

# **Servicios Financieros Rurales en México**

## **Informe de Consultoría**



**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**

ME-P1033

**POLITICAS Y GASTO PUBLICO FEDERAL PARA EL SECTOR RURAL**

20 de septiembre, 2007

**Juan Buchenau**  
[buchenau@msn.com](mailto:buchenau@msn.com)

**Gustavo A. Del Angel**  
[gustavo.delangel@cide.edu](mailto:gustavo.delangel@cide.edu)

# Contenido

<b>Contenido</b> .....	2
<b>Índice de Cuadros</b> .....	4
<b>Índice de Gráficos</b> .....	5
Lista de Acrónimos .....	6
Resumen Ejecutivo .....	8
A.1) Sistema de identidad con características biométricas .....	9
A.2) Incrementar la cantidad de puntos de servicios financieros en el área rural .....	9
C.1) Subsidios a la tasa de interés .....	11
D.1) Promoción de la banca de nicho .....	11
D.2) Reorganización de FIRA y Financiera Rural .....	11
1 Diagnóstico de los mercados financieros rurales .....	13
1.1 Estructura de la oferta de servicios financieros agropecuarios y rurales .....	18
1.2 Perspectivas de desarrollo de la oferta .....	23
1.3 La oferta y las restricciones al financiamiento del sector .....	24
2 La experiencia internacional .....	30
2.1 Acceso a servicios financieros y factores de éxito para ampliar la oferta en el área rural .....	30
2.2 Intervenciones de los gobiernos en los mercados financieros rurales .....	32
2.3 Experiencias de banca pública estatal .....	32
2.4 Esquemas de garantía .....	33
2.4.1 Fondos estatales de garantía .....	33
2.4.2 Sociedades de garantía recíproca .....	34
2.4.3 Experiencias relacionadas con el fomento a las “transacciones aseguradas” (secured transactions) .....	37
2.5 Burós de crédito .....	38
2.6 Financiamientos de largo plazo .....	39
2.7 Experiencias de instituciones específicas .....	39
2.8 Esquemas de corresponsales no bancarios .....	40
3 Fomento a los servicios financieros rurales por parte del Gobierno Federal .....	44
3.1 Instituciones, Dependencias y Programas Gubernamentales .....	51
3.1.1 FIRA .....	51
3.1.2 Financiera Rural .....	53
3.1.3 Otras entidades públicas relevantes en el sistema financiero rural .....	55
3.1.3.1 FOCIR .....	55
3.1.3.2 AGROASEMEX .....	55
3.1.3.3 BANSEFI .....	55
3.2 Esquemas del gobierno federal de apoyos al financiamiento agropecuario y rural a través de la SAGARPA .....	56
3.2.1 FOMAGRO .....	56
3.2.2 PAASFIR .....	57
3.2.3 PROMAF .....	57
3.2.4 PATMIR .....	57
3.2.5 Programas relacionados sectorizados en otras ramas del gobierno .....	58
3.3 Discusión sobre los servicios e instrumentos del sector público .....	58
3.3.1 Otorgamiento directo de crédito y crédito de segundo piso .....	58
3.3.2 Garantías de crédito .....	62
3.3.3 Garantías líquidas .....	64

3.3.4	Subsidios a tasas de interés, a costos de transacción y a intermediarios para formación de sujetos de crédito .....	68
4	Propuestas de la consultoría .....	74
4.1	Propuestas para mejorar el acceso a servicios financieros en el área rural .....	75
4.1.1	Sistema de identificación único con características biométricas.....	75
4.1.2	Corresponsales o agentes no bancarios .....	76
4.1.3	Educación financiera y transparencia de los servicios financieros .....	77
4.2	Propuestas para ampliar la oferta sostenible de crédito y reducir los costos de riesgo de las entidades financieras .....	79
4.2.1	Reporte de información a burós de crédito por parte de paraфинancieras y dispersoras .....	79
4.2.2	Garantías de crédito .....	80
4.2.3	Garantías sobre bienes muebles.....	81
4.2.4	Garantías sobre predios en pequeña propiedad .....	82
4.2.5	Sociedades de Garantía Recíproca .....	83
4.2.6	Generalización de subsidios a tasa de interés (si no se pueden eliminar e incorporar a los subsidios directos) .....	85
4.2.7	Reasignación de los recursos asignados a subsidios a los costos de transacción.....	86
4.3	Sugerencias hacia el diseño y fomento institucional .....	87
4.3.1	Marco normativo para banca de nicho .....	87
4.3.2	Reorganización de FIRA y Financiera Rural .....	88
4.3.3	Apoyos para estandarizar las operaciones e incrementar la eficiencia de paraфинancieras, dispersoras y despachos .....	90
4.4	Coordinación de acciones gubernamentales.....	90
4.5	Experiencias útiles.....	93
4.6	Establecimiento de prioridades entre las actividades propuestas .....	94
	Personas Entrevistadas y Referencias Generales .....	97
	Anexos.....	102

## Índice de Cuadros

Cuadro 1: Sujetos Agropecuarios.....	15
Cuadro 2: Estimación de Agentes en la Economía Rural.....	15
Cuadro 3: Población ocupada en el sector agropecuario. 1995-2004 .....	16
Cuadro 4: Distribución de las localidades rurales por tamaño. 2000.....	17
Cuadro 5: Banca y Entidades de Ahorro y Crédito Popular.....	17
Cuadro 6: Principales actores en el futuro del sistema financiero rural .....	24
Cuadro 7: Riesgos e inhibidores de financiamiento tradicional (de intermediarios formales) en el sector agropecuario y las economías rurales .....	25
Cuadro 8: Principales problemas que enfrentan los productores para organizarse .....	26
Cuadro 9: Características que elevan la posibilidad de acceder a crédito formal .....	28
Cuadro 10: Esquemas de garantía comúnmente empleados a nivel internacional según montos .....	33
Cuadro 11: Servicios de los principales apoyos públicos .....	46
Cuadro 12: Principales Apoyos Públicos a Mecanismos de Financiamiento y a Infraestructura Financiera.....	47
Cuadro 13: Montos colocados / ejercidos por entidades públicas en relación con el financiamiento rural.....	49
Cuadro 14: Fuentes de financiamiento para las empresas agropecuarias que participan en el programa FOMAGRO.....	50
Cuadro 15: Financiera Rural - Cartera (de colocación indirecta) Administrada por Programa - Número de Créditos.....	61
Cuadro 16: Financiera Rural - Cartera (de colocación indirecta) Administrada por Programa - Monto de los créditos .....	61
Cuadro 17: Crédito de PAASFIR – Acumulado 2003-2006.....	62
Cuadro 18: FIRA - Flujo de Crédito Cubierto con Garantía con Fondeo .....	63
Cuadro 19: FIRA - Flujo de Crédito Cubierto con Garantía sin Fondeo .....	63
Cuadro 20: FIRA - Flujo de Crédito Cubierto con Garantía con Fondeo por estrato de productor.....	63
Cuadro 21: Garantías Líquidas 2006.....	65
Cuadro 22: PAASFIR- Total Acumulado 2003-2006.....	65
Cuadro 23: Operación de PAASFIR y permanencia de FINCAS .....	67
Cuadro 24: Subsidios a tasas de interés de FIRA. 2005.....	68
Cuadro 25: Apoyos a formación de sujetos de crédito e intermediarios financieros. 2006 .....	69
Cuadro 26: Composición de los subsidios a formación de sujetos .....	70
Cuadro 27: Canalización de FIRA de subsidios para formación de sujetos de crédito en 2005 y 2006.....	70
Cuadro 28: Apoyos de Financiera Rural a intermediarios financieros y dispersores.....	71
Cuadro 29: PAASFIR – Acumulado 2003-2006.....	72
Cuadro 30: Apoyos a mejora institucional de intermediarios financieros. 2006 .....	72
Cuadro 31: Tabla resumen de ponderación de las propuestas.....	95
Cuadro 32: Priorización sugerida de las propuestas.....	96

## Índice de Gráficos

Gráfico 1: Composición del PIB Agroalimentario. Promedio 2000-2004.....	14
Gráfico 2: Exportaciones del sector agroalimentario. 1994-2005.....	14
Gráfico 3: Fuentes de Ingreso de la Población Rural.....	16
Gráfico 4: Cartera Agropecuaria como proporción de la cartera total de la banca.....	19
Gráfico 5: Cartera Agropecuaria como proporción de la cartera al sector privado de la banca.....	19
Gráfico 6: Comparación de cartera agropecuaria y apoyos públicos al sector (2006=100).....	20
Gráfico 7: Morosidad. Uniones de Crédito.....	21
Gráfico 8: Índice de Morosidad Global (FIRA y Financiera Rural) vs. Calidad Institucional por Entidad Federativa. 2003-2006.....	27
Gráfico 9: Índice de Morosidad Financiera Rural vs. Calidad Institucional por Entidad Federativa. 2003-2006.....	27
Gráfico 10: Esquema del Sistema de Garantías Recíprocas en España.....	35
Gráfico 11: Proceso de otorgamiento de aval por una SGR.....	36
Gráfico 12: Esquema de corresponsales no bancarios con proveedor tecnológico.....	42
Gráfico 13: Participación del estado mexicano en el financiamiento rural / agropecuario.....	44
Gráfico 14: FIRA -Crédito de Habilitación y Avío a Pequeños Productores (PD1) 2006-2012.....	52
Gráfico 15: FIRA. Flujo de Descuento Proyectado 2007-2012. Cifras preliminares.....	53
Gráfico 16: FIRA Crédito Total Descontado. Millones de pesos, 2006=100.....	58
Gráfico 17: Financiera Rural - Crédito de habilitación o avío, prendario y refaccionario.....	60
Gráfico 18: Garantías Líquidas PAASFIR. Por entidad federativa ordenadas de acuerdo a su participación en el PIB Agropecuario Nacional. 2004. Millones de pesos.....	66
Gráfico 19: Garantías Líquidas Otorgadas vs. Índice de Morosidad Global (FIRA y Financiera Rural) por Entidad Federativa. 2003-2006.....	66

## Lista de Acrónimos

ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
ASOBANCARIA	Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia
BAAC	Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives
BM	Banco Mundial
BANDESA	Banco Nacional de Desarrollo Agrícola
BANRURAL	Banco Nacional de Crédito Rural
BANSEFI	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
BdM	Banco de México
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CETES	Certificados de la Tesorería de la Federación
CGAP	Consultative Group to Assist the Poor
CNB	Corresponsal no bancario
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
COLPOS	Colegio de Posgraduados
CONDUSEF	Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de las Instituciones Financieras
CURP	Clave Unica de Registro de Población
EDC	Entidad Dispensora de Crédito
ENAMFIR	Encuesta Nacional de Mercados Financieros Rurales
FAPRACC	Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas
FEFA	Fondo Especial para Financiamiento Agropecuarios
FEGA	Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios
FIFONAFE	Fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal
FINCAS	Fideicomisos de Fuente Alternativa de Pago y/o Garantías Líquidas
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FOCIR	Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural
FOGAPE	Fondo de Garantía Para Pequeños Empresarios
FOMAGRO	Fondo de Riesgo Compartido para el Fomento a los Agronegocios
FOMMUR	Fondo para Mujeres Microempresarias Rurales
FONAES	Fondo Nacional de Empresas Solidaridad
FONAMU	Fondo Nacional Mutualista para Productores de Maíz y Frijol
FR	Financiera Rural
GEA	Grupo de Economistas Asociados
IFC	International Finance Corporation
IFE	Instituto Federal Electoral
IFR	Intermediario Financiero Regulado
INDAP	Instituto de Desarrollo Agropecuario
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía Informática
ITAM	Instituto Tecnológico Autónomo de México
NAFIN	Nacional Financiera
ONG	Organización no gubernamental
PAASFIR	Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural

PAFAFR Rural	Programa de Apoyo para Facilitar el Acceso al Financiamiento
PAHNAL	Patronato del Ahorro Nacional
PATMIR Rural	Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento
PD1	Productores agropecuarios pequeños
PD2	Productores agropecuarios medianos
PD3	Productores agropecuarios grandes
PIASRE Productiva	Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión
PROCEDE Solares	Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares
PROCREA	Promotor de Crédito Administrado
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PROMAF	Programa de Apoyo a la Cadena Productiva de Maíz y Frijol
PROMUSAG	
PRONAFIM	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario
PROSAP	
SAGARPA Alimentación	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SATI	Servicio de Asistencia Técnica Integral
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEP	Secretaría de Educación Pública
SG	Secretaría de Gobernación
SGR	Sociedad de Garantía Recíproca
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIEBAN	Sistema de Estímulos a la Banca
SIESUC	Sistema de Estímulos a las Uniones de Crédito
SOFOLES	Sociedad Financiera de Objeto Limitado
SOFOMES	Sociedad Financiera de Objeto Múltiple
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UDI	Unidad de Inversión

## Resumen Ejecutivo

En México, el sector financiero formal tiene una muy baja penetración en la economía rural. No obstante los avances logrados en el pasado reciente para expandir la oferta de servicios financieros en las zonas rurales en México, a la fecha amplios segmentos de la población y, destacadamente, de los productores agropecuarios de ingresos medios y bajos, no cuentan con acceso a servicios sostenibles. En este contexto, es de particular atención el hecho que la oferta existente, especialmente de los servicios de crédito, sea provista mayoritariamente por entidades que no pertenecen al sistema financiero regulado (tales como las dispersoras, paraфинancieras y las entidades financieras populares que todavía no operan bajo la Ley de Ahorro y Crédito Popular). Causa especial preocupación que sus clientes no necesariamente son reportados a los burós de crédito y que por lo tanto quedan incapacitados para construir una historia financiera que les de acceso a una mayor gama de instituciones financieras y de servicios.

Por otro lado, se observa que el estado tiene una muy fuerte presencia e incidencia sobre la oferta al proveer a través de diferentes entidades y programas una amplia gama de apoyos y subsidios al financiamiento rural<sup>1</sup> cuyo fin declarado es: a) fortalecer las instituciones y su oferta; b) paliar los riesgos que implica el otorgamiento de créditos al sector agropecuario; c) incentivar la atención a ciertos segmentos; d) subsidiar a los clientes el costo de los servicios. Como resultado del análisis efectuado en el marco del presente trabajo se considera que las principales deficiencias de los apoyos estatales radican en:

- a) La falta de coordinación entre las entidades y dependencias con programas similares que resulta en una menor efectividad;
- b) Carencias en el monitoreo y evaluación de los programas con respecto a los resultados esperados y en especial con respecto a la sostenibilidad de los mismos en el tiempo y su relación costo / beneficio. Esto es especialmente cierto en los programas que buscan mejorar el acceso a servicios;
- c) Carencias en el diseño de algunos de los mecanismos, de tal manera que existe duplicidad y que se generan en algunos casos distorsiones, incertidumbre y desincentivos a la oferta privada.

No obstante que las acciones para fortalecer a los oferentes de servicios han tenido un cierto éxito en crear un mayor nivel de institucionalidad en el financiamiento rural, así como una mayor sustentabilidad de los intermediarios de fomento, queda mucho por hacer en este ámbito para lograr una amplia cobertura rural de entidades financieras con capacidad para brindar servicios múltiples<sup>2</sup>.

Las acciones tendientes a fortalecer la demanda por el otro lado dejan mucho que desear. Los mecanismos empleados (garantías líquidas, subsidios a los costos de transacción de

---

<sup>1</sup> Estos apoyos son adicionales a los programas que se tiene establecidos para el fomento a la inversión y producción agropecuaria, para paliar la pobreza rural y para estabilizar los ingresos de los productores agropecuarios. En el anexo se presenta un cuadro que brinda una visión de conjunto sobre todos los programas gubernamentales para la promoción del financiamiento rural.

<sup>2</sup> La magnitud de la tarea pendiente queda de manifiesto si se considera que alrededor del 74% de los municipios mexicanos, en los que habita alrededor del 22% de la población, no cuentan con acceso a una sucursal bancaria.



las entidades y de productores agropecuarios de ingresos medios y bajos, subsidios a las tasas de interés, entre otros) no generan, por sí solos, las condiciones para el acceso permanente de los grupos en cuestión a servicios financieros, a la vez que su adicionalidad es dudosa ya apoyan financiamientos que son fondeados, mayoritariamente, con recursos públicos, requiriéndose de su revisión profunda, así como de acciones complementarias y coordinadas.

Considerando las observaciones realizadas en el transcurso de la consultoría en México así como destacadas experiencias internacionales, el presente documento concluye con una sección de sugerencias, que buscan: a) mejorar el acceso de la población rural y de los productores agropecuarios a los servicios financieros; b) fortalecer una oferta sostenible de créditos; c) mejorar el uso de los recursos asignados a subsidiar tasas de interés y los costos de transacción de los clientes; y d) consolidar y fortalecer a las instituciones que brindan servicios al sector, así como, e) establecer mecanismos idóneos de coordinación para las actividades de fomento.

## **A) Propuestas para mejorar el acceso de la población rural y de los productores agropecuarios a los servicios financieros**

### A.1) Sistema de identidad con características biométricas

La carencia de un sistema único de identificación de este tipo dificulta las operaciones de todo tipo de entidades públicas y privadas e incrementa sus costos. Si bien la tecnología actual permitiría que cada entidad pudiera establecer su propio esquema de identificación, es deseable contar con un registro único, que tenga información básica sobre cada persona y que se base en un estándar uniforme para la codificación de los datos biométricos (probablemente de huellas digitales).

### A.2) Incrementar la cantidad de puntos de servicios financieros en el área rural

El acceso a servicios financieros se ve incentivado si la población rural cuenta con una densa red de punto de servicio en los cuales puede hacer pagos de servicios, así como transacciones con sus cuentas de ahorro y crédito. Se sugiere adecuar las normas para la operación de este tipo de agentes, en un proceso de extensión del sistema de pagos. Las experiencias de Brasil en la materia son de interés para México ya que se trata de países similares que han establecido esquemas de corresponsales con buenos resultados<sup>3</sup>. En México hay redes comerciales que están en potencia para fungir como agentes, tanto los comercios rurales como la gran cantidad de pequeñas entidades financieras no reguladas que han surgido en años recientes.

A.3) Fomentar la educación financiera en el área rural: La carencia de esquemas de educación financiera impiden un uso más efectivo de los servicios financieros y, derivan, en un plano más general, en un manejo sub-óptimo de los recursos financieros por parte de las familias rurales. Dada la importancia de este aspecto, se sugiere tomar una acción coordinada, involucrando a varias dependencias con el

---

<sup>3</sup> El esquema brasileño benefició a más de 40 millones de habitantes de dicho país, en el cual se pudo establecer presencia bancaria en los más de 1600 municipios que no tenían acceso a ellos en un lapso de 3 a 4 años, de tal manera que hoy no existe ningún municipio sin acceso a servicios financieros.  
<http://cgap.org/portal/site/technology/research/technology/agents/>

fin de mejorar sustancialmente el conocimiento de la población sobre diferentes aspectos del sistema financiero, de sus instituciones y servicios.

## **B) Propuestas para fortalecer una oferta sostenible de créditos**

### B.1) Apoyar a que los productores agropecuarios y las empresas rurales puedan generar una historia financiera

El registro de las historias de crédito de productores agropecuarios y empresas rurales es un elemento central tanto para inducir una fuerte cultura de pago como para mejorar su acceso a una amplia gama de servicios financieros. Como un primer paso para la incorporación de la información crediticia de los productores agropecuarios se sugiere que FIRA y la Financiera Rural tomen los pasos necesarios para que las parafinancieras y dispersoras comiencen a reportar en forma fidedigna la información sobre los créditos otorgados por intermedio suyo a productores agropecuarios con recursos de las instituciones citadas.

### B.2) Fortalecimiento de la demanda y movilización de garantías de las empresas agropecuarias y rurales

Las empresas agropecuarias y rurales de todo tamaño cuentan con propiedades muebles e inmuebles que podrían otorgar como colateral para acceder a financiamientos. La existencia de registros eficientes y de fácil acceso por los acreedores así como de procedimientos ágiles para la ejecución de garantías son elementos centrales que facilitan el acceso al financiamiento. Dadas las condiciones prevalecientes en México se recomienda: a) establecer las normas legales necesarias así como un registro de fácil acceso para el uso de garantías muebles en cualquier tipo de contratos de crédito<sup>4</sup>; y b) mejorar las condiciones para la ejecución de garantías hipotecarias así como para agilizar los procesos de titulación de los predios ejidales por parte del Registro Agrario Nacional.

### B.3) Sociedades de Garantía Recíproca como opción para la consolidación de las FINCAs

FIRA, Financiera Rural y SAGARPA han tenido cierto éxito en promover el surgimiento de fondos de garantía (FINCAs, etc.) que brindan avales a sus miembros. Sin embargo, es necesario evaluar cómo opera el sistema en conjunto. Algunos de estos fondos cuentan con una trayectoria de varios años de operación y una solidez institucional tal, que podrían servir de base para una operación mejor estructurada similar a aquella de las Sociedades de Garantía Recíproca, SGR, que opera en España. Las SGR pertenecen al sistema financiero y brindan a la banca un aval del 100% sobre los créditos otorgados a sus miembros, previa realización de una evaluación y, en algunos casos, del otorgamiento de garantías por parte del avalado a la SGR. Su principal ventaja radica en el conocimiento tanto de la rama de actividad como de las empresas avaladas y en el bajo costo final de los créditos, cuyas tasa efectiva se ubica, en España, alrededor de 1.5 puntos porcentuales por encima de las tarifas cobradas en los créditos corporativos. Se sugiere analizar esta opción y evaluar los requerimientos y beneficios de un mayor grado de formalización de las operaciones de las FINCAs. Dependiendo de los resultados de

---

<sup>4</sup> Las reformas legales en esta materia y el establecimiento de un sistema de registro adecuado permitió generar en Rumania en un plazo de pocos años una significativa cartera de préstamos de menor cuantía (con más de 200,000 nuevos créditos en el cuarto año de operación). Ver USAID: RAFI Note # 8 “Bringing more dead capital to life; movable property and access to agricultural and rural credit”

dicho análisis, se sugiere canalizar los apoyos que hoy se otorgan para garantías líquidas, el establecimiento de FINCAs y el FONAMU, a este tipo de entidades que cuentan con una estructura sustentable.

### **C) Propuestas para mejorar el uso de los recursos asignados a subsidiar tasas de interés y los costos de transacción de los clientes**

#### C.1) Subsidios a la tasa de interés

Si bien los subsidios a la tasa de interés otorgados por FIRA son cuestionables por la dificultad de focalizar los recursos y por sus efectos distorsionantes, en México aparentemente no existe un consenso suficiente que permitiese su sustitución en el tiempo por mecanismos más eficientes de subsidio (y que sería la principal sugerencia). Como una medida para reducir por lo menos las distorsiones que este tipo de subsidios generan en el mercado se sugiere que los subsidios a la tasa de interés que sean sensibles a influencias de grupos políticos sean canalizados por conducto de todas las entidades reguladas (incluyendo Uniones de Crédito, EACPs, etc.) así como de la Financiera Rural.

C.2) Sustituir los subsidios a los costos de transacción por incentivos a las instituciones: Dado que no existe evidencia de que los subsidios a los costos de transacción efectivamente logren establecer un acceso permanente al crédito por parte de los productores de bajos recursos (que en la actualidad no son clientes directos de las entidades financieras que reciben dichos subsidios, sino más bien clientes indirectos a través de las parafinancieras y dispersoras), a la vez que distorsionan el mercado, y que su demanda está disminuyendo (probablemente indicando que ya se ha subsidiado a la mayoría de la población que podría ser subsidiada), se sugiere eliminar este tipo de subsidios y sustituirlos por incentivos para la introducción de innovaciones que incrementen la eficiencia de los oferentes de servicios financieros rurales y que aporten a su consolidación, en el entendido que esto incrementaría en forma sostenible su eficiencia y contribuiría a una reducción de los costos de crédito a los usuarios finales.

### **D) Propuestas para consolidar y fortalecer a las instituciones que brindan servicios al sector**

#### D.1) Promoción de la banca de nicho

Las figuras de las SOFOLES y SOFOMES tienen la desventaja de no poder captar depósitos de sus clientes, perdiendo con ello tanto el acceso a una fuente importante de recursos como de información sobre posibles acreditados. Si bien, son una figura relevante para apoyar la oferta de servicios, tienen un carácter transitivo. Se sugiere dar celeridad a la definición del esquema de banca de nicho y apoyar el tránsito de las SOFOLES y SOFOMES que muestren una adecuada capacidad de gestión hacia la nueva figura bancaria.

#### D.2) Reorganización de FIRA y Financiera Rural

Se tiene previsto que la Financiera Rural transite hacia una entidad de segundo piso en el tiempo. La estructura organizativa actual conlleva un conflicto al permitir que la Financiera pueda competir en el primer piso con las entidades a las que otorga financiamiento como entidad de segundo piso. Se sugiere por tanto separar al interior de la Financiera las operaciones de primer y segundo piso, profesionalizar

éste último y establecer un plan de mediano plazo para la desincorporación de las actividades de primer piso en una institución independiente. La desincorporación de las actividades de primer piso, previa realización de un procedimiento de debida diligencia<sup>5</sup>, en una organización independiente similar al Banrural de Guatemala tendría como beneficio una mayor estabilidad institucional y mejor capacidad de crecimiento de un intermediario dedicado a la atención de los productores agropecuarios y de la población rural de menores ingresos, que a su vez competiría en igualdad de condiciones con los demás oferentes en el mercado.

Considerando el proyecto de FIRA de transitar hacia una entidad que otorga garantías, sería imaginable en un futuro una nueva estructura de tres instituciones que proveería la mayoría de los servicios actualmente brindados por FIRA y la Financiera Rural y que estaría compuesta por: a) una entidad (desincorporada) de primer piso; b) una entidad que otorgaría garantías crediticias a los intermediarios formales bajo condiciones de mercado (surgida a partir del FIRA actual) y c) una entidad de fondeo de segundo piso (que surgiría de una fusión de los programas de fondeo de FIRA y de la Financiera Rural) que otorgaría financiamientos a entidades sólidas de reciente formación, así como recursos de mediano y largo plazo.

#### D.4) Apoyos para estandarizar las operaciones y fortalecer las entidades parafinancieras, dispersoras y los despachos de servicios

La actividad de fomento ha logrado generar una infraestructura de entidades auxiliares (dispersoras, parafinancieras, despachos profesionales) que brindan servicios auxiliares en el crédito. Considerando que la mayoría de estas entidades no tienen la capacidad para transitar hacia entidades financieras, se sugiere establecer requisitos mínimos para su operación y apoyar al surgimiento de normas, procedimientos y sistemas informáticos estandarizados que faciliten su operación en la preparación de las solicitudes y, según los servicios brindados, en el seguimiento a las carteras de crédito y la elaboración de reportes a los burós de crédito.

