



Trace. Travaux et Recherches dans les  
Amériques du Centre  
ISSN: 0185-6286  
redaccion@cemca.org.mx  
Centro de Estudios Mexicanos y  
Centroamericanos  
México

Bouquet, Emmanuelle  
Construir un sistema financiero para el desarrollo rural en México. Nuevos papeles para  
el Estado y la sociedad civil  
Trace. Travaux et Recherches dans les Amériques du Centre, núm. 52, diciembre, 2007,  
pp. 30-44  
Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos  
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=423839508003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

*Emmanuelle  
Bouquet*

# Construir un sistema financiero para el desarrollo rural en México

## Nuevos papeles para el Estado y la sociedad civil

**Resumen:** La problemática del artículo es la definición de los papeles para el Estado y la sociedad civil en el proceso de construir sistemas financieros adaptados a las necesidades de la población agrícola y rural en los países en desarrollo. Se presenta una reseña de la evolución en el paradigma de las finanzas rurales ocurrida en los últimos veinte años en el ámbito internacional, y se aplica este marco de análisis de las políticas públicas al caso de México.

**Abstract:** The article addresses the issue of defining the appropriate roles for the State and civil society in the process of building financial systems tailored to the needs of agricultural and rural populations in developing countries. It offers a review of how the rural finance paradigm has evolved in the last twenty years, and applies this policy analysis framework to the case of Mexico.

**Résumé :** L'article aborde la question de la répartition des rôles de l'État et la société civile dans le processus de construction de systèmes financiers adaptés aux nécessités des populations agricoles et rurales dans les pays en développement. Il propose une revue des évolutions qui ont marqué le paradigme de la finance rurale dans les vingt dernières années, et applique ce cadre d'analyse des politiques publiques au cas du Mexique.

[desarrollo rural, microcrédito, ahorro, remesa]

EL DESARROLLO RURAL requiere de un sistema financiero adaptado, lo cual, por varias razones estructurales (condiciones geográficas, naturaleza de las actividades productivas, niveles socioeconómicos), no se puede lograr sin intervención del Estado. Estas premisas, bastante generales y consensuales a primera vista, esconden numerosas controversias en cuanto a la naturaleza de la demanda en servicios financieros en el medio rural, la posibilidad y las maneras de responder en forma sostenible con una oferta acorde, y los lineamientos para que el Estado incida positivamente en estos procesos, a través de estrategias e instrumentos de políticas públicas adecuados. El presente artículo busca desarrollar estos temas, exponiendo por un lado las tendencias que han forjado en los últimos veinte años un cambio radical en la manera de pensar y de promover las finanzas rurales, y proponiendo como ilustración un análisis de la evolución de las políticas públicas de finanzas rurales en México durante el mismo periodo. Se basa en una síntesis bibliográfica de la literatura internacional así como en trabajos anteriores desarrollados por la autora entre 2001 y 2003 (Bouquet & Cruz 2003), en su calidad de responsable de la investigación aplicada a la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social, una red de la sociedad civil que juega un papel de primer plano como proveedora de servicios financieros en zonas rurales marginadas, pero también como interlocutora en la negociación de políticas públicas favorables al sector de las finanzas rurales en México.

La primera parte expone el nuevo paradigma en materia de finanzas rurales. Desarrollado a nivel internacional por académicos y organismos multilaterales a partir de los años 1990, se caracteriza por una nueva visión de los retos – desde la producción agropecuaria hacia el desarrollo rural – y de los enfoques – desde la provisión de crédito agropecuario accesible hacia el fomento de un mercado financiero rural sostenible, con renovado énfasis en temas como

la demanda de los usuarios de servicios financieros, el ahorro y otros servicios financieros aparte del crédito, o el fomento a las instituciones de intermediación financiera. Trae como corolario la necesidad de desarrollar innovaciones en varios ámbitos (financiero, tecnológico, organizacional, gubernamental) y de replantear los espacios de acción y los papeles respectivos del Estado, del sector privado y de la sociedad civil.

La segunda parte hace un repaso de las políticas públicas en materia de finanzas rurales en México a la luz de este cambio de perspectivas. México es un caso interesante por dos razones: en primer lugar, porque el discurso gubernamental se apega prácticamente al pie de la letra al cambio de paradigma de que trata la primera parte; en segundo lugar, porque el sector público mexicano cuenta con recursos financieros, administrativos y humanos que le han permitido apropiarse del nuevo paradigma, adaptarlo a las condiciones nacionales y a su propia agenda política, e implementarlo de manera diversificada en cuanto a instrumentos, escala, etc. Una selección de ejemplos permite ilustrar los cambios en los actores de las finanzas rurales así como en sus papeles. También pone de relieve las tensiones que pueden surgir en la aplicación del nuevo paradigma, particularmente en lo que toca a la coordinación de los diferentes programas de intervención estatal y de los diferentes actores involucrados en los mercados financieros rurales.

## EL NUEVO PARADIGMA DE LAS FINANZAS RURALES: DESDE LA PROVISIÓN DE CRÉDITO AGROPECUARIO SUBSIDIADO HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE MERCADOS FINANCIEROS RURALES

En América Latina, como en muchos otros países en desarrollo, la principal justificación de la intervención directa del Estado como proveedor de crédito agropecuario subsidiado hasta los años 1980 radicaba en el diagnóstico – atinado – de la existencia de fallas de mercado (en materia de garantías, riesgos, y costos de transacción) que desalentaban la entrada del sector bancario tradicional en este segmento de mercado. La principal justificación del cierre o drástica reestructuración de la banca de desarrollo en muchos países en los años 1980-1990 radicaba en el diagnóstico – también atinado – del predominio de “fallas de gobierno” en el sentido de inefficiencias y distorsiones políticas. En este nuevo modelo, el papel del Estado tenía que limitarse a la provisión de bienes públicos, como infraestructura, así como un marco legal y regulador. Sin embargo, al permanecer las fallas de mercado, en la mayoría de los casos el retiro del Estado no fue seguido por la entrada del sector de la banca comercial, y sólo resultó en un desplome de la oferta en servicios financieros rurales.

El nuevo paradigma busca sintetizar las lecciones de los fracasos de los dos modelos anteriores y lograr un equilibrio entre los polos opuestos que representan. Se apoya en trabajos enfocados en definir guías para los perímetros de acción y papeles respectivos del Estado, del sector privado y de la sociedad civil en diferentes ámbitos del desarrollo (Stiglitz 1986, De Janvry & Sadoulet 1993, Ostrom 1996, World Bank 2007). Exposiciones detalladas del nuevo paradigma de las finanzas rurales pueden ser encontradas en Nagarajan y Meyer (2005) y Kloeppinger-Todd (2005). Los elementos del nuevo paradigma no son del todo originales. Muchos de ellos aparecen ya en un artículo de Adams y Vogel publicado en 1986. Pero forman un conjunto coherente que genera cada vez más, consenso entre los altos responsables de los gobiernos y los donantes y les sirve de marco de referencia para la definición de sus estrategias.

Este modelo proviene de una serie de replanteamientos en cuanto a retos y enfoques. Para el viejo paradigma, el reto era proveer crédito agropecuario en forma accesible, masiva y barata para lograr un desarrollo significativo en materia agrícola. Para el nuevo paradigma, el reto es construir mercados financieros rurales que combinen cobertura<sup>1</sup> e impacto en forma

...si bien las microfinanzas rurales son una opción promisoria, por su compromiso social y su capacidad de adaptación a las condiciones locales, no pueden ser el único protagonista frente a ciertos retos...

sostenible, para lograr un significativo desarrollo rural y reducción de la pobreza (Zeller & Meyer 2002). Este nuevo planteamiento acarrea cambios significativos de enfoques, en cuanto a demanda y oferta, y en cuanto a los actores involucrados y los vínculos que los unen.

