técnica, y las deficiencias en la comercialización de los productos agrícolas. A pesar de estos avances, la pobreza e inseguridad alimentaria sigue siendo un fenómeno predominantemente rural, pues la comercialización de la producción agropecuaria no es lo suficientemente beneficiosa para estos productores. En la rama productiva de alimentos, los granos básicos en manos de pequeños productores constituyen el sector productivo con menor acceso a los mercados de servicios y en especial al crédito (INEC, 2004).

Por las condiciones propias de desarrollo social del área rural, que presentan inadecuada infraestructura social, y por los propios patrones culturales, existe alta proporción de los ocupados rurales, familiares no remunerados, que se incorporan a las actividades agrícolas.

De noviembre 2000 a noviembre 2004, se registra una participación, relativamente creciente, de trabajadores rurales ubicados en esta categoría con respecto al total de ocupados del área rural, al pasar de 19.5% en noviembre 2000, a 21.5% en noviembre 2003 y 22% en noviembre 2004 (INEC, 2004).

La informalidad en el área rural es todavía muy elevada. Se estima que en noviembre 2004 representaba el 71.7% de los ocupados del área rural. No obstante, la tasa de empleo en el sector informal disminuyó 4.9 puntos porcentuales en relación con noviembre 2003, lo cual indica una mejoría en la calidad de empleo de los ocupados rurales del país (INEC, 2004).

La desigual distribución de la tenencia de la tierra es una de las causas del alto porcentaje de informalidad entre los ocupados rurales. De acuerdo al Censo Agropecuario del año 2001, el 47.4% del total de productores del país posee tierras de menos de 0.5 manzanas hasta 10 manzanas, y representan solamente el 4.3% del total de la superficie dedicada a actividades agropecuarias. El comportamiento de los ocupados

<sup>3</sup> Además de encargarse de los hijos las mujeres frecuentemente son las responsables de cuidar a los ancianos y enfermos de la sociedad.



masculinos en relación a los totales del sector informal, presenta una tendencia creciente en las tres encuestas de empleo realizadas por el INEC. Las mujeres ubicadas en el sector informal presentan una tendencia creciente en su participación relativa en el sector formal, lo que indica una mejoría en la calidad del empleo (INEC, 2004).

### 1.3 Evolución macroeconómica

El Cuadro 1.2 muestra el deficiente desempeño de la economía entre 2001 y 2003 debido a la drástica caída en los precios del café, el aumento de los precios de petróleo y la deuda interna por la crisis del sector financiero nacional. La leve recuperación de la economía que se insinuaba en el año 2003 se vio consolidada en el año 2004, cuando la tasa de crecimiento del PIB llegó a ser de un 7%.

El programa trienal firmado con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en diciembre de 2002, permitió avanzar en el proceso de la consolidación de la estabilidad macroeconómica general, y permitió que el ingreso per cápita en 2004 fuera levemente superior al nivel alcanzado en 2000.

En 2004, a causa del mayor desequilibrio en la balanza comercial, el déficit de cuenta corriente alcanzó US\$795 millones, lo cual representó un aumento de casi un 6%. A pesar de este hecho, el déficit como porcentaje del PIB registró una leve disminución al pasar de 18,1% a 17,5% gracias a los ingresos generados por la industria maquiladora, el turismo y el fuerte incremento de las transferencias corrientes, sobre todo las remesas familiares. El aumento del flujo de capitales oficiales y privados, incluida la inversión extranjera directa, así como los desembolsos para el apoyo de la balanza de pagos, permitieron financiar el déficit en cuenta corriente y fortalecer las reservas internacionales netas en poder del Banco Central (US\$451 millones), aunque su nivel es todavía bajo.

A pesar de estos avances, las proyecciones de crecimiento económico para el año 2005 son poco favorables debido a los riesgos asociados a la inestabilidad política y a los problemas de gobernabilidad. Además, estas tendencias negativas se han visto magnificadas por la persistencia de los altos precios internacionales del petróleo y de algunas materias primas, además de una tendencia alcista de las tasas de interés (BCN, 2005).

**Cuadro 1.2 Evolución de los indicadores macroeconómicos de Nicaragua, 2000-2004**

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004
Tasa de crecimiento del PIB (%)	2.4	1.5	-4.4	0.4	7.0
PIB <i>per cápita</i> USD	776.5	788.2	753.7	756.8	809.7
Inflación (%)	8.9	4.7	4.0	6.6	8.9
Tasa de cambio promedio C\$ por USD	12.68	13.44	14.25	15.10	15.93
Tasa de interés pasiva nominal (%) moneda nacional	11.05	11.38	7.56	6.05	4.88
Tasa de interés activa -corto plazo- (%)	19.7	20.2	15.7	14.4	12.5

Fuente: BCN

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

### 2.1 Evolución del mercado financiero

Durante la década de los 90, el gobierno implementó un proceso de ajuste estructural económico en respuesta a la crisis vivida en los años ochenta. Uno de los aspectos clave de las reformas fue el proceso de liberalización del sector financiero.

Dentro del proceso de reestructuración del sector bancario, se contempló el cese de operaciones del Banco Nacional de Desarrollo (BANADES), el Banco de Crédito Popular, el Banco Nicaragüense de Industria y Comercio (BANIC), todos ellos propiedad total o parcial del Estado, y los bancos privados PRIBANCO, Banco Europeo de Centroamérica (BECA), Banco Sur, Interbank, Banco del Café y Banco Mercantil. A pesar de este proceso de saneamiento y consolidación, realizado entre 1997 y 2001, el sistema financiero oficial de Nicaragua es aún relativamente débil. La densidad bancaria, medida por las sucursales abiertas al público, fue en 1997 –antes del proceso de reestructuración– de una agencia por 33,000 habitantes, mientras que el promedio de la región era de una por cada 19,000. La reestructuración del sector bancario, que en gran parte consintió en el cierre de la banca estatal, contribuyó al descenso de las reservas internacionales por unos US\$130 millones entre finales de 1999 y 2001.

El proceso de liberalización del sector financiero se caracterizó por la eliminación de los controles a las tasas de interés, y por la implementación de

una política monetaria y fiscal que garantizase la estabilidad macroeconómica.

A raíz de este proceso, los requisitos para establecer una empresa bancaria fueron más estrictos. La Superintendencia de Bancos fue fortalecida y se endurecieron las normas para evaluar portafolios de créditos y la provisión de préstamos morosos. Además, para reducir el fraude, los bancos fueron obligados a publicar los nombres de sus directores y accionistas. Estas reformas financieras causaron la práctica desaparición del Estado como intermediario de primer piso en el mercado financiero, por lo que muchos hogares perdieron el acceso al crédito. El vacío dejado se llenó, parcialmente, con iniciativas privadas provenientes del sector de Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC) y ONGs (Sanders y Nusselder, 2003).

El sistema financiero está integrado por un sector formal, uno semi-formal y otro informal. Unas 300 organizaciones activas a nivel nacional ofrecen servicios microfinancieros a escala nacional, siendo en su mayoría cooperativas. En total, existen dos instituciones financieras reguladas, siete sociedades anónimas no reguladas, 100 ONGs privadas y 190 cooperativas.

El Cuadro 2.1 presenta la estructura de oferta de servicios financieros y su evolución entre 1998 y 2001. Destaca el cambio en la estructura de la oferta, con una reducción en la participación de la banca del 33% en 1998 a un 15% en 2001. Este vacío dejado por la banca estatal fue llenado por la industria microfinanciera, cuya participación en el sector creció de manera importante en este período.

**Cuadro 2.1 Evolución del crédito según tipo de oferentes -1998 a 2001 (%)**

Oferentes	1998	2001
Bancos	33	15
IMF's	16	31
Cooperativas	12	14
Otros	39	40
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Citado por SETEC de EMNV.

## 2.2 El sistema financiero regulado y su alcance rural

### *La estructura del sistema financiero regulado*

El sistema regulado o formal está reglamentado por la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras (SIBOIF), y lo integran bancos comerciales y sociedades financieras. Entre ellos destaca la Financiera Nicaragüense de Inversiones (FNI), un banco de segundo piso que fondea principalmente a la banca y administra algunos pocos “fondos de terceros”, tal como se reconoce en la legislación nicaragüense al manejo de fideicomisos, en este caso procedentes de agencias de cooperación internacional dirigidos a crédito para la población rural y también a la micro y pequeña empresa urbana y rural<sup>4</sup>. Operan también cinco aseguradoras, cuatro almacenadoras, dos mercados de valores y catorce puntos de bolsa.

<sup>4</sup> Estas operaciones de confianza no constituyen el principal giro de la FNI. Esta financiera actúa como banco de segundo piso con fondos de la comunidad donante (principalmente Suecia, Holanda, BID) como activos de riesgo propio. Otros fondos de la comunidad donante especialmente dirigidos a crédito rural y para la pequeña y microempresa, se alojan a manera de “fondos en administración” (i.e. sin riesgo) principalmente en bancos privados (no en la FNI). El principal administrador de este tipo de fondos es BANCENTRO.