### **E) Propuestas para mejorar la coordinación interinstitucional de actividades**

El establecimiento de mecanismos de coordinación idóneos es una condición crucial para lograr un uso eficiente de los recursos públicos destinados a incrementar en forma sostenible la oferta y el acceso a servicios financieros en el área rural. Con el fin de lograr una coordinación calificada de las acciones pertinentes, se sugiere establecer dos esquemas de coordinación al interior de la administración pública. El primer esquema, que se sugiere concretar en forma de una unidad de coordinación de la Secretaría de Hacienda (por la función que cumple esta Secretaría con respecto a los intermediarios de fomento y al sistema financiero en general), estaría en grandes líneas a cargo del fomento de los intermediarios, así como de los aspectos normativos y legales. El segundo esquema, que se sugiere establecer en forma de una unidad en la SAGARPA, estaría a cargo de la coordinación y el enlace para mejorar las acciones relacionadas con la formación de sujetos de crédito y robustecer la demanda de servicios financieros.

---

<sup>5</sup> El proceso de debida diligencia tendría que evaluar destacadamente el desempeño institucional de la Financiera, incluyendo destacadamente la calidad de la cartera de crédito.

## **Introducción**

El presente estudio forma parte de un trabajo más amplio organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, con el fin de brindar elementos al Gobierno de México para orientar las políticas y gasto público para el sector rural.

Los trabajos para la elaboración del presente documento se realizaron en los meses de julio y agosto del año 2007 y comprendieron: el análisis de la documentación existente sobre el financiamiento rural en México, el análisis de información estadística y evaluaciones proporcionadas por las diferentes dependencias con incidencia significativa en el financiamiento rural en México, visitas a las delegaciones de FIRA y Financiera Rural en los estados de Veracruz y Querétaro, entrevistas con funcionarios de entidades financieras y agroindustrias que atienden al sector, entrevistas con productores y la discusión de las principales sugerencias con funcionarios de las Secretarías de Hacienda, Agricultura y Desarrollo Social en el marco de dos eventos organizados para dicho fin.

Queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento al Banco Interamericano de Desarrollo, así como a las personas e instituciones que apoyaron el presente trabajo. Esperamos que el diagnóstico y sugerencias que se presentan contribuyan a la profundización del sistema financiero rural y a una mayor eficiencia del gasto público en beneficio de la población rural y de los productores agropecuarios.

## **1 Diagnóstico de los mercados financieros rurales**

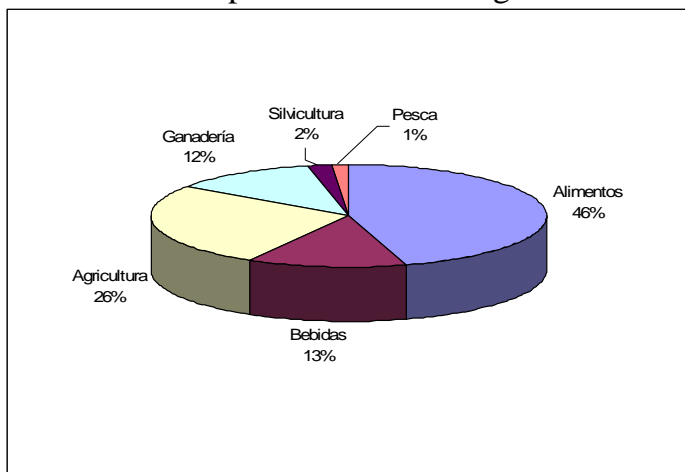
### ***1.1 Caracterización de la demanda de los servicios financieros agropecuarios y rurales***

Esta sección busca proporcionar una caracterización de la demanda de servicios financieros en el sector agropecuario así como en las economías rurales. En el entendido de que se trata de dos segmentos distintos de la demanda de servicios financieros, consideramos importante hacer distinciones, sin embargo, ambos segmentos no pueden dissociarse completamente.

La economía agropecuaria y del sector rural se ha transformado profundamente en los últimos años. En primer lugar, ha habido una recomposición en el valor de la producción del sector agroalimentario, así como un nuevo dinamismo en este sector de la economía. En segundo lugar las fuentes de ingreso y la actividad productiva de los hogares del sector rural se han diversificado.

El sector agroalimentario ha experimentado cambios en la estructura de su crecimiento. En el periodo 2000-2004, el sector agroalimentario aportó el 10.9% del PIB nacional. De los componentes del agroalimentario, el sector primario aportó 5.7% del PIB, y la industria de alimentos y bebidas el 5.2%. Del PIB agroalimentario, los componentes más importantes son la agricultura y la industria de alimentos.

**Gráfico 1:** Composición del PIB Agroalimentario. Promedio 2000-2004.

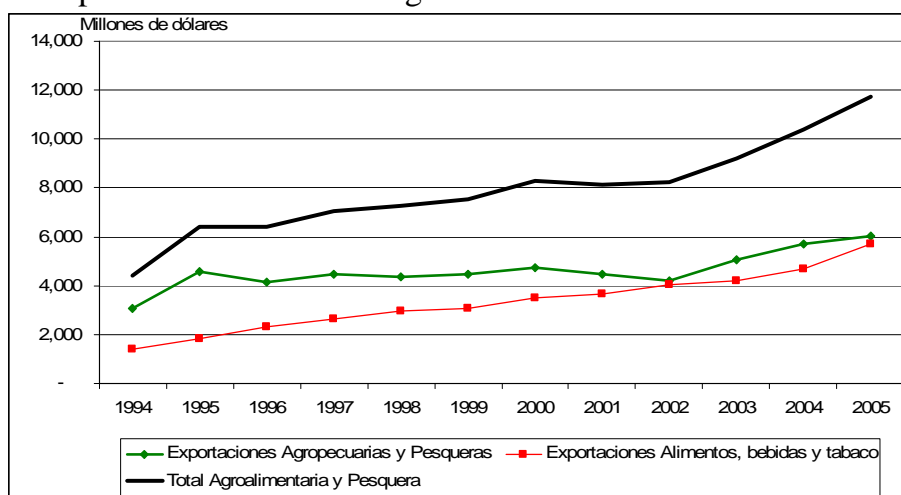


Fuente: INEGI

La industria de alimentos y bebidas constituye el sector con mayor crecimiento; en el período 1994-2004 tuvo un crecimiento promedio anual de 3%, mientras que el sector primario tuvo un crecimiento de 2.3% en el mismo período<sup>6</sup>. Durante el periodo 2000-2005, la mayor participación en el valor de la producción agropecuaria por grupos de cultivos correspondió a frutas (20.0%), cereales (19.1%) y hortalizas (18.6%). Los forrajes participaron con 16.1% en el valor de la producción agrícola, participación que se ha incrementado<sup>7</sup>. En general, ha habido un crecimiento de la producción principalmente en bienes con mayor valor agregado.

El crecimiento del sector está asociado a un alto crecimiento de las exportaciones, principalmente a los países del TLCAN. En los últimos doce años se han duplicado. El saldo de la balanza comercial es favorable principalmente en frutas, hortalizas, cultivos industriales, productos pesqueros, bebidas alcohólicas y jugos. Esto es, los productos en los que el país cuenta con ventaja comparativa o puede ofrecer mayor valor agregado.

**Gráfico 2:** Exportaciones del sector agroalimentario. 1994-2005



Fuente: INEGI

<sup>6</sup> Datos de INEGI.

<sup>7</sup> SAGARPA, 2006 con datos de INEGI

No obstante, el tamaño del sector en términos de sujetos agropecuarios se ha reducido en los últimos años. Esta reducción en el número de productores se asocia a la renta y/o venta de la tierra de productores que buscaron otras alternativas de ingreso y la presión de las zonas urbanas sobre la frontera agrícola. Se estima que en el 2003 había 3.3 millones de productores y 4.4 millones de trabajadores. El mayor número de productores son ejidatarios y comuneros 49.7%, seguidos de los propietarios, 29.6%.

### Cuadro 1: Sujetos Agropecuarios

	1991	1996	2002	2003
<b>Total</b>	<b>9,845,020</b>	<b>9,717,247</b>	<b>8,226,917</b>	<b>7,719,025</b>
<b>Productores</b>	<b>4,318,053</b>	<b>4,074,350</b>	<b>3,455,446</b>	<b>3,303,193</b>
Propietarios	28.8%	27.7%	33.2%	29.6%
Ejidatarios y Comuneros	48.1%	51.0%	46.4%	49.7%
Ocupantes	11.4%	9.7%	5.2%	5.7%
Arrendatarios y Aparceros	9.5%	7.0%	7.9%	8.0%
Productores Pecuarios sin tierra	2.2%	4.6%	7.3%	7.0%
<b>Trabajadores</b>	<b>5,526,967</b>	<b>5,642,897</b>	<b>4,771,471</b>	<b>4,415,832</b>
Jornaleros y Peones	40.5%	38.9%	50.5%	50.2%
Empleados y Operarios	2.0%	3.0%	2.9%	3.4%
Trabajadores sin pago	57.5%	58.1%	46.6%	46.3%

Fuente: SAGARPA con datos de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Mercados Financieros Rurales (ENAMFIR, llevada a cabo por FIRA y Banco Mundial), se estima que hay más de 6.3 millones de individuos con actividad empresarial en localidades con menos de 50 mil habitantes, y más de 3.5 millones en localidades con menos de 2,500 habitantes.

### Cuadro 2: Estimación de Agentes en la Economía Rural

	Total	Localidad con Población <2.500 hab.	Localidad con Población 2.500 - 50.000 hab.	Localidad con Población >50.000 hab.
<b>Individuos con actividad empresarial (1)</b>	<b>11,467,250</b>	<b>3,576,995</b>	<b>2,809,225</b>	<b>5,051,040</b>
Agricultores	3,075,753	2,340,282	643,215	92,266
Microempresarios	8,391,497	1,235,713	2,166,010	4,958,774
<b>Empresas registradas (2)</b>	<b>229,677</b>	<b>8,338</b>	<b>34,742</b>	<b>186,597</b>
<b>Agrícolas</b>	<b>27,108</b>	<b>2,858</b>	<b>7,078</b>	<b>17,172</b>
Micro	20,074	1,579	5,745	12,750
Pequeñas	4,449	812	684	2,753
Medianas	2,037	367	364	1,305
Grandes	548	100	85	363
<b>No-agrícolas</b>	<b>202,559</b>	<b>5,480</b>	<b>21,664</b>	<b>169,425</b>
Micro	105,746	2,164	15,379	88,203
Pequeñas	69,381	1,455	10,114	57,812
Medianas	19,933	1,035	1,804	17,094

Fuente: FIRA con datos de ENAMFIR

- (1) Incluye auto-empleo y empleadores con menos de seis empleados
- (2) Incluye empresas con más de seis empleados

La población ocupada en el sector agropecuario es principalmente de bajo ingreso. Se estima que en 2004 había un total remunerado de 5.13 millones, de los cuales 2.7 ganaban menos de 1 salario mínimo. Esto está relacionado a la pobreza en la que históricamente ha estado sumergida la población del sector. La recomposición de la producción agropecuaria en México también ha incidido en el ingreso de los hogares rurales. Como resultado los hogares rurales diversifican sus fuentes de ingreso.

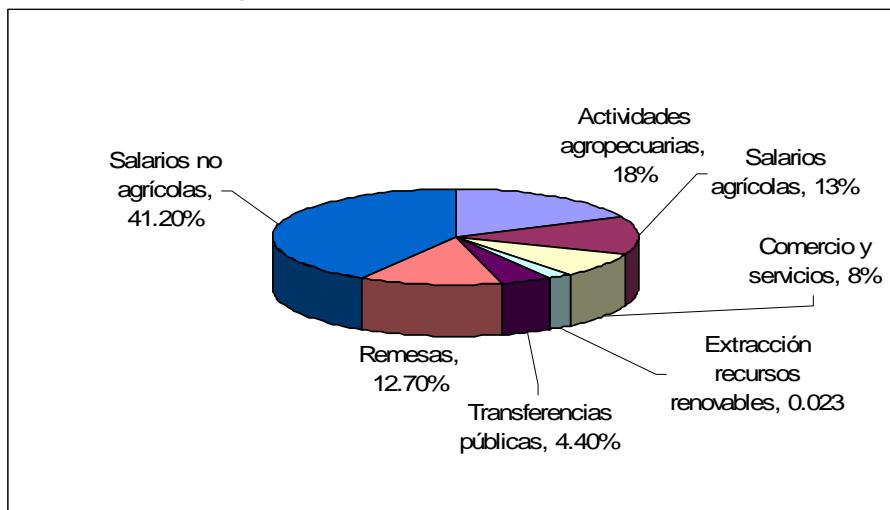
**Cuadro 3: Población ocupada en el sector agropecuario. 1995-2004**

	1995	2000	2001	2002	2003	2004
Menos de 1 S.M.	2,299.71	2,058.73	2,976.32	2,844.67	2,670.69	2,751.57
De 1 hasta 2 S.M.	1,592.85	1,615.21	1,499.08	1,545.25	1,470.88	1,401.11
Mas de 2 S.M.	681.673	803.581	779.250	890.769	949.475	978.056
<b>Total Remunerado</b>	<b>4,574.245</b>	<b>4,477.52</b>	<b>5,254.66</b>	<b>5,280.69</b>	<b>5,091.04</b>	<b>5,130.75</b>

Fuente: SAGARPA, 2006, p. 58.

En cuanto al ingreso de los hogares rurales, éste se ha diversificado cada vez más. Desde hace ya varios años, las actividades agropecuarias representan una parte menos importante de los ingresos, mientras que el ingreso no agropecuario y las remesas han ganado relevancia. Además ha habido una tendencia a obtener ingresos en trabajos no agrícolas, muchos de ellos temporales.

**Gráfico 3: Fuentes de Ingreso de la Población Rural.**



Fuente: SAGARPA y ENAMFIR.

En la población rural, los bajos niveles de ingreso, así como la pobreza y la marginación van asociados a una alta dispersión de las localidades. El 67.8% de las localidades rurales registra menos de 50 habitantes. Esto se explica en parte que la mayor parte de la población agropecuaria se concentre en tierras de alto rendimiento.



**Cuadro 4: Distribución de las localidades rurales por tamaño. 2000**

Tamaño de localidades	Número de localidades	%
1 a 49	133,164	67.8
50 a 99	15,415	7.9
100 a 499	33,778	17.2
500 a 999	8,698	4.4
1,000 a 1,999	4,481	2.3
2,000 a 2,499	814	0.4
	<b>196,350</b>	<b>100.0</b>

Fuente: INEGI

No obstante, hay una proporción importante de la población que vive en comunidades remotas y áreas marginadas. El aislamiento de las comunidades rurales va asociado a altos grados de marginación. Las entidades con mayores grados de marginación de la población son: Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz<sup>8</sup>.

La marginación y la dispersión implican una tasa muy baja de bancarización y acceso a los servicios financieros formales o tradicionales. El 74% de los municipios, que incluyen 22% de la población, no tiene acceso a sucursales bancarias. El crecimiento de las sucursales bancarias de los últimos 10 años ha estado concentrado en poblaciones que no son agropecuarias y que tiene mayor concentración de la población<sup>9</sup>. De acuerdo a Banco de México, la banca no suele ubicar sucursales en localidades con menos de 2,500 habitantes. Según estimaciones con datos de la ENIGH hechas por Banco de México, en 2005 el 70.82% de los hogares contaban con acceso a una sucursal en su municipio.

El país contaba, a finales del 2006, con alrededor de 10,800 sucursales bancarias y de entidades de ahorro y crédito popular, siendo los principales proveedores los que se muestran en el cuadro siguiente.

**Cuadro 5: Banca y Entidades de Ahorro y Crédito Popular**

Tipo de entidad	Número de sucursales	Número de cuentas de captación (millones)
Banca múltiple	8,500	47.6
Cajas populares y solidarias	1,800	2.9
BANSEFI	560	2.7
Totales	10,860	53.2

Fuente: Datos de CNBV, CGAP

La poca accesibilidad a servicios financieros tradicionales ha conducido a una ausencia de servicios de ahorro, a una baja penetración del sistema de pagos, y a un sistema de

<sup>8</sup> SAGARPA, 2006, p. 66

<sup>9</sup> ENAMFIR.

financiamiento caro, poco eficiente, y compuesto por una multiplicidad de fuentes, como se explicará en la sección siguiente.

La demanda de servicios financieros en el medio rural, tanto para empresas e individuos, es distinta de su contraparte urbana. En primer lugar, por la naturaleza de los riesgos de la actividad agropecuaria, y por la estacionalidad de las actividades. En segundo lugar, por la diversificación de fuentes de ingreso de los hogares rurales. En ese sentido se considera que hay un desfase en los servicios financieros que se ofrecen en el país, tradicionalmente de corte urbano, con las necesidades del sector rural.

En este sentido, las condiciones generadas por ingresos estacionales y ausencia de salario fijo, altos riesgos de salud, y exposición a riesgos naturales, hacen a esta población particularmente vulnerable. Esto incrementa la necesidad de mecanismos de ahorro y aseguramiento adecuados a esta población.

Por otra parte, hay una transición demográfica en algunas áreas del sector rural, empujada por la migración y el envejecimiento de la población. En esta transición se observa un envejecimiento en algunos segmentos de la población rural. En el caso de los ejidatarios, aquellos mayores de 50 años equivalen al 55% del total de ejidatarios del país. El 26.4% tiene 65 años o más. En cuanto a la migración, el flujo neto anual de migración se ha incrementado significativamente en los últimos cinco años. Este fenómeno que afecta la demanda de los servicios financieros, y las características de los productos que se necesitan.

En general, el sector rural presenta retos importantes para su bancarización. Se estima que en los próximos 10 años habrá en el país 17 millones de personas a bancarizar. La mayoría de estos estará en zonas urbanas y semi-urbanas.

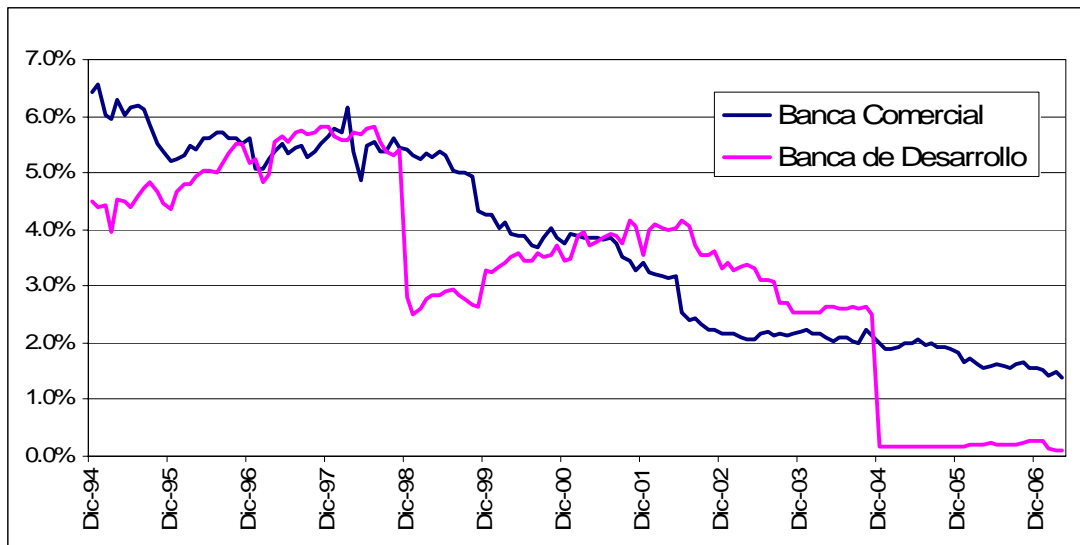
### ***1.1 Estructura de la oferta de servicios financieros agropecuarios y rurales***

La estructura de la oferta de servicios financieros al sector agropecuario y rural está caracterizada por bajos niveles de penetración de la banca comercial, una alta multiplicidad de organizaciones y mecanismos de financiamiento, y una fuerte presencia de programas del estado que inciden sobre los mecanismos de financiamiento. En el caso de la actividad agropecuaria el estado ha jugado un papel relevante para subsanar la ausencia de crédito. En el caso de las economías rurales, en el sentido más amplio, éstas continúan con niveles de bancarización bajos o nulos, poco acceso a servicios financieros, y un panorama futuro incierto sobre éste tema.

De acuerdo a la ENAMFIR la principal fuente de crédito de las empresas agropecuarias son las compras a crédito; éstas representan alrededor del 80% de las transacciones crediticias, y alrededor del 45% de los montos otorgados. Otras fuentes relevantes son los socios y accionistas, la banca comercial y la banca de desarrollo. En el caso de los individuos empresariales, las compras a crédito representan aproximadamente el 60% de las transacciones de crédito y alrededor del 45% de los montos otorgados. Otras fuentes relevantes son los préstamos de amigos y parientes, y de intermediarios financieros no regulados.

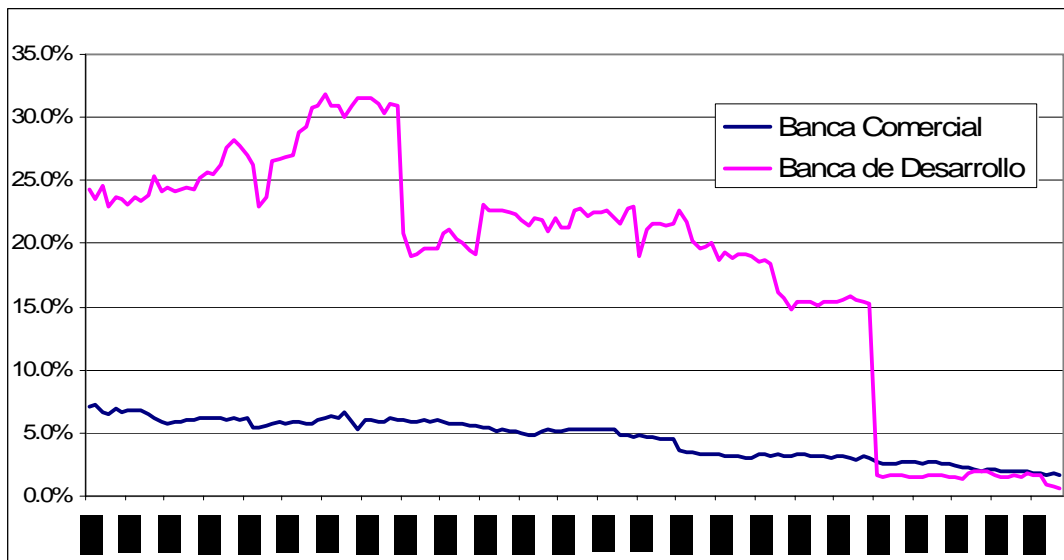
En cuanto a la banca comercial, el financiamiento al sector agropecuario ha disminuido como proporción de la cartera total de la banca comercial, tanto de la cartera total, como de la cartera al sector privado. La poca bancarización del sector rural, y la baja participación del crédito agropecuario en la cartera de la banca comercial en México han sido una tendencia secular a lo largo del siglo XX, explicada en parte por la menor participación del sector agropecuario en el PIB, pero también por el historial de riesgos del sector y otros inhibidores del financiamiento al sector. Las gráficas siguientes muestran esta tendencia<sup>10</sup>. El financiamiento otorgado por la banca privada ha caído por debajo del 2% del financiamiento bancario total.

**Gráfico 4: Cartera Agropecuaria como proporción de la cartera total de la banca**



Fuente: Banco de México

**Gráfico 5: Cartera Agropecuaria como proporción de la cartera al sector privado de la banca**



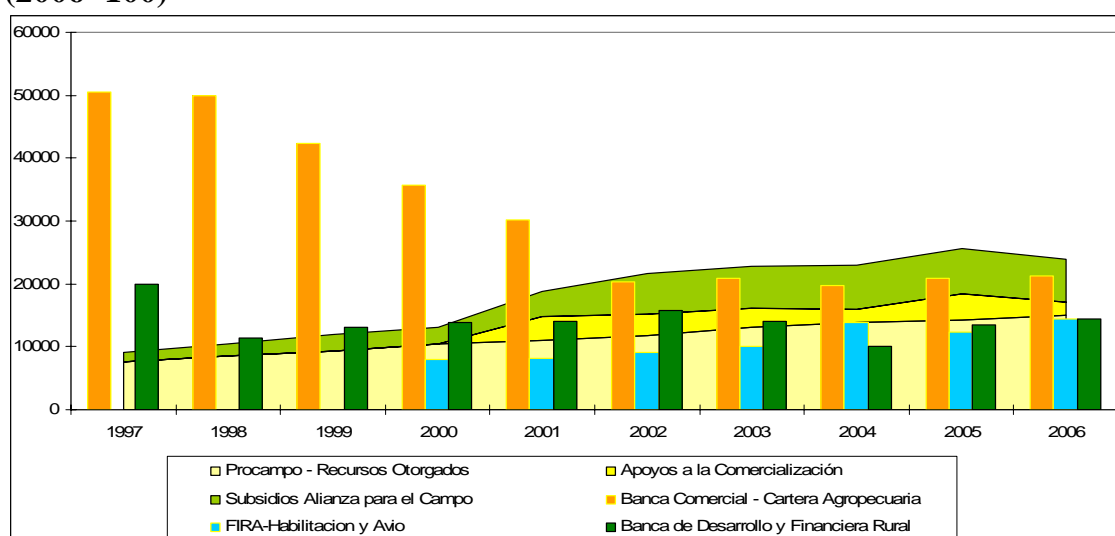
Fuente: Banco de México

<sup>10</sup> Banca de Desarrollo no incluye a Financiera Rural. Datos de Banco de México.

Como se anotara más adelante, una parte importante de la cartera agropecuaria y rural de la banca privada es fondeada en la actualidad con recursos de FIRA. La tecnología de crédito empleada en estos sectores se orienta fuertemente hacia el financiamiento de rubros específicos de producción, a cuyos flujos se adecuan desembolsos y recuperaciones, y no se orienta al financiamiento de las unidades de producción.

El financiamiento privado se combina con apoyos públicos, como se analizará más adelante en este documento. La gráfica siguiente muestra financiamiento agropecuario de la banca comercial, la banca de desarrollo, así como los principales subsidios al campo. También se muestra el crédito agropecuario de las principales agencias de gobierno para el financiamiento al sector.

**Gráfico 6: Comparación de cartera agropecuaria y apoyos públicos al sector (2006=100)**



Fuente: Entidades

La caída del crédito al sector ha sido acompañada por un crecimiento de los subsidios al sector agropecuario, mismos que en algunos casos han compensado o sustituido dicha caída.

En el caso de la Financiera Rural cabe anotar que una parte importante de su financiamiento se canaliza a través de dispersores distintos de la banca (Sofoles, Entidades de Ahorro y Crédito Popular, otros dispersores). Por otro lado, es destacable que la mayor parte de la cartera de la banca comercial (alrededor del 60%) es fondeada con recursos de FIRA. En conjunto, la cartera de FIRA sobrepasa inclusive la cartera agropecuaria de la banca, esto se debe a que esta entidad también canaliza recursos al sector agroalimentario (no se presenta esta porción en la gráfica), y como se comentará más adelante, esas actividades cobraron relevancia dentro de FIRA en los últimos años.