#### LA DEMANDA POR SERVICIOS FINANCIEROS NO SE LIMITA A CRÉDITO AGROPECUARIO

Dentro del nuevo paradigma, la demanda en servicios financieros rurales ya no se resume a demanda por crédito agropecuario subsidiado. Abarca en adelante toda la gama de servicios financieros (crédito, ahorro, seguros, transferencia de dinero, medios de pago). También abarca la diversidad de sistemas productivos y de economías familiares que existen en el medio rural y que se traducen en necesidades diferenciadas en materia de servicios financieros. En particular toma en cuenta las dinámicas que en los últimos años han sido identificadas como de mayor incidencia en las economías rurales, tal y como pluriactividad y migración (De Janvry & Sadoulet 2001, Yúnez Naude & Taylor 2001, Bouquet 2005).

El nuevo paradigma también postula que la población rural, aún en situación de pobreza, está en la mayoría de los casos dispuesta a, y es capaz de, pagar el costo de los servicios financieros, siempre y cuando éstos respondan a sus necesidades. Se asume por lo tanto que las barreras de acceso muchas veces se ubican en otros niveles (como lejanía, discriminación, vulnerabilidad económica y aversión al riesgo, inadecuación de los requisitos y de los atributos de los productos, en particular en cuanto a garantías, etc.). Esta definición mucho más amplia de la demanda en servicios financieros rurales, y el papel que se le asigna como motor del mercado financiero rural (*demand-driven* en inglés) implica más esfuerzos para entender cuáles son las necesidades y las limitantes y así definir productos y mecanismos de entrega adecuados. En este contexto, los estudios de mercado, de satisfacción, y de impacto cobran mayor relevancia.

#### UN ENFOQUE DE INSTITUCIONES DE INTERMEDIACIÓN FINANCIERA

En cuanto a la oferta, el nuevo paradigma se apoya en las instituciones de intermediación financiera (Yaron *et al.* 1998). El enfoque de institución marca un cambio importante con el modelo anterior porque apunta a la noción de especialización funcional y de sostenibilidad, con el objetivo de brindar servicios financieros profesionales en forma continua. La sostenibilidad abarca una dimensión financiera (los ingresos tienen que cubrir los gastos) pero también organizativa, en particular en lo que toca a la profesionalización, la gobernanza y en su caso el cumplimiento con los requisitos legales y regulatorios. El logro de la sostenibilidad en el contexto adverso de las zonas rurales es por supuesto un enorme reto. Sin embargo, dentro del nuevo paradigma, se considera que innovaciones de

diferentes índoles (productos financieros, metodologías de mercadeo y entrega de los productos, tecnologías de información, gobernanza) deberían abrir nuevas puertas, al hacer los servicios financieros más accesibles y menos costosos/riesgosos. Lo que se busca es continuar la dinámica de innovación que sostuvo el desarrollo de las microfinanzas urbanas en el transcurso de los años 1990, por ejemplo en lo que toca a la adaptación de garantías o metodologías grupales. Esto puede justificar apoyos de donantes y gobiernos, para desarrollar innovaciones y ponerlas al alcance de las instituciones, o para ubicar, analizar, adaptar, replicar y masificar experimentos exitosos.

El enfoque de mercado financiero rural del nuevo paradigma tiene un carácter sistémico, con el cual trae al primer plano a los actores involucrados en su funcionamiento, así como las funciones que asumen (de demanda, de oferta, de regulación, de fomento, etc.) y las relaciones que los unen (competencia, cooperación, convenios, entre otros).

## LA SOCIEDAD CIVIL TIENE POTENCIAL PARA OFRECER SERVICIOS FINANCIEROS

Reconocer que la banca comercial no está en condiciones ni tiene interés para llenar los vacíos dejados por la banca de desarrollo tiene implicaciones que apuntan en dos direcciones. La primera es darle mayor importancia a una tercera categoría de actores, agrupados en la categoría algo borrosa de "sociedad civil", que incluye en particular instituciones de microfinanzas y cooperativas financieras (o uniones de crédito). Cada vez más se reconoce el potencial de estos actores, que combinan una lógica de sostenibilidad y una misión social, para jugar un papel protagónico en la provisión de servicios financieros rurales, aprovechando sus características organizativas y de proximidad para reducir costos y riesgos, sin perjuicio de la atención a las necesidades de sus clientes o socios, incluyendo a los segmentos más pobres o a los pequeños agricultores (Barham *et al.* 1996, Cruz *et al.* 1996, CGAP 2004b, Nair & Kloeppinger-Todd 2007).

Sin embargo, se trata de un sector todavía en ciernes. Padece limitantes técnicas, financieras y organizativas que pueden incidir en su potencial para lograr sostenibilidad y altos niveles de cobertura. Cuando captan ahorro, se agrega además una preocupación de protección a los ahorradores. Un papel deseable del Estado consiste entonces en acciones de fomento para que este sector pueda consolidarse y desarrollarse. Por otro lado, si bien las microfinanzas rurales son una opción promisoria, por su compromiso social y su capacidad de adaptación a las condiciones locales, no pueden ser el único protagonista frente a ciertos retos, en particular en cuanto a proveer una amplia infraestructura de puntos de atención en zonas remotas, y en cuanto al financiamiento de la agricultura (Wampfler & Lapenu 2002, CGAP 2005a, b).

## LA BANCA DE DESARROLLO REGRESA EN LA AGENDA, AUNQUE CON CAUTELA

La segunda dirección, más reciente, consiste en reconocer la importancia de la banca de desarrollo como proveedor de servicios financieros en ciertos contextos particularmente adversos donde la posibilidad de que existan otros proveedores formales es ínfima. Para procurar acotar los riesgos de ineficiencia y desviación política, siempre vigentes, se consideran estrategias para profesionalizar las operaciones y reconfigurar la estructura de gobernanza, por ejemplo mediante decentralización o nuevos equilibrios de poderes dentro del consejo de administración y comités de crédito, incluyendo en particular a representantes de los usuarios, y de instituciones financieras de la sociedad civil (CGAP 2004a, World Bank 2007, Trivelli & Venero 2007).