Para los objetivos de este estudio destaca el Banco PROCREDIT,<sup>5</sup> especializado en atender organizaciones históricamente sin acceso a servicios financieros de la banca tradicional, y micro y pequeñas empresas a nivel urbano y rural. La financiera FINDESA<sup>6</sup> y PROCREDIT atienden la micro y pequeña empresa, y un buen porcentaje de su cartera sirve a la población rural (80%).

El Cuadro 2.2 muestra la participación en el sistema financiero regulado de cinco bancos, dos arrendadoras y dos financieras. El cuadro señala que el financiamiento agrícola constituye un 12.5% de la cartera y un 1.2% de los clientes, mientras el sector ganadería constituye un 2,4% de la cartera y un 0.2% de los clientes.

La cartera bancaria es mayoritariamente urbana dado que se concentra en Managua con un 83% de desembolso de cartera y un 90% de la clientela (cuadro 2.3).

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

Según el Artículo 99 de la Constitución Política de la República de Nicaragua, el Banco Central es el ente estatal regulador del sistema monetario. Los bancos y otras instituciones financieras del Estado son instrumentos financieros de fomento, inversión y desarrollo, y diversifican sus créditos con énfasis en los pequeños y medianos productores. El Estado garantiza su existencia y funcionamiento de manera irrenunciable.

El sistema financiero formal de Nicaragua está regulado principalmente por las siguientes leyes:

<sup>5</sup> PROCREDIT, primer banco en Nicaragua con enfoque de atención a la micro y pequeña empresa. Opera como banco desde octubre 2005. Maneja una cartera de 45,000 clientes y US\$43 millones.

<sup>6</sup> FINDESA, nace de FINDE en 1993 con fondos de GTZ. Se regula en 2002 y hoy cuenta con 20 oficinas, 34,000 clientes y un saldo en cartera de crédito que asciende a 74.7 millones de dólares, para un tamaño promedio de préstamos de unos 2,197 dólares.

**Cuadro 2.2 Distribución del crédito de bancos y financieras por rubro (diciembre 2004)**

Rubro	Cartera (Millones de US \$)		Clientes		Préstamo Promedio (USD)
	Monto	%	Número	%	
Personales	299.56	26.5	526,794	88.7	568.66
Comerciales	350.80	31.0	36,080	6.1	9,722.94
Agrícolas	141.32	12.5	6,892	1.2	20,505.24
Ganaderos	26.92	2.4	1,337	0.2	20,139.39
Industriales	118.99	10.5	7,959	1.3	14,949.49
Hipotecarios	139.67	12.4	4,839	0.8	28,863.01
Otros	52.88	4.7	10,048	1.7	5,262.72
<b>TOTAL</b>	<b>1,130.14</b>	<b>100.0</b>	<b>593,949</b>	<b>100.0</b>	<b>1,902.77</b>

Fuente: Citado por SETEP de SIBOIF. Diciembre 2004 (5 bancos, 2 arrendadoras, 2 financieras).

**Cuadro 2.3 Distribución del crédito por regiones, bancos y financieras (diciembre 2004)**

Región	Cartera (Millones US \$)		Clientes	
	Monto	%	Número	%
Managua	937.8	83	533,700	90
Resto del país	192.2	17	60,249	10
<b>TOTAL</b>	<b>1,130.0</b>	<b>100</b>	<b>593,949</b>	<b>100</b>

Fuente: Citado por SETEP de SIBOIF. Diciembre 2004 (5 bancos, 2 arrendadoras, 2 financieras).

- Ley N° 314 Ley Orgánica del Banco Central de Nicaragua*, publicada el 15 de octubre de 1999. Esta Ley tiene por objeto regular el funcionamiento del Banco Central de Nicaragua, ente estatal regulador del sistema monetario, descentralizado y de carácter técnico, de duración indefinida, con personalidad jurídica, patrimonio propio y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones respecto de aquellos actos y contratos que sean necesarios para el cumplimiento del objeto y atribuciones establecidas en la presente Ley. El objetivo fundamental del Banco Central es la estabilidad de la moneda nacional y el normal desenvolvimiento de los pagos internos y externos.
- Ley N° 316 Ley de la Superintendencia de Bancos y de otras Instituciones Financieras*, del 14 de octubre de 1999. Tiene por objeto regular el funcionamiento de la SIBOIF. Debe velar por los intereses de los depositantes que confían sus fondos a las instituciones financieras legalmente autorizadas para recibirlos, y preservar la seguridad y confianza del público en dichas instituciones, promoviendo una adecuada supervisión que

procure su solvencia y liquidez en la intermediación de los recursos a ellos confiados. Autoriza, supervisa, vigila y fiscaliza la constitución y el funcionamiento de los bancos, sucursales y agencias bancarias que operen en el país, ya sean de tipo estatal o privado, nacional o extranjero, dedicados habitualmente, en forma directa o indirecta, a actividades de intermediación entre la oferta y la demanda de recursos financieros o a la prestación de otros servicios bancarios. También autoriza, supervisa, vigila y fiscaliza a instituciones financieras no bancarias que operen con recursos del público en los términos establecidos en la Ley General de Bancos, Instituciones Financieras no Bancarias y Grupos Financieros.

- *La Ley 289 del 26 de marzo de 1998*, autoriza la constitución de la Financiera Nicaragüense de Inversiones S.A. (FNI), que realiza exclusivamente operaciones propias de un banco de segundo piso. Su objetivo es financiar proyectos técnica y financieramente rentables, preferentemente mediante bancos comerciales privados y otras instituciones financieras o agencias de desarrollo, también de carácter privado, sujetas a la vigilancia del SIBOIF. Promueve, encausa y coordina la inversión de capitales, tanto públicos como privados, y otras actividades financieras encaminadas al desarrollo del mercado de capitales y banca de inversión. La dirección y administración de la sociedad está a cargo de una junta directiva, integrada por ocho miembros, electos por mayoría de votos de la Junta General de Accionistas. Sin embargo, mientras el Estado sea el dueño de la mayoría de las acciones, tres directores, a propuesta del Presidente de la República, serán electos por los votos de las acciones suscritas y pagadas por el Estado, un director en representación de la acción suscrita y pagada por el Banco Central y los restantes cuatro directores serán electos por la mayoría de votos de las acciones pertenecientes a los otros potenciales accionistas. Estarán en funciones por dos años y pueden ser reelectos.

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

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

El sector financiero no convencional (no regulado) está formado por las cooperativas de ahorro y crédito (CAC) y las ONGs dedicadas a actividades de microfinanciamiento. En este grupo se ubican unas 100 ONGs y 12 cooperativas afiliadas a la Central de Cooperativas Financieras. Un 20% de las ONGs están afiliadas a la Asociación de Instituciones Microfinancieras (ASOMIF). Las organizaciones especializadas en la atención de la micro y pequeña empresa<sup>7</sup> reportaron una cartera colectiva de US\$188 millones y 317,000 clientes al final del 2004 (Flaming et al., 2005).

La ASOMIF ha jugado un papel importante de publicación de datos, administración de programas de soporte técnico y representación de la industria. También creó la empresa SINRIESGO S.A., que facilita el intercambio de información de prestamistas, mientras las instituciones financieras reguladas utilizan el Sistema de la Superintendencia. En estos momentos, SINRIESGO S.A. (empresa independiente de ASOMIF) está tramitando una autorización de la Superintendencia de Bancos para autorizar su inclusión en una base de datos oficial del sistema bancario. De aprobarse esta solicitud (que está en su última etapa), sería una oportunidad interesante para conectar el sistema bancario oficial y el de las IMFs, lo cual permitirá reducir los riesgos de la industria y aumentar la transparencia del sistema.

Además de esta fuente de información, muchas IMFs nicaragüenses utilizaron agencias de auditoría internacionales y 14 de las IMFs asociadas a ASOMIF publicaron sus datos de desempeño financiero en el sitio web Mix Market. El Cuadro 2.4 presenta la evolución de la cartera

<sup>7</sup> Incluye instituciones microfinancieras reguladas (PROCREDIT y FINDESA), las organizaciones afiliadas a ASOMIF y las cooperativas afiliadas a la Central de Cooperativas.

de las organizaciones asociadas a ASOMIF entre 1999 y 2004.

**Cuadro 2.4 Evolución de la cartera y de los clientes de las organizaciones afiliadas a ASOMIF (a diciembre 2004)**

Año	Cartera (Millones US \$)	Clientes
1999	36,848.00	84,328
2000	43,639.50	103,882
2001	54,108.90	131,405
2002	65,124.71	151,232
2003	81,945.73	189,776
2004	108,054.93	235,494

Fuente: ASOMIF - 23 Miembros - Diciembre 2004.

Según Flaming et al. (2005), los factores que influyen en forma negativa en el desarrollo de la industria son:

- Una opinión pública negativa dentro del país con respecto al trabajo de las IMFs.
- El limitado acceso a los servicios financieros en las zonas rurales.
- La falta de eficiencia.
- El alejamiento de la misión.
- El costo del crédito para los clientes.

Con respecto a las cooperativas de ahorro y crédito, se destaca la participación de CARUNA y la Central de Cooperativas de Ahorro y Crédito. Las cooperativas tienen una amplia cobertura y una profundidad importante en zonas rurales, aunque no se dispone de datos exactos.