Dado que el historial de la banca comercial en el financiamiento al sector ha sido menguante, otros intermediarios formales, tanto regulados, como en proceso de entrar a la regulación o de transformarse en entidades reguladas, así como intermediarios no regulados están proporcionando financiamiento para el sector agropecuario y en el medio rural:

- Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles)

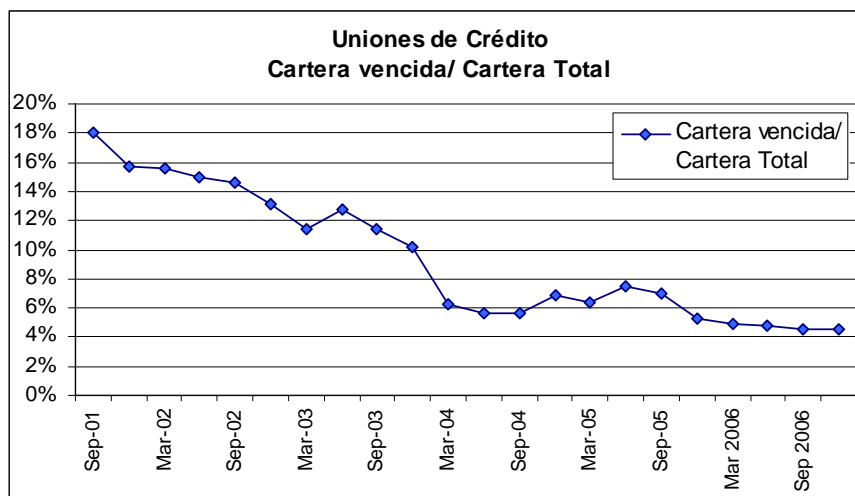
- Uniones de Crédito (como organizaciones auxiliares)
- Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (Sofomes)
- Entidades de Ahorro y Crédito Popular
- Agentes dispersores, algunos ahora en proceso de transformación en Sociedades Financieras de Objeto Múltiple

En diciembre 2006, FIRA operaba con 15 SOFOLES dedicadas al financiamiento agropecuario, agroindustrial y micro-financiero. Como canales de financiamiento, estas entidades han cobrado importancia. Algunas están concentradas en el sector agroalimentario y agricultura de exportación.

En el caso de las Uniones de Crédito, en 2002 había 138, en 2006 se registraban 120. Esta figura financiera tiene más de medio siglo, y a lo largo de esos años ha tenido tanto períodos de auge, como de problemas. En el futuro cercano, es probable que algunas uniones de crédito sigan un proceso de conversión a otro tipo de intermediarios más desarrollados, como banca comercial. Otras se convertirán en Sofomes.

Las Uniones de Crédito generalmente están orientadas a productores organizados y de estratos altos de producción e ingreso, aunque hay otras que se enfocan a pequeños productores. A pesar de problemas en años recientes, las uniones de crédito han exhibido una mejora en su posición de cartera vencida en los últimos años, tal como se muestra en la gráfica siguiente.

**Gráfico 7: Morosidad. Uniones de Crédito**



Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Los agentes dispersores, que son distintos canales que utilizan principalmente FIRA y Financiera Rural para atender a productores, han sido una respuesta ante la desbancarización del sector. La gran mayoría de ellos eran organizaciones que ya tenían una actividad como prestamistas. Entre ellos, hay uniones de productores, comercializadoras, empresas parafinancieras (figura financiera para empresas proveedoras o clientes de los productores que les proporcionan crédito con apoyo de programas de FIRA)<sup>11</sup>; además de intermediarios financieros no regulados e intermediarios de ahorro y crédito popular, entre otros. De estos dispersores, no hay información precisa de la

<sup>11</sup> De los agentes parafinancieros se comentará en la sección que analiza a FIRA.

totalidad de su actividad financiera, salvo de su papel como canales de los recursos de las entidades de gobierno, lo cual se comentará más adelante.

Por su parte, el sector de ahorro y crédito popular, o sector de las microfinanzas, está registrando un crecimiento sin precedentes en México. Actualmente se estima que hay alrededor de 600 entidades de este tipo. Si bien la mayoría atiende a segmentos urbanos y de la periferia urbana, hay una parte relevante que se avoca al sector rural y semi-rural.

Los estados de la república con mayor presencia de entidades microfinancieras son Jalisco, Oaxaca y Guanajuato. Este sector se caracteriza por una multiplicidad de tipos de entidades, modalidades de operación, formas de asociación, enfoques de mercado y nichos en los que operan. Esta heterogeneidad se traduce también en asimetrías regulatorias<sup>12</sup>.

Dentro del marco regulatorio de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores se encuentran 14 Sociedades Cooperativas de Ahorro y Crédito, 16 Sociedades Financieras Populares, y 12 Federaciones. Del resto, varias de estas entidades que están en distintas etapas del proceso para entrar a la regulación, o bien, están migrando para convertirse en Sofomes.

Dentro de las entidades de ahorro y crédito popular, las cooperativas están desempeñando un papel importante en el medio rural. Las formas cooperativas que operan en México se han clasificado en: Cajas Populares (aproximadamente 195), Sociedades de Ahorro y Préstamo (aprox. 9), Cooperativas de Ahorro y Préstamo (aprox. 186), Cajas Solidarias (aprox. 303), y Redes de Microbancos (aprox. 19 microbancos), entre otras<sup>13</sup>. Además de las Uniones de Crédito que atienden a este segmento del mercado. Las Cajas populares están más enfocadas en ahorro que crédito. Las Cajas Solidarias están más enfocadas en crédito que en ahorro.

Cabe señalar hay grandes empresas dedicadas a microcrédito, o con divisiones de microcrédito, que si bien no atienden al sector agropecuario, algunas sí se han enclavado en atender a una parte de la población semi-rural de ingresos medios. La multiplicidad de estas entidades en cuanto a sus orígenes, estructura, y estrategias es también vasta. No obstante, la mayoría sigue una modalidad única, otorgamiento de crédito con métodos paramétricos para individuos o para grupos. La entrada a éste sector por parte de grandes bancos, así como de grandes cadenas de tiendas minoristas tendrá un impacto relevante en los mercados. En el caso de los mercados rurales la ventaja de estas empresas es que permite financiar las actividades no agropecuarias. Los pormenores son que ofrecen un producto financiero único (crédito), con riesgo de sobreendeudar a sus clientes, y sin capacidad de crear historiales de crédito, ni una cultura financiera más amplia. Los más sofisticados ofrecen servicios adicionales, como son las remesas.

No obstante su presencia rural, muchas de estas entidades, y en especial de las cooperativas, no cuentan con carteras de crédito agropecuarias significativas, reflejando esto tanto su vocación hacia los segmentos con ingresos constantes, como la falta de tecnologías adecuadas de crédito. Por otro lado, las entidades microfinancieras enfrentan

---

<sup>12</sup> Un estudio amplio de las entidades microfinancieras en el sector rural mexicano está en Soto F., y C. Gonzalez Vega, 2006. También para ver un estudio amplio sobre el sector financiero rural ver Alpízar C., y C. Gonzalez Vega, 2006, y Villafani, M. y C. Gonzalez Vega, 2006.

<sup>13</sup> Soto y Gonzalez Vega, 2006.

problemas en su estructura de costos, lo cual ha representado un obstáculo al momento de buscar crecimiento, así como en el proceso para adaptarse a la regulación. Como se trata de entidades pequeñas, las economías de escala y la plataforma de expansión es menor que en organizaciones de mayor tamaño.

A nivel global, el futuro de este sector no está definido aún, aunque se espera que continúe creciendo. Algunos estudios afirman que la sustentabilidad de estas instituciones sólo está probada para una minoría<sup>14</sup>. No obstante, esto depende de las medidas y estrategias que tomen a futuro cada entidad en lo particular, así como la estrategia regulatoria y de política pública hacia el sector.

## ***1.2 Perspectivas de desarrollo de la oferta***

Para el futuro del sector agropecuario, en particular para las empresas agropecuarias más competitivas, la oferta financiera está en proceso de ampliación. Sin embargo, aún hay retos importantes que son material de análisis en lo que sigue de éste estudio. Queda aún fortalecer a un sistema financiero privado que atienda al sector de forma sostenible. De otra forma se contará con un sistema financiero de *primer nivel* para productores organizados, insertados en el mercado y de ingresos medios y altos, y mecanismos de financiamiento de *tercer nivel* para el resto. Esto es, dos sistemas en el que difícilmente hay posibilidades de transición del más simple al más sofisticado.

Para la población de la economía rural en conjunto, el panorama es aún incierto. En conjunto, no está claro cuál será la estructura hacia la cual va a transitar el sistema financiero rural en el futuro. Acotando las opciones:

- Transición a la bancarización completa. El surgimiento de la diversidad de intermediarios es sólo un paso transitorio al dominio de banca múltiple y banca de nicho en el sector. La opción menos probable y en su caso de más largo plazo.
- Desarrollo y maduración de intermediarios distintos a la banca. Oferta dominada con intermediarios especializados: organizaciones oferentes de crédito, Sofomes y entidades de ahorro y crédito popular desarrollados.
- Una mezcla de las dos anteriores, donde la dominancia dependa del segmento que atiendan y de la capacidad de los intermediarios para crear especialización por segmento de mercado.
- No se registre un avance en desarrollo financiero del sector: un sistema financiero agropecuario de primera clase para medianos y grandes productores, y población rural de medianos y altos ingresos. Un salto cualitativo en el que continúe un sistema financiero primitivo o inexistente para la población en áreas remotas y marginadas.

El resultado dependerá de las capacidades de los principales actores (ver el cuadro); de la política pública (de la cual hablaremos más adelante); y de la trayectoria que tomen las economías rurales en el largo plazo.

---

<sup>14</sup> Por ejemplo, Soto y Gonzalez Vega, 2006.

**Cuadro 6: Principales actores en el futuro del sistema financiero rural**

Principales actores	Fortalezas	Debilidades
Banca múltiple	Alta capacidad y plataforma operativa; diversidad de productos y servicios financieros; principal acceso al sistema pagos; interés de algunas entidades en bancarizar a los segmentos medios / altos del sector	Entrada gradual y conservadora; relegada en tanto existan opciones más atractivas de mercado; aún hay una fuerte orientación al crédito al consumo y de corto plazo
Oferentes bancarios y no-bancarios de crédito al consumo para sujetos de bajos ingresos e ingresos medios	Plataforma operativa que permite alto nivel de penetración con relativa facilidad	Enfoque al crédito de corto plazo y con pagos constantes; capacidad limitada para crear nuevos historiales de crédito; no está clara la capacidad de ofrecer servicios financieros a empresas y productores agropecuarios
Entidades de Ahorro y Crédito Popular (en su multiplicidad)	Arraigo, conocimiento de mercado, posibilidad (al menos teórica) de adaptar productos, y algunas entidades cierto 'ethos' social	Sector aún vulnerable en costos y con rigideces en su capacidad para transformación organizacional; dificultades para adaptarse a la regulación
Sofoles y Sofomes (muchas de las segundas constituidas a partir de intermediarios no-formales y dispersores de crédito), y Bancos de Nicho	Importantes, pero en la medida que puedan demostrar al menos sustentabilidad, así como una maduración organizacional como intermediarios más completos (y no sólo dispersores de crédito), ello para generar accesibilidad y competencia	Aún no está clara la capacidad de maduración organizacional de la mayoría de las Sofomes; tampoco está clara la capacidad de los Bancos de Nicho para ofrecer servicios financieros diversos

Fuente: elaboración propia

### 1.3 La oferta y las restricciones al financiamiento del sector

Uno de los aspectos más importantes para explicar la tendencia decreciente de la cartera agropecuaria de la banca es la covarianza de riesgos que enfrentan los intermediarios financieros en el sector agropecuario. Ello aunado a un conjunto de inhibidores del financiamiento bancario y en general del financiamiento por intermediarios tradicionales, así como factores que elevan el costo del financiamiento. La historia del manejo de estos riesgos ha llevado a una cada vez menor participación de la banca, el principal intermediario privado, en el financiamiento al sector. Además, estos factores, los riesgos del sector y los inhibidores del financiamiento, explican en buena medida las razones por las cuáles la oferta de servicios financieros en el sector ha tomado la forma que se describió en la sección precedente.

Un aspecto fundamental para explicar este fenómeno ha sido la historia reciente de crisis en el sector bancario. Esto, combinado con los problemas del sector agropecuario, ha generado altos niveles de cartera vencida en el sector. No obstante, la ausencia de financiamiento al sector en México es un problema que siempre ha estado presente. Esto se debe a la existencia de mercados más atractivos (consumo, vivienda), así como a una serie de factores que incrementan el riesgo y que son inhibidores del financiamiento. En la actualidad estos factores han aumentado o se han hecho más complejos. El cuadro siguiente muestra un resumen de esos factores.



### **Cuadro 7: Riesgos e inhibidores de financiamiento tradicional (de intermediarios formales) en el sector agropecuario y las economías rurales**

<b>Riesgos inherentes al sector</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riesgos meteorológicos, biológicos y de desastres naturales</li> <li>• Estacionalidad</li> <li>• Riesgos de mercado</li> </ul>
<b>Factores que incrementan el riesgo y que son inhibidores del financiamiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entorno legal incierto</li> <li>• Poca estabilidad y previsibilidad en subsidios y programas de gobierno</li> <li>• Carencia de un padrón confiable de sujetos de crédito</li> <li>• Problemas de definición de derechos de propiedad de las tierras</li> <li>• Dificultad para ejecución de garantías reales</li> <li>• Bajo nivel de educación formal de los sujetos de crédito</li> <li>• Institucionalidad pobre de procedimientos públicos y privados</li> <li>• Politización histórica del sector</li> <li>• Incremento en niveles de inseguridad local</li> </ul>
<b>Factores que inciden sobre el costo del financiamiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alta dispersión geográfica y geografía accidentada que genera altos costos de distribución, transporte y transacción</li> <li>• Dificultad para el monitoreo, derivado de la dispersión</li> <li>• Minifundismo: bajo aprovechamiento de economías de escala</li> </ul>
<b>Factores que tienen un efecto negativo sobre el financiamiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apalancamiento excesivo de productores, así como de agentes dispersores de financiamiento</li> <li>• Minifundismo: cultura de los productores de negocios individuales</li> <li>• En algunos lugares, ausencia de un mercado efectivo de tierras</li> <li>• Condiciones de marginación y trampas de pobreza</li> <li>• Existencia de una cultura de “no pago” en algunas zonas</li> </ul>

Estos problemas han sido tipificados de distintas maneras, pero todos ellos de alguna forma generan aumentos y correlación en los riesgos existentes, fallas de mercado, y se retroalimentan con problemas del marco institucional<sup>15</sup>. Además hay una interacción a lo largo del tiempo entre estos factores. Discutir todos los factores obligaría a extender este estudio más allá de su propósito. Pero consideramos relevante hacer hincapié en algunos de ellos.

En cuanto a la alta fragmentación de la tierra esta es un problema generalizado. Se estima que 58.7% de los ejidatarios posee menos de 5 Has, y que 20% ha dividido sus predios en 3 o más parcelas. Por ejemplo, en el caso de los productores de granos y oleaginosas se estima que 77.9% tiene menos de 5 hectáreas, para tierras de riego. En el caso de los campesinos en zonas de alta marginación la propiedad de la tierra es menor a 5 Has., llegando muchas veces a 2, 1, ½ y ¼ de Hectárea<sup>16</sup>. Esto lleva a su vez, a que algunos

<sup>15</sup> Ver por ejemplo el estudio del ITAM (2004), para un análisis extensivo y una conceptualización de las fallas de mercado en los mercados financieros rurales.

<sup>16</sup> Estudio de grupos de enfoque de AMUCSS (2007).

productores renten tierras adicionales, lo que permite aprovechar economías de escala. El fenómeno de la renta se acentúa en el ciclo otoño-invierno<sup>17</sup>.

Es importante señalar que el minifundio no sólo es un problema de la estructura de la propiedad. También existe una cultura de minifundio y producción individual entre productores. Para muchas entidades es complicado lograr que se constituyan en agrupaciones formales y mayor organización de los productores. Esto que permite economías de escala, además de otras externalidades y complementariedades.

Los problemas para constituir organizaciones obedecen, entre varias causas, a razones culturales, de capital humano, así como a una retroalimentación de un entorno institucional incierto. El cuadro siguiente revela que además de una cultura de individualismo, los problemas para organizarse están reforzados por limitantes de capital humano y capital social, así como la desconfianza que es una consecuencia del entorno institucional, ya sean de reglas y costumbres locales, así como el marco legal y la institucionalidad de los procedimientos.

### **Cuadro 8: Principales problemas que enfrentan productores para organizarse**

Problema	%
Apatía y desconfianza.	20.00
Carencia de recursos.	18.33
Individualismo.	15.00
Falta de conocimientos sobre gestoría y organización.	13.33
Falta de cultura empresarial.	8.33
Falta de comunicación.	8.33
Falta de capacidad de la organización	5.00
Diferencias de los socios en cuestión social, político y religión	5.00
Falta de líderes.	3.33
Dispersión geográfica de la cabecera municipal y de los socios	3.33
<b>Total</b> <sup>17</sup>	<b>100.00</b>

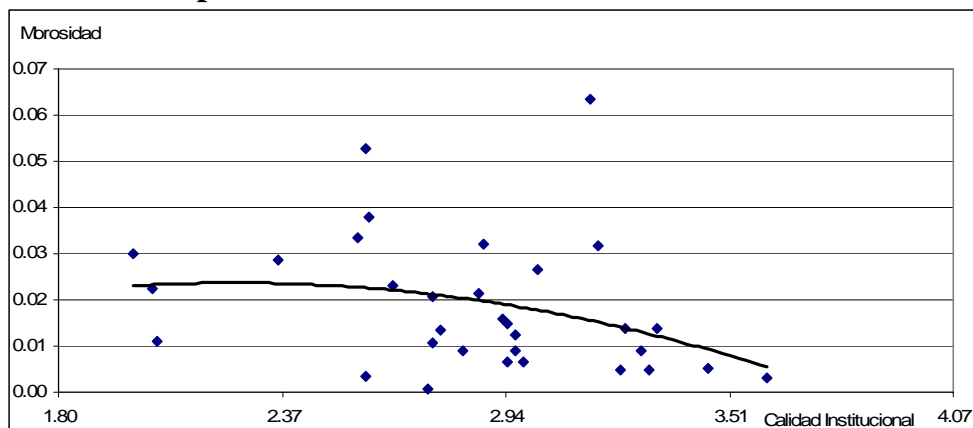
**Fuente:** COLPOS, encuesta en la Evaluación 2005 del programa FOMAGRO

En cuanto a las condiciones del marco legal y del entorno institucional esto es un factor fundamental en el desarrollo financiero. En este sentido, es un hecho indiscutible que la calidad de la cartera se relaciona con el marco institucional de la economía en la que se genera. En las gráficas siguientes se hace un ejercicio para evidenciar esto con el índice de morosidad de las entidades financieras de gobierno.

En las gráficas se muestra, en la primera, el índice de morosidad conjunto de FIRA y Financiera Rural para el período 2003-2006 por Estado de la República, y se contrasta con un índice de calidad institucional para cada uno de los Estados. En la segunda se hace el mismo ejercicio, pero para el índice de morosidad de Financiera Rural únicamente, el cual permite tener una apreciación de pequeños productores. En ambas gráficas hay una relación negativa entre ambas variables: mayor calidad institucional de cada entidad federativa, menor índice de morosidad para estos intermediarios de fomento.

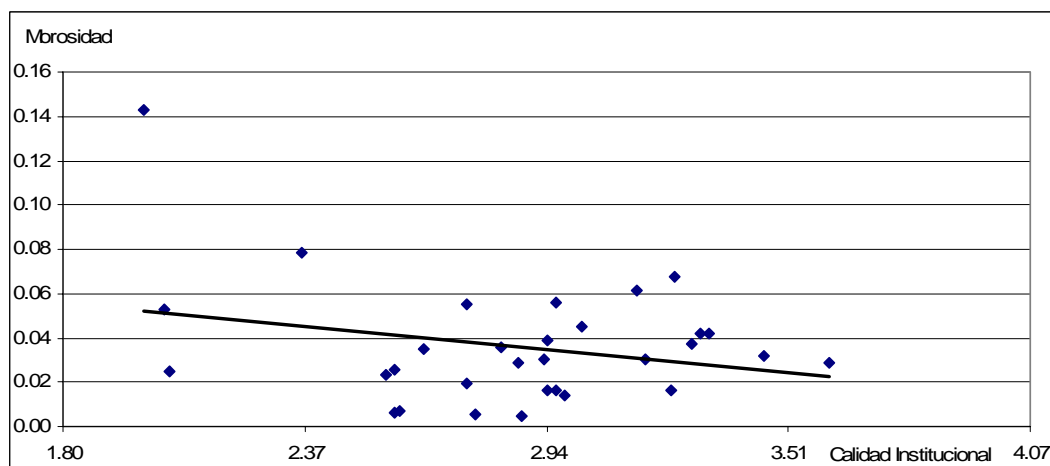
<sup>17</sup> SAGARPA, 2006.

**Gráfico 8: Índice de Morosidad Global (FIRA y Financiera Rural) vs. Calidad Institucional por Entidad Federativa. 2003-2006**



Fuente: entidades

**Gráfico 9: Índice de Morosidad Financiera Rural vs. Calidad Institucional por Entidad Federativa. 2003-2006**



Fuente: entidades

Las debilidades del marco legal y del entorno institucional llevan a que los dispersores de crédito e intermediarios tomen en cuenta, como un factor decisivo para sus decisiones de financiamiento la solvencia moral de los sujetos de crédito. Esto a través de diversas estrategias. Esto representa una limitante para aquellos intermediarios que no tienen capacidad para monitorear la solvencia moral, y conduce a estrategias eficaces pero que no son sostenibles en el largo plazo, por ejemplo se cubren de esos riesgos cargando su costo en las tasas de interés.

Además de los elementos anteriores, el acceso a crédito formal para cada productor o microempresario del sector rural en lo individual, está asociado a varios factores. Algunos indicadores no son necesariamente los que entran en los requisitos exigidos por los oferentes de crédito, pero que si van asociados a aquellos que tienen más probabilidad de conseguir crédito. Según la ENAMFIR, las características que elevan la posibilidad de una empresa en el sector agropecuario y rural de tener crédito formal se muestran en el cuadro siguiente.

### **Cuadro 9: Características que elevan la posibilidad de acceder a crédito formal**

Para los agricultores	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ser beneficiarios de Procampo</li> <li>Ser no indígena</li> <li>Estar registrados en gobierno y miembro de gremios</li> <li>Ser receptor de asistencia técnica y capacitación</li> <li>Uso de semilla mejorada</li> <li>Ser no ganaderos</li> <li>Tener terreno con irrigación</li> </ul>
Para los microempresarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tener menos tiempo en la actividad</li> <li>Que sean dirigidas por hombres</li> <li>Tener edad media</li> <li>Que comercialicen fuera de la municipalidad</li> <li>Trabajar en manufactura</li> <li>Estar registrados con el gobierno</li> <li>Tener ahorros formales e informales</li> </ul>
Para las empresas agropecuarias y rurales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tener más activos</li> <li>Antigüedad de al menos 25 años</li> <li>Que exporten</li> <li>La administración está en manos de un accionista importante</li> <li>Que venden y compran a crédito</li> <li>Tener ahorros formales</li> <li>Uso de Internet</li> <li>Planeación de mejoras para el negocio</li> </ul>

**Según ENAMFIR**

Ante la falta de crédito de intermediarios los productores también utilizan el crédito de proveedores (proveedores de semilla, fertilizante y otros insumos) y de clientes (principalmente comercializadores). Según la ENAMFIR, en el financiamiento hay un componente importante de crédito de proveedores en el caso de empresas agropecuarias; y en el caso de los productores, ellos reciben crédito de sus compradores. De acuerdo a esa encuesta, el crédito de fuentes formales está distribuido entre corto, mediano y largo plazo, mientras que el crédito informal y de proveedores es predominantemente de corto plazo. La principal razón para seleccionar un proveedor de crédito es el monto otorgado. La tasa de interés es un criterio para seleccionar a un agente formal. La rapidez del desembolso es el criterio más importante para seleccionar a un prestamista informal.

Otro aspecto relevante de la oferta de servicios financieros en el sector es la carencia de mecanismos de ahorro y de mecanismos de aseguramiento y de protección ante contingencias. En el caso de choques adversos la ENAMFIR reporta que la estrategia más común para enfrentarlos es realizar ajustes en la oferta de trabajo, 64%, mientras que pedir prestado no es una estrategia frecuente, 7%. Después de choques sistémicos, 2% de los individuos reportaron tomar préstamos, mientras que entre 3% y 7% toman préstamos después de choques idiosincráticos. Por su lado, las fuentes formales de servicios de ahorro y depósito son limitadas. De los microempresarios rurales 88% no cuentan con estos servicios, y de los agricultores el 91%<sup>18</sup>.

Por otra parte, se habla de un “divorcio entre ahorro y crédito”, en la oferta de servicios financieros al sector<sup>19</sup>. El énfasis que se le ha dado al crédito ha sido criticado. La poca

<sup>18</sup> ENAMFIR.

<sup>19</sup> Alpízar, C., y C. Gonzalez Vega, 2006.

disponibilidad de mecanismos de ahorro viables es un factor que refuerza un nivel bajo de educación financiera entre la población rural.

Es importante señalar que para los hogares rurales no ha habido una adaptación de la oferta de servicios de ahorro a las necesidades particulares del sector rural. El problema de la falta de adecuación de los servicios se refleja en varios aspectos, tales como plazos de créditos desvinculados de los flujos de ingreso, mecanismos de pagos y monitoreo, transparencia adecuada de precios y productos, canales de atención adecuados.

También se observa que hay una falta de adecuación de productos financieros tradicionales con relación a montos, requisitos de ahorro y condiciones de capital social en los hogares rurales, principalmente los más pobres. En particular con respecto a<sup>20</sup>:

- Ciclo de Vida:

Los productos y servicios no responden a los plazos y flujos de las familias rurales. En familias en situación de pobreza el horizonte de toma de decisiones y de utilización de recursos financieros es casi inmediato.

Importancia de la residencia patrilocal en la conformación de nuevas familias y del papel financiero de la residencia patrilocal: ahorros en comida, gastos de vivienda, cuidados para los niños y transferencias.

- Emergencias y problemas de salud:

Las emergencias de por accidente o enfermedad, así como otro tipo de problemas relacionados a la salud, como operaciones y tratamientos crónicos afectan significativamente el flujo de ingreso de los hogares, principalmente ante la falta de mecanismos de aseguramiento y cobertura ante estos riesgos.