## SE VALORA LA DIVERSIDAD DE INSTITUCIONES, MODELOS Y FORMAS DE INTERACCIÓN

Una particularidad del nuevo paradigma es que deja de ser monolítico. No sólo reconoce, sino que valora, la diversidad de formas institucionales y de modelos de interacción, como una manera más flexible y eficiente para enfrentar la diversidad de retos que implica la construcción de un mercado financiero rural (Wampfler & Lapenu 2002, Zeller 2003, Kloepfinger-Todd 2005). Por ejemplo, después de haber sido descartados o subvalorados, tanto el modelo de banca de desarrollo como el modelo cooperativista han sido recientemente objeto de renovada atención: se reconocen las ventajas comparativas que tienen, y se busca identificar las condiciones bajo las cuales estas ventajas se pueden materializar. Además, en vez de considerar a los sectores públicos y de la sociedad civil en forma separada, se reflexiona sobre modalidades de interacción entre sí, que permitirían disparar complementariedades y sinergias. Esto se traduce por medio de un marco legal y regulatorio favorable, pero ahora se contemplan también formas de interacción más activas. Por un lado, entidades públicas pueden contribuir a establecer una infraestructura propicia para el desarrollo del sector financiero no bancario, proporcionando servicios de segundo piso (tal y como refinanciamiento, manejo de liquidez, manejo de riesgos) a instituciones financieras de la sociedad civil. Por otro lado, los sectores públicos, de la sociedad civil y en su caso también del sector privado pueden establecer convenios de colaboración que permitan por ejemplo aprovechar la capacidad del Estado para proveer una amplia infraestructura de puntos de atención en zonas rurales remotas, o para sostener sistemas de información de alta tecnología necesarios para el manejo de remesas. Por su lado, más allá de la provisión directa de servicios financieros, se reconoce también la importancia para las instituciones financieras de la sociedad civil de estructurarse en redes funcionales para proponer a sus miembros servicios de segundo piso como refinanciamiento, buró de crédito o supervisión auxiliar, así como para fines de representación y negociación de políticas públicas a nivel nacional.

## EL FINANCIAMIENTO DE LA AGRICULTURA SIGUE PLANTEANDO RETOS FUERTES

Al principio por lo menos, el cambio de foco de lo agropecuario hacia lo rural hizo que se desatendiera el tema del financiamiento de la agricultura que por sus características de rentabilidad, estacionalidad y riesgo plantea sin embargo problemas específicos y agudos, particularmente en relación con los pequeños productores (Wampfler & Lapenu 2002, Dorward *et al.* 2004). Hasta hace poco se ha vuelto a considerar este tema como relevante y no resuelto (CGAP 2005a, b, Kloepfinger-Todd 2005, World Bank 2007).<sup>2</sup> La inflexión de las posiciones acerca de la relevancia para el Estado de proveer directamente servicios financieros a través de la banca de desarrollo deriva de ello. Pero también se puede pensar en convenios de colaboración entre banca de desarrollo, banca comercial e instituciones financieras no bancarias, sin descuidar dispositivos del sector informal (Christensen 1993), de la agricultura contractual (Eaton & Shepherd 2001) o de las cadenas de valores (González-Vega *et al.* 2007), que pueden representar opciones atractivas para los usuarios, y traer lecciones interesantes en la perspectiva del desarrollo de innovaciones. Independientemente de quien provee los productos financieros, las reflexiones abarcan también el diseño de los mismos. Más que innovar, muchas veces se trata de recopilar experiencias y esquemas, para analizar los factores de éxito, adaptar y replicar a mayor escala. Esquemas de garantías sobre cosechas, o fórmulas de crédito *leasing* para inversiones (Nair *et al.* 2004, Kloepfinger-Todd & Nair 2006, Wampfler *et al.* 2007) aparecen como particularmente promisorios.

## LINEAMIENTOS Y RETOS EN MATERIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Al igual que su predecesor, el nuevo paradigma tiene como finalidad orientar decisiones de gobiernos y donantes. Desde el punto de vista normativo, el nuevo paradigma no da recetas (una excepción es el continuo rechazo al subsidio a la tasa de interés) sino más bien lineamientos generales que se tienen que adaptar a cada contexto. Estos lineamientos de políticas públicas apuntan además hacia una gran variedad de acciones que a su vez se prestan a múltiples combinaciones. Se puede actuar sobre la demanda, con estudios de mercado para explicitar las necesidades de los usuarios, sus mecanismos de toma de decisiones, el uso que hacen de los servicios financieros; o en forma más general, con acciones de lucha contra la pobreza encaminadas a fortalecer la capacidad de pagar por servicios financieros y reducir el riesgo asociado con el crédito; se puede actuar sobre la oferta, a través de la banca de desarrollo, o bien fomentando y fortaleciendo a otras instituciones de intermediación financiera con tecnología, metodología, capacitación, subsidios operativos o financieros, etc.; se puede actuar sobre los vínculos entre los actores, promoviendo un marco legal y regulatorio favorable, infraestructura y servicios de segundo piso adaptados, facilitando la circulación de información relevante, apoyando el desarrollo de redes profesionales, etc.

Si bien el nuevo paradigma parece más realista y promisorio que el anterior, es un paradigma abierto, lo cual trae consigo indeterminación y complejidad. En particular, con una segmentación de las funciones anteriormente concentradas en manos de la banca de desarrollo y un mayor número de actores gubernamentales y no gubernamentales, el tema de la coordinación y de coherencia de las acciones se vuelve fundamental. Por otro lado, el carácter abierto del nuevo paradigma lo hace muy dependiente de la información necesaria para alimentar los procesos de toma de decisiones y de monitoreo de las acciones e innovaciones. Por lo tanto, el nuevo paradigma también dibuja ejes para la investigación.

## EL CASO DE MÉXICO

Las políticas de finanzas rurales en México en los últimos veinte años pueden agruparse en tres fases que siguen muy de cerca las evoluciones presentadas en la sección anterior. Para una descripción detallada de los objetivos perseguidos, los instrumentos de políticas públicas y los balances para cada etapa (*cf. Bouquet & Cruz 2003*).

### HASTA FINALES DE LOS AÑOS 1980, UN ÉNFASIS EXCLUSIVO EN EL CRÉDITO AGROPECUARIO SUBSIDIADO

Hasta finales de los 1980, el objetivo principal era proveer un acceso masivo a crédito agropecuario subsidiado. Este objetivo formaba parte de un paquete integral de desarrollo agropecuario, manejado en forma centralizada por el Estado, que incluía instrumentos de extensión, de acopio y de comercialización, de seguros, y de regulación de precios para los insumos y los productos finales. El principal instrumento de la política de financiamiento agropecuario era la banca pública de desarrollo agropecuario BANRURAL, que asumía directamente operaciones financieras de primer piso. En el segundo piso, los Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA) tenían como misión proveer refinanciamiento barato y otros incentivos para promover la entrada de la banca comercial en el sector del financiamiento de la agricultura. (Esta postura bastante innovadora para la época prefiguraba las prescripciones del nuevo paradigma). El sector financiero no bancario era muy reducido. Existía un pequeño sector de uniones de crédito

Entre 1989 y finales de los 1990, el objetivo se volvió lograr el ajuste estructural y dejar el libre juego de los mercados privados

agrícolas, pero que enfrentaban un entorno bastante desfavorable para su desarrollo: no beneficiaban de ningún apoyo público, no tenían acceso a las condiciones ventajosas de refinanciamiento de FIRA, y padecían condiciones de competencia desleal con BANRURAL. Indirectamente, también padecían de la cultura de no pago que imperaba como resultado del laxismo de BANRURAL para cobrar los créditos.

BANRURAL exhibía buenos resultados en términos de cobertura, incluso para los pequeños productores, e incluso para el importante sector de los beneficiarios de la reforma agraria, que con tres millones de productores representaba cerca de las dos terceras partes del total. En efecto, las tierras ejidales, redistribuidas en el marco de la reforma agraria, se sujetaban a un régimen jurídico específico que no permitía dejarlas en garantía para obtener un préstamo de la banca comercial. El portafolio de BANRURAL tenía sin embargo a un sesgo hacia el crédito de avío en perjuicio del crédito refaccionario, lo cual limitaba las perspectivas de impacto de largo plazo sobre estructura de producción. Sobre todo, BANRURAL como institución financiera pública padecía todos los problemas relacionados con “fallas de Estado”: baja eficiencia, distorsiones políticas, corrupción, fomento de la cultura de no pago. En contraste, FIRA aparecía como un organismo más neutro políticamente y más sólido en su manejo administrativo y financiero. Sin embargo, no logró que la banca comercial se comprometiera en forma duradera y de su propia iniciativa con el sector agropecuario. Estudios muestran que el nivel de participación de la banca comercial en este sector estaba directamente correlado al nivel de los incentivos manejados por FIRA (Muñoz Rodríguez 2001).