La Central de Cooperativas es una organización de segundo piso que aglutina 14 cooperativas, con una cartera de US\$7 millones y 40 mil asociados, y una importante participación en el área rural. CARUNA, que forma parte de la red ASOMIF, inició sus labores en 1993 como respuesta al cierre del Banco Nacional de Desarrollo. Su cartera de préstamos es de US\$4,1 millones y es la mayor cooperativa de Nicaragua.

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

### **Organizaciones no gubernamentales microfinancieras**

A pesar de que las organizaciones no gubernamentales, que ofrecen principalmente servicios de crédito y son comúnmente llamadas intermediarias microfinancieras, operan desde el inicio de la década de los noventa<sup>8</sup>, su reconocimiento dentro del marco legal ha sido en términos restrictivos. A partir de 1999 se excluyó la captación de ahorros por parte de instituciones no reguladas<sup>9</sup>. En el plan legislativo se introdujo la *Ley Reguladora de Préstamos entre Particulares N° 374*, que impuso un máximo a los intereses cobrados por parte de las IMFs que “tengan como objetivo principal brindar servicios financieros al público, mientras no esté en vigencia un marco legal regulatorio”. El Banco Central publica mensualmente la tasa máxima como promedio ponderado del sector financiero regulado. Esta Ley redujo las tasas activas nominales cobradas por microfinancieras a menos del 18% y respondió a la inquietud de la opinión pública de que el sector de microfinanzas necesitaba limitar el cobro de intereses, considerado excesivo, protegiendo los intereses de los usuarios del microcrédito (Nusselder, 2003).

Dicha ley generó otras distorsiones, pues para cubrir costos, las IMFs diseñaron sistemas de comisiones y cargas adicionales de difícil comprensión para el público. De esta manera, se perdió la transparencia con respecto a las tasas de interés reales. Como resultado, las distorsiones en los precios del crédito se mantienen e impiden una competencia real entre las IMFs, limitando las

<sup>8</sup> Las microfinanzas se iniciaron en 1992 en Nicaragua con la implementación del Programa de Apoyo a la Microempresa-PAMIC, a través de una red de asociaciones y fundaciones (Red PAMIC).

<sup>9</sup> Una intermediaria microfinanciera de mayor tamaño, con operaciones en el medio rural, recibió instrucciones en 1999 de devolver a sus clientes ahorrantes un monto global por unos US\$200,000, porque la captación de ahorros fue considerada ilegal fuera del sector financiero regulado.

posibilidades de los clientes de comparar servicios (CLEAR, 2005).

La misma Ley N° 374 alude a la creación de un marco legal particular para microfinanzas, en discusión desde finales de la década pasada.

En agosto de 2004 se logró la aprobación del dictamen de mayoría, por parte de la Comisión Económica y de Presupuesto de la Asamblea Nacional, del “Proyecto de Ley Especial de Asociaciones de Microfinanzas”<sup>10</sup>. Esto significa que la propuesta fue aprobada en lo general, pero está en proceso de aprobación en lo específico; es decir, artículo por artículo. Este proceso se encuentra hoy en un *impasse* como consecuencia de las 24 mociones introducidas en la Ley por el Gobierno. Esto ha causado la pérdida del consenso logrado sobre la aprobación de la Ley en lo general.

Uno de los factores que impide el desarrollo de un sistema legal adecuado para las IMF es la imagen negativa promovida por los gremios empresariales, algunos medios de comunicación y ciertas instancias gubernamentales, que aún operan con esquemas proteccionistas.

Las mociones a la Ley, además de romper el consenso entre los afiliados de ASOMIF, han generado desencanto interno e incluso división de criterios acerca de cada uno de los artículos observados. Las mociones incluidas en la Ley en esta etapa han provocado cambios importantes en algunos aspectos claves. Entre ellos destaca, en primer lugar, el tema del ahorro. Según la moción presentada, no será permitido para las IMF reguladas bajo el marco de la nueva ley. Esta moción dificulta seriamente el crecimiento y la expansión de las microfinanzas, en especial para las entidades más grandes de la Red.

En segundo lugar, destaca la inclusión de techos a las tasas de interés por parte de las autoridades. Esto dificulta el control de costos y la sostenibilidad financiera de las organizaciones de microfinanzas.

En tercer lugar, destaca la fijación de montos de patrimonio o capital mínimo, que la moción sitúa en US\$500,000. Esto afecta especialmente a las entidades más pequeñas y de poco capital, que sufrirán limitaciones si se aplica la Ley.

Las entrevistas con autoridades del gobierno y la Superintendencia sugieren que esta ley será aprobada en el mediano plazo incorporando las mociones antes mencionadas. En criterio de estas autoridades, existe un consenso y las condiciones ya están dadas para su aprobación final en lo particular.

Adicional a estos puntos de discusión, se presenta el problema de que las autoridades no tienen la experiencia adecuada respecto a las normas de supervisión y reglamentación de la Ley. Existen limitaciones técnicas y de presupuesto para la elaboración de dichos documentos, por lo cual necesitarán apoyo y capacitación en esta etapa, e incluso la Superintendencia no está en capacidad de supervisar a las entidades que se encuentren dentro del ámbito de esta ley.

### **Cooperativas de ahorro y crédito**

Hasta diciembre de 2004 el marco legal de las cooperativas era la Ley N° 164, Ley General de Cooperativas, en vigencia desde el 23 de julio de 1971. En enero del 2005 entró en vigencia la nueva Ley de Cooperativas (N° 499).

- *Ley 499. Ley General de Cooperativas.* Esta nueva ley deja sin efecto la anterior y establece el conjunto de normas jurídicas relacionadas con la coordinación, constitución, autorización, funcionamiento, integración, disolución y liquidación de las cooperativas. Establece los tipos de cooperativas que pueden existir, en donde se hace referencia a cooperativas de consumo, de ahorro y crédito, agrícolas, de producción y de trabajo, de vivienda, pesqueras y de servicio público, entre otras. En relación con las CAC, la ley expone que gozarán de autonomía en su actividad de brindar servicios financieros y en la concepción y realización en su política.

<sup>10</sup> ASOMIF, Informe de actividades 2004.

Dentro de sus aspectos relevantes, la Ley establece que las cooperativas ya no dependerán del Ministerio de Trabajo. El artículo 113 crea el Instituto Nicaragüense de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) como órgano rector de la política nacional de protección, fomento y desarrollo cooperativo. Este órgano se constituye con personería jurídica propia, y con autonomía administrativa y funcional. Además, le compete la regulación, supervisión y control de las cooperativas. Tendrá como objeto promover, divulgar y apoyar el movimiento cooperativo.

La máxima autoridad será una Junta Directiva integrada por nueve miembros, cuatro representantes del Poder Ejecutivo y cinco del movimiento cooperativo. El artículo 126 esboza la creación del Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOOOP). Este órgano, con personería jurídica independiente, es una instancia de consulta, asesoramiento, elaboración y presentación de propuestas de políticas y programas de fomento.

A la fecha del presente informe no se ha constituido formalmente ni el INFOCOOP ni el CONACOOOP. La Ley también expone que las cooperativas gozan de ciertas prerrogativas, entre ellas: exención del impuesto sobre bienes inmuebles, impuesto sobre la renta, timbres y papel sellado, IVA por la importación de insumos y otros beneficios relacionados con la importación de bienes de capital. Todo esto es una política estatal para estimular el desarrollo cooperativo

La misión constató cierta inconformidad por parte del sector cooperativista de ahorro y crédito en relación con la normativa prudencial, al considerar que le resta seriedad y credibilidad al sistema cooperativo de ahorro y crédito. También existe preocupación en lo referente a la constitución de la Junta Directiva del INFOCOOP, ya que algunos actores consideran que se podrían presentar conflictos de intereses por parte de los representantes del sector cooperativo en relación con sus cooperativas. Con apoyo financiero del Banco Mundial y dentro del proyecto "Acceso Generalizado a Servicios Financieros" (PAGSF),

se está trabajando en formular un marco normativo específico para las cooperativas de ahorro y crédito. Este es un tema de mucha actualidad en Nicaragua.