Sin embargo, la adecuación de los productos financieros implica costos para las entidades microfinancieras. En este sentido, los intermediarios en mercados competidos enfrentan muchas veces una disyuntiva entre innovar y ser sustentables.

Los problemas y restricciones que enfrenta el desarrollo financiero del sector agropecuario y de las economías rurales han sido un factor que explica en parte que a lo largo del siglo XX el estado haya tomado la iniciativa de tratar de resolver estos problemas, así como las fallas de mercado que se presentaban<sup>21</sup>. En la actualidad el andamiaje de apoyos públicos no es menos complejos que antes.

---

<sup>20</sup> O'Keefe, M., 2006.

<sup>21</sup> Del Angel, G., 2005.

## 2 La experiencia internacional

En los últimos años ha habido importantes avances tanto en conceptualización de los factores que afectan el acceso a servicios financieros por parte de poblaciones rurales como en el diseño de intervenciones estatales y la constitución de entidades oferentes de dichos servicios. En lo siguiente se presentan los principales aprendizajes en algunos aspectos relevantes para el tema que nos ocupa.

### *2.1 Acceso a servicios financieros y factores de éxito para ampliar la oferta en el área rural*

Con respecto al acceso a servicios financieros por parte de la población de menores ingresos y de aquella que habita en las zonas rurales, diversos estudios realizados por el grupo que trabaja el tema en el Banco Mundial<sup>22</sup>, IFC y CGAP destacan los siguientes factores como determinantes para el acceso a servicios financieros:

- a) La importancia crucial de la existencia de entidades financieras sostenibles como oferentes de dichos servicios;
- b) La destacada importancia del ahorro como servicio financiero para los segmentos de menores ingresos, misma que se refleja en una fuerte demanda por los mismos (en muchos casos mayor que la demanda por servicios de crédito), así como por el efecto que tienen al facilitar a las instituciones financieras obtener conocimiento a un bajo costo sobre sus clientes potenciales de crédito cuando éstos establecen previamente una relación financiera de ahorro;
- c) La destacada relevancia de la educación financiera para que los clientes puedan tomar decisiones financieras adecuadas y sacar provecho de los servicios financieros, educación que guarda especial importancia para los clientes que hasta la fecha no han operado con entidades financieras;
- d) La transparencia de las condiciones de los servicios financieros y su presentación en una forma comprensible a los clientes;
- e) La importancia que el costo total de los servicios para los clientes (incorporando expresamente los costos de transacción en que tienen que incurrir para acceder a los mismos) sea accesible para dichos segmentos (en este contexto resulta especialmente relevante para la población rural la existencia de puntos de servicio geográficamente cercanos para la realización de transacciones y, en dado caso, para la celebración de contratos);
- f) La adecuación de la oferta a la demanda por vías de productos financieros apropiados a la misma en aspectos tales como montos mínimos, plazos, planes de pago (en el caso de créditos), etc.;
- g) La facilidad de acceso a información sobre los clientes potenciales (tanto de crédito, como de otros servicios, para efectos de poder detectar operaciones ilícitas) con el fin de abaratar los costos. En este contexto se destacan en especial la existencia de esquemas confiables para la identificación de los clientes, de registros de fácil acceso que permitan constatar la existencia de sus empresas y propiedades inmuebles, así como las bondades de los burós de crédito en tanto, cuya operación tiene un efecto especialmente positivo en el acceso de las unidades

---

<sup>22</sup> Policy research Report on Access to Finance at:  
[http://siteresources.worldbank.org/INTFR/Resources/PRR\\_on\\_Access\\_to\\_Finance.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTFR/Resources/PRR_on_Access_to_Finance.pdf)

económicas más pequeñas al crédito, más allá de abaratar los costos de las entidades;

- h) La relevancia de mecanismos idóneos para que los acreditados puedan ofrecer sus bienes como garantía o colateral al momento de solicitar créditos y para que este hecho pueda ser registrado, así como para que los acreedores puedan hacer valer por la vía legal sus derechos en casos de impago. Estos mecanismos tienen mayor relevancia, a mayor monto y plazo de los financiamientos.

Las entidades de financiamiento agrícola o rural exitosas son o tienen, independientemente de su figura jurídica<sup>23</sup>:

- Una clara vocación de accionistas / directores / alta gerencia para atender la demanda rural / agrícola como un área importante de negocios. Dicho compromiso se expresa en una proyección de largo plazo que permita a la entidad aprender y adecuarse a las condiciones de un mercado con características muy específicas y diversificadas;
- Una clara vocación hacia la sostenibilidad, misma que se expresa en la fijación de tasas y tarifas acordes a los segmentos atendidos;
- Una dimensión adecuada que les permite mantener una administración profesionalizada; la existencia de entidades con un volumen adecuado de operaciones (carteras de crédito por encima de 20 a 30 millones de dólares) es a su vez una importante condición para lograr economías de escala y, a través de la competencia, una presión competitiva sobre los precios de los servicios;
- Sistemas de control interno adecuados para dar periódicamente seguimiento a las operaciones en las sucursales mediante muestreos aleatorios;
- Carteras diversificadas entre diferentes sectores, incluyendo sectores no agropecuarios;
- Tienen un sistema de información adecuado para la gestión de gran número de cuentas;
- Tecnologías de crédito adecuadas<sup>24</sup>, que se basan más en la información sobre voluntad y capacidad de pago que en el uso de garantías;
- Decisiones de crédito descentralizadas;
- Un fuerte enfoque en eficiencia operativa;
- Un fuerte enfoque en la alta calidad de cartera como objetivo de negocio;
- Incentivos al personal según desempeño (volumen de negocio ponderado por calidad de las carteras de crédito);
- Vinculación con otras empresas rurales (procesadoras; comercializadoras; proveedores de insumos, etc.)
- En muchos casos ofrecen servicios de ahorro, mismos que les permite obtener información sobre y establecer una relación con sus acreditados.

Entre las entidades privadas que han desarrollado una cartera de créditos agropecuaria con los segmentos medios y bajos se encuentran en América Latina tan sólo pocos bancos, siendo esta actividad asumida en mayor medida por entidades especializadas y orientadas a los segmentos de ingresos medios y bajos (agrícolas; rurales o urbano/rurales)<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> [http://www.fao.org/ag/rurfinconference/docs/papers\\_theme\\_3/managing\\_credit\\_risk.pdf](http://www.fao.org/ag/rurfinconference/docs/papers_theme_3/managing_credit_risk.pdf) ,

<sup>24</sup> [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)

<sup>25</sup> [http://www.fao.org/ag/rurfinconference/docs/papers\\_theme\\_3/managing\\_credit\\_risk.pdf](http://www.fao.org/ag/rurfinconference/docs/papers_theme_3/managing_credit_risk.pdf)

Para efectuar operaciones financieras, los clientes rurales y de bajos recursos requieren a su vez de:

- Información transparente e inteligible sobre entidades / productos;
- Productos financieros adecuados y flexibles;
- Canales adecuados para la entrega de los productos (mismo idioma, etc.);
- Puntos accesibles, especialmente para la realización de operaciones y transacciones frecuentes;
- Costos aceptables (costos de transacción más costos directos; no sólo costos directos).

## ***2.2 Intervenciones de los gobiernos en los mercados financieros rurales***

Existe un cierto consenso en cuanto a que los gobiernos deberían de asumir un rol promotor de la oferta privada de servicios financieros más que la de un oferente directo de dichos servicios<sup>26</sup>. En la misma línea de pensamiento, existe igualmente un cierto consenso sobre la importancia de que las intervenciones directas o indirectas no causen distorsiones mayores en detrimento de oferentes privados viables.

En la literatura se destacan seis grandes áreas de intervención para los gobiernos que desean promover y fortalecer los sistemas financieros de su respectivo país: En especial se destacan las siguientes áreas de acción:

- a) La promoción de una oferta de diversos tipos de intermediarios sostenibles que brinde una amplia gama de servicios financieros a la población y a las empresas;
- b) El mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y la reversión de medidas con un sesgo contrario al desarrollo rural / agropecuario;
- c) El establecimiento de un marco normativo adecuado y conducente a dichos servicios tanto para la operación de las instituciones como para los servicios mismos que proteja los legítimos derechos tanto de los clientes como de las entidades;
- d) El mantenimiento o fomento a la existencia de entidades de apoyo, tales como registros de la propiedad y de garantías muebles, burós de crédito, etc., que facilite la preparación de las operaciones financieras y brinde seguridad a los participantes<sup>27</sup>;
- e) La definición de un marco normativo que permita la operación de corresponsales no bancarios y/o de agencias móviles;
- f) El fomento a mecanismos para la gestión de los riesgos de precio y producción característicos de la producción agropecuaria (que a su vez tienen que ser soportados por la normativa vigente del sistema financiero);

## ***2.3 Experiencias de banca pública estatal***

Entidades estatales exitosas tienen, además de las características arriba descritas para las entidades sostenibles las siguientes características:

- Una gerencia autónoma, “blindada” contra injerencias políticas;

<sup>26</sup>[http://siteresources.worldbank.org/INTFR/Resources/Innovative\\_Experiences\\_in\\_Access\\_to\\_Finance.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTFR/Resources/Innovative_Experiences_in_Access_to_Finance.pdf)

<sup>27</sup>[http://www.ruralfinance.org/servlet/BinaryDownloaderServlet/47403\\_Document.pdf?filename=1175084617039\\_RAFI\\_Note\\_4.pdf&refID=47403](http://www.ruralfinance.org/servlet/BinaryDownloaderServlet/47403_Document.pdf?filename=1175084617039_RAFI_Note_4.pdf&refID=47403)



- La libertad para fijar tasas y tarifas;
- Incentivos al personal y agencias como centros de utilidades (el nivel de salarios es suficientemente alto como para contrarrestar el peligro de fraude y corrupción).

## 2.4 Esquemas de garantía

Los esquemas de garantía comúnmente empleados para el financiamiento agrícola y rural a nivel internacional muestran requerimientos diferenciados por monto del crédito, a lo largo de la siguiente tabla:

**Cuadro 10: Esquemas de garantía comúnmente empleados a nivel internacional según montos**

Monto (rangos aprox., en USD)	Tipo de garantías
Hasta alrededor de 2,500	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Solidarias / personales</li> <li>2. Prenda (sin registrar) sobre inventarios / ganado / bienes del hogar</li> <li>3. Garantías simbólicas (p.ej. Títulos de propiedad en custodia)</li> </ol>
De alrededor de 2,500 hasta alrededor de 5,000	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prenda (registrada o sin registrar) sobre ganado / vehículos / maquinaria</li> <li>2. En algunos casos adicionalmente alguna de las anteriores</li> </ol>
Por más de 5,000	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hipoteca sobre inmuebles</li> <li>2. Prenda sobre depósitos a plazo</li> <li>3. En algunos casos adicionalmente garantías prendarias y personales</li> </ol>

Los requerimientos de garantías son muy similares en los créditos pequeños. Cuando las entidades financieras requieren garantías hipotecarias, los requisitos son, por regla general, mayores en países con menor certidumbre jurídica.

### 2.4.1 Fondos estatales de garantía

Las experiencias con el uso de fondos de garantía por lo general han sido mixtas, siendo sus principales deficiencias a) el costo que implica su administración al introducir un actor adicional al intermediario financiero en la administración del riesgo crediticio; b) el efecto negativo que pueden tener sobre el aprendizaje institucional para la gestión de riesgo al delegar la misma (y así sea parcialmente) a una tercera entidad; c) el efecto que pueden tener sobre la gestión de crédito de las instituciones al relajar el análisis y seguimiento de los créditos garantizados (este último fenómeno siendo más frecuente a mayor porcentaje de cobertura sobre la cartera garantizada); d) la incapacidad de los esquemas de garantía crediticia para reemplazar las señales de seriedad que da un solicitante de crédito dispuesto a aportar garantías o el efecto que tiene la amenaza de ejecución de una garantía para lograr la plena recuperación de un crédito; y e) su efecto adverso sobre la voluntad de pago de los clientes (incremento en el riesgo moral).

En especial, existe una percepción crítica de aquellos esquemas, en donde el organismo que otorga la garantía no tiene mayor conocimiento sobre los clientes, cuya cartera garantiza, y en donde los precios de la garantía no guardan relación con el costo real de riesgo de los créditos asegurados. En el caso de aquellos fondos que trasladan los costos reales de su operación a las instituciones y los clientes, persiste la duda sobre el efecto de adicionalidad de estos fondos, es decir sobre su capacidad de inducir a la banca a incorporar nuevos clientes como resultado de dicha cobertura.

En años recientes se han ido estableciendo algunos mecanismos de garantía nuevos que en cierta medida subsanan estas deficiencias (como por ejemplo el FOGAPE en Chile o el esquema de garantías de NAFIN). Una innovación importante de ambos sistemas es la introducción de esquemas de subasta de las garantías, con la diferencia de que en el caso de FOGAPE, las garantías son asignadas a las entidades que solicitan el menor nivel de cobertura (trasladando su costo al cliente final) y que son pagadas para cada crédito individual, mientras que en NAFIN las garantías cubren la totalidad de las pérdidas (cobertura de cartera), siendo subastadas a aquellas entidades que pronostican el menor nivel de riesgo (factor que es evaluado considerando su riesgo histórico). El programa de NAFIN ha tenido aparentemente una buena respuesta por parte de la banca. Dado que el programa de NAFIN fuera fondeado inicialmente íntegramente por fondos públicos y no generara costo para la banca usuaria, queda pendiente evaluar su valor como mecanismo transitorio para incentivar la incorporación de nuevos segmentos de clientes (en este caso MiPyME) a las carteras de la banca en forma sostenible<sup>28</sup>.

#### **2.4.2 Sociedades de garantía recíproca**

Las Sociedades de Garantía Recíproca, SGR<sup>29</sup>, operan en España desde 1978. Son Sociedades de tipo cooperativo y sin ánimo de lucro, en las cuales los socios se garantizan mutuamente, apoyados por el estado, el cual aporta a la constitución de un “fondo de provisiones técnicas” (que actualmente se incorpora al patrimonio de cada SGR). Las SGR pertenecen hoy al sistema financiero y brindan a la banca un aval del 100% sobre los créditos otorgados a sus miembros, previa realización de una evaluación y, en algunos casos, del otorgamiento de garantías por parte del avalado a la SGR. Su principal ventaja radica en el conocimiento tanto de la rama de actividad como de las empresas avaladas.

El esquema de supervisión garantiza que las Sociedades de Garantía Recíproca actúen bajo un régimen de disciplina financiera que a su vez redundará en la solvencia del sistema. Es especialmente destacable en este contexto el efecto de la supervisión por parte del Banco de España, así como de la estructura de Reafianzamiento a través de CERSA y del Fondo Europeo de Inversiones.

Para poder operar, una SGR tiene que tener un capital mínimo de 2.5 millones de Euros y 150 socios.

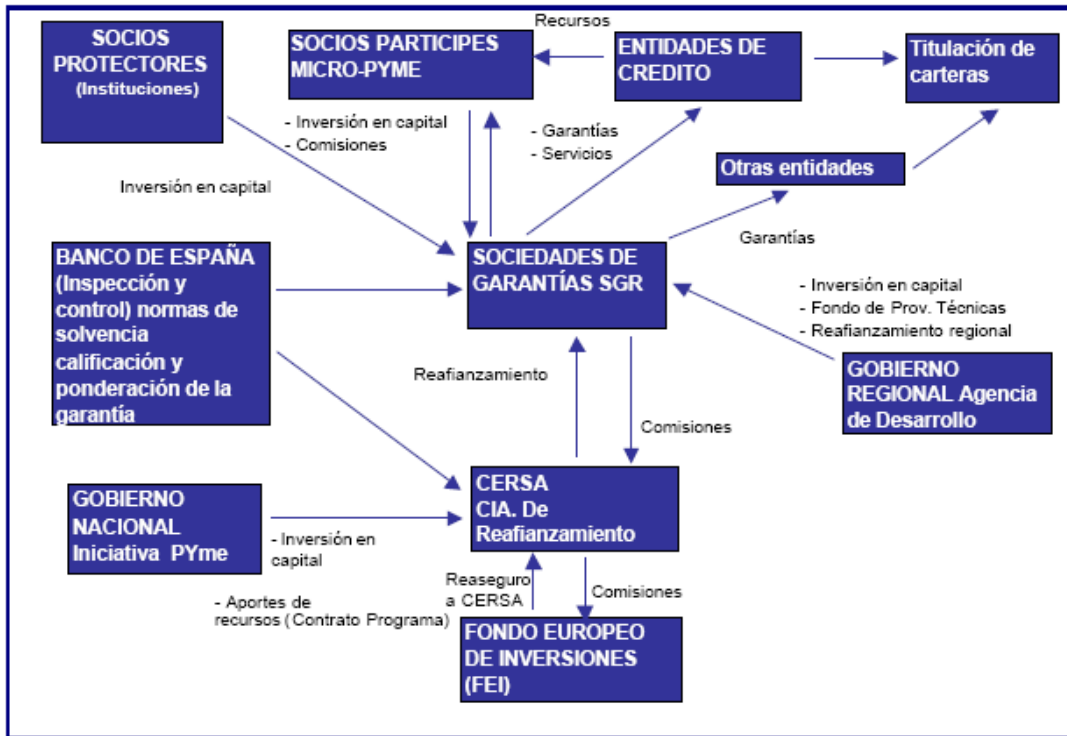
---

<sup>28</sup> Ver Llisterri, Juan J : Alternativas operativas de sistemas de garantías de crédito para la mipyme , en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=968364>

<sup>29</sup> Ver: CESGAR (Confederación Española de Garantías Recíprocas) : <http://www.cesgar.es/index2.htm>

## Gráfico 10: Esquema del Sistema de Garantías Recíprocas en España

El esquema del sistema de garantías español es el siguiente:



Fuente: CESGAR

El siguiente esquema presenta el proceso para el otorgamiento de un aval por parte de una SGR

## Gráfico 11: Proceso de otorgamiento de aval por una SGR



Fuente: CESGAR

Según diversos estudios, se considera que la principal ventaja de operar con una SGR es para sus socios el menor costo de los créditos, al tener que pagar por éstos las tasas y tarifas que aplican a los clientes corporativos más las tasas y comisiones que paga a la SGR. A cambio de la garantía recibida, la PYME, por su parte, tiene la obligación de adquirir una cuota social de la SGR, que pasa a formar parte de sus recursos propios.

El socio asume por el otorgamiento de una garantía los siguientes costos:

Depósito aportación a capital de la SGR: 1% del monto del crédito, reembolsable

Costo de evaluación: 0.5% del crédito (una sola vez, no reembolsable)

Costo anual: 1% - 1.5% no reembolsable

Las SGR's pueden solicitar garantías colaterales a la empresa socio para presentarlas en las operación de aval ante la entidad de crédito. Se admiten todas las ajustadas a derecho. En el año 1999 las operaciones con garantía real suponían un 33% de los casos, con garantía personal en un 42 % de los casos y sin garantía alguna en el 25 % de los casos.

Aparte de las menores tasas de interés, las S.G.R. proporcionan a las PYME, entre otros, los siguientes beneficios:

- Posibilitar el acceso a la financiación para aquellas empresas que por falta de garantías no podrían obtenerla.
- Obtienen el aval siempre que el proyecto sea viable en su conjunto a juicio del equipo que analiza el mismo.

- Dispondrán de asesoramiento de expertos a través del análisis, evaluación y consejo sobre el proyecto de inversión que la pequeña empresa va a emprender.
- El estudio de riesgo realizado por la SGR para evaluar la concesión del aval no sólo se limita a aceptar o rechazar su concesión, sino que también se utiliza para proponer alternativas financieras mejor adaptadas a las necesidades de la PYME.

Las SGR han sido particularmente exitosas en los financiamientos a empresas pequeñas por montos y plazos medios (monto promedio: 67,000 Euros, plazo promedio 5 años, plazo máximo 12 años). El riesgo vivo (cantidades pendientes de amortizar) del conjunto de las SGR alcanzó a finales de 2006 los 4.826 millones de € distribuidos entre más de 85,000 socios. El capital social de las SGR ascendía a alrededor de 260 millones de Euros, que eran fortalecidos por una cifra ligeramente mayor en apoyos estatales a los fondos de provisiones técnicas.

El informe del Banco de España sobre el sector de las SGR's en 1999 indica que el ratio de los activos y avales dudosos con respecto al riesgo total era del 3.9%, con un descenso de 1,3% respecto al año anterior. Si no tenemos en cuenta las SGR's en saneamiento esta ratio era del 3% y descontando el re-aval se quedaba en el 2.6%.

No obstante la calidad del esquema, cabe destacar que su penetración en España es relativamente baja. Dependiendo del denominador que se escoja, el sistema de las SGR español garantizaba después de más de 20 años de operación tan sólo el 2.6% de las 2.5 millones de empresas que operaban en España en 1999 ó poco más del 6% de las empresas con uno o más empleados, con un fuerte enfoque en los sectores industriales, comerciales y de servicios (tan sólo el 2% de las garantías fueron otorgados a empresas del sector primario).

### **2.4.3 Experiencias relacionadas con el fomento a las “transacciones aseguradas” (secured transactions)**

Diversos sistemas financieros contemplan el otorgamiento de bienes y derechos como colateral para el acceso a un financiamiento. Dicho colateral o garantía facilita el otorgamiento al dar al acreedor una señal clara de la voluntad de pago del cliente, de su acumulación histórica y se constituye, en especial en el caso de créditos por montos y plazos mayores, en una fuente alterna de pago. Aun en el caso de créditos por montos menores, la existencia de garantías facilita su concesión ya que puede sustituir un proceso de evaluación que puede resultar especialmente oneroso de vista a los posibles rendimientos de un crédito pequeño.

Para poder ser efectivas, es importante que las transacciones de crédito con garantías se puedan realizar en un entorno en el que:

- a) Sea relativamente fácil constatar la propiedad de un bien;
- b) Sea fácil constatar la existencia de gravámenes previos sobre un bien;
- c) Sea fácil establecer y registrar un gravamen;
- d) Existan procedimientos ágiles para la ejecución de un bien dado en garantía en caso de un incumplimiento del cliente debidamente respaldado.

La existencia de registros computarizados y eficientes facilita en gran medida el establecimiento, registro y verificación de las garantías, reduciendo considerablemente los tiempos y costos para la tramitación de los créditos. Aparte del esquema de garantías

muebles, que se mencionara arriba, es destacable el sistema de registro catastral que opera hoy día en Costa Rica<sup>30</sup>. Las empresas legalmente constituidas e inscritas en el sistema pueden realizar consultas vía internet sobre:

- a) La superficie, linderos y propietario de cualquier propiedad;
- b) Su valor catastral; y
- c) La existencia de gravámenes y su orden de prioridad.

Existen diversas experiencias de introducción / reforma a sistemas de garantías muebles que permiten ampliar la oferta de crédito a una amplia gama de micro y pequeñas empresas y que tendría igualmente relevancia para los productores agropecuarios. En Rumania se llevó a cabo una reforma de este tipo en el año 2000, cuyo costo fue menor a un millón de dólares, incluyendo el diseño de la Ley en cuestión la elaboración de material de apoyo y la programación y equipamiento del sistema de registro. En el año 2004, el registro de garantías reportaba hacia septiembre ya alrededor de 190,000 contratos de crédito nuevos para los nueve meses del año, con una clara tendencia creciente. El número total de registros, incluyendo cancelaciones de registros existentes por pago de la deuda, pre-annotaciones, etc. para el mismo periodo ascendía a 618,000<sup>31</sup>.

Según el reporte del Banco Mundial sobre el acceso a financiamiento que se encuentra en preparación (Policy Research Report 2007) las mejoras a los sistemas judiciales son cruciales, como lo demuestra el ejemplo de India. En dicho país, la introducción de un nuevo procedimiento para la ejecución de prendas, que obvia procedimientos judiciales disfuncionales, y que fuera introducido en la década de 1990 resultó en una mejora considerable de la calidad de las carteras y, según lo reportado por Visaria (2006), en una reducción de las tasas de interés en contratos para créditos nuevos en 1% a 2% como resultado de una nueva composición de las carteras de crédito.

## **2.5 Burós de crédito**

La operación de burós de crédito con informaciones confiables (positivas y negativas) sobre las historias de crédito de los individuos y las empresas conlleva una serie de ventajas para los oferentes de servicios, entre los que destacan la reducción de los costos para el análisis crediticio, la agilización de los procesos de decisión, al poder ser automatizadas y un efecto facilitador sobre la recuperación de los créditos en mora, en tanto los clientes conozcan y valoren el efecto de un registro negativo en su respectivo historial crediticio.

Mientras que estas ventajas son evidentes, los clientes se pueden beneficiar igualmente de la operación de los burós de crédito, si estos son utilizados por varias entidades, al permitirles mejorar las condiciones de los financiamientos (si establecen un buen historial), al grado de facilitar el acceso a financiamientos sin colateral. Adicionalmente, los clientes con historial en uno o varios burós de crédito dejan de depender de un solo

---

<sup>30</sup> El sistema de garantías hipotecarias en aquel país tiene además un instrumento novedoso que es la emisión de cédulas hipotecarias abiertas contra una propiedad. Estas cédulas son portables y pueden emplearlas como aval o garantía a cualquier acreedor que las acepte y tenga el conocimiento para poder ponerles un valor.

<sup>31</sup> Ver: CEAL: Chavez, Rodrigo, Fleisig y De la Peña: Secured Transactions Reform: Early Results from Romania, Septiembre 2004

acreedor, al volverse transparente su calidad de cliente para una amplia gama de instituciones que por ende buscarán mejorar sus condiciones en mercados competidos.

Desde una perspectiva de sistema financiero, los burós de crédito facilitan la medición del riesgo agregado de diferentes instituciones y segmentos, contribuyendo con ello a un mejor monitoreo del riesgo existente en el sistema en diferentes coyunturas. Adicionalmente contribuyen a disminuir el riesgo de un sobreendeudamiento masivo al facilitar prácticas responsables en el otorgamiento crediticio<sup>32</sup>.

Según las experiencias observadas en distintos países, el IFC constata que la incorporación de información de una amplia variedad de fuentes (bancos, otras entidades financieras y entidades comerciales) a dichos burós, conlleva un beneficio significativo en a) reducir los costos de riesgo de las entidades y b) ampliar el acceso, en especial para los clientes de créditos por montos menores, independientemente de su fuente de ingresos.

## ***2.6 Financiamientos de largo plazo***

En cuanto al otorgamiento de financiamientos de inversión y de largo plazo, las experiencias internacionales<sup>33</sup> indican que este tipo de créditos solo pueden ser otorgados por entidades financieras maduras, con capacidad para captar recursos de largo plazo y para gestionar los mayores riesgos que implican montos y plazos mayores. Dicho tipo de financiamientos requieren de tecnologías financieras especiales que evalúen, adicionalmente a los flujos de retorno de las inversiones a financiar, la capacidad de pago de las empresas, la calidad de su gestión y su estabilidad en el tiempo. A mayor monto, los requerimientos de evaluación y de garantías aumentan. Las entidades que ofrecen financiamiento a largo plazo requieren de garantías hipotecarias que puedan ser ejecutadas, especialmente cuando se trata de montos y plazos mayores. Cuando se utilizan garantías alternas (en créditos de monto y plazo menor), esto por lo general conlleva una mayor tasa de interés. Los principales productos financieros para el financiamiento de largo plazo son: créditos; leasing e inversiones de capital de riesgo.