#### EN LOS AÑOS 1990, SE PROMUEVE EL LIBRE JUEGO DE LOS MERCADOS PRIVADOS

Entre 1989 y finales de los 1990, el objetivo se volvió lograr el ajuste estructural y dejar el libre juego de los mercados privados. El sistema público de financiamiento de la agricultura no fue completamente desmantelado pero sí pasó por una serie de fuertes reestructuraciones, particularmente en lo que toca a BANRURAL. Esta fase se tradujo en un desplome de la cobertura, y en un aumento de las desigualdades de acceso, en favor de los productores más grandes y más comerciales. El ajuste no se limitó a la dimensión financiera sino que abarcó todo el aparato público de apoyo a la agricultura, dejando a muchos productores, principalmente los más pequeños y los productores de granos básicos, en una situación económica y productiva muy precaria y a la que no estaban preparados. El retiro del Estado de la esfera productiva agropecuaria se acompañó de transferencias de corte social (infraestructura, educación, salud) que cumplieron con un papel compensatorio, aunque sólo de manera parcial (*cf.* Léonard *et al.* en este mismo número). Los vacíos dejados por la banca de desarrollo no fueron llenados ni por la banca comercial, que no estaba interesada en este segmento del mercado, ni por el sector financiero no bancario, que seguía en un estado embrionario y bastante debilitado por las dinámicas económicas en curso. La crisis financiera que azotó al país en 1995 y 1996 contribuyó todavía más al desplome de la oferta financiera en zonas rurales. En 1999,

un estudio del Banco mundial estimaba que tan sólo el 3% de los hogares rurales tenían acceso a una fuente formal de crédito –el 6% a una fuente formal de ahorro (World Bank 2001).

## DESDE FINALES DE LOS AÑOS 1990, UNAS ORIENTACIONES DERIVADAS DEL NUEVO PARADIGMA

Los finales de los años 1990 y principios de los años 2000 marcan el principio de la tercera fase, que retoma los grandes rasgos del nuevo paradigma presentado en la primera sección. El objetivo se formula desde entonces en términos de fomento de la construcción de mercados financieros rurales. Se observa un deslizamiento en los términos claves: desde el crédito hacia los servicios financieros, incluyendo ahorro, remesas y seguros; y desde lo agropecuario hacia lo rural. Los indicadores de avances manejados incluyen no sólo amplitud y profundidad de cobertura, sino fortalecimiento y sostenibilidad de las instituciones de intermediación financiera, e impacto en las condiciones productivas y sociales de los usuarios.

## POLÍTICAS PÚBLICAS QUE MANEJAN UN DOBLE ENFOQUE: FINANZAS POPULARES Y FINANZAS RURALES

En México, esta nueva fase de las finanzas rurales se encuentra inserta en una dinámica concomitante de mayor amplitud, que concierne la construcción del sector de las finanzas populares, definido en torno a la misión de atender a los segmentos de la población que se encuentran excluidos de la banca comercial. El sector de las finanzas rurales comparte con el de las finanzas populares los mismos ejes rectores y principios de intervención del Estado : marco legal y regulatorio, acciones de fomento y reforzamiento de instituciones de intermediación financiera incluyendo microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito, replanteamiento del papel de la banca de desarrollo y de las articulaciones entre operaciones de primer y segundo piso en base a principios de subsidiariedad y de complementariedad, articulación con programas de asistencia social y de lucha contra la pobreza.

Ciertos instrumentos de política pública se aplican a las finanzas rurales como a un subcomponente dentro de las finanzas populares. Tal es el caso del marco legal y regulatorio, con la promulgación en 2001 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP), que rige todas las instituciones financieras que captan ahorro del público en general. Lo mismo pasa con la transformación en el 2001 del Patronato del Ahorro Nacional en el Banco del sector del ahorro y crédito popular, BANSEFI. Éste conserva su misión de primer piso, que consiste en ofrecer cuentas de ahorro a hogares de mediano y bajo ingreso, e incorpora una misión de segundo piso, que consiste en fortalecer a las instituciones de intermediación financiera del sector popular, al brindarles asistencia técnica, tecnologías de información y servicios financieros (manejo de riesgos y manejo de liquidez), que les permitan adecuarse a los requerimientos del nuevo marco legal y ofrecer productos innovadores como son las remesas, a través de su plataforma *L@ red de la gente*. Por su parte, el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM), creado en 2001 y albergado por la Secretaría de Economía, propone a instituciones de microfinanzas refinanciamiento subsidiado atado a programas de asistencia técnica y fortalecimiento institucional.

Otros instrumentos de política pública fueron diseñados específicamente para tomar en cuenta los retos relacionados con el sector rural. A finales de 2002, se liquida BANRURAL que a pesar de múltiples reestructuraciones no había logrado restablecer sus niveles de cobertura, permanecía con problemas de eficiencia operativa y de cartera vencida, y había perdido toda

credibilidad como institución pública. En su lugar se crea desde cero una institución nueva, Financiera Rural, a la que se le asigna una doble misión: en el primer piso, proveer crédito agropecuario y rural a los segmentos de la población que no tienen acceso a otras opciones formales; en el segundo piso, fomentar el desarrollo de intermediarios financieros rurales con servicios financieros y no financieros, con vista a progresivamente ceder terreno en la provisión directa de servicios de primer piso, conforme los intermediarios financieros rurales se van consolidando y expandiendo sus niveles de cobertura. Otra opción de segundo piso manejada por Financiera Rural es la figura de “empresa dispersora de crédito”, generalmente una organización de productores que solamente maneja crédito, sin ofrecer ahorro y otros servicios financieros.

En cuanto a creación y consolidación de instituciones financieras rurales de primer piso, el Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad, albergado por la Secretaría de Desarrollo Social, opera desde 1992 un programa pionero de Cajas Solidarias, en base a un modelo híbrido de corte cooperativista pero bajo fuerte influencia de FONAES en su gobernanza y manejo administrativo y operativo.<sup>3</sup> Paralelamente, el Programa de Asistencia Técnica a la Microfinanza Rural (PATMIR), albergado por la Secretaría de Agricultura y financiado desde el 2001 por el Banco Mundial, tiene como objetivo, según las palabras de su directora general, “fomentar la prestación de servicios financieros integrales, basados en el ahorro y adaptados a la población rural en condiciones de marginación, a través de apoyos especializados en asistencia técnica y capacitación a intermediarios financieros selectos de corte autogestivo. El proyecto busca, por un lado, la consolidación, profesionalización y autosostenibilidad de dichos intermediarios en cumplimiento con la Ley de Ahorro y Crédito Popular, y por otro lado, promueve la ampliación y profundización de cobertura de servicios financieros en zonas rurales marginadas” (Zapata 2007).