## 2.4 Otros marcos legales relacionados con el financiamiento rural

- *Ley N° 294, Ley de Creación del Fondo de Crédito Rural* del 30 de junio de 1998. A raíz del cierre del Banco Nacional de Desarrollo, y tomando en consideración que la Constitución Política establece la obligatoriedad del Estado de garantizar la existencia del funcionamiento de instituciones financieras estatales de fomento, inversión y desarrollo con énfasis en los pequeños y medianos productores, se crea la Ley del Fondo de Crédito Rural, que establece la creación del Fondo de Crédito Rural, adscrito y bajo la administración de la FNI. Los objetivos del Fondo son:
  - a. Promover el progreso socio-económico del sector rural, mediante el financiamiento de proyectos técnica y financieramente rentables.
  - b. Orientar las intervenciones del Estado en los mercados financieros rurales.
  - c. Garantizar que el financiamiento otorgado a través de los intermediarios llegue a los sujetos de crédito finales de manera integral para mejorar sus condiciones de trabajo y de vida.
  - d. Apoyar el desarrollo de prácticas duraderas en los servicios financieros rurales que cuentan con apoyo estatal, las cuales deberán operar con costos competitivos y tasas de interés de mercado.
  - e. Financiar, según lo estipulado en el literal a) de este artículo, a productores medianos, pequeños y micro empresas de producción del sector rural, asociaciones de productores, exportadores y comercializadores de su producto, comercializadoras de productos e



- insumos, actividades de procesamiento agro-industrial, así como a empresas de servicios de dicho sector que reúnan las condiciones fijadas en las políticas.
- f. Desarrollar programas de crédito en forma coordinada con instituciones del sector público agropecuario, pesquero, sector financiero y otras organizaciones especializadas en el desarrollo del sector productivo rural.
  - g. Promover el ahorro del sector rural en sus propios intermediarios no convencionales.
  - h. Facilitar el afianzamiento de los créditos, promoviendo la implementación de esquemas de garantías no tradicionales.
- *Decreto 41-94, Creación del Programa Nacional del Desarrollo Rural “Al Campo” (PNDR), del 13 de septiembre de 1994.*<sup>11</sup> Se trata de un ente del sector público, con autonomía técnica, administrativa y funcional, personería jurídica y patrimonio propio, y con plena capacidad para adquirir derechos y

contraer obligaciones. Su objetivo es mejorar la capacidad en las entidades públicas y privadas para generar y promover el desarrollo rural sustentable en beneficio de los pequeños y medianos productores agropecuarios y de los trabajadores agrícolas. Tendrá una duración de quince años prorrogables, contados a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto, y será una entidad de fomento y gestión de desarrollo rural sustentable en términos económicos, sociales, institucionales y ecológicos.

El propósito fundamental del PNDR es contribuir a la reactivación económica del país a través del fortalecimiento de los pequeños y medianos productores rurales y de sus organizaciones, mediante la ejecución, administración y coordinación de programas y proyectos de desarrollo rural que involucren la participación de la sociedad civil y fortalezcan la capacidad de los gobiernos locales.

---

<sup>11</sup> Un decreto posterior, de 1997, creó el IDR a partir del PNDR. El primero fue la solución de continuidad del segundo. El PNDR fue un programa del gobierno de Violeta Barrios, a partir del Proyecto “Vamos al Campo”, financiado por el BID. Este programa se instituyó como entidad pública de duración indefinida al inicio del gobierno de Arnoldo Alemán.

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

## 3.1 Actores claves

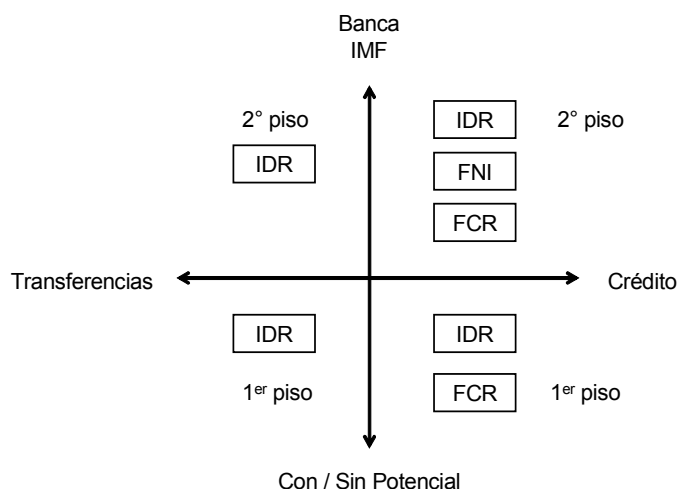
Los actores claves en el tema de políticas públicas y financiamiento rural a nivel gubernamental son, en primer lugar, el gobierno central apoyado por la Secretaría Técnica de la Presidencia (SETEC), que es la instancia coordinadora y propulsora del proceso. Además, se encuentran el Fondo Nacional de Inversiones, el Fondo de Crédito Rural (FCR) y el Instituto de Desarrollo Rural (IDR).

También operan con fondos para financiamiento el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC), el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA) y el Ministerio Agropecuario Forestal (MAGFOR). El primero está dirigido a la micro y pequeña empresa, mientras que los dos últimos tienen mayor orientación a lo rural y productivo.

La Figura 1 muestra la poca especialización de las instituciones públicas encargadas del financiamiento público y la mezcla de instrumentos que utilizan (crédito vs. transferencias o donaciones). A la derecha de la gráfica, se ubican las instituciones que operan por medio de crédito y en el lado izquierdo las que operan por medio de transferencias. En el segundo piso, canalizando recursos vía crédito a intermediarios financieros regulados y no regulados, se ubican la Financiera Nicaragüense de Inversiones y el FCR. El IDR maneja fondos de crédito de sus proyectos de desarrollo mediante contrato de administración

con la FNI o con bancos privados<sup>12</sup>. Finalmente, el IDR también actúa a nivel de primer y segundo piso mediante transferencias.

Figura 1. Participación del Estado



Fuente: SETEC (2005)

El Cuadro 3.1 muestra los fondos económicos de los diferentes programas y proyectos orientados al financiamiento del sector productivo, cuya meta es organizar y reestructurar los fondos destinados a la inversión productiva (MIFIC, 2005). En el año 2005 el total de la oferta de financiamiento para el sector productivo fue de US\$68

<sup>12</sup> Los bancos administradores tienden a jugar un rol de simple ventanilla (sin riesgo). El banco administrador del fondo coloca el crédito en instituciones microfinancieras de primer piso o lo entrega directamente a los usuarios finales, según cada proyecto le indique.

millones, de los cuales un 15% son fondos no reembolsables.

**Cuadro 3.1 Total de fondos económicos para el sector productivo 2005-2006**

Entidad	Monto US\$
FNI	39.400.000
IDR	8.374.604
MARENA	5.964.846
FCR	6.257.668
MAGFOR	4.738.400
INPYME	3.400.000
<b>Total</b>	<b>68.135.519</b>

Fuente: MIFIC (2005)

## 3.2 Estrategia gubernamental

Las políticas sectoriales de Nicaragua se basan en la modernización y cambio cualitativo del sector productivo, que permitan el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

En los años 2000 y 2001 se formuló la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP) y la Política Nacional de Desarrollo (PND). Ambas políticas tienen un fuerte enfoque de desarrollo rural y subrayan la importancia de promover soluciones productivas rurales de alta competitividad, sostenibilidad y en armonía con el medio ambiente.

La PND forma parte de la estrategia para lograr la inclusión de Nicaragua en la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC) y lograr la reducción de la deuda externa en un 80%. La PND plantea tres grandes metas para el país: generación de empleo y crecimiento económico sostenible, incremento de las exportaciones e inversiones, e incremento del ingreso para reducir la pobreza.

Esta política se complementa con la ERCERP, que se sustenta en cuatro pilares: crecimiento económico de base amplia y reforma estructural, mayor inversión en capital humano, protección de

grupos vulnerables, y gobernabilidad y desarrollo institucional. Esta estrategia contempla un programa de inversiones con recursos externos, en montos cercanos a los US\$1,149 millones (INEC, 2004).

La política de desarrollo rural se plasma en el PRORURAL. Los componentes y áreas de intervención del programa son: innovación tecnológica, sanidad agraria e inocuidad de los productos agroalimentarios, desarrollo forestal sostenible, financiamiento y otros servicios financieros, inversiones en infraestructura, modernización y fortalecimiento institucional, y políticas agropecuarias-forestales. También contiene las siguientes áreas de intervención transversal: desarrollo de conglomerados, la tierra y las comunidades indígenas, comercio agropecuario y forestal, enfoque de género, asociatividad y organización gremial, seguridad alimentaria y vulnerabilidad ambiental, y manejo comunitario de recursos naturales.

En relación a los servicios financieros, el gobierno actual parece reconocer que un sector financiero eficiente y competitivo es fundamental para la reducción de la pobreza. El Viceministro-Secretario de Relaciones Económicas y Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores emitió las siguientes declaraciones: "Estamos impulsando la apertura comercial y uno de los requisitos básicos para ser más competitivos como país es llevar el crédito a los productores. Se ha avanzado mucho en todo el proceso de fortalecimiento de las microfinancieras; sin embargo, falta todavía mucho por hacer, especialmente en lo relacionado con el fortalecimiento del marco legal regulatorio y la institucionalidad en el sector microfinanciero...". (citado en 7 Días, edición 24 de noviembre, 2005).

El gobierno también ha expresado su preocupación por los altos costos de las transacciones de crédito, transferencias y pagos en que incurren las familias pobres y los micro y pequeños empresarios, de manera especial en las áreas rurales. Desde el año 2003, se ha venido implementando una estrategia nacional orientada a mejorar el desempeño y la solvencia del sector

microfinanciero. Dentro de los aspectos que contempla la estrategia del gobierno se pueden mencionar: reformas institucionales, incentivos a las organizaciones, inversión en infraestructura y modificaciones a los marcos legales y regulatorios. Esto con el objetivo de promover la competencia e incrementar el acceso a servicios financieros de las familias y los negocios, asegurando a su vez la solvencia de las instituciones financieras que suministran los servicios.