Los financiamientos a los segmentos de menores ingresos requieren igualmente de tecnologías de crédito adecuadas que contemplen: a) financiamientos de libre disponibilidad que faciliten el financiamiento de una amplia gama de actividades económicas, b) garantías de fácil constitución, c) bajos costos de transacción para los clientes y d) un nivel de requisitos accesible, entre otras.

## ***2.7 Experiencias de instituciones específicas***

Los siguientes dos bancos se destacan por la tecnología de crédito empleada, así como por su desempeño en términos de su penetración hacia los segmentos rurales / agropecuarios de bajos ingresos y su sostenibilidad:

Banco Agrícola de Tailandia: Este banco estatal atiende a alrededor de 4 millones de productores agropecuarios y agroindustrias con una tecnología de crédito que usa garantías grupales y personales en los créditos de menor cuantía e hipotecarias en créditos para

---

<sup>32</sup> Ver: Credit bureau knowledge guide de IFC [http://www.ifc.org/ifcext/gfm.nsf/AttachmentsByTitle/FI-CB-KnowledgeGuide/\\$FILE/FI-CB-KnowledgeGuide.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/gfm.nsf/AttachmentsByTitle/FI-CB-KnowledgeGuide/$FILE/FI-CB-KnowledgeGuide.pdf)

<sup>33</sup> [http://www.fao.org/AG/ags/subjects/en/ruralfinance/pdf/Afr7\\_E.pdf](http://www.fao.org/AG/ags/subjects/en/ruralfinance/pdf/Afr7_E.pdf)

inversión<sup>34</sup>. El BAAC de Tailandia ha sido capaz de mantener con índices de morosidad que no superaron el 15% en las épocas de crisis financiera de aquel país<sup>35</sup>.

Banco ProCredit El Salvador: Este banco privado atiende exitosamente tanto a los pequeños productores agropecuarios y microempresas rurales como a empresas agropecuarias de mediana dimensión con créditos para capital de trabajo e inversión<sup>36</sup>. Su cartera rural y agropecuaria ha mantenido en un lapso de varios años indicadores muy similares de riesgo (morosidad y castigos de cartera) a aquellos observados en sus carteras urbanas (alrededor de 3% y 1 % respectivamente). Los efectos de condiciones climatológicas y de mercado adversas que han afectado los ingresos de sus clientes agropecuarios no han afectado la calidad de su cartera agropecuaria más que temporalmente, dada la diversificación de los ingresos de este tipo de clientes. El factor de riesgo más importante para sus carteras agropecuarias y rurales ha sido, contrario a lo que se podría esperar, el riesgo de fraude y no aquel relacionado a las condiciones agropecuarias.

Banrural, Guatemala: Este banco surgió a partir de la transformación del “Banco Nacional de Desarrollo Agrícola”, BANDESA de un banco público a una entidad de capital mixto<sup>37</sup>, en la que el estado mantiene el 30% de las acciones, siendo el capital remanente propiedad de cooperativas de productores, asociaciones indígenas, el propio sindicato del Banco y otros. Es destacable la forma en que se realizó la transformación de dicho banco en 1998, ya que su realización se llevó a cabo con el consenso y activa participación de los principales grupos afectados por la misma. El acierto en este aspecto, así como la visión conjunta de mercado de los directores y gerencia de la entidad llevó a la constitución de una de las entidades que presentan hoy día mayor solidez en el sistema regulado de Guatemala, manteniendo un claro enfoque hacia los clientes en el área rural. Al 31 de diciembre del 2006, Banrural atendía a 233,000 clientes con una cartera de alrededor de mil millones de dólares, de la cual solamente el 1.6% mostraba atrasos mayores a 30 días. Durante el año 2006 Banrural canalizó el 37% de las remesas a través de sus más de 300 agencias (cuyo servicio es complementado por 900 cajeros automáticos) a la vez que generó un retorno sobre activos del orden de 0.9%.

## 2.8 Esquemas de corresponsales no bancarios

En Brasil, Perú y, más recientemente en Colombia se han establecido esquemas de corresponsales no bancarios, mediante el cual los intermediarios regulados brindan servicios a la población. En estos esquemas, empresas que no pertenecen al sector financiero formal (comercios, farmacias, gasolineras, etc.) brindan servicios financieros a la población por cuenta y orden de entidades financieras reguladas, recibiendo por ello en la mayoría de los casos una compensación. Las ventajas del sistema para los participantes son múltiples:

- La banca incrementa el número de sus puntos de venta teniendo que incurrir en bajos costos de instalación (en Perú el costo estimado de una sucursal bancaria asciende a US\$ 200.000, mientras que el de un Corresponsal no Bancario, CNB, es

<sup>34</sup> [http://www.nafri.org.la/05\\_news/workshops/rubber/Presentations/day3/sess7\\_02\\_BAAC.pdf](http://www.nafri.org.la/05_news/workshops/rubber/Presentations/day3/sess7_02_BAAC.pdf)

<sup>35</sup> De hecho, esta entidad registró el mayor índice de mora a raíz de un programa de refinanciamientos forzados que le fuera impuesto por el gobierno a inicios de la presente década.

<sup>36</sup> [http://www.fao.org/ag/rurfinconference/docs/papers\\_theme\\_3/introducing\\_rural\\_finance.pdf](http://www.fao.org/ag/rurfinconference/docs/papers_theme_3/introducing_rural_finance.pdf)

<sup>37</sup> Ver el artículo de Noel Gramajo, en: [http://www.basis.wisc.edu/live/rfc/cs\\_05b.pdf](http://www.basis.wisc.edu/live/rfc/cs_05b.pdf)



de US\$ 5.000) y administración (las sucursales representan un costo fijo elevado y constante para personal, mantenimiento de instalaciones, suministros etc., mientras que los CNB son remunerados normalmente por transacción o con un pago mensual fijo relativamente modesto);

- Los corresponsales logran una nueva fuente de ingreso por comisiones a la vez que incrementan el volumen de tráfico en sus negocios, mismo que contribuye a un incremento en sus ventas;
- Los clientes obtienen un acceso mucho más cercano a sus hogares o lugares de empleo, disminuyendo con ello los costos para realizar sus transacciones. Esta ventaja es especialmente destacable para las zonas rurales con una mayor dispersión geográfica de la población. Adicionalmente, los clientes no tienen que acudir a un banco para realizar sus transacciones, factor que facilita el acceso por parte de los clientes de menores ingresos por la distancia que perciben con respecto a las oficinas bancarias tradicionales.

Los principales servicios que ofrecen los corresponsales (por orden de importancia de uso son):

- Recepción de pagos de servicios (luz, agua, etc.), que llegan a representar el 80% de las operaciones en Brasil
- Retiros de cuenta (8 de las operaciones)
- Depósitos (5% de las operaciones)
- Consultas de saldos
- Expedición de estados de cuenta
- Las operaciones de crédito mantienen una operación marginal del 1%

A introducción de esquemas de este tipo requiere de la definición de una norma legal adecuada que brinde seguridad a las partes y que cumpla con las normas vigentes con respecto al lavado de dinero y operaciones sospechosas<sup>38</sup>. Dicha norma tiene que establecer por lo menos:

- el tipo de operaciones permitidas a ser realizadas por los corresponsales y requisitos de identificación de los clientes;
- las características mínimas que tienen que tener los establecimientos de los corresponsales con respecto a seguridad (normalmente mínimas);
- la infraestructura de comunicaciones (normalmente los corresponsales tienen que poder efectuar operaciones en línea);
- las acciones a tomar en caso de fallas en el sistema de comunicaciones o de otras contingencias;
- la responsabilidad de las entidades financieras con respecto a las operaciones realizadas por los clientes en las instalaciones de los corresponsales (especialmente importante para la recepción de pagos y ahorros);
- el contenido mínimo de los contratos entre corresponsales y entidades financieras (transparencia al cliente, remuneración de servicios, horario, manejo del riesgo que implica el manejo de dinero por el corresponsal, incluyendo montos máximos que el corresponsal puede adeudar a la entidad financiera, etc.).

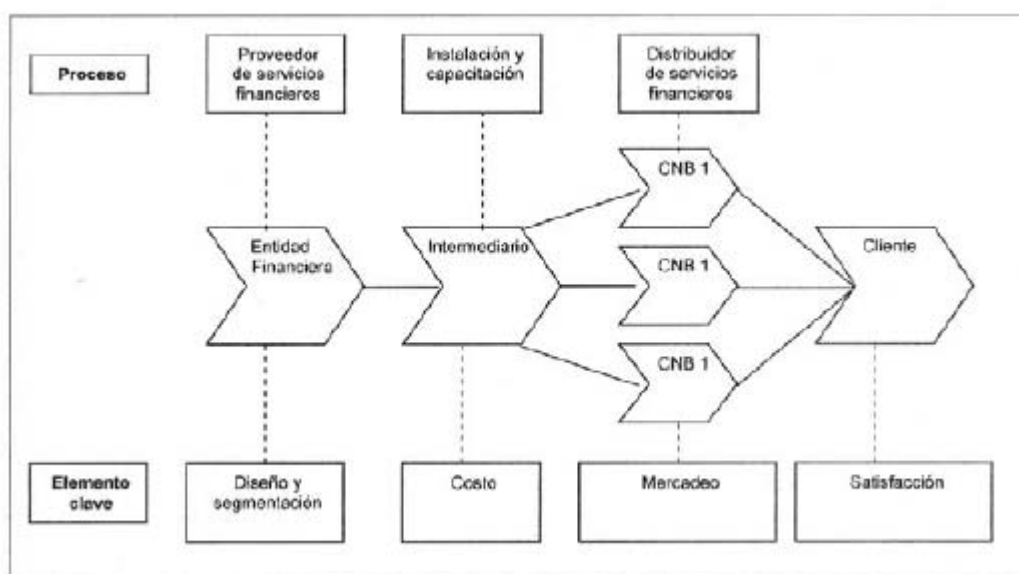
---

<sup>38</sup> Ver la legislación de Colombia en la materia.

La instalación de un sistema de corresponsales requiere de una importante inversión en tecnología informática y de comunicaciones. Esta inversión ha impulsado el surgimiento de proveedores intermediarios que se encargan de proveer (en venta o renta) el equipo necesario para la realización de las transacciones. En Colombia, por ejemplo, tanto VISA como Mastercard asumen este rol al lado de proveedores con una orientación más tecnológica. No obstante lo anterior, existen a la par entidades financieras que han desarrollado una plataforma propia para este fin (por ejemplo la Caixa y el Banco Popular en Brasil).

El siguiente cuadro presenta el funcionamiento del modelo empleando un proveedor intermediario:

**Gráfico 12:** Esquema de corresponsales no bancarios con proveedor tecnológico



Fuente: Ampliación del acceso a servicios financieros mediante corresponsales no bancarios, la experiencia de Brasil y Perú, Ana María Prieto Ariza, ASOBANCARIA Colombia, 2006.

El modelo brasileño es considerado el más exitoso en América Latina<sup>39</sup>:

- En Junio del 2005 se reportaba la existencia de 40,000 CNB, en el agregado, Brasil tiene hoy más de 90 mil puntos de atención de servicios financieros (comparado con alrededor de 11,000 en México)
- Se estima que en los últimos cinco años este servicio ha beneficiado a 40 millones de personas que viven en zonas apartadas de Brasil y no registraban relación financiera con el sector bancario.
- Gracias a los CNB, todos los municipios del Brasil cuentan desde el año 2002 con un punto de servicio financiero. En 1999, 1,679 municipios no contaban con acceso a dichos servicios.
- Los CNB han ido ganando importancia en el sistema: En 2000 las agencias tradicionales representaban el 30% del total de la red y los CNB participaban con el 25,4% en la misma. En 2005, en cambio, más de la mitad de la red de atención

<sup>39</sup> Las siguientes aportaciones fueron adaptadas de: Ampliación del acceso a servicios financieros mediante corresponsales no bancarios, la experiencia de Brasil y Perú, Ana María Prieto Ariza, ASOBANCARIA Colombia, 2006

bancaria tiene lugar a través de los CNB (56,1%) y sólo el 14,1% corresponde a las oficinas tradicionales.

- La implementación de CNB en los 2.000 municipios de menor tamaño del país benefició a más de once millones de personas que, en otras condiciones, tenían que recorrer entre 6 y 232 km de distancia para realizar operaciones financieras o pagar las facturas de servicios públicos. Para el 2007 la Caixa espera haber reducido a 2 km la distancia máxima entre el cliente y el corresponsal.

En la literatura especializada se señalan cinco características de la situación económica, social y política de Brasil, que dan sustento al importante desarrollo que ha tenido el modelo de CNB en ese país:

- La primera es el avance tecnológico del sector bancario en los últimos años, que ha permitido la implementación de novedosos canales de distribución.
- La segunda es el impulso que le ha dado el gobierno brasileño a la construcción de un sistema financiero incluyente, por medio de un conjunto de medidas y políticas tendientes a propiciar un entorno regulatorio y macroeconómico adecuado.
- La tercera hace referencia a la estricta normativa de horarios y salarios de los trabajadores del sistema financiero brasileño, que ha encarecido la apertura de oficinas bancarias tradicionales, especialmente en zonas rurales.
- La cuarta es la elevada demanda de servicios financieros por parte de la población brasileña de bajos ingresos. De acuerdo con una encuesta efectuada por el Banco Mundial en 2002, el 57% de la población urbana mayor de 18 años no tenía una cuenta bancaria y dos de cada tres personas manifestaron interés en abrir una.
- La quinta y última está relacionada con la extensa dimensión geográfica y la alta dispersión de la población. Actualmente Brasil cuenta con un total de 5.561 municipios, de los cuales el 25% (1.382 municipios) tiene menos de 5.000 habitantes, lo cual en muchos casos no justifica la presencia de sucursales bancarias. Debido a la densidad poblacional y económica, el sistema financiero de ese país se ha concentrado en algunas ciudades, en particular en la región sureste de Brasil.

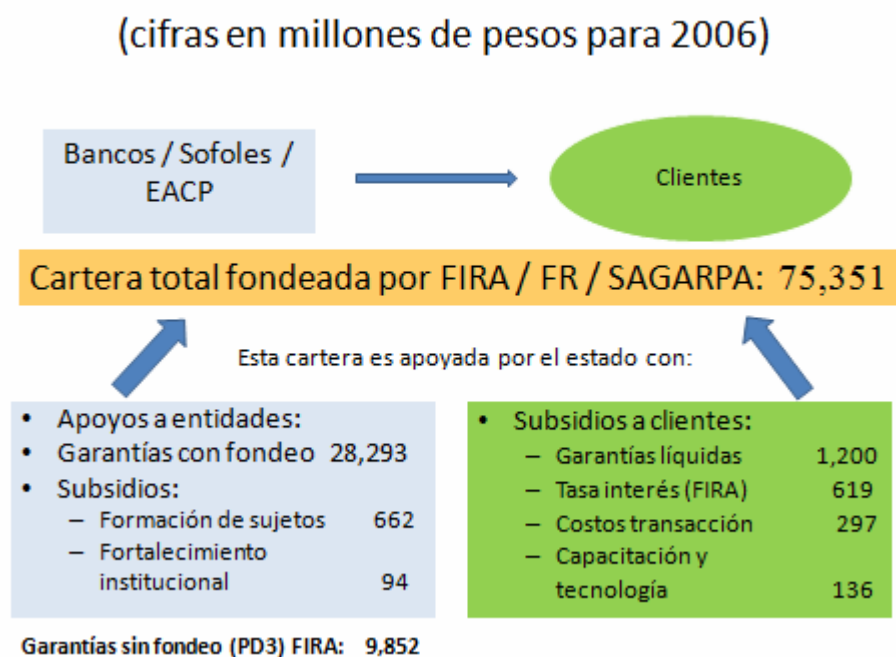
Gran parte del éxito del modelo de CNB de Brasil se atribuye a la existencia de servicios financieros diseñados especialmente para satisfacer las necesidades de las poblaciones de bajos ingresos y no bancarizadas (Cuentas de ahorro básicas).

Principales riesgos: a) Manejo de efectivo por el agente, especialmente su capacidad para entregar efectivo a los clientes; b) el riesgo que los recursos depositados en el agente con sean transferidos al banco; c) riesgo de robos y fraudes y d) riesgo de reputación para el banco, si el corresponsal no tiene un aspecto acorde o si su servicio deja de desear → crucial importancia de una selección cuidadosa de los agentes por parte los bancos, así como de una capacitación y seguimientos estrechos.

### 3 Fomento a los servicios financieros rurales por parte del Gobierno Federal

La estructura pública de apoyos al financiamiento al sector agropecuario y rural es amplia por el número de organizaciones y la variedad de mecanismos. Las dos principales agencias del gobierno son los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) y Financiera Rural, ambas entidades de banca de desarrollo. La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y Alimentación (SAGARPA) cuenta con diversos programas de apoyo a las estructuras de financiamiento. Además existen otras entidades y programas dentro de las secretarías de estado que están relacionados al financiamiento o al sistema financiero agropecuario y al rural. La siguiente lámina brinda una visión de conjunto de dichos apoyos:

**Gráfico 13:** Participación del estado mexicano en el financiamiento rural / agropecuario



**Fuente:** Elaboración propia con datos de las entidades

Nota: el cuadro 13 brinda un detalle sobre la composición de los diferentes montos

En esta sección analizaremos la estructura pública de entidades y programas de apoyo, algunas de las características recientes y los problemas que enfrenta<sup>40</sup>. Se presentan las principales instituciones y programas públicos de fomento al financiamiento rural para analizar posteriormente en detalle y en forma comparativa los diferentes programas de a) garantías líquidas, b) subsidios a los costos de transacción de beneficiarios e instituciones y c) fortalecimiento institucional.

<sup>40</sup> Esta sección está basada en información obtenida de las propias entidades y programas. Prácticamente no existen referencias que describen la estructura del sistema. De las que existen, una descripción de entidades y programas se encuentra en el estudio del ITAM (2004); un reporte breve, pero completo es Deugd, M., I. Villalobos, P. Vuskovic, 2006; para una revisión histórica de FIRA ver Del Angel, G., 2005.

En los últimos quince años ha habido una transformación sustancial en las entidades que funcionan como banca de desarrollo del sector agropecuario. En primer lugar, las entidades se han rediseñado con el propósito de buscar su sustentabilidad económica y financiera. Los resultados en esta dirección han sido satisfactorios. Tanto FIRA como Financiera Rural han modificado su operación y políticas en esa dirección. Agroasemex, entidad dedicada al reaseguro al sector, y FOCIR, entidad de capital de riesgo, también han mostrado resultados satisfactorios.

Por otra parte, las entidades de banca de desarrollo también han logrado reducir el riesgo global del sistema. Esto ha sido resultado de una operación con criterios prudenciales más estrictos, mayor empleo de estrategias de ingeniería financiera y mejor administración del riesgo. Estas entidades también han experimentado una nueva ola de profesionalización en los últimos años. No obstante, quedan problemas pendientes. En primer lugar, como resultado de lo anterior las entidades han operado con criterios que las han hecho más adversas al riesgo. En segundo lugar, no está claro cuándo una entidad pública de fomento debe dejar al mercado, y en ese sentido los incentivos no están claros para las propias instituciones.

En el caso de los programas de apoyo de las distintas secretarías de estado, los más importantes pertenecen a la SAGARPA. Este andamiaje público se caracteriza por una multiplicidad de programas. Es sabida la necesidad, en sí misma, de los apoyos públicos. También de que algunos apoyos han mostrado su eficacia. Pero también es sabido que algunos apoyos más que apoyar estructuras de financiamiento se convierten en transferencias. En ese sentido, no está claro en qué medida muchos programas generan distorsiones de mercado.

En el caso de los programas que contribuyen a la formación de sujetos de crédito, así como al fortalecimiento institucional, éstos son relevantes por el impacto que se espera tengan en la mejora del sistema financiero rural. No obstante, mientras no haya una línea de separación clara entre lo que es un apoyo a una estructura de financiamiento y lo que es una transferencia, este tipo de programas no contribuirán a un mejor sistema financiero rural.

Además de su multiplicidad, el principal problema de los programas públicos es el bajo nivel de coordinación que existe entre ellos, así como con programas públicos sectorizados en distintas áreas, entidades de desarrollo y apoyos de otros niveles de gobierno (estatal, municipal). Esto genera duplicidades entre programas, incrementa las distorsiones, hace opaca la calidad de la cartera, y genera incentivos inadecuados a los beneficiarios. Más adelante haremos hincapié en algunos puntos precisos de los problemas de coordinación entre programas. En el caso de los programas de SAGARPA también surgen problemas de coordinación por la diferencia entre los programas que asignan recursos, y los programas y entidades que los operan. La necesidad de cumplir con ciertas metas por programa, competencia entre entidades, la interacción poco sistemática entre distintas áreas y niveles de gobierno, así como la constitución de distintos grupos beneficiados a modo de *stakeholders* de los programas y entidades son algunos de los factores, aparentemente inevitables, que contribuyen a los problemas de coordinación.

Si bien la coordinación inter-sectorial e inter-institucional del sector público mexicano (en general) siempre ha presentado dificultades, y esto ha sido una constante dentro de las

recomendaciones que se suelen darse, es un problema aún no resuelto en su totalidad. A pesar de que esta recomendación se observa ya en análisis hechos al menos desde hace 20 años, consideramos que no es oficioso insistir en ello.

A continuación mostramos dos cuadros que presentan los servicios otorgados a través de lo apoyos públicos, así como un desglose de principales apoyos públicos a mecanismos de financiamiento y a infraestructura financiera. También mostramos la incidencia principal de los servicios que se ofrecen, en términos del principal problema de mercado que se busca resolver, el principal tipo de productor beneficiado, y la principal área de incidencia, ya sea la producción, transformación y comercialización agropecuaria, o la economía rural en general.

**Cuadro 11: Servicios de los principales apoyos públicos**

	Servicios y apoyos a clientes y sus empresas									Servicios y apoyos a intermediarios						
	Crédito directo	Crédito por conducto de organizaciones y empresas agroindustriales	Capital de riesgo	Subsidio a inversiones	Subsidio garantías líquidas	Subsidio a clientes: tasas de interés	Subsidio a clientes: costos de transacción de créditos	Manejo de riesgo por clientes: seguros contra riesgos climáticos y de producción	Manejo de riesgo por clientes: cobertura de precios	Crédito a intermediarios regulados	Crédito a intermediarios no regulados	Subsidio a intermediarios: tasa de interés	Subsidio a intermediarios: costos de operación	Subsidios a intermediarios: fortalecimiento institucional	Manejo de riesgo por intermediarios: Garantías crediticias	Manejo de riesgo por intermediarios: Garantías líquidas
<b>Sector:</b>																
<b>SHCP</b>																
FIRA						X			X		X	X	X	X		
Financiera Rural	X	X			X		X			X			X			
FOCIR			X													
AGROASEMEX							X									
<b>Sector:</b>																
<b>SAGARPA</b>																
FIRCO-PAASFIR					X		X									X
FOMAGRO - Agronegocios				X	X											
FOMAGRO – PROMAF					X		X									X
ASERCA					X			X								X
PATMIR													X			
<b>Otros:</b>																
Gobiernos de los estados			X	X	X		X									X

Fuente: Elaboración propia a partir de información de las entidades

**Cuadro 12: Principales Apoyos Públicos a Mecanismos de Financiamiento y a Infraestructura Financiera**

	Principales Entidades y Programas			Incidencia más relevante		
	Sectorizado en la Secretaría de Hacienda	Sectorizado en la SAGARPA	Sectorizados en otras áreas del Gobierno	Principal Problema de mercado	Principal Tipo de productor	Principal Área Económica
<b>I. Oferta de Financiamiento</b>						
Crédito directo (primer piso)	Financiera Rural			1, 2	Abierto	A
Crédito canalizado por terceros						
a- Crédito de segundo piso tradicional: Banca múltiple y Sofoles	FIRA			1	Abierto	A
b- Crédito de segundo piso canalizado por dispersores * (tercer piso)	FIRA			1, 2	Abierto	A
c- Crédito a través de Intermediarios Financieros Regulados, no regulados y dispersores *	Financiera Rural		PRONAFIM (Economía)	1, 2	PD1 y PD2	A y B
Subsidio de tasas de interés a intermediarios	FIRA			1	Abierto	A
Subsidio a inversiones		PROSAP, PIASRE, FOMAGRO, FIFONAFE	FONAES (Economía), PROMUSAG (Ref.Agraria), Gob. de los Estados	1	Abierto	A y B
<b>II. Oferta de Instrumentos</b>						
Oferta de garantías de crédito	FIRA			3, 4, 5, 7	Abierto	A
Subsidio a Seguros y Reaseguro	AGROASEMEX	FAPRACC (apoyo expost para contingencias climatológicas)		3	Abierto	A
Capital de riesgo y deuda convertible	FOCIR			3	PD2 y PD3	A
Coberturas de precios		ASERCA, PROMAF		5	Abierto	A

...continúa...

<b>III. Apoyos para el Fortalecimiento Institucional de Intermediarios Financieros</b>						
Formación y Fortalecimiento Institucional, Reducción de Costos de Transacción	FIRA, FINANCIERA RURAL	PAASFIR, PATMIR	PRONAFIM-FOMMUR	2	Abierto	A y B
Apoyo para costos de operación	FIRA, FINANCIERA RURAL	PATMIR		2	Abierto	A y B
<b>IV. Apoyos a la Constitución y Desarrollo de Sujetos de Crédito</b>						
Garantías Líquidas	Financiera Rural	PAASFIR, FOMAGRO: PROMAF, FONAMU, ASERCA. Otros: PROSAP, Apoyos a la Competitividad	Gobiernos de los Estados	6	Abierto	A
Reducción de costos de transacción de los sujetos de crédito	FIRA			2	Abierto	A y B
Fortalecimiento a la viabilidad financiera de los sujetos de crédito: mejoras a las capacidades tecnológicas, empresariales y comerciales de productores	FIRA, Financiera Rural, FOCIR	PAASFIR, PROSAP, FOMAGRO, PROMOAGRO, Alianza para el Campo, Apoyos a la Competitividad, PIASRE, PROMUSAG, PROFEMOR		2, 7	Abierto	A
Apoyos para el Desarrollo de Mecanismos de Ahorro	BANSEFI	PATMIR		1, 2, 3	PD1 y PD2	B

**Fuente: Elaboración propia con información de las entidades, de SHCP y de SAGARPA.**

\* Dispersores: Agentes Procrea, Parafinancieras, agrupaciones de productores autorizadas para dispersar financiamiento; Intermediarios Financieros Regulados y No Regulados: Entidades de Ahorro y Crédito Popular, Sofomes, intermediarios en proceso de regulación.