Además de capacitación y asistencia técnica, provista por consultorías internacionales (Développement international Desjardins DID, World Council of Credit Unions woccu, Confederación alemana de cooperativas agrícolas y Raiffeisen DGRV, Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement IRAM) en base a licitaciones regionales plurianuales, el programa contempla subsidios operativos para financiar desarrollo de nuevos productos, equipamiento o apertura de nuevas sucursales en zonas marginadas. Los apoyos se manejan dentro de convenios de colaboración de mediano plazo entre cada institución y la consultoría que le tocó en su zona de trabajo. Estos convenios se elaboran en forma conjunta con las partes, buscando un equilibrio entre los términos de referencia de PATMIR y las condiciones y necesidades específicas de cada institución.

El enfoque manejado por el PATMIR se refiere explícitamente al nuevo paradigma en materia de finanzas rurales en sus diferentes vertientes.<sup>4</sup> La premisa es que sí se puede atender en forma eficiente y sostenible a pobres rurales, proveyéndoles de servicios adaptados a sus necesidades y circunstancias. El punto de entrada es el reforzamiento institucional y la expansión de cobertura. Se pueden subrayar tres puntos adicionales que singularizan al PATMIR. En cuanto a gobernanza, el PATMIR manifiesta preferencia hacia esquemas participativos o figuras cooperativas, considerados como más proclives a apegarse a su misión social al mismo tiempo que controlan costos y riesgos. Esto se refleja en la selección de las consultorías, que pertenecen todas al movimiento cooperativista internacional. El segundo punto tiene que ver con el marco plurianual del programa, que contrasta con muchos programas públicos atados al presupuesto federal anual, y que permite contemplar de manera realista planes de fortalecimiento institucional que por su naturaleza se inscriben en el mediano o hasta largo plazo. El tercer punto, más adyacente pero muy relevante, tiene que ver con el enfoque de experimentación y de documentación de procesos y resultados. En ausencia de recetas comprobadas, trabajar con diferentes consultorías, diferentes modelos de fortalecimiento institucional y diferentes modelos

de expansión de cobertura tiene sentido porque permite sacar análisis y balances comparativos. El PATMIR ha encomendado a académicos varios trabajos de evaluación cualitativa y cuantitativa, y se ha sumado a un esfuerzo similar realizado por BANSEFI a nivel del sector de las finanzas populares. Se prevé que toda la información correspondiente será difundida para alimentar reflexiones de los diferentes actores involucrados en el sector.

## CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL Y COBERTURA: BALANCES Y PERSPECTIVAS

Tal vez sea prematuro sacar un balance de esta última fase. Sin embargo, se propone a continuación algunas reflexiones en torno al tema del marco legal y regulatorio, de la construcción institucional y de la cobertura.

El marco legal de la LACP generó desde el principio inquietudes dentro del sector de las finanzas rurales, porque privilegiaba la dimensión regulatoria sobre la dimensión de fomento. En un contexto marcado por el bajo número de intermediarios financieros rurales, bajos niveles de operación y necesidades de consolidación financiera e institucional, se consideraba que al priorizar la dimensión regulatoria, se corría el riesgo de que desaparecieran las pocas opciones existentes sin que se ofrecieran alternativas. La experiencia de PATMIR sugiere que con apoyos enfocados, instituciones financieras rurales pueden llegar a conformarse con el marco legal (Zapata 2007). Sin embargo, queda pendiente la pregunta acerca de si esta tarea no requiere demasiada energía institucional en detrimento de otras actividades estratégicas como por ejemplo desarrollar innovaciones para atender mejor a su población meta.<sup>5</sup> Negociaciones políticas con representantes del sector no llevaron a establecer normas específicas para el sector de las finanzas rurales, como se pretendía en un principio, pero sí condujeron a una serie de prórrogas del plazo contemplado para el cumplimiento con la ley, el cual sigue indeterminado hasta la fecha. Esto brinda un respiro a las instituciones del sector pero permanece el problema de fondo, y además plantea otro tipo de problema porque no permite que los actores cuenten con un marco claro, estable y compartido para tomar decisiones y fijar estrategias (González-Vega 2004, CGAP 2005c).

En cuanto al enfoque de instituciones financieras, en forma general las políticas recientes han desarrollado una verdadera oferta de programas de fortalecimiento institucional y creación de capacidades, aunque existen reclamos por parte de representantes del sector. Estos reclamos abogan por orientar más la oferta de fortalecimiento institucional de acuerdo a un enfoque de demanda, definida por las instituciones financieras mismas, por un lado, y por diseñar una estrategia de capacitación de capacitadores nacionales que puedan contribuir en forma duradera a la construcción y consolidación del sector, por otro lado (Cruz 2007). Este tema cruza la disyuntiva precedente acerca de regulación o fomento. En efecto, dentro del marco de la ley, la mayor parte de la oferta de apoyo se dedicó a acompañar el cumplimiento con el marco legal, desatendiendo otros temas como innovación organizacional, desarrollo de nuevos productos o refinamiento de productos existentes, etc.

Otro riesgo es favorecer demasiado a instituciones que cuenten ya con cierto nivel de solidez institucional y escala de operación. Las ventajas incluyen obtener resultados a corto plazo, el beneficio de economías de escala (Paxton 2007) y la obtención de mayor seguridad acerca de la durabilidad del impacto de las acciones emprendidas. Sin embargo, en el panorama del sector financiero rural mexicano, es probable que la expansión de las pocas instituciones existentes y con cierto nivel de solidez previa no basta para cubrir los enormes vacíos de cobertura (aún incluyendo a las instituciones urbanas que muestren interés en incursionar en los mercados rurales). En este contexto, una estrategia de creación de nuevas instituciones puede resultar

indispensable y complementaria de la primera, a pesar de los riesgos de fracaso y de los ritmos más lentos. Por su parte, la figura de empresa dispersora de crédito de Financiera Rural es una respuesta que puede tener funcionalidad ya que se inserta en cadenas de valores, pero que no contribuye a resolver el problema de fondo que es la escasez de instituciones de intermediación financiera completa en el medio rural.

En lo que toca a la cobertura, es difícil contar con cifras comparables (lo cual puede ser señalado como una falla, ya que es síntoma de falta de coordinación entre programas y dependencias del ejecutivo, y por supuesto dificulta los análisis a nivel sectorial). Sin embargo, se puede trabajar en base a órdenes de magnitud. En primer lugar, es de enfatizar los logros realizados en materia de ahorro y transferencia de remesas, ya que casi no se ofrecía este tipo de servicio financiero en el sector rural antes de arrancar esta nueva fase. Las cifras confirman que existe una demanda fuerte por atender en materia de servicios complementarios al crédito. Las instituciones que manejan ahorro y transferencia de remesas son BANSEFI en el sector público, así como instituciones financieras no bancarias, incluyendo las instituciones que colaboran con PATMIR, la red de cajas solidarias, y la red de microbancos de AMUCSS.<sup>6</sup> En 2007, PATMIR trabajaba con 32 instituciones financieras que juntaban a 300 000 socios o clientes, de los cuales 220 000 pertenecían a sucursales que no existían al arrancar el programa.<sup>7</sup> En las sucursales nuevas se manejaban a diciembre de 2006 cerca de 115 000 cuentas de ahorro con un saldo promedio de 3 000 pesos (Paxton 2007, Zapata 2007). A diciembre de 2006, FONAES trabajaba con 313 cajas solidarias que juntaban 373 000 socios y tenían 150 000 cuentas de ahorro con un saldo promedio de 6500 pesos.<sup>8</sup> A finales de 2006, la red de microbancos contaba con siete instituciones que agrupaban a 22 000 socios. Manejaban 12 000 cuentas de ahorro con un saldo promedio de 5 000 pesos. También habían procedido en el transcurso del año a 26 000 transferencias de remesas, por un monto promedio de 4 000 pesos. Por otro lado, AMUCSS opera un esquema innovativo de microseguro de vida, dentro de un convenio celebrado con la aseguradora privada Zurich y que incluyen a otras instituciones financieras no bancarias. A marzo de 2007, se habían vendido cerca de 10 000 polizas.<sup>9</sup>