La estrategia propone reestructurar las operaciones del sector microfinanciero rural de tres maneras. La primera, promoviendo la expansión gradual de la FNI a prestar a base de riesgo (es decir, con sus propios fondos) a instituciones financieras no bancarias y no supervisadas que atiendan normas prudenciales. La segunda, reorientando el FCR para mejorar sus productos y eficiencia. Y la tercera, transformando el IDR en una organización especializada en el manejo de transferencias para servir a la población rural pobre.

En este contexto, se implementa el *Proyecto de Acceso Generalizado a Servicios Financieros* desde noviembre de 2005, cuyo objetivo principal es mejorar el acceso de hogares de bajos ingresos y de micro y pequeños empresarios a servicios financieros suministrados por instituciones microfinancieras. Las metas específicas del proyecto son:

- a. Crear una agencia nacional de créditos para calificar la solvencia crediticia de eventuales prestatarios.
- b. Fortalecer la FNI.
- c. Ampliar y profundizar las normas que rigen las micro-finanzas.
- d. Supervisar el acceso a los servicios de micro-financiamiento y otros servicios financieros.

El Banco Mundial financiará la implementación del PAGSF mediante el Convenio de Crédito N° 3903-NI, suscrito el 15 de junio de 2004 por la República de Nicaragua y la Asociación Internacional de Fomento, con unos US\$7 millones más un aporte del gobierno de US\$587,651.

El 11 de noviembre, los gobiernos de la República de Nicaragua y del Reino de los Países Bajos firmaron con la FNI un acuerdo sobre el programa de asistencia técnica al sector privado microfinanciero por un monto de US\$1 millón.

En términos generales, los problemas que el gobierno se propone resolver con la nueva estrategia responden a un mercado altamente fragmentado, con una inversión de más de US\$100 millones anuales para el fomento de la producción, distribuidos en 55 fondos de carácter múltiple con poca movilización y administrados por 11 entidades públicas y privadas, con más de 220 instituciones beneficiarias y con rangos de tasas de interés que oscilan entre 0% y 11%, en donde se mezclan transferencias y créditos y una amplia variedad de términos y condiciones.

Los principales problemas a los que se enfrenta el gobierno en el tema de los servicios financieros son (SETEC, 2005):

- Fragmentación de recursos y falta de ordenamiento institucional.
- Escasa oferta de recursos de largo plazo.
- Poco acceso al crédito PYME (incluyendo sector agropecuario).
- Marco de garantías a colaterales para crédito débil.
- Oferta limitada de instrumentos y productos financieros.
- Inexistencia de un marco regulatorio para las IMFs y cooperativas.
- Poca sostenibilidad de las IMFs (fragmentación).

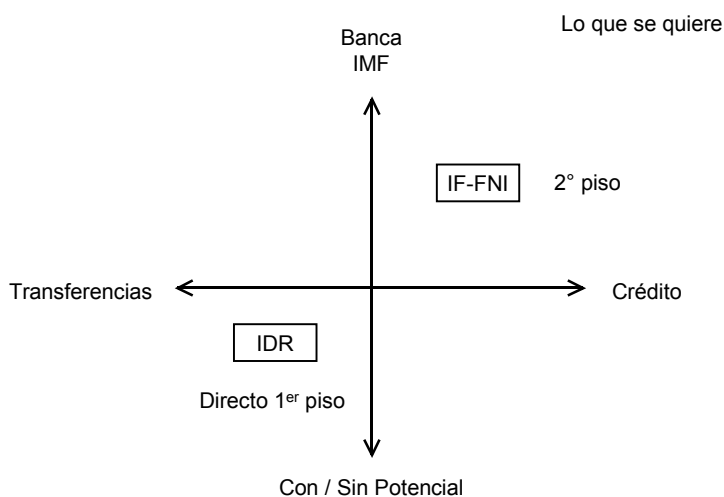
En términos generales la estrategia contempla:

- a. Ordenamiento de las instituciones del Estado, en donde el IDR operará los fondos vía transferencias, el FNI se transformará en una institución de fomento manejando la intermediación financiera, y el FCR será la ventanilla de crédito rural.
- b. Mejoramiento del marco regulatorio, planteándose los siguientes proyectos de ley:

- Ley de Garantías Reales Mobiliarias.
  - Ley de Fideicomiso.
  - Ley de Leasing, factoraje, capital de riesgo.
  - Ley de Insolvencia.
  - Ley de Sociedades de Garantía Recíprocas.
- c. Promover instrumentos financieros nuevos.
- d. Apoyar al sector privado de Instituciones Microfinancieras.
- e. Apoyar al sector privado de PYMES.

La nueva estrategia propuesta por el gobierno central se resume en la Figura 2.

**Figura 2. Ordenamiento del Estado**



Fuente: SETEC (2005)

La estrategia del gobierno consiste en implementar una política de acceso amplio a los servicios financieros, logrando un mercado más competitivo en donde disminuyan los riesgos de insolvencia y los costos de transacción, y aumente el acceso a clientes, especialmente productores y dueños de pequeños negocios. Por su parte, el Proyecto de Acceso Generalizado a Servicios

Financieros busca fortalecer la estabilidad financiera y la capacidad de cobertura de las IMF, incluyendo el apoyo de acciones diseñadas para la expansión de sus servicios principalmente en zonas rurales, definiendo como beneficiarios a los MYPYMES. (FNI, 2005).

Otros programas para el desarrollo de la estrategia gubernamental son:

- a. Mejorar el marco legal y regulatorio y la institucionalidad en el sector microfinanciero.
- b. Mejorar la asignación de los recursos estatales a través del ordenamiento de los fondos de crédito estatales.
- c. Mejorar el marco de garantías mobiliarias.
- d. Crear un programa de incentivos para capitalizar el crecimiento de los pequeños negocios.

El programa relacionado con el marco legal y regulatorio y la institucionalidad de las microfinanzas tiene como objetivo “promover la prestación de servicios confiables y seguros en el medio urbano y rural”. Sus componentes son:

- 1) Regulación y supervisión de las IMF y mejora de la información crediticia, que será ejecutada por la SIBOIF. Específicamente, busca el desarrollo de normas claras para la transformación de IMF en instituciones reguladas por la SIBOIF, y el desarrollo del marco legal y normativo para la operación de las microfinanzas y para las centrales de riesgo.
- 2) Fortalecimiento institucional del Fondo Nicaragüense de Inversión para mejorar la canalización de recursos a las IMF.
- 3) Brindar servicios de apoyo para la expansión del alcance y profundidad de los servicios financieros. Los componentes tres y cuatro son ejecutados por el FNI.
- 4) Monitoreo y formulación de la política, componente a cargo de la SETEC, a través del Sistema Nacional de Seguimiento de Indicadores de Pobreza (SINASIP).

### 3.3 Financiera Nicaragüense de Inversiones S. A

La Financiera Nicaragüense de Inversiones (FNI) proporciona créditos a instituciones financieras, que a su vez facilitan estos recursos a los clientes finales. La FNI también administra fondos de organismos gubernamentales, multilaterales u otros donantes, especialmente los dirigidos al financiamiento de pequeños empresarios del sector rural. La FNI canaliza los desembolsos a través de Intermediarias Financieras no Bancarias, que benefician directamente a usuarios rurales dedicados principalmente a actividades agropecuarias.

Las fuentes de fondos de la FNI incluyen bancos internacionales, mercados de capital y el BID, entre otros. En el caso del financiamiento rural, administra fondos de otros programas del gobierno y de la cooperación internacional. Dentro de éstos se ubican los recursos de INPYME, Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales, FCR e IDR.

La FNI tiene limitaciones legales para otorgar financiamiento a intermediarias financieras no reguladas, por lo que sólo puede financiar con sus propios fondos a la Banca. Algunas organizaciones reguladas declaran que se especializan en la atención de la micro, pequeña empresa y pequeños productores rurales; que los procesos y requerimientos administrativos y legales de la FNI obstaculizan el financiamiento de los sectores de más bajos recursos; y que los trámites requeridos son burocráticos y elevan sus costos de operación. Algunos de los obstáculos señalados para lograr una mayor profundización financiera se relacionan con la normativa a la que está sujeta la FNI, específicamente en lo relativo a garantías, la justificación de la cartera o respaldo de la cartera y la aceptación de ciertos tipos de garantías. Argumentan que la normativa y los procesos administrativos están hechos para la banca y no para el manejo de programas de microcrédito, en donde los montos son menores.

Dentro del proceso de reestructuración del sistema financiero que promueve el gobierno, el rol de la

FNI es fundamental. Se pretende que se constituya en una banca de fomento y asuma, entre otras, tareas de fortalecimiento del sector financiero no convencional, y que contemple procesos de fondeo, fortalecimiento institucional y calificación de riesgo. Por ello, la FNI ya ejecuta dos componentes del Proyecto de Acceso Generalizado a Servicios Financieros, que son el propio fortalecimiento institucional y el proporcionar servicios de apoyo, alcance y profundidad a los servicios financieros.