La clasificación siguiente es a criterio de los autores:

Principales problemas de mercado que se busca atenuar: 1- Complemento a una limitada oferta privada o sustitución en su ausencia; 2- Problemas de accesibilidad al sistema financiero; 3- Mercado poco desarrollado o ausencia de mercado del instrumento; 4- Problema de administración de riesgo: diversificación y cobertura; 5- Problema de administración de riesgo: control de riesgo de mercado; 6- Problema de administración de riesgo: formación de colateral propio del sujeto de crédito; 7- Problema de administración de riesgo: mecanismos de reducción de información asimétrica, y de control de selección adversa y riesgo moral.

Principal área económica de incidencia: A) Producción, transformación y comercialización agropecuaria; B) Economía Rural en General



El siguiente cuadro brinda una visión de conjunto de los montos ejercidos por cada una de las instituciones y dependencias citadas:

**Cuadro 13: Montos colocados / ejercidos por entidades públicas en relación con el financiamiento rural**

<u>CATEGORIA</u>	<u>INSTITUCION</u>	<u>MONTOS</u> (millones de pesos)
<b><u>Crédito (directo indirecto y segundo piso)</u></b>		
	Crédito Redescontado por FIRA	62,846.0
	Cartera de Financiera Rural	12,505.1
	Crédito de Sagarpa-PAASFIR	4,748.1
	<b>TOTAL Crédito (directo y descontado segundo piso)</b>	<b>75,351.1</b>
<b><u>Garantías de Crédito</u></b>		
	Garantías de Crédito FIRA - con fondeo	28,293.4
	Garantías de Crédito FIRA - sin fondeo	9,852.4
	<b>TOTAL Garantías de Crédito</b>	<b>38,145.8</b>
<b><u>Garantías Líquidas</u></b>		
	Financiera Rural - PAFAFR	164.0
	Sagarpa: PAASFIR-FIRCO	235.2
	Sagarpa: PROMAF	850.0
	<b>TOTAL Garantías Líquidas</b>	<b>1,249.2</b>
<b><u>Subsidios Formación de Sujetos de Crédito</u></b>		
	<b>FIRA (incluye apoyos para adopción de tecnología)</b>	
	<b>Formación de Sujetos</b>	
	Subsidios a SIEBAN	220.5
	Subsidios a PROCREA	17.3
	SIESUC	0.9
	SOFOLES	4.0
	Total - Formación de Sujetos	242.7
	<b>Fomento tecnológico y capacitación</b>	
	Subsidio para Capacitación y Fomento Tecnológico de FEGA (SATI) - Total	64.9
	Subsidio para Fomento Tecnológico FEFA (2005)	
	Capacitación	64.7
	Transferencia de Tecnología	18.7
	Total FEFA	70.9
	<b>Total SATI y FEFA</b>	<b>135.8</b>
	<b>TOTAL subsidios FIRA para formación de sujetos y tecnología</b>	<b>378.5</b>
	<b>Formación de Sujetos de Crédito (Incluye apoyos tecnológicos) Financiera Rural y SAGARPA</b>	
	Financiera Rural-PAFAFR	108.6
	Sagarpa: PAASFIR-FIRCO	11.0
	TOTAL FR y Sagarpa	419.5
	<b>TOTAL Subsidios par Formación de Sujetos (FIRA, FR, Sagarpa)</b>	<b>798.0</b>
<b><u>Subsidios para Reducción de Costos de Transacción</u></b>		
	<b>Subsidios Tasa de Interés - FIRA - Total (2005)</b>	<b>619.2</b>
	<b>Reducción de Costos de Transacción</b>	
	Financiera Rural-PAFAFR	45.0
	Sagarpa: PAASFIR-FIRCO	10.6

	<b>TOTAL</b>	<b>297.3</b>
	<b>TOTAL - Reducción costos de transacción</b>	<b>916.5</b>
<b><u>Subsidios para fortalecimiento institucional de intermediarios</u></b>		
	FIRA	3.3
	Financiera Rural-PAFAFR	19.0
	Sagarpa - PATMIR (estimado)	70.0
	<b>TOTAL Fortalecimiento intermediarios</b>	<b>92.3</b>
<b><u>TOTAL DE RECURSOS INVOLUCRADOS 2006</u></b>		<b>116,552.9</b>

Fuente: elaboración propia con base en datos de las instituciones y dependencias

La mayor parte de los programas están orientados a productores pequeños (5 a 20 Has) y medianos (20 a 60 Has). Aunque FIRA y PAASFIR también se ocupan de productores grandes (más de 60 Has), y en menor medida los hacen otros programas. Los productores micro (menos de 5 Has), quedan fuera de estos programas, y son atendidos indirectamente a través de programas como PRONAFIM, PATMIR, y los apoyos de la Secretaría de Desarrollo Social.

Consideramos que la multiplicidad de subsidios y el andamiaje de apoyos que existen debe revisarse para hacerse más eficiente. Existen traslapes entre distintos programas que ofrecen un mismo servicio y buscan resolver un mismo tipo de problema. Aún no están claras las duplicidades y traslapes que existen, así como las distorsiones que puedan generar. De las complementariedades entre distintos programas, es importante revisar cómo pueden hacerse más eficientes.

Cabe señalar que los productores organizados combinan distintos apoyos, de tal forma que las fuentes de financiamiento formal, tanto públicas como privadas, se complementan entre sí para la realización de proyectos productivos. El cuadro siguiente presenta la distribución de distintos apoyos como fuentes de financiamiento de empresas agropecuarias, de acuerdo a una encuesta del COLPOS para la evaluación del programa FOMAGRO.

#### **Cuadro 14: Fuentes de financiamiento para las empresas agropecuarias que participan en el programa FOMAGRO.**

<b>Instancia que provee financiamiento</b>	<b>Porcentaje del Total 2002-2006</b>
ALIANZA	22.33
Banca comercial con descuento FIRA	18.45
Banca comercial sin descuento FIRA	17.48
Gobierno del Estado	11.65
Apoyos de la Secretaría de Economía	6.8
FONAES	6.8
Otros programas de SAGARPA	3.88
Financiera Rural	2.91
FOCIR	1.94
ASERCA	1.94
Gobierno Municipal	0.97
Caja de ahorro	0.97
Otros	3.88
<b>Total</b>	<b>100.00</b>

Fuente: COLPOS, Encuesta en la evaluación 2005 de FOMAGRO.

A continuación se presentan primero las principales instituciones y programas públicos de apoyo y fomento al financiamiento agropecuario y rural. Se analiza con mayor énfasis los diferentes programas de garantías líquidas, subsidios a los costos de transacción de beneficiarios e instituciones, y formación de sujetos de crédito; y fortalecimiento institucional.

### ***3.1 Instituciones, Dependencias y Programas Gubernamentales***

#### **3.1.1 FIRA**

Los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura son cuatro fideicomisos públicos de fomento constituidos en 1954 por el Banco de México para otorgar crédito, garantías, capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología a los sectores agroindustrial, agropecuario, rural y pesquero. Todas estas funciones han sido desarrolladas como banca de segundo piso. En los últimos años esta entidad ha puesto mayor énfasis en la oferta de garantías de crédito, en las cuáles tiene amplia experiencia. Actualmente constituye la mayor entidad del sector y una presencia determinante para la oferta bancaria.

Sus principales funciones:

- Fondeo de segundo piso de crédito con y sin garantías de crédito.
- Oferta de garantías de crédito
- Otorgar subsidios a préstamos (aplicado a fondos, garantías y gastos administrativos de instituciones que garanticen préstamos a pequeños agricultores).
- FIRA además canaliza subsidios a tasas de interés y a formación de sujetos de crédito, además de subsidios a capacitación y tecnología.

A diciembre de 2006 FIRA contaba con un activo total de 107,483 millones de pesos. Los pasivos a diciembre de 2006 eran de 60,841 millones de pesos. En 2006 la cartera de crédito total fue de poco más de 43 mil millones de pesos, asimismo, el saldo de la cartera garantizada ascendió a 19,855.9 millones de pesos con un saldo contingente por 10,443.2 millones de pesos.

En 2005 a través de operaciones de garantía con fondeo se respaldó a 582,061 agricultores de los cuales 333,000 corresponden a pequeños productores (PD1). Dichas garantías pueden cubrir, junto con la garantía líquida colateral requerida de los pequeños agricultores, entre el 50% y el 93% del préstamo para agricultura, incrementando significativamente la disposición de las instituciones de crédito a tomar riesgos (y a relajar los requisitos y criterios para otorgarlos). Un incentivo importante para los intermediarios que utilizan las garantías de FIRA es que los préstamos cubiertos con dichas garantías tienen pocos requisitos. Recientemente, FIRA ha establecido una nueva política para la fijación de los precios de las garantías con una cobertura superior al 50% que otorga a los intermediarios, tomando como referencia los costos de riesgo de cada una de las entidades con cobertura.

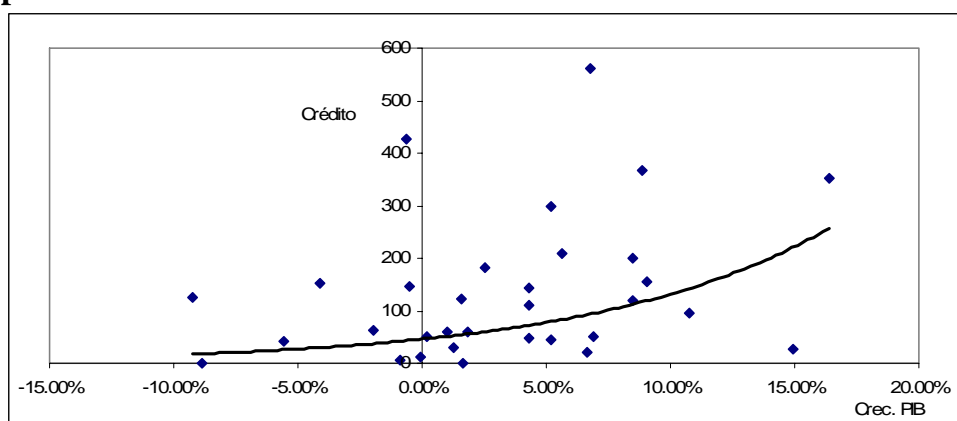
Al cierre de 2006 el saldo de la cartera de crédito representó el 40.3% de su activo, sus disponibilidades por cerca de 50 mil millones se invierten en bonos gubernamentales y similares en tanto se destinan al otorgamiento de crédito o a cubrir sus obligaciones. Los

rendimientos de dichas inversiones son a su vez la principal fuente de recursos para otorgar los diversos subsidios que otorga. En importante destacar que la capacidad de FIRA para subsidiar préstamos y garantías está disminuyendo, ya que esta comenzando a pagar los fondos originalmente aportados por Banco de México, proceso que concluirá alrededor del año 2013. Es de esperar que esta reducción de los subsidios otorgados por FIRA cause una reducción en los portafolios agrícolas de bancos y SOFOLES debido al incremento en los costos de fondeo, pero principalmente, debido a la reducción del uso de las garantías de FIRA, las cuales hacen que los bancos otorguen créditos con menores requisitos a pequeños agricultores, que si no contaran con dichas garantías. Como se verá más adelante, consideramos que esta evolución es positiva para el sistema financiero rural mexicano, ya que con ello se elimina una de las principales distorsiones en el mercado así como dos instrumentos de dudosa efectividad para incrementar sosteniblemente la oferta de crédito así como para reducir el costo al usuario final.

Por otra parte, en 2005 la canalización de subsidios a tasas de interés, formación de sujetos de crédito, y desarrollo tecnológico de empresas fue de 1,094.4 millones de pesos.

La entidad ha logrado convertirse en una entidad sustentable gracias a la cantidad de capital con la que cuenta, un enfoque claro hacia operaciones sustentables, y mejor administración del riesgo. Es posible afirmar que la canalización del financiamiento de FIRA ha seguido un criterio de sustentabilidad financiera ya que en primer lugar ha habido una fuerte orientación al sector agroalimentario y a proyectos productivos agropecuarios de probada rentabilidad (principalmente de cierta escala y organización mínimas). En los últimos años FIRA “ha seguido al mercado” en el sector. La gráfica siguiente muestra una comparación del crédito de habilitación y avío a pequeños productores canalizado por Estado de la República en 2006, con respecto al crecimiento promedio del PIB agropecuario de cada Estado en los tres años anteriores. La relación es positiva, indicando que la asignación de crédito tiende a seguir a la demanda.

**Gráfico 14: FIRA -Crédito de Habilitación y Avío a Pequeños Productores (PD1) 2006 vs. Crecimiento real promedio PIB Agropecuario (2003-2006) por Estado**

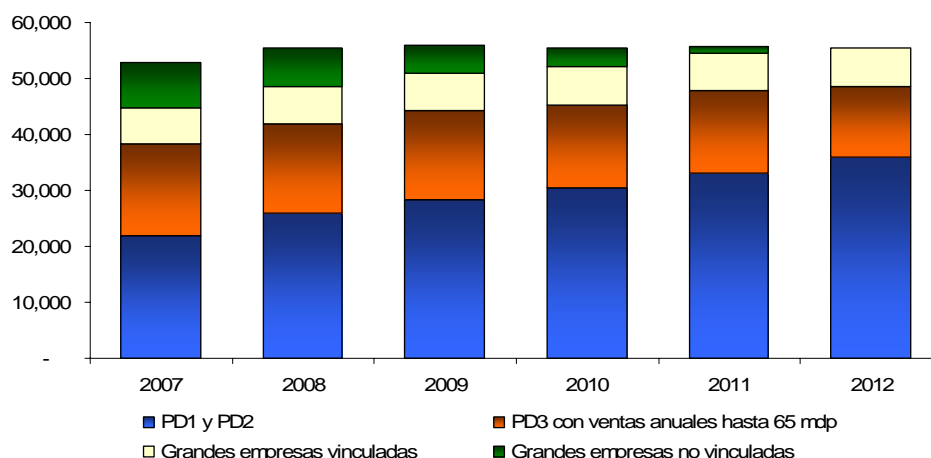


Fuente: FIRA

A futuro, FIRA enfrentará retos para su fondeo por el pago de los recursos otorgados por el gobierno. La estrategia futura de FIRA se ha planteado, dentro de la institución, con una orientación a la especialización en garantías de crédito, y un descuento de crédito orientado a productores pequeños y medianos. De acuerdo con la estrategia de la

institución, a partir de 2007 limitará el crédito a grandes empresas. No obstante, continuará apoyando a grandes empresas (empresas con ventas anuales mayores a \$65 mdp) cuando estén vinculadas con pequeños productores bajo esquemas de agricultura por contrato, desarrollo de proveedores, operaciones con créditos estructurados, entre otros. El gráfico siguiente muestra estas proyecciones a 2012 (cifras preliminares de 2007).

**Gráfico 15: FIRA. Flujo de Descuento Proyectado 2007-2012. Cifras preliminares (Millones de pesos de 2006)**



Fuente: FIRA.

### 3.1.2 Financiera Rural

Financiera Rural es una nueva agencia del Gobierno Mexicano creada en 2003 que otorga crédito a agricultores pequeños y medianos, así como a intermediarios rurales, en este sentido, tiene actividades de primer y segundo piso. Esta agencia fue creada como reemplazo de Banrural, banco agropecuario del gobierno que fue cerrado en 2003 debido a los altos costos fiscales que representaba y problemas inherentes a su administración y operación. Los recursos de Financiera Rural son otorgados por el Congreso. A pesar de que los resultados aún son tempranos para comentar sobre su sustentabilidad, la orientación de Financiera Rural es convertirse en una entidad sustentable financieramente.

Además de financiamiento, Financiera Rural cuenta con programas de apoyos para mejorar el acceso al sistema financiero rural: a) Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultorías para Productores e Intermediarios Financieros Rurales, y b) Programa de Apoyo para Facilitar el acceso al Financiamiento Rural.

Los servicios principales de esta entidad son:

- Otorgar préstamos directos a pequeños y medianos agricultores y empresas rurales
- Otorgar recursos para cartera agrícola a instituciones intermediarias
- Proporcionar servicios de asesoría para pequeños agricultores
- Proporcionar servicios de asesoría para entidades dispersoras e Instituciones Financieras Rurales.

Población objetivo:

- Productores, Entidades Dispersoras, Microfinancieras y otras Figuras Organizativas del Crédito:  
Personas, empresas y grupos de productores que desarrollan actividades productivas, comerciales y de servicios dentro de las ramas agropecuaria, silvícola, pesquera y de extracción; así como a aquellas personas físicas o morales que desarrollen cualquier actividad lícita en localidades menores a 50,000 habitantes.
- Intermediarios Financieros Rurales definidos en la Ley Orgánica:  
Uniones de crédito  
Almacenes Generales de Depósito  
Sociedades Financieras Populares  
Cooperativas de Ahorro y Préstamo  
Sociedades Financieras de Objeto Múltiple

Uno de los problemas fundamentales encontrados por la Financiera en sus operaciones de segundo piso es la falta de intermediarios sostenibles. A raíz de este fenómeno, la Financiera se ha abocado a promover la creación de nuevos intermediarios, así como el fortalecimiento de intermediarios existentes. No obstante los avances logrados en este emprendimiento, cabe anotar que su participación como oferente directo de servicios a los clientes finales constituye un elemento de competencia con dichos intermediarios que mengua su efectividad en este aspecto.

Un segundo aspecto de importancia es la potencial competencia entre la Financiera y los intermediarios que fondea como segundo piso que fuera corroborada por funcionarios de la propia Financiera. Esta competencia reduce la voluntad de los intermediarios para acceder a fondos de la Financiera.

Un tercer aspecto de relevancia que reduce la posible efectividad de la entidad reside en su naturaleza como agente financiero restringido en sus recursos a aquellos que le sean asignados por el Congreso. Si bien esta construcción soluciona uno de los principales problemas que enfrentara en su momento el BANRURAL (la generación de pérdidas de gran proporción como consecuencia de su mala gestión crediticia), la estructura actual limita en el mediano plazo la dinámica de crecimiento de la entidad a la vez que su naturaleza como entidad pública la hace vulnerable a cambios en su gerencia y orientación.

En el 2006, Financiera Rural prestó sus servicios a aproximadamente 123,000 agricultores y negocios rurales. Desde 2006, Financiera Rural opera un programa de subsidios que facilita a los agricultores tener garantías líquidas. Así mismo, proporcionó subsidios para reducir el costo del acceso al crédito.

La colocación total de Financiera Rural fue de 12,688 millones de pesos en 2005 y 13,592 millones de pesos en 2006. El 14% del total colocado en 2006 fue destinado a intermediarios financieros (operaciones de segundo piso). El patrimonio prestable al 31 de mayo de 2007 es de 19,641 millones de pesos.

Adicionalmente, la Financiera Rural otorga apoyos a las entidades dispersoras utilizando los recursos del PAASFIR. La Financiera administra igualmente el programa

de Apoyo para Facilitar el acceso al Financiamiento Rural (PAFAFR) cuyos recursos le son asignados directamente a través del presupuesto federal. Con los recursos del PAFAFR (330 millones de pesos en 2006) la Financiera otorgó garantías líquidas por 154 millones y subsidios directos a los productores por 42 millones de pesos para la reducción de Costos de Acceso al Crédito.

### **3.1.3 Otras entidades públicas relevantes en el sistema financiero rural**

#### **3.1.3.1 FOCIR**

Fideicomiso del Gobierno Federal especializado en banca de inversión y en proyectos de capital de riesgo en el sector agroalimentario. Esta empresa se dedica a promover la inversión de capital en la agroindustria mexicana.

En el esquema vigente hasta finales de la década pasada, FOCIR invertía directamente en las empresas rurales. A partir de su reorganización y reorientación, FOCIR se ha convertido en un impulsor de fondos privados de inversión, a los que apoya a constituir y en los que participa inicialmente con capital y asistencia técnica.

Hasta ahora, la inversión de capital es escasa. También es un caso de una entidad de fomento en vías de ser exitosa. Esta entidad puede aportar en el futuro una oferta de capital de riesgo para empresas medianas, y posiblemente para empresas en el sector primario.

#### **3.1.3.2 AGROASEMEX**

Agroasemex es la agencia pública que ofrece seguros masivos catastróficos para productores, y reaseguro a los seguros agrícolas, ganaderos, acuícolas, de daños conexos a la actividad agropecuaria y de vida para familias campesinas. Esta entidad cuenta con experiencia importante y con tecnología de punta a nivel mundial en el manejo de riesgos climáticos.

Habiendo tenido en el pasado una presencia amplia en el sector agropecuario otorgando seguros directamente a los productores, esta entidad se recuperó de las fuertes pérdidas que le ocasionara el mal diseño y manejo de los seguros agropecuarios para constituirse, hoy día en una empresa exitosa de re-aseguro. Además de tratarse de una entidad innovadora, ha logrado sostenibilidad financiera. Es especialmente destacable en la experiencia de AGROASEMEX su capacidad para a) fomentar el seguro a través de aseguradoras de primer piso, y b) fomentar y guiar el surgimiento de los Fondos de Aseguramiento, mutualidades constituidas por productores agropecuarios, que en la actualidad funcionan mayoritariamente en forma sostenible y con una gestión profesional que les permite acceder a reaseguradoras internacionales.

#### **3.1.3.3 BANSEFI**

El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSFI) es el resultado de la transformación del Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL) en una entidad promotora y captadora del ahorro en pequeña escala. Esto lo hace a través de sucursales propias y a través de una red de Entidades de Ahorro y Crédito Popular. El diseño de Bansefi ha sido innovador, y entre sus funciones también se encuentran la capacitación

y asistencia técnica y la construcción de una plataforma tecnológica para las entidades que conforman su red. Además de ofrecer servicios de transferencia de remesas a través del sistema de *la red de la gente*.

Como su acción es a nivel nacional, incluye servicios tanto a áreas urbanas, semi-urbanas, como rurales. No está clara su estrategia de incidencia en las economías rurales, pero definitivamente es un agente relevante. Además, ha mostrado problemas de transparencia, así como dificultades para la consolidación de la operación de su sistema a nivel nacional, y su capacidad para operar como “caja de cajas”. Sin embargo, su actuación es necesaria en el sector en términos de fomentar mecanismos de ahorro así como transferencia de remesas; del mismo modo, como un apoyo prudencial para el sector de ahorro y crédito popular.

### **3.2 *Esquemas del gobierno federal de apoyos al financiamiento agropecuario y rural a través de la SAGARPA***

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación tiene programas para el desarrollo del sistema financiero rural. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable le confiere a la SAGARPA (Art. 16) el mandato de promover un “sistema financiero múltiple” para el sector. En esta sección comentaremos los programas que consideramos más relevantes: FOMAGRO, PAASFIR, PROMAF y PATMIR. Descripciones de población objetivo y otras de las características de estos programas se encuentran en el Anexo.

Algunas características de la operación de los programas de SAGARPA en esta materia, al igual que los de otras secretarías de estado, son la diversidad, volatilidad y poca previsibilidad de su existencia en el mediano y largo plazo. Además de poca transparencia en muchos de los casos, y poca coordinación inter e intra-sectorial en su aplicación.

#### **3.2.1 FOMAGRO**

El Fondo de Riesgo Compartido para el Fomento a los Agronegocios es un programa que busca generar mayor valor agregado en la producción, elevar la competitividad de las cadenas productivas, y retener mayor valor, por parte del productor, del precio pagado por el consumidor final.

El Programa FOMAGRO incluye a tres Subprogramas: a) de Agronegocios; b) de Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol (PROMAF); c) de Apoyos e Incentivos a Sistemas Orgánicos y/o Sustentables de Producción.

Los apoyos de FOMAGRO constituyen apoyos directos a inversión, apoyos a planes de negocios y proyectos, estudios de inversión y diseños, acompañamiento y asistencia técnica especializada, capacitación, infraestructura y equipamiento. Así como apoyos para constitución de garantías líquidas y fuentes alternas de pago.

Todos los apoyos funcionan en esquemas de riesgo compartido, en el cual los productores aportan recursos propios.



### **3.2.2 PAASFIR**

El Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR) fue establecido, en junio de 2003 por el Gobierno Federal, a través de la SAGARPA por conducto de la Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios (SFA). El programa que contribuye a la canalización de un mayor flujo de recursos al sector rural por medio de recursos para el otorgamiento de Garantía Líquida en porcentajes del 10% y hasta el 20%, con respecto a la línea de crédito contratada, Reducción de Costos de Transacción para cada beneficiario y Consolidación Empresarial o Acompañamiento Técnico para las Figuras Asociativas Participantes, así como apoyo para la constitución de Fondos Estatales de Garantía Líquida Solidaria o Fuente Alternativa de Pago y apoyos para la constitución de Intermediarios Financieros Rurales.

El Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR) cuenta con tres componentes de apoyo: 1.- Apoyo para la constitución de garantías líquidas, reducción de costos de transacción y acompañamiento técnico para el fortalecimiento de las figuras asociativas participantes (FINCAS), 2.- Apoyo para productores que participen en Fondos Estatales de garantía líquida solidaria y/o fuente alternativa de pago (FISOS) y 3.- Apoyo para la constitución de Intermediarios Financieros Rurales (IFR).

Los dos primeros componentes son ejercidos por el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), y el tercer componente es operado por la Financiera Rural, como “Operadores del Componente”, de acuerdo a lo establecido en las Reglas de Operación vigentes para el Programa.

### **3.2.3 PROMAF**

El Programa de Apoyo a la Cadena Productiva de Maíz y Frijol es un subcomponente de FOMAGRO para apoyo a los productores de esta rama. Proporciona apoyos directos a consolidación de inversión, apoyo técnico y de plan de negocios, seguro, coberturas. Así como constitución de garantías líquidas

### **3.2.4 PATMIR**

El Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural, PATMIR, es un programa aparentemente exitoso para la promoción de entidades financieras rurales en zonas marginadas. Este programa tiene un carácter innovador y cuenta con apoyo del Banco Mundial. Su operación se lleva a cabo a través de licitaciones a organizaciones internacionales.

Los objetivos principales del PATMIR son fomentar la prestación de servicios financieros viables, formales, adaptados a la realidad local, basados en el ahorro y apegados a la ley, dirigidos a la población rural en condiciones de marginación. En particular asistencia técnica, capacitación de personal, apoyos para costos de operación y expansión institucional.

Este programa ha trabajado en la penetración de los servicios financieros en el sector rural marginado a través de dos vías paralelas:

- El paquete de productos y servicios especialmente diseñados y adaptados a las necesidades de la población rural.

- La red de sucursales y ventanillas de atención (permanentes o móviles) de los intermediarios financieros para prestar servicios en estas zonas.