Las cifras relativas al crédito son menos alentadoras en el sentido de que ponen de manifiesto que los niveles de cobertura anteriores a la reforma de la banca de desarrollo están lejos de recuperarse todavía. En 2004, Financiera Rural colocó cerca de 250 000 créditos de primer piso, y refinanció a 33 intermediarios financieros (sobre todo Uniones de Crédito) los cuales juntaban 27 000 socios<sup>10</sup> (Trivelli y Venero 2007). Entre FIRA y Financiera Rural, en el 2006 se entregó crédito agropecuario a 480 000 productores agrupados en 421 empresas dispersoras de crédito (Cruz 2007). Estas cifras contrastan con los niveles de cobertura alcanzados por la banca de desarrollo en 1985: juntos BANRURAL y FIRA hacían llegar crédito agropecuario a más de 2.5 millones de usuarios. En las instituciones que colaboran con PATMIR, así como en las cajas solidarias y en los microbancos, se maneja microcrédito rural mucho más que crédito agropecuario. A diciembre de 2006, la red de cajas solidarias contaba con 185 000 créditos vigentes, con un saldo promedio de 9 000 pesos. En 2006 las sucursales nuevas dentro del programa PATMIR habían otorgado 90 000 préstamos por un monto promedio de 4 700 pesos. Por su parte, los microbancos habían otorgado 12 400 créditos por un monto promedio de 6 300 pesos.

Aunque no desdeñables considerando el bajo punto de partida, estas cifras evidencian los enormes vacíos de cobertura en servicios financieros que padece todavía el sector rural Mexicano, y refuerzan el diagnóstico acerca de la importancia que hay que darle, y seguirle dando, a la dimensión institucional de la oferta. Existe un reconocimiento compartido por parte de analistas de diferentes ámbitos (academia, consultorías, sociedad civil) que falta mucha capacidad de oferta, no tanto en el sentido de que escasean fondos, sino de que faltan instituciones para intermediarlos (González-Vega 2004, De Sousa-Shield 2007, Cruz 2007). Financiera Rural

incluso no logra colocar la totalidad de su portafolio, ni en el primer piso (lo cual traduce políticas de crédito conservadoras) ni en el segundo piso, lo cual traduce la falta de opciones en materia de intermediarios financieros instalados en capacidad de operar sus fondos de refinanciamiento (Trivelli & Venero 2007).

### LOS RETOS DE LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL EN LAS ACCIONES DEL ESTADO

Gracias a recursos fiscales significativos y buena capacidad técnico-administrativa, lo cual es de subrayarse sobre todo si se compara con otros países, el ejecutivo mexicano ha mantenido niveles de intervención significativos en materia de finanzas rurales, a través de una variedad de instrumentos y programas que fueron replanteados para apegarse al nuevo paradigma. Lo anterior no presupone por supuesto que todo haya sido un éxito. Problemas operativos, falta de coordinación y competencia interinstitucional, presiones por lograr resultados visibles y rápidos, conflictos entre agendas políticos, entre otros, siguen siendo fuentes de tensiones y desviaciones.

Con la segmentación de las intervenciones en materia de finanzas rurales se están planteando problemas de coherencia y de competencia interinstitucional dentro de la esfera pública. Por ejemplo, la multiplicidad de programas de reforzamiento de capacidades de instituciones financieras, manejados por distintas dependencias –Secretaría de Hacienda y Crédito Público con BANSEFI y Financiera Rural, Secretaría de Economía con el PRONAFIM pero también con el Fondo de microfinanciamiento a mujeres rurales (FOMMUR) y ahora FONAES y Cajas Solidarias, Secretaría de Agricultura con PATMIR, Banco de México con FIRA– pone de manifiesto la ausencia de un plan común para coordinar acciones y compartir informaciones. En algunas instancias inclusive, se han dado problemas de transparencia y recelo para con otras iniciativas similares del ejecutivo. Lo mismo sucede con programas de refinanciamiento, manejados con términos y requisitos diferentes y a veces contradictorios por PRONAFIM, Financiera Rural y FIRA.

Por otro lado, si bien los principios de subsidiariedad y complementariedad que rigen la delimitación y la articulación de las operaciones de primer y segundo piso de la banca de desarrollo son bastante claros, las prácticas pueden distar sustancialmente, manteniendo vigente un riesgo de conflicto de interés y de competencia desleal con intermediarios financieros no bancarios. Por ejemplo, BANSEFI sigue operando cuentas de ahorro en el primer piso, de acuerdo con la misión que tenía anteriormente como Patronato del Ahorro Nacional y que ha venido conservando. Pero al ofrecer en exclusividad el amarre de productos de ahorro con otros servicios como transferencia de recursos públicos dentro de los programas de asistencia social, incurre en competencia desleal con otras entidades captadoras de ahorro a las que se supone tiene como misión fortalecer.

Por su lado, Financiera Rural tiene en 2007 más del 80% de su cartera en crédito de primer piso, lo cual es congruente con el diagnóstico que hace de la escasez de intermediarios financieros rurales con los que operar desde el

...el ejecutivo  
mexicano ha  
mantenido niveles  
de intervención  
significativos en  
materia de finanzas  
rurales.

segundo piso, sobre todo en lo que toca el crédito agropecuario. Pero al ofrecer en exclusividad el amarre de los créditos al subsidio PROCAMPO (que sirve de garantía y le garantiza una cartera sana), también incurre en competencia desleal, además de que desatiende su papel de fomento de innovaciones. Es de notar también remanencias de varios esquemas públicos de “crédito a la palabra”, de corte asistencialista, que contradicen los principios del nuevo paradigma y pueden entorpecer las demás iniciativas al mandar señales equívocas vinculadas a la anterior cultura de ausencia de pago.

## CONCLUSIONES

El tema de las finanzas rurales es objeto de renovado interés por parte de los donantes y los gobiernos y México tiene lecciones que compartir al respecto. La experiencia mexicana se apoya en gran medida en el nuevo paradigma de las finanzas rurales, que propone ejes para replantear el perímetro de acción que se considera apropiado por parte del Estado, buscando esquemas que le permitan llevar a cabo sus acciones con mayor eficiencia y menor riesgo de distorsiones políticas. Gracias a la latitud de que goza en materia de recursos fiscales y capacidad técnico-administrativa, comparado con otros países, México ha podido experimentar con una diversidad de instrumentos y programas con adaptaciones de acuerdo a las circunstancias nacionales. Por cierto, la gran cantidad de iniciativas genera problemas de coherencia, y quedan todavía reminiscencias de verticalismo y clientelismo.