Estos componentes buscan mejorar la capacidad de canalizar recursos a las IMFs para su mejor desempeño. Uno de los puntos principales de este apoyo es la estandarización contable-financiera de las IMFs. También se apoyará la transformación de las IMFs en sociedades financieras reguladas y se dará asistencia técnica a las que se ajusten al marco regulatorio que pueda establecer la Ley de Asociaciones de Microfinanzas. Igualmente, apoyará a bancos comerciales, financieras e IMFs en transformación, en el proceso de desarrollar o ampliar su capacidad para proporcionar servicios de microfinanzas competitivos y sostenibles. Se proporcionará asistencia técnica dirigida al desarrollo de mercados (nuevos clientes, nuevos productos y mecanismos de entrega). Otro objetivo es mejorar los sistemas operativos e incorporar innovación tecnológica (sistemas paramétricos, supervisión y recopilación de información y evaluación administrativa). Asimismo, contempla apoyar a organizaciones gremiales, proveedoras de servicios, y fortalecer la expansión de las cooperativas financieras.

### 3.4 Fondo de Crédito Rural

El Fondo de Crédito Rural (FCR) se creó en junio de 1998 para financiar al sector rural, especialmente a los pequeños y medianos productores y productoras. Actúa por medio de intermediarias financieras, aún cuando no sean supervisadas por la Superintendencia de Bancos y de otras Instituciones Financieras, e incluso financia a muchos de sus beneficiarios a través de organizaciones de productores no-financieras, tales como cooperativas de producción, servicios

múltiples, asociaciones de productores, plantas procesadoras o de transformación agroindustrial, o empresas comercializadoras de propiedad asociativa. A través de estas instituciones, el FCR pretende acercar el crédito a los asociados de las mismas, sin intermediación de una institución financiera propiamente dicha.

Los objetivos del FCR son:

- Promover el progreso socio-económico del sector rural mediante el financiamiento de proyectos técnica y financieramente rentables, a través de instituciones financieras y otros intermediarios: cooperativas, asociaciones gremiales, ONG's etc.
- Ordenar las intervenciones del Estado en los mercados financieros rurales, procurando que se otorguen servicios financieros eficientes, sostenibles y competitivos en el marco de una economía de libre mercado.
- Apoyar el desarrollo de prácticas duraderas en los servicios financieros rurales que les permita a las intermediarias su sostenibilidad.
- Promover el ahorro del sector rural.
- Desarrollar programas de crédito en forma coordinada con instituciones del sector público agropecuario.

Las principales acciones del FCR son:

- a. Evaluación de instituciones financieras para definir el otorgamiento de la elegibilidad.
- b. Análisis de crédito, seguimiento y cobranza.
- c. Formulación de programas de crédito.
- d. Manejo de información administrativa y financiera.

Los programas de crédito que se ejecutan hasta a la fecha son:

- Programa agropecuario: se realiza con recursos propios del FCR para actividades productivas agrícolas y pecuarias que demandan las intermediarias financieras elegibles.

- Programa de diversificación productiva y exportable: financia actividades que permitan integrar diversos rubros dentro de fincas, especialmente cafetaleras de pequeños y medianos productores, a fin de asegurar su sostenibilidad económica y productiva.
- Programa de comercialización de productos agropecuarios, agroindustriales y forestales: se orienta a financiar operaciones de acopio, retención y comercialización, especialmente a empresas asociativas que beneficien a pequeños y medianos productores.

El saldo de la cartera al 31 de diciembre de 2004 era de 220 millones de córdobas, equivalentes a unos US\$13.2 millones, colocada en actividades agrícolas y pecuarias. El FCR opera por medio de intermediarias financieras, especializadas y no especializadas, tales como cooperativas de servicios múltiples y organizaciones de productores. A diciembre de 2004 operaba con 85, principalmente cooperativas, ONGs y sociedades anónimas. Dentro del proceso de reestructuración planteado, se contempla la especialización del FCR, reorientándolo, para mejorar sus productos y eficiencia.

### 3.5 Instituto de Desarrollo Rural

El Instituto de Desarrollo Rural (IDR) es la continuación del PNDR y su misión es apoyar el desarrollo productivo de los pequeños y medianos productores, y microempresarios rurales, mediante la ejecución, administración y coordinación de programas y proyectos de inversión que contribuyan a elevar su productividad y eficiencia, y que mejoren el empleo y los ingresos. El objetivo principal del IDR es el fortalecimiento de las organizaciones locales, públicas y privadas.

El IDR ejecuta proyectos orientados al desarrollo rural, muchos de los cuales tienen componentes de SFR. Algunos de los proyectos en ejecución son:

- PRODESEC. Contempla dos fondos. El primero, es un Fondo de Crédito de Segundo Piso para Servicios Financieros Rurales (FONDECA)<sup>13</sup>, que incluye el fortalecimiento de las instituciones financieras mediante la transferencia de fondos no reembolsables. Es financiado por el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y el IDR. Atiende al micro y pequeño productor rural, y opera en 40 municipios del trópico seco de Nicaragua. Nace de la experiencia de TROPISEC y PROSESUR. El segundo fondo, el FOPEN, es un fondo para la promoción del empleo y los negocios. Su forma de operación es mediante transferencias. El FOPEN dispondrá de seis líneas de financiamiento para fortalecer la capacidad de las organizaciones de productores, la habilitación económica para grupos vulnerables, el desarrollo laboral, la inversión para negocios, la reactivación por emergencia y el desarrollo local.
- PRPR (Programa de Reactivación Productiva Rural). Fomenta la productividad y la competitividad de actividades productivas rurales como actividades agropecuarias, forestales, pesqueras, artesanales y turísticas. Hace énfasis en la inversión productiva.
- PRONORCEN (Proyecto de Desarrollo Económico y Social de la Zona Norte de Nicaragua). Apoya el desarrollo económico y social a través de actividades agropecuarias, principalmente caficultura y ganadería bovina, seguidas de la diversificación de cultivos, que impulsa mediante la mejora de infraestructuras varias, servicios financieros para la producción, comercialización y transformación, y capacitación complementada con apoyo al desarrollo institucional y organizativo.
- PDL (Proyecto de Desarrollo Lechero). Apoya con recursos financieros y técnicos a pequeños productores de este sector para el mejoramiento de fincas, el establecimiento de centros de acopio y queserías, y para adquisición de ganado de leche y sementales, con el fin de que puedan generar más ingresos y mejorar sus condiciones de vida.
- KR2 Granos Básicos (Proyecto de Reactivación de Granos básicos). Es un proyecto financiador de otros pequeños proyectos mediante la monetización de donaciones recibidas en especie (maquinaria, equipos e insumos agropecuarios donados por el Gobierno del Japón). El fondo de contravalor generado por estas donaciones financia pequeñas obras de infraestructura, bienes y servicios de apoyo a pequeños productores, algunas con carácter reembolsable al fondo, otras reembolsables en favor de la organización local que promueve el pequeño proyecto, y otras no reembolsables.
- DECOPANN (Proyecto de Desarrollo del Pacífico Norte de Nicaragua). Apoya las estructuras organizativas, intensifica y diversifica la producción, y brinda capacitación en gerencia, comercialización y mini-agroindustrias. Brinda apoyo para mejorar las infraestructuras, refuerza las estructuras institucionales de los municipios, ofrece servicios financieros rurales mediante un fondo de crédito y tiene la tarea de mejorar la situación medioambiental.

El proceso de reestructuración propuesto por el gobierno plantea que el IDR se transforme en una organización especializada en el manejo de transferencias al servicio de la población rural pobre.

<sup>13</sup> Institucionalmente, FONDECA es un Fondo independiente de PRODESEC, que también tiene su propio fondo de desarrollo campesino. FONDECA es la fusión de fondos de crédito campesino de los extintos proyectos TROPISEC y PROSESUR, también financiados por FIDA (antecedentes de PRODESEC).



## 3.6 Ministerio Agropecuario y Forestal

El Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR) es otro actor a nivel gubernamental que asume actividades de financiamiento. Su mandato actual es coordinar las actividades del Sector Público Agropecuario (SPAR). Fomenta los procesos de innovación tecnológica, la sanidad y calidad agropecuaria y forestal, servicios y bienes agrícolas, así como la capacidad de los productores rurales. Su mandato le permite desarrollar una serie de actividades contenidas en la estrategia de desarrollo rural PRORURAL.

La política agrícola, que toma como referencia el marco estratégico del PND, se orientó a la integración de agro-mercados productivos en las zonas de alta potencialidad productiva. Con ello se esperaba la generación de empleo productivo y la reducción de la pobreza en las zonas rurales (Ministerio Agropecuario y Forestal – Gobierno de Nicaragua - Política Sectorial Agropecuaria).

Para complementar estas políticas, el MAGFOR lanzó en 2005 la estrategia política PRORURAL, apoyada por el Banco Mundial y enmarcada en el PND. Su objetivo es generar un crecimiento del Producto Interno Bruto Agropecuario (PIBA) del 6,75% anual.