### 3.2.5 Programas relacionados sectorizados en otras ramas del gobierno

Además de la SAGARPA otras secretarías de estado tienen programas que inciden sobre los mecanismos de financiamiento. Algunos fundamentalmente se enfocan a otorgar subsidios para inversiones productivas, como el programa PROMUSAG de la Secretaría de la Reforma Agraria. Otro programa en la misma línea y de relativa importancia es el Fondo Nacional de Empresas Solidaridad, FONAES, de la Secretaría de Desarrollo Social.

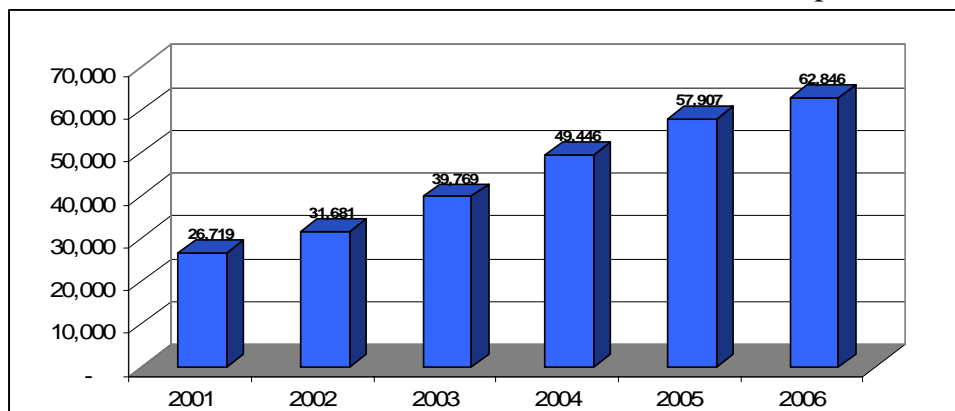
La Secretaría de Economía desarrolló el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, PRONAFIM, el cual funciona como un fondeador de segundo piso para el sector de ahorro y crédito popular, y es el programa más relevante de su tipo. El objetivo es canalizar recursos al apoyo de microempresarios. El programa ha sido exitoso en cuanto a sus objetivos de canalización de fondeo al sector, así como en el impacto que ha tenido en motivar ahorro y ciertos niveles de capitalización de los beneficiarios. También se ha caracterizado por tener un buen funcionamiento operativo. Este programa tiene una base fundamentalmente urbana, por lo cual su incidencia en el sector rural es menor. No obstante, habiendo fusionado al Fondo para Mujeres Microempresarias Rurales (FUMMUR), este programa podría ampliar su base rural.

## 3.3 *Discusión sobre los servicios e instrumentos del sector público*

### 3.3.1 Otorgamiento directo de crédito y crédito de segundo piso

En la oferta pública de financiamiento FIRA y Financiera Rural son las entidades relevantes. FIRA, como mecanismo de financiamiento de segundo piso, representa la cartera más importante de sector. Este fondeo representa una proporción importante, prácticamente mayoritaria, de la cartera de la banca múltiple y de las SOFOLES en el sector agropecuario, y una parte relevante del sector agroalimentario. La gráfica siguiente muestra el total de cartera descontada.

**Gráfico 16:** FIRA Crédito Total Descontado. Millones de pesos, 2006=100



Fuente: FIRA

FIRA canaliza la mayor parte de sus recursos (90%) a través de 7 bancos, 15 SOFOLES (menos del 6%), Uniones de Crédito, y recientemente a través de SOFOMES. Estas instituciones operan como instituciones de primer piso. Así mismo, canalizan los recursos ya sea directamente a granjas y agricultores medianos y grandes, o a través de asociaciones, agronegocios u otras empresas no financieras hacia los pequeños agricultores.

El canal para el flujo del crédito con garantías tradicionalmente ha sido la banca comercial. No obstante, en los últimos años se ha incrementado el uso de canales como las SOFOLES. FIRA estableció la estrategia de impulsar la creación y desarrollo de SOFOLES. Derivado de lo anterior en 2004 iniciaron operaciones 3 SOFOLES con FIRA, actualmente opera con 15 SOFOLES

Las Uniones de Crédito juegan también un papel importante. Además, los agentes dispersores, como las parafinancieras, juegan un papel importante. Estos canales operan los recursos de FIRA con la intermediación de un banco. En la práctica esto representa un “tercer piso” en la canalización.

Los principales mecanismos dispersores de FIRA son los Agentes Procrea y los Agentes Parafinancieros, las cuáles son uno de los principales mecanismos para dispersión del crédito a productores pequeños y medianos, PD1 y PD2. Los agentes Procrea son mecanismos de dispersores que se constituyeron a través de despachos de profesionales que asesoraban a los productores, y por lo tanto conocían sus mercados. Se trata de personas físicas o morales del sector privado, que participan en la distribución de financiamiento y realizan funciones operativas de crédito tales como: promoción, selección del acreditado, contratación, ministración, supervisión y recuperación de recursos, dentro del Programa de Crédito por Administración. A pesar de que se despegue de los agentes Procrea fue accidentado para FIRA, por lo cual sólo sobrevivió una porción de éstos trabajando con la institución, algunos están migrando a convertirse en SOFOLES y SOFOMES.

Las parafinancieras son personas físicas o morales del sector privado, acreditadas de las instituciones de banca múltiple, que por su capacidad de gestión, poder de negociación y posicionamiento en las cadenas de valor, facilitan el acceso, distribución y recuperación de crédito, recursos y/o servicios a productores y empresarios del sector rural (beneficiarios finales), que en forma individual enfrentan obstáculos para tener acceso a estos servicios.

Existen diversos tipos posibles de agentes parafinancieros, como por ejemplo:

- Industriales. Este esquema se le ofrece a los ingenios, harineras, tabacaleras, aldoneras.
- Agronegocios. Se trata de agroindustrias, proveedores de insumos, maquinaria, equipo, entre otros.
- Uniones y Asociaciones de productores
- Modelos de financiamiento de las cadenas agrícolas de valor:
- Empresas de servicio. Pueden ser uniones y asociaciones.
- Cajas de ahorro y Entidades de Ahorro y Crédito Popular reguladas y no reguladas
- ONGs

### Operación básica de un agente parafinanciero

En la operación del esquema, primero el agente parafinanciero negocia con FIRA una línea de crédito; luego se contacta al banco que va a servir como caja o como dispensador del dinero.

FIRA le entrega al banco los recursos que le va a prestar al agente parafinanciero y luego el banco entrega el dinero y el agente lo hace llegar a los beneficiarios en forma de créditos de la parafinanciera.

FIRA otorga una garantía al banco (entre 40% y 63% del monto del crédito), cuyo costo cobrará al agente parafinanciero y éste a los usuarios finales.

Además, parte de los socios de la parafinanciera, y el Consejo Directivo, avalan la aportación de recursos propios. Para ello se les exige que hagan un fideicomiso con aportaciones de los productores, de la organización y del gobierno. Con ello se forma un monto equivalente al 30% del total del crédito como garantía líquida.

Dependiendo del porcentaje de garantía otorgado por FIRA y de el monto de la garantía líquida, los bancos asumen normalmente un riesgo de entre el 7% y el 50% de los créditos.

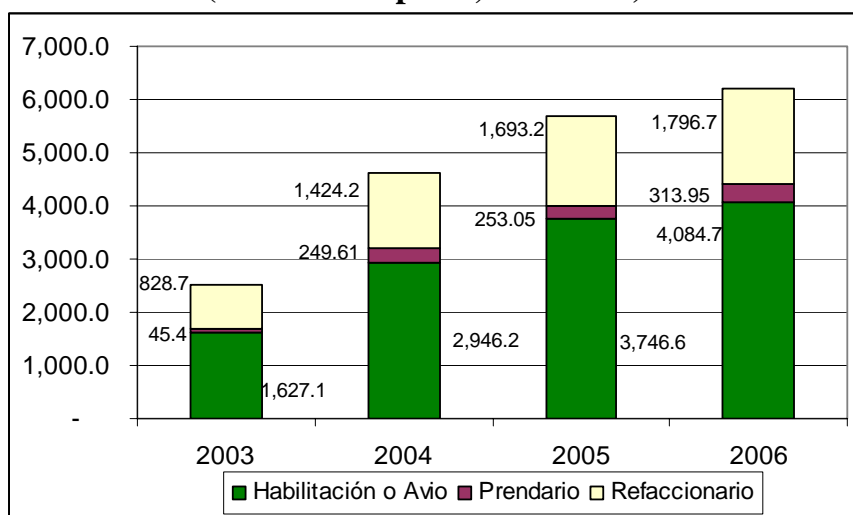
En cuanto a la recuperación, una vez que el productor paga su préstamo, el agente parafinanciero le paga al banco, y el banco reintegra a FIRA el préstamo.

El fideicomiso de garantías líquidas, por otra parte, regresa la aportación que hizo el agente parafinanciero y éste le regresa la participación que puso en él el productor.

Siendo que el agente parafinanciero es el cliente del banco, éste por lo general solo reporta a la empresa y sus principales directivos al buró de crédito.

Por dimensiones y cobertura, el segundo agente relevante para otorgar financiamiento en la economía rural es Financiera Rural, ya sea directamente o a través de esquemas tipo “segundo piso”. En los últimos años sus operaciones de financiamiento han crecido significativamente. Pero aún predomina el crédito a corto plazo. La gráfica siguiente muestra el crecimiento de cartera de Financiera Rural.

**Gráfico 17: Financiera Rural - Crédito de habilitación o avío, prendario y refaccionario (Millones de pesos, 2006=100)**



Fuente: Financiera Rural

En préstamos de primer piso, Financiera Rural canaliza sus recursos ya sea directamente o a través de asociaciones de pequeños agricultores, agronegocios y otras empresas no financieras que operan como dispersores. También hay una canalización de recursos de forma indirecta, tipo segundo piso (pero no segundo piso tradicional a través de bancos

y SOFOLES), a través de cooperativas e instituciones microfinancieras que operan bajo Ley de Ahorro y Crédito Popular, Uniones de Crédito y SOFOMES.

La colocación de financiamiento a través de ese particular “segundo piso” es una proporción menor del total de la colocación. Sin embargo, esta colocación ha estado creciendo. Además la colocación indirecta a través de intermediarios financieros ha crecido y es una parte importante de la colocación de la entidad. La colocación en segundo piso fue 14% del total en el 2006, pero para el mismo año la colocación de crédito indirecto fue el 42%.

La colocación indirecta administrada por los programas de esta entidad ha involucrado a distintas entidades dispersoras. Se observa que a pesar de que no ha aumentado el número de créditos indirectos administrados por programa, sí ha aumentado su monto como proporción de todos los créditos administrados por programa.

**Cuadro 15: Financiera Rural - Cartera (de colocación indirecta) Administrada por Programa - Número de Créditos**

	IFR	Entidad Dispersora	MicroFinancieras	Cañeros	Algodoneros	Arroceros	FOC	Número de créditos por programa / Total
2003	13.22%	-	-	-	-	-	86.78%	3.61%
2004	19.06%	2.61%	-	2.12%	0.33%	-	75.87%	1.50%
2005	41.94%	12.43%	-	6.04%	0.49%	-	39.10%	0.87%
2006	37.14%	23.30%	1.53%	9.30%	0.32%	0.39%	28.02%	1.15%

Fuente: Financiera Rural

**Cuadro 16: Financiera Rural - Cartera (de colocación indirecta) Administrada por Programa - Monto de los créditos**

	IFR	Entidad Dispersora	MicroFinancieras	Cañeros	Algodoneros	Arroceros	FOC	Cartera por programa / Cartera total
2003	33.11%	-	-	-	-	-	66.89%	23.36%
2004	27.34%	4.21%	-	18.64%	6.61%	-	43.21%	27.05%
2005	35.93%	18.84%	-	14.97%	4.04%	-	26.22%	27.04%
2006	32.76%	22.86%	1.37%	16.30%	3.66%	0.34%	22.70%	33.31%

Fuente: Financiera Rural

Dado que a Financiera Rural tiene colocación indirecta importante, esta entidad enfrenta el problema de definir su operación para financiamiento de segundo piso. El aspecto más importante al respecto es que esta entidad logre separar el segundo piso del primer piso y profesionalizar el primero.

Consideramos que los esquemas de “segundos pisos”, necesitan una nueva definición. En su momento, el desarrollo de esquemas de segundo piso con la banca comercial fue relevante, por la estructura del sistema financiero que había en México hace 50 años. Pero la banca en principio, ya tiene capacidad para entrar a servir al sector por sí misma. El interés de algunos grandes bancos hoy por entrar a segmentos de bajo ingreso lo muestra. Ahora son otros intermediarios los que están en proceso de desarrollo, y que están llevando a cabo en la práctica una canalización de segundo piso (que resulta de “tercer piso”), y que sería interesante replantear.

El uso de dispersores, si bien ha permitido mayor acceso y una canalización efectiva, también implica problemas como una fuerte heterogeneidad en la calidad de la administración de las carteras entre entidades. Además, las entidades requieren mayor nivel de estandarización de operaciones y de definición de características de software.

Un aspecto relacionado al otorgamiento de crédito es la sistematización y consolidación de historiales de crédito. El sistema ha presentado serias deficiencias al respecto. En primer lugar, no existe un padrón consolidado de sujetos de crédito. En segundo lugar, dado que mucho del financiamiento se otorga a través de dispersores, éstos no necesariamente reportan al buró, y la práctica tiene deficiencias en su sistematización. La naturaleza de las empresas agropecuarias, así como los problemas que hay en los registros de población (CURP, IFE, etc) contribuyen a éste problema. Como se comentará en las recomendaciones esto es algo que es imprescindible mejorar.

Como muchos dispersores utilizan despachos de asesoría, estos generan costos en el financiamiento que absorben los acreditados. Como estos despachos brindan un servicio necesario, es importante evaluar su desempeño.

Otras entidades que proveen financiamiento de segundo piso al sector como PRONAFIM, NAFIN y Bancomext tiene menor presencia rural. Es importante señalar que otras entidades y programas públicos canalizan subsidios a la inversión. Sin embargo, la mayoría son transferencias netas para inversiones. Otros lo han hecho a través de Financiera Rural, que también canaliza recursos de programas como el PAASFIR.

**Cuadro 17:** Crédito de PAASFIR – Acumulado 2003-2006

Número de Beneficiarios	Total de Crédito mdp
525,871	18,226.9

Fuente: SAGARPA

### 3.3.2 Garantías de crédito

Un aspecto importante en los mercados financieros agropecuarios ha sido el incremento en el uso de garantías de crédito. Estas garantías se valúan crecientemente de acuerdo al riesgo del crédito y representan un mecanismo atractivo para la banca comercial tanto por su efecto sobre la liquidez de las entidades en caso de mora, como por el efecto que tienen al reducir los requerimientos de apalancamiento de los créditos garantizados dada la legislación vigente. Este producto ha sido un determinante de la oferta bancaria al sector. El oferente público de garantías de crédito es FIRA, a través del FEGA. Para FIRA en 2006, el flujo de crédito cubierto con garantías con fondeo fue de 28,293 millones de pesos, y el flujo de crédito cubierto con garantías sin fondeo fue de 9,852 millones de pesos.

Los cuadros siguientes muestran el flujo de crédito cubierto con garantía por montos de cobertura, si son garantías que incluyen fondeo de la institución, y los canales a través de los cuáles se canalizan. Así como la clasificación por estrato de productor.

**Cuadro 18: FIRA - Flujo de Crédito Cubierto con Garantía con Fondeo**

<b>Intermediario Financiero</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Banca Comercial</b>	<b>82.71%</b>	<b>72.20%</b>	<b>69.83%</b>
< 50%	47.55%	51.56%	59.21%
> 50%	52.51%	48.44%	40.79%
<b>Uniones de Crédito</b>	<b>2.26%</b>	<b>2.69%</b>	<b>2.91%</b>
< 50%	12.39%	27.81%	48.68%
> 50%	87.61%	72.19%	51.32%
<b>Arrendadora</b>	<b>0.17%</b>	<b>0.15%</b>	<b>0.18%</b>
< 50%	100.00%	100.00%	100.00%
> 50%	0.00%	0.00%	0.00%
<b>Empresa Parafinanciera</b>	<b>14.12%</b>	<b>21.03%</b>	<b>21.10%</b>
< 50%	15.01%	26.92%	33.30%
> 50%	84.99%	73.08%	66.70%
<b>Sociedad Financiera</b>	<b>0.74%</b>	<b>3.93%</b>	<b>5.98%</b>
< 50%	100.00%	72.78%	89.08%
> 50%	0.00%	27.22%	10.92%
<b>TOTAL Nacional</b>	<b>20,768,407,992.41</b>	<b>25,721,364,424.37</b>	<b>28,293,382,938.47</b>

Fuente: FIRA

**Cuadro 19: FIRA - Flujo de Crédito Cubierto con Garantía sin Fondeo**

<b>Intermediario Financiero</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Banca Comercial</b>	<b>92.53%</b>	<b>92.71%</b>
< 50%	65.80%	80.78%
> 50%	34.20%	19.22%
<b>Uniones de Crédito</b>	<b>0.10%</b>	<b>0.34%</b>
< 50%	100.00%	90.14%
> 50%	0.00%	9.86%
<b>Sociedad Financiera</b>	<b>0.00%</b>	<b>0.39%</b>
< 50%		100.00%
> 50%	0.00%	0.00%
<b>Empresa Parafinanciera</b>	<b>7.37%</b>	<b>6.56%</b>
< 50%	36.74%	34.88%
> 50%	63.26%	65.12%
<b>Total Nacional</b>	<b>6,004,441,688.75</b>	<b>9,852,419,358.14</b>

Fuente: FIRA

**Cuadro 20: FIRA - Flujo de Crédito Cubierto con Garantía con Fondeo por estrato de productor**

<b>Estrato de Productor</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
PD1 Total	5,679,362,944	5,772,466,802	6,107,292,578
PD2 Total	2,876,805,742	4,553,263,712	5,067,594,198
PD3 Total	12,212,239,307	15,395,633,911	17,118,496,162
Total	20,768,407,992	25,721,364,424	28,293,382,938
PD1/Total	27%	22%	21%
PD2/Total	14%	18%	18%
PD3/Total	59%	60%	61%

Fuente: FIRA

En primer lugar, ha habido un incremento a través de paraфинancieras y de SOFOLES para las garantías que van con fondeo. Para aquellas que van sin fondeo, sólo las SOFOLES han mostrado un crecimiento como mecanismo de canalización, lo cual es predecible. En segundo lugar, el porcentaje canalizado a pequeños productores se ha incrementado poco, y ha decrecido con respecto al total. Los incrementos relativos más importantes han sido a productores en el estrato PD2 y PD3.

En fechas recientes, FEGA ha comenzado a aplicar tarifas diferenciadas entre las entidades considerando para la fijación de las mismas la calidad de la cartera agropecuaria de cada entidad. Este es un paso importante en el sentido correcto, al disminuir el efecto de riesgo moral que tenían los esquemas anteriores y al establecer un importante incentivo para una mejor gestión de los riesgos por parte de las entidades mismas. Con ello, las garantías dejan de ser un mecanismo subsidiado que reduce el costo de riesgo, quedando vigente su utilidad en cuanto a la liquidez en casos de mora y apalancamiento arriba citados. , adicionalmente, en un instrumento que permite dada la legislación vigente un mayor apalancamiento del capital de las entidades dados la menor ponderación de riesgo de las carteras garantizadas.

Un estudio reciente sobre las garantías de crédito de NAFIN y de FIRA, hecho por investigadores del Banco de México, plantea que su aplicación ha sido ineficiente e inefectiva<sup>41</sup>. Dados los resultados de ese estudio consideramos relevante analizar a fondo si las garantías de crédito generan un subsidio implícito a las entidades bancarias.

### **3.3.3 Garantías líquidas**

Una práctica reciente en el sector ha sido el empleo de “garantías líquidas”. Estas garantías son transferencias públicas que se dan a los productores para apoyar a que éstos formen un colateral (líquido), que les permita acceder a financiamiento. Este instrumento fue creado a raíz de la crisis bancaria de 1995, como una forma de dar a los productores recursos que usados como propios funcionaran a modo de colateral, de tal modo que se le ha clasificado como un programa de apoyo al desarrollo de sujetos de crédito. No se conoce experiencia internacional en este instrumento.

Los mayores originadores de garantías líquidas son los programas de SAGARPA. Principalmente el PAASFIR, y el FOMAGRO a través de su subcomponente el PROMAF, y en 2007 a través del FONAMU, el Fondo Nacional Mutualista para productores de maíz y frijól. Estos son programas que por mandato de sus reglas de operación ofrecen este instrumento (ver descripciones en el Anexo). La Financiera Rural también cuenta con esquemas de garantías líquidas.

Otros programas de SAGARPA que cuentan con esquemas garantías líquidas son PROSAP, Alianza para el Campo, Apoyos a la Competitividad, PIASRE, PROMUSAG Y PROFEMOR. Los gobiernos de los estados también proporcionan apoyos para constituir fideicomisos de garantías líquidas, pero existe prácticamente nula información al respecto.

Los apoyos de garantías líquidas suelen otorgarse en complemento de recursos propios aportados por los productores para un financiamiento o llevar a cabo un proyecto. Pero

---

<sup>41</sup> Ver Benavides, G, y A. Huidobro, 2005.



muchos de estos recursos propios de los productores son en realidad fondos aportados por gobiernos de los estados, o bien, otros programas.

El cuadro siguiente muestra los montos otorgados en 2006 por los principales programas que dan garantías líquidas, el PAASFIR, cuyas garantías son operadas a través de FIRCO, el PROMAF, y la Financiera Rural a través del programa PAFAFR.

**Cuadro 21: Garantías Líquidas 2006.**

Principales entidades	Garantías Líquidas mdp	%
Financiera Rural- PAFAFR	164.00	13%
PAASFIR-FIRCO	235.17	19%
PROMAF	850.00	68%
<b>TOTAL</b>	<b>1,249.17</b>	<b>100%</b>

Fuentes: Entidades propias

Como se muestra en el cuadro siguiente, el PAASFIR, como uno de los principales originadores de este instrumento, tuvo un total acumulado entre 2003 y 2006 de 1,226.8 millones de pesos. Las garantías líquidas representaron el 88.1% del total de sus recursos acumulados en el mismo período.

**Cuadro 22: PAASFIR- Total Acumulado 2003-2006**

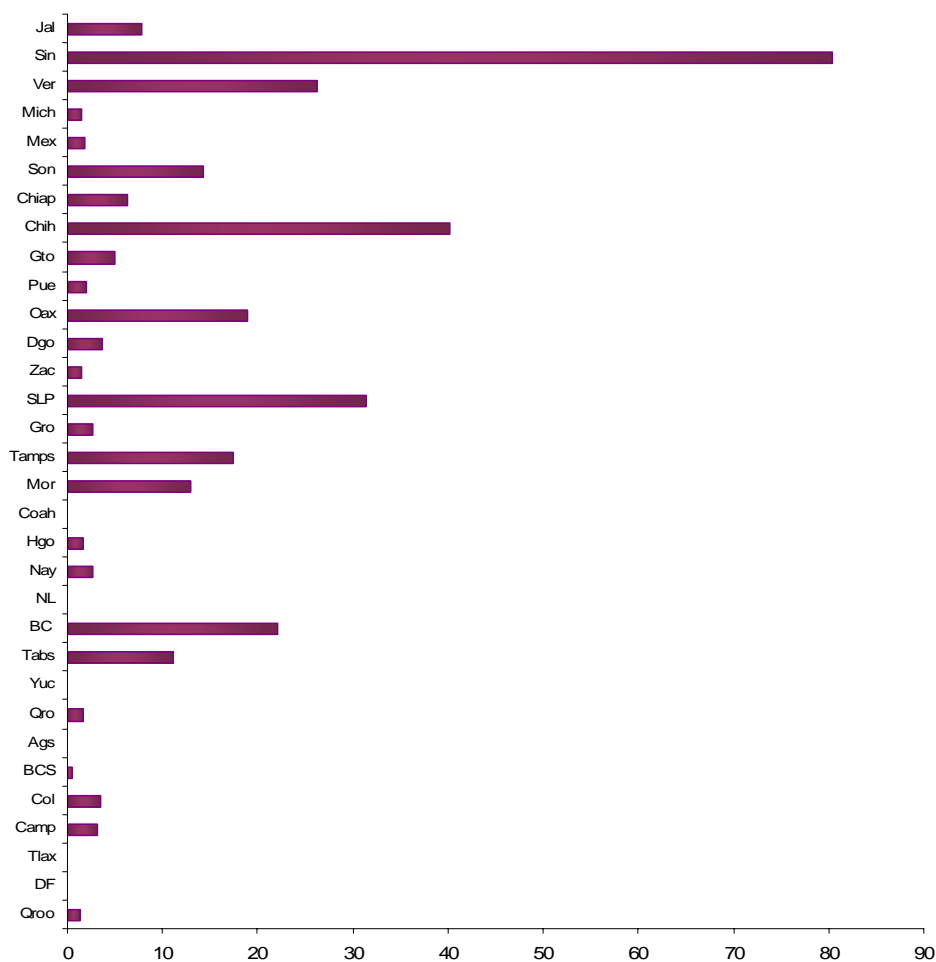
No. de Beneficiarios	Garantías Líquidas	Total de recursos aplicados	Como porcentaje de Total de recursos aplicados
525,871 Beneficiarios	1,226.8	1,392	88.13

Fuente: SAGARPA Cifras en Millones

Por su parte, la primera gráfica muestra la asignación de garantías líquidas del programa por estado, los cuales están ordenados por su participación en el PIB agropecuario nacional. La gráfica muestra una relación positiva entre el peso de cada entidad en la producción agropecuaria de país y una mayor asignación de montos de garantías líquidas del programa.

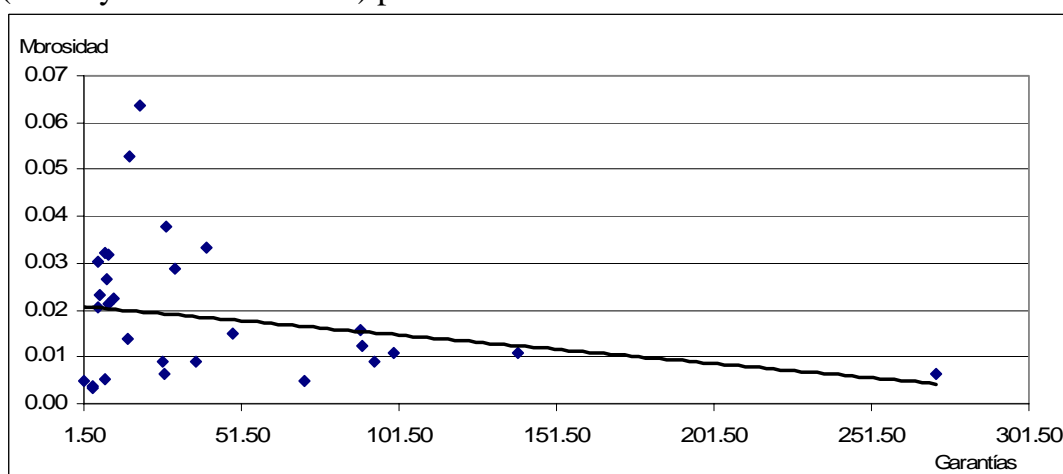
La segunda gráfica muestra una comparación entre el acumulado de las garantías líquidas otorgadas entre 2003 y 2006 y la cartera vencida global (de FIRA y Financiera Rural) para el mismo período para cada uno de los estados de República. La gráfica sugiere una relación negativa entre ambas variables.