Sin embargo, el Estado mexicano ha innovado y renovado en gran medida la manera como se relaciona con los demás actores de los mercados financieros rurales, particularmente las instituciones financieras no bancarias, y particularmente las instituciones de microfinanzas y las cooperativas financieras rurales. Por su parte, las instituciones financieras no bancarias han mostrado capacidad de adaptación y de innovación, en sus formas de gobernanza, en los productos que ofrecen, así como en sus estrategias de vinculación con el Estado y con otros actores de la sociedad civil y del sector privado, con el fin de cumplir su misión social al mismo tiempo que mejoran sus perspectivas de sostenibilidad financiera e institucional.

A pesar de estos avances, los retos permanecen enormes, empezando por la muy baja presencia de instituciones de intermediación financiera en zonas rurales. Por otro lado, si bien ha habido innovaciones en productos financieros y formas de entrega, por ejemplo en cuanto a microcrédito, ahorro, remesas y microseguro de vida, mucho queda todavía por hacer en materia de seguros en general, crédito agropecuario, y crédito para inversiones productivas. El Estado sigue teniendo un papel que jugar para apoyar estos procesos innovativos. Esto lleva a cuestionar la preeminencia que se le dio en los últimos años a la dimensión regulatoria sobre la dimensión del fomento, a través de los diferentes instrumentos de política pública (marco legal y regulatorio, programas de apoyo institucional).

## NOTAS

1 La cobertura abarca dos dimensiones. La amplitud de cobertura se refiere al número de personas atendidas. La profundidad de cobertura se refiere a la capacidad de llegar a los segmentos más pobres o a categorías más desatendidas, así como los pequeños productores, los indígenas, las zonas más remotas, etc.

2 Sin embargo, es de recalcar que si el problema de fondo es el de la rentabilidad de las actividades agropecuarias, no es relevante atacarlo con acciones relacionadas únicamente con favorecer el acceso a servicios financieros.

3 El planteamiento general de FONAES, la antigüedad y continuidad del programa así como la escala alcanzada hacen del esquema de cajas solidarias un caso muy interesante. Lamentablemente, no existe información pública sistematizada que permita sacar un análisis detallado.

- 4 Al parecer este tipo de apoyo basado en un enfoque integral de las finanzas rurales es todavía poco frecuente en los programas del Banco Mundial, los cuales siguen privilegiando en muchos casos un componente de crédito dentro de un programa más amplio de desarrollo rural (Kloeppinger 2005).
- 5 Para una reflexión más general sobre los pros y contras de los marcos regulatorios, véase Peck Christen & Rosenberg (1999) y Nagarajan & Meyer (2005).
- 6 Algunos de los cuales participan al PATMIR.
- 7 Esto no significa necesariamente que no contaban con servicios financieros, ya que en muchas ocasiones el PATMIR permitió que se formalizaran e institucionalizaran programas de crédito que operaban anteriormente, bajo diversas modalidades, en las zonas de atención (François Doligez, com. pers.)
- 8 <http://www.fonaes.gob.mx/Pdf/Cajas%20Solidarias.pdf>, consultado el 23 de agosto del 2007
- 9 <http://www.amuccs.net/>; <http://www.microbancos.com>; consultado el 23 de agosto del 2007.
- 10 El hecho de ser socio no implica que haya tenido acceso a crédito este año o por medio de este conducto, por lo que la cobertura efectiva es necesariamente menor.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adams, D. W. & R. C. Vogel 1986 – Rural Financial Markets in Low-income Countries: Recent Controversies and Lessons. *World Development* 14 (4): 477-487.
- Barham, B. L. et al. 1996 – Credit Constraints, Credit Unions, and Small-scale Producers in Guatemala. *World Development* 24 (5): 793-806.
- Bouquet, E. 2005 – Remesas y servicios financieros. En B. Merz (ed.), *Nuevas pautas para México. Observaciones sobre remesas, donaciones filantropicas y desarrollo equitativo*: 71-98. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Bouquet, E. & I. Cruz 2002 – *Construir un sistema financiero al servicio del desarrollo rural*. Cámara de diputados. Comisión de Desarrollo Rural, México D.F.
- CGAP 2004a – Rural Financial Services through State Banks. *Information Note on Microfinance and Rural Finance* 2. CGAP, Washington D.C. [http://www.cgap.org/portal/binary/com.epicentric.contentmanagement.servlet.ContentDeliveryServlet/Documents/OperationalNote\\_3.pdf](http://www.cgap.org/portal/binary/com.epicentric.contentmanagement.servlet.ContentDeliveryServlet/Documents/OperationalNote_3.pdf)
- 2004b – Microfinance Institutions Moving into financing for Agriculture. *Information Note on Microfinance and Rural Finance* 2. CGAP, Washington D.C. [http://www.cgap.org/portal/binary/com.epicentric.contentmanagement.servlet.ContentDeliveryServlet/Documents/OperationalNote\\_2.pdf](http://www.cgap.org/portal/binary/com.epicentric.contentmanagement.servlet.ContentDeliveryServlet/Documents/OperationalNote_2.pdf)
- 2005a – CGAP Case Studies in Agricultural Microfinance: an Overview. *CGAP Agricultural Microfinance Case Study* 1. CGAP, Washington D.C. [http://www.cgap.org/portal/binary/com.epicentric.contentmanagement.servlet.ContentDeliveryServlet/Documents/AMCaseStudy\\_01.pdf](http://www.cgap.org/portal/binary/com.epicentric.contentmanagement.servlet.ContentDeliveryServlet/Documents/AMCaseStudy_01.pdf)
- 2005b – Gestión de riesgos y diseño de productos para las microfinanzas agrícolas: características de un modelo emergente. *Occasional paper* 11. CGAP, Washington D.C. [http://www.cgap.org/portal/binary/com.epicentric.contentmanagement.servlet.ContentDeliveryServlet/Documents/OccasionalPaper\\_11\\_sp.pdf](http://www.cgap.org/portal/binary/com.epicentric.contentmanagement.servlet.ContentDeliveryServlet/Documents/OccasionalPaper_11_sp.pdf)
- 2005c – Mexico. Country-level Savings Assessment. CGAP, Washington D.C. <http://www.microfinancegateway.org/redirect.php?mode=link&id=27186>
- Christensen, G. 1993 – The Limits to Informal Financial Intermediation. *World Development* 21 (5): 721-731.
- Cruz, I. 2007 – Hacia un nuevo sistema financiero rural en México: acceso universal a servicios financieros en el campo. Comunicación en *International Conference on Rural Finance Research. Moving Results into Policies and Practice*, 19-21/03/2007, Roma. [http://www.ruralfinance.org/servlet/BinaryDownloaderServlet/46936\\_Paper\\_5.pdf?filename=1175155000627\\_hacia\\_un\\_nuevo\\_sistema\\_financiero.pdf&refID=46936](http://www.ruralfinance.org/servlet/BinaryDownloaderServlet/46936_Paper_5.pdf?filename=1175155000627_hacia_un_nuevo_sistema_financiero.pdf&refID=46936)
- Cruz, I. et al. 1996 – Les unions de crédit paysannes face au néo-libéralisme mexicain. *Tiers-Monde* (XXXVII): 173-186.
- De Janvry, A. & E. Sadoulet 1993 – Market, State and Civil Organizations in Latin America beyond the Debt Crisis: the Context for Rural Development. *World Development* 21 (4): 659-674.
- 2001 – Income Strategies among Rural Households in Mexico: The Role of Off-farm Activities. *World Development* 29 (3): 467-480.
- De Sousa-Shield, M. 2007 – Financing Rural Finance Institutions in Mexico. *AMAP Micro-Report* 74. USAID, México D.F.
- Dorward, A. et al. 2004 – A Policy Agenda for Pro-poor Agricultural Growth. *World Development* 32 (1): 73-89.
- Eaton, C. & A. Shepherd 2001 – Contract Farming. Partnerships for Growth. *FAO Agricultural Services Bulletin* 145. FAO, Roma. <http://www.fao.org/ag/ags/AGSM/contract/cfmain.pdf>
- González-Vega, C. 2004 – Mexico Rural Economy Strategy. *Rural Financial Markets in Mexico: Issues and Options*. USAID-Chemonics International, Washington D.C.