El marco de políticas de PRORURAL contempla siete instrumentos de intervención como parte de la estrategia productiva de desarrollo rural sostenible:

- a. Marco de incentivos.
- b. Inversiones en caminos e infraestructura.
- c. Política de crédito y servicios financieros.
- d. Transferencias directas a los hogares rurales.
- e. Acciones a través del enfoque de los conglomerados.
- f. Provisión de servicios agrícolas.
- g. Fondos competitivos.

Estos instrumentos están dirigidos a población extremadamente pobre (para mitigar su falta de acceso a alimentos y capitalizarlos para lograr niveles básicos de ingresos que les permita superar su inseguridad alimentaria y nutricional), a población pobre con potencial (para financiar sus negocios y capacitarles para el empleo, vinculándolos a mercados dinámicos, grandes y rentables), y a productores de mediana escala (para transformarlos en un sector empresarial dinámico, vinculado a empresas del mercado mundial y con capacidad de competir con productos de mayor valor agregado).

Dentro del marco de servicios financieros, PRORURAL contempla el desarrollo del sistema financiero rural, el establecimiento de fondos concursables y las transferencias directas a los productores.

A nivel organizativo, PRORURAL pretende especializar y darle el carácter único a cada una de las instituciones involucradas. Se espera que pese al carácter disperso de las actividades y proyectos realizados hasta la fecha, el proceso de reestructuración y modernización gubernamental facilite la alineación de sus acciones y mejore el grado de coordinación de sus actividades.

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

### 4.1 Nivel de profundización de los mercados rurales

Emitir una opinión sobre el nivel de acceso y la profundización de los servicios financieros en el medio rural resulta sumamente complejo, debido principalmente a dos aspectos:

- a. La poca disponibilidad de información en relación con la demanda rural y las características de la población atendida.
- b. Las diferentes conceptualizaciones del término rural. No existen datos claros sobre la oferta rural debido a la conceptualización variable de las zonas rurales, que limita la interpretación clara de los datos y estadísticas disponibles. En muchos casos, la definición que prevalece hace referencia a población atendida fuera de la capital y los registros tienden a ser diferentes en las organizaciones.

Diversos estudios presentan visiones distintas sobre la tasa de penetración de las organizaciones en los mercados rurales. Por una parte, Wesley (2001, citado en Lanuza, 2004) menciona que la tasa de penetración estimada en los 90s era de un 20.2%, sólo atrás de Bolivia que, en la misma época, tenía un 27.8%. La clientela atendida en los años 90 era de 160,000 microempresarios y según los datos más recientes, la población actual atendida asciende a 317,000 clientes. Esto indica un crecimiento cercano al 100% en la última década, aunque el problema radica en que los niveles de participación y de atención actual no se refieren necesariamente a los mercados rurales.

Por otro lado, son las organizaciones no gubernamentales y las cooperativas las que atienden mayoritariamente al sector rural, ya que la participación de la banca formal es mínima (el 80% de su cartera se concentra en Managua).

Por otra parte, otros estudios expresan preocupación por el acceso a los servicios financieros en áreas rurales, sobre todo en la zona atlántica. Durante los últimos años se observa una rápida expansión hacia el norte y la zona central del país donde, según datos de la revista de ASOMIF, el 47% de la clientela atendida vive en zonas “rurales” (REDCAMIF, 2005). Este dato demuestra un avance en términos de acceso a los servicios financieros durante los últimos años. Sin embargo, un alto porcentaje corresponde a clientes “rurales” con características “urbanas”, en el sentido de que la clientela se encuentra en zonas peri-urbanas y realizan actividades de comercio y servicios. La cartera consolidada de ASOMIF colocada en actividades agropecuarias es el 31% del total, y representa el 16% de todos los clientes atendidos por ASOMIF.

Una de las organizaciones afiliadas a la red ASOMIF es el FDL, el cual es el principal actor en el área rural. Representa el 34% de la cartera agropecuaria de ASOMIF. Esta organización atiende a 30,000 clientes de zonas rurales con créditos menores a 600 dólares y el 60% de la cartera está centrada en la producción agropecuaria, con un 50% de esa cartera rural colocada a plazos mayores de 18 meses. Adicionalmente, según los datos presentados por el Mix Market ([www.mixmarket.org](http://www.mixmarket.org)), la

sostenibilidad financiera de esta IMF es alta, reflejando la posibilidad y el potencial que existe para el microcrédito rural.

Por otro lado, se observa una expansión interesante hacia la costa Caribe del país, desde el interior central de Nicaragua. Desde ciudades como Río Blanco, Juigalpa y Nueva Guinea, muchas de las principales instituciones de microfinanzas (y aún los principales bancos) han extendido sucursales hacia zonas no-servidas hasta hace apenas dos años, y que han mostrado un vigoroso repunte de la ganadería comercial. Destacan en esta expansión instituciones como PRODESA y la Cooperativa Avances, ambas del Departamento de Chontales, así como la Fundación Nieborowski, de Boaco, el FDL e instituciones reguladas como FINDESA y Banco Procredit.

## 4.2 Las políticas públicas y los mercados rurales

El vacío en las políticas públicas que contribuyan a disminuir los costos y los riesgos, e incentiven la atención del mercado rural, ha hecho que las ONGs y las cooperativas hayan sido los actores claves en la atención de los mercados rurales. El avance logrado a la fecha ha sido a cuenta y riesgo de las propias organizaciones, con el apoyo de la cooperación internacional. Además, a diferencia de los otros países de Centroamérica, en Nicaragua hay una ausencia casi total de la banca formal en las áreas rurales.

Pero el tema de políticas de servicios financieros en general y servicios financieros rurales en particular, está en la mesa de discusión y forma parte medular de las actuales estrategias gubernamentales. Por una parte, está la falta de políticas que creen condiciones favorables para la atención al mercado rural, pero por otra parte resulta claro el esfuerzo que está realizando el actual gobierno (al menos a nivel del poder ejecutivo) para lograr un ordenamiento de las intervenciones del Estado y dotar al sector de un marco legal y una institucionalidad que favorezcan su desarrollo.

Los vacíos detectados en el trabajo de campo para lograr una mayor profundización de los servicios rurales en la población rural más pobre hacen referencia, entre otros, a:

- a. La mezcla de enfoques de crédito y subsidio.
- b. La carencia de fuentes de fondeo de largo plazo y limitaciones legales de la FNI para apoyar el fondeo de intermediarias financieras no bancarias.
- c. La ausencia de un marco legal que permita la captación de ahorros.
- d. Las deficiencias en la legalización y reconocimiento de los títulos de propiedad.
- e. La necesidad de mejoras en la vías de acceso a las poblaciones más alejadas.
- f. Los seguros de cosecha.
- g. Los fondos de garantía e incentivos a la producción.
- h. La ausencia de incentivos a las organizaciones.
- i. Las políticas fiscales que desestimulan a las organizaciones.

Parece que el diagnóstico de los problemas existentes por parte de las autoridades del gobierno refleja un alto nivel de comprensión de la problemática actual, y que las estrategias propuestas responden, en gran medida, a la necesidad de crear las bases para desarrollar un mercado financiero rural que responda a las demandas del nuevo paradigma del financiamiento rural.

El problema parece ser la preocupante falta de consenso entre los diferentes actores gubernamentales. La ausencia de una visión de conjunto que permita crear sinergias para el logro de los objetivos propuestos es una amenaza latente al proceso, y quizás uno de los aspectos a los que se debería prestar mayor atención. Los riesgos que ello conlleva sugieren que este tema debería incluirse en la agenda. La falta de consenso tiene su máxima expresión en las diferencias de enfoque entre los poderes ejecutivo y legislativo, que representa un serio problema de gobernabilidad en Nicaragua, aunque también se puede observar en el interior de las mismas

organizaciones involucradas en la propuesta de reestructuración.

En relación con el punto anterior, otros estudios plantean que “las capacidades de las instituciones del SPAR están limitadas por el carácter disperso y la ausencia de visiones estratégicas de cada una de ellas, y la falta de coordinación inter-institucional. A ello se añaden los diversos proyectos apoyados por la cooperación internacional que en la mayoría de los casos se sobreponen y chocan en sus objetivos y propósitos, quitándole a las instituciones el concepto de unidad de gestión con principios, misión y planes estratégicos alineados con la estrategia de desarrollo nacional (Misión de evaluación, 2005).”

Hay aspectos cruciales para el desarrollo de las microfinanzas sobre los cuáles no se ha logrado una visión de consenso en Nicaragua. Entre ellos destacan la tasa de interés y la captación de ahorros, muy importantes para la sostenibilidad financiera de las instituciones microfinancieras y la reducción de los costos de operación.

En Nicaragua, las microfinanzas, a diferencia de los otros países de la región, se han ganado el estigma de la usura y esta situación hace que muchos actores políticos no estén dispuestos a pagar el precio que significa apoyar a este sector que cuenta ya con esa *marca*. Por ello, es prioritario trabajar en una campaña que visualice el rol de las microfinancieras y que dé a conocer,

mediante estudios, los resultados de sus intervenciones, el por qué de los costos y cuáles son los instrumentos de apoyo requeridos para disminuir esos costos, así como cuantificar el impacto que tendría para el país la ausencia de microfinanciamiento. También, se debe especificar la población objetivo a la que atienden, cubriendo el vacío que deja la banca formal.