- González-Vega, C. et al. 2007 – Value Chains and Financial Intermediation: some Theory and a Case Study about Creditworthiness, Supermarkets and Small Producers in Central America. Comunicación en *International Conference on Rural Finance Research. Moving Results into Policies and Practice*, 19-21/03/2007, Roma. [http://www.ruralfinance.org/servlet/BinaryDownloaderServlet/46770\\_Paper\\_6.pdf?filename=1175153792854\\_value\\_chains\\_and\\_financial\\_intermediation.pdf&refID=46770](http://www.ruralfinance.org/servlet/BinaryDownloaderServlet/46770_Paper_6.pdf?filename=1175153792854_value_chains_and_financial_intermediation.pdf&refID=46770)
- Kloeppinger-Todd, R. 2005 – Meeting Development Challenges. Renewed Approaches to Rural Finance. *Agriculture and Rural Development*. The World Bank, Washington D.C.
- Kloeppinger-Todd, R. & A. Nair 2006 – Buffalo, Bakeries, and Tractors: Cases in Rural Leasing from Pakistan, Uganda, and Mexico. *Agriculture and Rural Development Discussion, Paper 28*. The World Bank, Washington D.C.
- Léonard, É. et al. 2006 – Recomposiciones de la economía rural y mutaciones de la acción pública en el México del TLCAN. *Rumbo rural* 2 (4): 48-61.
- Muñoz Rodríguez, M. 2001 – Mercados e instituciones financieras rurales. CIESTAAM-Universidad Autónoma Chapingo, Texcoco.
- Nagarajan, G. & R. Meyer 2005 – Rural Finance: Recent Advances and Emerging Lessons, Debates and Opportunities. *Working paper 0041-05*. Ohio State University - Department of Agricultural, Environmental and Development Economics, Columbus. <http://aede.osu.edu/resources/docs/pdf/GLRUDSWE-YARD-4P14-F4YHR47SMU2XOU77.pdf>
- Nair, A. & R. Kloeppinger-Todd 2007 – Reaching Rural Areas with Financial Services: Lessons from Financial Cooperatives in Brazil, Burkina Faso, Kenya and Sri Lanka. *Agriculture and Rural Development Discussion, Paper 35*. The World Bank, Washington D.C. [http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/Financialcooperatives\\_English\\_web.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/Financialcooperatives_English_web.pdf)
- Nair, A. et al. 2004 – Leasing. An Underutilized Tool in Rural Finance. *Agriculture and Rural Development Discussion, Paper 7*. The World Bank, Washington D.C. [http://www.microfinancegateway.org/files/23470\\_file\\_23470.pdf](http://www.microfinancegateway.org/files/23470_file_23470.pdf)
- Ostrom, E. 1996 – Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. *World Development* 24 (6): 1073-1087.
- Paxton, J. 2007 – Contrasting Methodologies used to expand the Outreach of Financial Services to the Rural Poor: Lessons from Mexico's PATMIR Experience. Comunicación en *International Conference on Rural Finance Research. Moving Results into Policies and Practice*, 19-21/03/2007, Roma. [http://www.ruralfinance.org/servlet/BinaryDownloaderServlet/46748\\_Paper\\_1.pdf?filename=1175153532587\\_contrasting\\_methodologies.pdf&refID=46748](http://www.ruralfinance.org/servlet/BinaryDownloaderServlet/46748_Paper_1.pdf?filename=1175153532587_contrasting_methodologies.pdf&refID=46748)
- Peck Christen, R. & R. Rosenberg 1999 – El apresurado interés en reglamentar: establecimiento de marcos jurídicos para las microfinanzas. CGAP, Washington D.C. [http://www.cgap.org/portal/binary/com.epicentric.contentmanagement.servlet.ContentDeliveryServlet/Documents/OccasionalPaper\\_04\\_Spanish.pdf](http://www.cgap.org/portal/binary/com.epicentric.contentmanagement.servlet.ContentDeliveryServlet/Documents/OccasionalPaper_04_Spanish.pdf)
- Stiglitz, J. E. 1986 – The New Development Economics. *World Development* 14 (2): 257-265.
- Trivelli, C. & H. Venero 2007 – *Banca de desarrollo para el agro: experiencias en curso en América Latina*. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- Wampfler, B. & C. Lapenu 2002 – Le financement de l'agriculture familiale dans le contexte de libéralisation. Quelle contribution de la microfinance? Comunicación en *Le financement de l'agriculture familiale dans le contexte de libéralisation. Quelle contribution de la microfinance?* 21-24/01/2002, Dakar, Sénegal. [http://www.cerise-microfinance.org/pdf/Fr/microfinance\\_agri\\_familiale.pdf](http://www.cerise-microfinance.org/pdf/Fr/microfinance_agri_familiale.pdf)
- Wenner, M. et al. 2007 – Managing Credit Risk in Rural Financial Institutions in Latin America. *Best Practices Series MSM-139*. Inter-American Development Bank-Sustainable Development Department, Washington D.C.
- World Bank 2001 – Mexico Rural Finance: Savings Mobilization Potential and Deposit Instruments in Marginal Areas. *Report 21286-ME*. The World Bank, Washington D.C.  
(en prensa) – World Development Report 2008. The World Bank, Washington D.C.
- Yaron, J. et al. 1998 – Promoting Efficient Rural Financial Intermediation. *World Bank Res Obs* 13 (2): 147-170.
- Yunez-Naude, A. & J. E. Taylor 2001 – The Determinants of non Farm Activities and Incomes of Rural Households in Mexico, with Emphasis on Education. *World Development* 29 (3): 561-572.
- Zapata, G. 2007 – Políticas que favorecen el desarrollo de servicios financieros integrales para el sector rural marginado de México: lecciones del proyecto regional de asistencia técnica al microfinanciamiento rural (PATMIR). Comunicación en *International Conference on Rural Finance Research. Moving Results into Policies and Practice*, 19-21/03/2007, Roma. [http://www.ruralfinance.org/servlet/BinaryDownloaderServlet/46823\\_Paper\\_4.pdf?filename=1175155152597\\_politicas\\_que\\_favorecen\\_el\\_desarrollo.pdf&refID=46823](http://www.ruralfinance.org/servlet/BinaryDownloaderServlet/46823_Paper_4.pdf?filename=1175155152597_politicas_que_favorecen_el_desarrollo.pdf&refID=46823)
- Zeller, M. 2003 – Models of Rural Financial Institutions. Comunicación en *Paving the Way forward for Rural Finance*. [http://www.basis.wisc.edu/live/rfc/theme\\_models.pdf](http://www.basis.wisc.edu/live/rfc/theme_models.pdf)
- Zeller, M. & R. Meyer 2002 – *The Triangle of Microfinance. Financial Sustainability, Outreach and Impact*. Johns Hopkins University, Baltimore.