Estas acciones pueden generar un ambiente favorable a la implementación de las estrategias actuales y, sobre todo, pueden ser un recurso necesario para contribuir a una visión estratégica de conjunto que favorezca la implementación de las estrategias de Acceso Generalizado a los Servicios Financieros, promovidas por las políticas gubernamentales, y que pueden hacer una contribución importante al desarrollo de las microfinanzas rurales.

La propuesta de crear una plataforma legal e institucional que propicie el desarrollo de la industria microfinanciera continúa en el plano de las propuestas. Las acciones a la fecha son pocas, tal como lo indican informantes claves y diferentes fuentes secundarias. Un análisis crítico de los logros de la ERP realizado por el FIDA (Connally, Crowley y O’Neill, 2004) refleja que la implementación de la ERP en el sector rural ha sido decepcionante, y está claro que las políticas públicas implementadas durante las últimas dos décadas no han actuado en favor de los pobres rurales.

# Anexos

## Anexo 1. Listado de personas entrevistadas

<i>Institución / persona</i>	<i>Cargo / entidad</i>	<i>Teléfono / Dirección</i>
Fanny Cuadra	Gerente Financiera / FINDESA	222-2053. Dirección: Busto José Martí 1c. arriba, 1c. al lago
Mariano Buitrago	ASOBANP	270-2766. Dirección: Centro BANIC, Módulo 3
Juan Vega	PROMIFIN/COSUDE	278-5302. Dirección: De la PETRONIC (frente a La Salle) 200 mts. Abajo (1era entrada MD), 1c. al lago y 2c. arriba. Casa #167
Manuel Aburto	CARUNA	249-4987. Dirección: P del H 3c. E, antiguo restaurante Los Maderos
Ana Josefina Meléndez	Consultora en Políticas de Servicios Financieros. Secretaría Técnica de La Presidencia. SECEP	Casa presidencial 4to. Piso.
Alfonso Ortega	Asesor en el área Financiera SECEP	Casa presidencial 4to. Piso
Alfredo Alaniz	ASOMIF	278-8613. Dirección: Del Chamán 1c. arriba, 1c. al lago (Fte. Al CNU)
Johnny Méndez	PROCREDIT	268-1626. Dirección: Centro Comercial El Retiro, Fte. Al costado este de Plaza España
Christopher Mchugh	Gerente Financiero / Central de Cooperativas de Ahorro y Crédito	252-4036. Dirección: De la gasolinera Shell Plaza El Sol 2c. y 75 varas al Sur
Dennis Pommier	Consultor Unión Europea	Tel. 896-6011
Ana Cecilia Tijerino	MIFIC	
Julio Flores	Gerente FDL. Fondo de Crédito Rural	
Rosa Matilde Tablada	Gerente de Evaluación de Riesgo y Gestión de Recursos Fondo Crédito Rural	e-mail: mtr@fcr.gob.ni 250-2624. Dirección: Barrio Monseñor Lezcano, Texaco Guanacaste 3c. al Norte
Luis Carvajal	Gerente apoyo a la Micro y Pequeña Empresa. INPYME	278-2607. Dirección: De la Shell Plaza El Sol, 1c. al Sur, 300 mts. abajo
Iván Gutiérrez	REDCAMIF	252-4005. Dirección: Mismo local de ASOMIF
Luis Olivos	Coordinador- Ruta Nicaragua	Tel 851-2350 / 884-99-05 Dirección. Oficinas del MAGFOR
Armando García	Presidente ASOMIF. Gerente de ACODEP	
Alvaro Icasa	IDR	
Gelacio Santamaría	Instituto Nicaraguense de Inversiones S. A. Coordinador Proyecto Acceso a Servicios Financieros	
Rolando Espinoza	Gerente de Crédito FNI	De la Rotonda Rubén Darío, 500 metros al este

## Anexo 2. Bibliografía

- Agurto, S. y Cajina, G. (2001) *Mujeres: pilares fundamentales de la economía nicaragüense*. Análisis de la participación de la mujer en la economía nicaragüense 1995/96-2000. Fundación Internacional para el Desafío Económico (FIDEG), Forum Syd. Embajada de Real de Noruega NORAD. Nicaragua.
- Agurto, S. y Cajina, G (2004) *Nicaragua hacia los Guinness Record*. Fundación Internacional para el Desafío Económico Global. Observador, edición 145 marzo 2004. Nicaragua.
- ASOMIF (2004) *Microfinanzas Mayo 2004*. Revista No. 6. Nicaragua.
- Asamblea Nacional de Nicaragua (2004) *Ley Especial de Asociaciones de Microfinanzas*. Managua, Abril 2003, Versión del 19/05/2004. Nicaragua.
- Banco Mundial (2003) *Nicaragua, reporte de pobreza, Aumentando el bienestar y reduciendo la vulnerabilidad*, 23 de diciembre, 2003. Departamento de Centro América, Región de América Latina y el Caribe. Washington D.C.
- Balmaceda Vivas, M. (2004) *Informe general sobre encuesta de hogares, para medición del empleo*, noviembre 2004. Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, Gobierno de Nicaragua. Nicaragua.
- BCN (2005) *Boletín Trimestral. Volumen VII*. Enero-Marzo 2005. Gerencia de Estudios Económicos. Banco Central de Nicaragua. Nicaragua.
- Blijdenstein, J., Nusselder, H y Rosales, P. (2002) *Nuevas Políticas sobre las Microfinanzas: Coordinación para su viabilidad en Nicaragua*. CDR-ULA, Faceta Central. Costa Rica.
- CECSA (2000) *Plan Estratégico ASOMIF para el periodo 2000-2003*. Nicaragua.
- CEPAL (2005) *Nicaragua: Evolución Económica durante 2004 y perspectivas para 2005*. Santiago de Chile, Chile.
- CEPAL (2004) *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2003*. Santiago de Chile, Chile.
- CEPAL (2003) *Balance preliminar de las economías de Latino América y el Caribe 2003*. Santiago de Chile, Chile.
- Connally, J., Crowley, T y O'Neill, S. (2004) *El Impacto de las Estrategias de Reducción de la Pobreza en el Sector Rural en Honduras y Nicaragua*. Consultoría realizada por Trócaire para el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Roma, Italia.
- Financiera Nicaragüense de Inversiones (2005). *Presentación a ASOMIF realizada el 18 de noviembre del 2005 por Gelacio Santamaría*. Nicaragua.

- Fondo de Crédito Rural (2005). Presentación Perfil Fondo de Crédito Rural. Nicaragua.
- Flaming, M., Duflos, E, Helms, B, Siedels, H., Summerlin, R., Duarte, S. (2005) *Country-Level Effectiveness and Account Ability Reviews (CLEAR)*, CGAP. Washington D.C.
- Gobierno de Nicaragua (2005) *Prorural Nicaragua, Desarrollo Rural Productivo, documento de políticas y estrategias*. Nicaragua.
- Gobierno de Nicaragua. Ley del Fondo de Crédito Rural, 1998. Nicaragua.
- Gobierno de Nicaragua. Plan Operativo Anual 2005-2009, julio 2005. Nicaragua.
- Gobierno de Nicaragua. Ley de Creación del Programa Nacional de Desarrollo Rural "Al Campo". Nicaragua.
- INEC (2004) *Análisis de la pobreza y la Seguridad Alimentaria Nutricional en Nicaragua*. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Banco Mundial, Agencia Internacional para el Desarrollo de Gobierno de Suecia, Agencia Internacional para el Desarrollo del Gobierno de Noruega, PNUD, Programa MECOVI. Nicaragua.
- Lanuza, P. (2004). Análisis e Impacto de la Comercialización de las Microfinanzas en Latinoamérica. Guatemala.
- Misión de Identificación/Formulación para la Ampliación del Apoyo Finlandés al Desarrollo del Sector Rural en Nicaragua, Junio 2005. Nicaragua.
- Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC) (2005). Presentación en el MIFIC. Nicaragua.
- Ministerio Agropecuario y Forestal (2005) Gobierno de Nicaragua. *Política y Estrategia para el Desarrollo Rural Productivo*. Documento disponible en la página web [www.magfor.gob.ni](http://www.magfor.gob.ni)
- REDCAMIF (2005) *Revista de la Red Centroamericana de Microfinanzas No 2, abril del 2005*. Nicaragua.
- Secretaría Técnica de la Presidencia (SETEC) (2005) Gobierno de Nicaragua. *Presentación Financiamiento para el Fomento y el Desarrollo*. Nicaragua.
- UNDP (2003) *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. Proyecto Estado de la Región- San José, Costa Rica.
- Villalobos, Iris, Sanders, Arie y de Ruijter de Wildt, Marieke. (2003) *Microfinanzas en Centroamérica: los avances y desafíos*. Serie Financiamiento del Desarrollo No. 139. CEPAL / Unidad de Estudios Especiales. Santiago de Chile.