**Gráfico 18:** Garantías Líquidas PAASFIR. Por entidad federativa ordenadas de acuerdo a su participación en el PIB Agropecuario Nacional. 2004. Millones de pesos



Fuente: SAGARPA

**Gráfico 19:** Garantías Líquidas Otorgadas vs. Índice de Morosidad Global (FIRA y Financiera Rural) por Entidad Federativa. 2003-2006



Fuente: entidades

Las garantías líquidas, no obstante, son un instrumento que presenta varios problemas. En primer lugar, es muy tenue la línea en que una garantía líquida deja de ser para el beneficiario un instrumento de colateral, para pasar a ser una transferencia neta. En segundo lugar, dado lo anterior, o bien que también se utilizan como fuente de pago, distorsionan la transparencia de la calidad de la cartera (de hecho y aunque el análisis del gráfico que antecede requeriría de un mayor análisis, es posible conjeturar que dicho gráfico demuestra, el uso de las garantías líquidas como medio de pago, dado el menor índice de mora en aquellos estados que han recibido los mayores aportes).

Aún no está claro qué tanto aportan en realidad los productores para la constitución de los fondos, qué tanto son usadas como una “medio de pago”, cuál es el índice de revolvencia de los fondos de garantía líquida, y cómo se manejan en caso de mora, esto último, según parece es una práctica que varía dependiendo de la institución financiera. Toda esta información es necesaria para poder reconocer el verdadero efecto que puedan tener sobre el acceso al crédito y la calidad de la cartera. De las evaluaciones de programas, la única información que existe se basa aparentemente en encuestas de satisfacción y no en cifras de cartera de las instituciones. Es necesario hacer una evaluación de fondo respecto a su sustentabilidad, así como su efecto en el acceso y la calidad de la cartera.

El cuadro siguiente muestra la creación de FINCAS, figuras asociativas respaldadas por garantías líquidas por el PAASFIR. Se muestra el crecimiento de FINCAS apoyadas, los montos, así como la permanencia de éstas.

**Cuadro 23: Operación de PAASFIR y permanencia de FINCAS**

	2003	2004	2005	2006	Totales
Monto ejercido (mdp)	390	356	390	222	1,358
Número de FINCAS apoyadas en cada año	194	221	253	173	
Número de productores	90,214	142,291	127,882	106,292	466,679
Monto / productor	4,321	2,500	3,050	2,089	2,909
Nuevas, creadas en el año	194	118	103	61	476
Número de FINCAS que solo operaron en cada año (no volvieron a operar en años posteriores)	55	60	66	na	181
Como % de las FINCAS creadas en el año	28%	51%	64%	na	44%
Número de FINCAS que iniciaron en cada año y continúan operando en 2006	48	27	37	na	112
Como % de las fincas creadas en el año	25%	23%	36%	na	27%

**Fuente: SAGARPA**

Como se puede observar, existe un alto porcentaje de FINCAS que solo operan en un solo año con el programa. Esto pone en duda la sostenibilidad del esquema, ya que

según las normas del programa, las FINCAS tendrían acceso a subsidios (aunque decrecientes) en el segundo y tercer año de operación y sería de esperar que, de seguir operando, seguirían accediendo a los subsidios del programa.

El FONAMU es un esquema nuevo que contempla la constitución de un fondo nacional solidario que sería afectado en caso de impago por algunos productores una vez afectados los fondos propios de los productores (“segundas pérdidas”). Si bien el nuevo esquema reduce el riesgo de los intermediarios con respecto al anterior, en el que dichas garantías son manejadas por fideicomisos de cada organización, es de esperar que incremente el riesgo moral cuando la cartera en mora de una organización se acerque o rebase el aporte propio, al convertirse en un fondo anónimo, en el no existen incentivos para que las organizaciones tengan un buen desempeño en su conducta de pago, ya que solo beneficiaría a aquellas que no cumplen con sus compromisos crediticios.

El FONAMU contempla una reducción gradual de los aportes estatales a las garantías líquidas, contemplando al mismo tiempo que los productores aporten menos recursos propios (ver descripción en el Anexo). A pesar de que el FONAMU contempla una reducción gradual de este esquema, otras ramas de gobierno continuarán utilizándolo. Sin embargo, es necesario contemplar el umbral máximo de riesgo de mora que podría resistir una entidad con productores operando con este esquema.

### 3.3.4 Subsidios a tasas de interés, a costos de transacción y a intermediarios para formación de sujetos de crédito

Los apoyos en forma de subsidio a tasas de interés, a costos de transacción y a intermediarios para formación de sujetos de crédito son apoyos conceptualizados para facilitar la accesibilidad al sistema financiero a través de una reducción de algunos de los costos que enfrentarían los usuarios de los servicios, y que en principio, son el obstáculo para el acceso al sistema financiero.

#### *Subsidio a tasas de interés*

Los subsidios a tasas de interés son principalmente ofrecidos por FIRA en forma directa. No obstante, habría que revisar cómo otros programas ofrecen un subsidio implícito en tasas.

**Cuadro 24: Subsidios a tasas de interés de FIRA. 2005**

<i>Subsidios</i>	<i>2005 Montos en millones de pesos</i>
Subsidios a Tasa de Interés	
Subsidios Tasa de Interés - FIRA - Avío PD1	193.8
<b>Subsidios Tasa de Interés - FIRA - Total</b>	<b>619.2</b>

Fuente: FIRA Evaluación de programas que canalizan subsidios realizada por GEA

Este subsidio está conceptualizado en torno a la idea de que el riesgo percibido y los altos costos de transacción llevan a que los productores enfrenten mayores tasas de interés. No obstante, se trata de una figura obsoleta que distorsiona la asignación de los recursos y que se constituye, de hecho, en la actualidad en un subsidio que beneficia solamente a los intermediarios que descuentan recursos con FIRA. A pesar de esfuerzos

institucionales por ir reduciendo este subsidio, su eliminación es algo lejano, ya que FIRA ha recibido presiones políticas de grupos para que se mantenga.

Adicionalmente, este tipo de subsidios distorsiona el mercado a favor de la banca y las SOFOLES, que son las únicas entidades que acceden a ellos, en detrimento de los demás oferentes (destacadamente de la Financiera Rural y de las entidades de ahorro y crédito popular), que no tiene acceso a ellos. El hecho que la Financiera Rural no tenga acceso a este tipo de subsidios la ha llevado a establecer subsidios a los costos de transacción con el fin de poder competir. Estos subsidios de la Financiera Rural son canalizados en forma directa a los clientes, evitándose de esta manera su captura por las entidades.

#### *Apoyos a la formación de sujetos de crédito*

Los apoyos a la formación de sujetos de crédito varían en conceptualización, modalidad y aplicación. Por ejemplo, a las garantías líquidas se les caracteriza en esta categoría, ya que permiten a los sujetos de crédito formar colateral. También existen apoyos en forma de subsidios que cubren los costos de transacción que en principio enfrentarían los sujetos con acceso limitado al sistema bancario. El cuadro siguiente muestra un resumen de los apoyos en 2006 otorgados por sus principales originadores.

#### **Cuadro 25: Apoyos a formación de sujetos de crédito e intermediarios financieros. 2006**

	<b>Formación de Sujetos de Crédito (Incluye apoyos tecnológicos*)</b>	<b>Reducción de Costos de Transacción **</b>
<b>FIRA</b>	299.91	241.8
<b>Financiera Rural-PAFAFR</b>	108.60	45.0
<b>PAASFIR-FIRCO</b>	10.99	10.5
<b>TOTAL</b>	<b>419.50</b>	<b>297.3</b>

**Fuente: las instituciones, Cifras en millones de pesos.**

\* Considera los apoyos de FIRA siguientes: Sieban a bancos, capacitación y transferencia de tecnología, fortalecimiento de competencias y expansión de estructuras a intermediarios.

\*\* Incluye los subsidios e FIRA siguientes: Sieban (bancos, Sofoles y Agentes Procrea) y Evaluación y calificación de Agentes Procrea y Uniones de Crédito.

FIRA canaliza subsidios para la formación de sujetos de crédito, además de subsidios a capacitación y tecnología. Los subsidios para formación de sujetos de crédito son los siguientes:

- SIEBAN: apoyo a productores PD1 y PD2 con requerimiento de crédito de hasta 33,000 UDIS para que tengan acceso al financiamiento a través del otorgamiento de Subsidios a las instituciones de banca múltiple para compensar el costo de transacción derivado de atender este tipo de operaciones.
- SIEBAN ESPECIAL: igual que el anterior, pero para proyectos financiados con Crédito PROCAMPO o bien cuando se trate de financiamientos para la producción de caña de azúcar y tabaco otorgados a través de Agentes Parafinancieros.
- SIESUC: apoyo a productores PD1 y PD2 con requerimiento de crédito de hasta 33,000 UDIS para que tengan acceso al financiamiento a través del otorgamiento de Subsidios a las uniones de crédito para fomentar su consolidación y

compensar los costos de transacción derivados de atender este tipo de operaciones

Los cuadros siguientes muestran el primero, la evolución reciente de los subsidios a formación de sujetos y fomento tecnológico. El segundo, una desagregación de los subsidios en 2005 y 2006, incluyendo aquellos a tasas de interés, como a formación de sujetos así como capacitación y fomento tecnológico.

**Cuadro 26: Composición de los subsidios a formación de sujetos**

	2002	2003	2004	2005
SIEBAN	45.1%	49.1%	70.7%	83.4%
SIESUC	0.1%	0.1%	0.0%	0.3%
PROCREA	54.8%	50.8%	29.2%	16.0%
Sofoles	0.0%	0.0%	0.0%	0.3%
<b>Subsidio Total (millones de pesos de 2005)</b>	<b>547.4</b>	<b>464.2</b>	<b>482.4</b>	<b>293.2</b>

Fuente: FIRA

**Cuadro 27: Canalización de FIRA de subsidios para formación de sujetos de crédito en 2005 y 2006**

<i>Subsidios</i>	<i>2005 Montos en millones de pesos corrientes</i>	<i>2006 Montos en millones de pesos corrientes</i>
<b>Programas de Fomento y Formación de Sujetos de Crédito</b>		
Subsidios a SIEBAN	244.1	220.5
Subsidios a PROCREA	47.5	17.3
SIESUC	0.9	1.1
SOFULES	1	4.0
<b>Total - Formación de Sujetos</b>	<b>293.2</b>	<b>242.9</b>
<b>Subsidio para Capacitación y Fomento Tecnológico de FEFA (SATI) - Total</b>	<b>98.4</b>	<b>64.9</b>
<b>Subsidio para Fomento Tecnológico FEFA</b>		
Capacitación	64.9	nd
Transferencia de Tecnología	18.7	nd
Total FEFA	83.6	70.9
<b>Total SATI y FEFA</b>	<b>182.0</b>	<b>135.8</b>
<b>Total subsidios para formación de sujetos</b>	<b>475.2</b>	<b>378.5</b>
<b>Subsidios Tasa de Interés - FIRA - Total</b>	<b>619.2</b>	<b>nd</b>
<b>Total subsidios 2005</b>	<b>1,094.4</b>	<b>na</b>

Fuente: FIRA, y Evaluación de programas de FIRA que canalizan subsidios por GEA

En 2006 FIRA otorgó 7.2 millones de pesos para Fortalecimiento de Competencias de Empresas y Organizaciones Económicas; y 5.3 millones para el Esquema de Fortalecimiento de las Competencias Financieras y Empresariales.

A pesar de que un subsidio a la formación de sujetos de crédito es algo intuitivamente necesario. Un problema que existe con estos subsidios (a excepción de los de

transferencia tecnológica) es que son absorbidos por la banca y sin quedar claro su impacto. Las evaluaciones que se han hecho no necesariamente indican que los sujetos realmente se están convirtiendo en clientes de los bancos. Mientras los productores sean atendidos por dispersores (Parafinancieras, Agentes Procrea), los verdaderos clientes de la banca van a ser estos últimos, y los productores clientes de ellos. Es importante reconsiderar la instrumentación y el funcionamiento de los subsidios tipo SIEBAN, así como la población objetivo a la que van dirigidos.

En el caso de Financiera Rural el Programa de Apoyo para Facilitar el Acceso al Financiamiento Rural (PAFAFR) es un componente del programa de fortalecimiento de intermediarios financieros que ha desarrollado esta entidad. Consiste en apoyar a los acreditados, directos e indirectos, facilitando el acceso al financiamiento a través de: (a) la reducción de los costos asociados con la contratación del crédito, (b) desarrollo e implementación de mecanismos a través de los cuales se reducen dichos costos, (c) la integración, gestión, seguimiento y supervisión de los proyectos productivos asociados con créditos otorgados por la Financiera Rural, (d) el diseño, constitución y operación de unidades de organización y capacitación, y (e) el diseño y ejecución de planes de organización y capacitación de las organizaciones.

Cada componente del PAFAFR está integrado por una serie de apoyos o subcomponentes<sup>42</sup>:

1) Componente para la constitución de Garantías Líquidas: Destaca el subcomponente para la Constitución de Garantías Líquidas para intermediarios financieros regulados o entidades dispersoras, dirigidos a intermediarias que se comprometan a implementar programas de fortalecimiento institucional y consiste en otorgarle a la institución hasta el 5% de la línea autorizada, hasta un máximo de 5 millones de pesos. Con estos recursos, se constituyen depósitos en CETES que se integran como capital subordinado y que le da solidez a las instituciones para poder ampliar su capital de riesgo e incrementar su capacidad de endeudamiento.

2) Componente de Reducción de Costos de Acceso al Crédito. Se aplica a créditos otorgados por la FR en funciones de primer piso, o los créditos que descuenten las IFRs o EDCs u otras organizaciones que intermedien recursos de la FR, hasta 200 mil UDIs. El cuadro siguiente detalla los apoyos que reciben estos:

### **Cuadro 28: Apoyos de Financiera Rural a intermediarios financieros y dispersores**

Tipo de canalización	Apoyo por año (pesos)		
	0-7 mil UDIs	7-20 mil UDIs	20-200 mil UDIs
Primer Piso	0	1,200	1,800
Entidades Dispersoras	900	1,800	3,000
Intermediarios Financieros Regulados	1,800	3,000	4,200

**Fuente: Financiera Rural**

El papel de Financiera Rural en apoyos al fortalecimiento institucional de intermediarios no bancarios puede ser un área importante de desarrollo. Sin embargo, esto debe sistematizarse dentro de la institución y evitar duplicidades con otros

<sup>42</sup> Se incluyen solamente aquellos dirigidos a apoyar a instituciones que intermedian crédito en el sector rural, formal o informalmente y que reciben apoyos de FR.

programas y entidades. En este sentido, la separación y profesionalización del segundo piso en la entidad son una necesidad.

El PAASFIR también provee de apoyos a la formación de sujetos de crédito, estos en forma de apoyos a la consolidación empresarial y apoyos a la reducción de costos de transacción. El cuadro siguiente muestra los montos ejercidos para 2006.

**Cuadro 29: PAASFIR – Acumulado 2003-2006**

<b>Apoyos a Consolidación Empresarial</b>	<b>Apoyos a Reducción de Costos de Transacción</b>
38	114

Fuente: SAGARPA, Cifras en millones de pesos.

Como señalamos es importante evaluar qué tan efectivos han sido estos subsidios en incorporar sosteniblemente a nuevos sujetos como clientes de crédito. Aparentemente no hay evaluaciones sobre este aspecto.

### 3.3.5 Apoyos al fortalecimiento institucional

Los apoyos al fortalecimiento institucional de intermediarios financieros son esquemas que permitirán a nuevas entidades financieras constituirse como oferentes efectivos y competencia relativa de los intermediarios financieros establecidos y tradicionales, como la banca. Se espera que estos programas estén enfocados en aquellas entidades de sustentabilidad probada. Consideramos que este tipo de apoyos son fundamentales para la ampliación de los servicios financieros. En las líneas siguientes señalamos los apoyos del FIRA, Financiera Rural y el PATMIR.

FIRA otorga subsidios para fortalecimiento institucional de intermediarios financieros. En 2006, esta entidad otorgó 3.2 millones para Expansión de Estructuras a Intermediarios Financieros. Por su parte Financiera Rural también otorga este tipo de subsidios, combinados con los apoyos a formación de sujetos que se discutió en la sección anterior. El cuadro siguiente muestra el total de apoyos que dieron FIRA y Financiera Rural.

**Cuadro 30: Apoyos a mejora institucional de intermediarios financieros. 2006**

	<b>Fortalecimiento y Consolidación Institucional de IF</b>
<b>FIRA</b>	3.32
<b>Financiera Rural-PAFAFR</b>	19.00
<b>TOTAL</b>	<b>22.32</b>

Fuente: las instituciones, Cifras en millones de pesos.

El PATMIR como programa modelo de apoyo a fortalecimiento de intermediarios financieros se ha enfocado principalmente en el ahorro y la provisión de servicios de sistema de pagos. El uso de tecnologías creativas ha sido también un elemento importante. El impacto es relevante ya que se enfoca en zonas marginadas con un nivel bajo o nulo de acceso al sistema financiero.



El PATMIR apoyó a las entidades apoyadas a la formación de 127 sucursales nuevas. La captación de estas sucursales es mayor a los 259 millones de pesos, y cuentan con depósitos de 2,920 pesos en promedio. También se han colocado más de 260 millones de pesos en créditos, con un monto promedio de 4,300 pesos.

Durante la Fase 1 del PATMIR—que inició con la ejecución del primer proyecto regional PATMIR-Chiapas en mayo año 2002 y concluirá con el cierre del último contrato en noviembre del 2007— el programa espera haber ejercido aproximadamente 350 millones de pesos, y haber atendido a 295,000 usuarios.

El programa reporta un costo unitario por cliente de 1,200 pesos. El costo total por entidad financiera oscila entre 4 – 8 millones de pesos. Este costo de enfoque por cliente de 1,200 pesos representa un costo menor de bancarización menor al de otros programas. Se trata de un parámetro sencillo de cuantificar, aunque desde nuestro punto de vista es aún una medida deficiente.

El PATMIR es una experiencia de innovación para incrementar la accesibilidad a servicios financieros adaptados a las necesidades y se pueden derivar lecciones de esta experiencia.

## 4 Propuestas de la consultoría

Las siguientes propuestas de acción consideran los resultados del presente diagnóstico y las experiencias internacionales arriba detalladas. Su objetivo central es ampliar el acceso sostenible de la población rural y de los productores agropecuarios a servicios financieros, incluyendo destacadamente al crédito agropecuario optimizando las intervenciones del estado, que en la actualidad carecen de una coordinación adecuada a la vez que distorsionan los mercados en forma significativa.

Como línea estratégica, las propuestas buscan fortalecer la oferta privada de servicios financieros, con el fin de poder reducir paulatinamente la intervención estatal. Las propuestas han sido agrupadas en cinco apartados que se relacionan: a) con aspectos para mejorar el acceso general a servicios financieros; b) con aspectos relevantes para mejorar la oferta de crédito y la gestión de los riesgos mediante garantías; c) con los subsidios a tasas de interés y costos de transacción; d) con aspectos institucionales y; e) con la coordinación de las acciones de gobierno para el fortalecimiento de los intermediarios y el fomento a las finanzas rurales.

Por su naturaleza es importante destacar que el éxito de algunas de las intervenciones que aquí se proponen requieren un fuerte y sostenido impulso desde las altas esferas gubernamentales. Dicho impulso tiene que lograr involucrar tanto a diversas dependencias gubernamentales (principalmente SHCP, SAGARPA, CNBV, BdM, FIRA y la Financiera Rural), como a una amplia gama de oferentes privados de servicios y a las organizaciones de productores.

Por otro lado es de crucial importancia que las acciones que se definan sean monitoreadas cercana y frecuentemente con el fin de evaluar sus resultados en dos áreas relevantes: a) su aporte en la práctica para ampliar considerablemente el uso de servicios financieros y b) la consolidación y ampliación de la oferta de dichos servicios por parte de los oferentes privados. Aunque los indicadores relevantes para dichas mediciones dependerán del objetivo específico de cada medida, habría que evaluar especialmente la evolución del número de clientes que acceden repetida o permanentemente a dichos servicios como consecuencia de los apoyos otorgados (esta causalidad puede ser difícil de establecer en algunos casos), el número de clientes que acceden tan solo temporalmente a servicios; así como indicadores tales como el número de puntos de atención en las zonas rurales, combinado con análisis sobre la sostenibilidad y calidad de las carteras crediticias de las instituciones proveedoras.

Siendo que las intervenciones gubernamentales conllevan en la mayoría de los casos el otorgamiento de subsidios a las instituciones o a los clientes finales de los servicios financieros, es altamente recomendable que los programas que se implementen brinden un horizonte claro para dichos subsidios. Los subsidios para la construcción y consolidación de entidades privadas o asociativas a su vez deberían ser diseñados como apoyos temporales y parciales con el fin de fortalecer la iniciativa privada bajo el principio de la subsidiariedad.

Con el fin de facilitar una priorización de las medidas propuestas, se ha incorporado, al final de cada medida<sup>43</sup>, una categorización de la misma con respecto a:

1. Su impacto potencial para incrementar el acceso de la población de escasos recursos a servicios financieros;
2. Su impacto potencial para mejorar el acceso a financiamientos de inversión de largo plazo;
3. Su tiempo de maduración (que incluye una necesaria etapa de diseño fino, así como de etapas piloto, según el caso);
4. Su costo;
5. La complejidad estimada para su implantación.

Al final del presente capítulo se presenta un cuadro resumen con todas las medidas y una propuesta de priorización, a la vez que se hace anexa una hoja de cálculo que puede ser empleada por el lector para analizar los efectos de valoraciones distintas de las medidas propuestas con respecto a las aquí presentadas.

## ***4.1 Propuestas para mejorar el acceso a servicios financieros en el área rural***

### **4.1.1 Sistema de identificación único con características biométricas**

Objetivo y Justificación: En la actualidad se usan diversos documentos (federales y estatales) para determinar la identidad de los clientes. Esta situación dificulta la identificación inequívoca de clientes y beneficiarios de programas gubernamentales, elevando los costos. La existencia de homónimos hace adicionalmente difícil evitar errores. Esta situación genera problemas para el seguimiento de los clientes en mora y beneficiarios.

Descripción: Introducir un sistema de identidad con características biométricas que permita la identificación inequívoca de las personas.

Establecer un sistema de identificación única, de preferencia empleando identificadores biométricos, que faciliten la identificación de clientes y beneficiarios. SAGARPA, en coordinación con SG y registros civiles

Observaciones: Si bien las entidades públicas y privadas pueden introducir esquemas de identidad propios, un proyecto único o por lo menos compartido entre amplios grupos de instituciones permite el intercambio de informaciones y con ello un mejor aprovechamiento de las posibilidades tecnológicas. El plan detallado para la introducción de este tipo de identificaciones tiene que considerar, entre otros:

- a) Una entidad líder para el proceso al interior del gobierno;
- b) Un esquema biométrico y de codificación único (probablemente mediante huella digital) considerando las experiencias de la industria y las características de la población;
- c) Una apreciación de los costos de las identificaciones y los lectores.

---

<sup>43</sup> Esto no se ha hecho para las medidas de coordinación, las que son consideradas imprescindibles.

#### Calificación:

Incidencia sobre / Aspecto	Calificación	Observaciones
Servicios a segmentos de menores ingresos	Potencial medio	Reduce costos de la entidades, facilita la identificación y seguimiento de grandes números de clientes
Oferta de financiamientos de largo plazo	Potencial medio	Ver arriba
Tiempo de maduración	1 - 2 años	
Costo	5 – 50 millones	Incluye diseño, selección de proveedores y piloto en una dependencia de gobierno
Complejidad	Media / alta	Depende de los requerimientos de coordinación institucional

#### 4.1.2 Corresponsales o agentes no bancarios

Objetivo y justificación: Ampliar significativamente la red de puntos de servicio financiero de las entidades reguladas con el fin de mejorar significativamente el acceso de la población rural al sistema de pagos, así como a servicios de ahorro y crédito y de reducir sus costos de transacción. Las experiencias de Brasil, Perú y Colombia en la materia son de interés para México ya que se trata de países similares a México que han establecido esquemas de corresponsales con buenos resultados<sup>44</sup>. En México pueden fungir como agentes o corresponsales, tanto los comercios rurales como la gran cantidad de pequeñas entidades financieras no reguladas que han surgido en años recientes.

Sugerencia: Establecer el marco normativo adecuado para que las entidades acreditadas frente a la CNBV (bancos, uniones de crédito, entidades de ahorro y crédito popular reguladas, etc.) puedan operar corresponsales o agentes no bancarios en las zonas rurales e impulsar su adopción por las entidades privadas.

#### Detalle de acciones necesarias:

- Definir un marco regulatorio apropiado para la operación de estos agentes que considere aspectos de seguridad para usuarios, corresponsales y bancos (revisando las experiencias de Brasil, Perú y Colombia). Si bien la Secretaría de Hacienda podría coadyuvar a la definición de la norma pertinente, su emisión compete a la CNBV;
- Definir un esquema para el seguimiento de los corresponsales o agentes instalados, idealmente por parte de la CNBV en el marco de la información que recibe periódicamente de las entidades;
- Elaborar bajo el liderazgo de la Secretaría de Hacienda un programa para el lanzamiento de este tipo de agentes que considere a) la organización de una o dos visitas de funcionarios de SHCP y CNBV, así como de bancos y entidades financieras facultadas para captar depósitos bajo la supervisión vigente a países e

<sup>44</sup> Ver <http://cgap.org/portal/site/technology/research/technology/agents/> Como resultado de su programa de agentes, Brasil cuenta hoy con cerca de 90,000 puntos de servicio financiero, en su mayoría corresponsales no bancarios (México cuenta con alrededor de 11,000). Se atribuye a esta figura en gran medida la apertura de más de 10 millones de cuentas de ahorro en los últimos años. Después de 5 años de una política consistente de incentivos al acceso a servicios financieros, aquel país ha sido capaz de lograr una presencia de sucursales o agentes bancarios en todos sus municipios.

instituciones que han implantado exitosamente sistemas de agentes o corresponsales; b) la organización de eventos en México para presentar y difundir el concepto

Dadas las condiciones imperantes en el mercado mexicano, se considera que estas medidas deberían, por sí solas, brindar un incentivo suficiente para que los oferentes privados expandan sus actividades hacia las poblaciones de menor dimensión.

Observaciones:

Las experiencias en Brasil y Colombia señalan como un destacado factor de éxito el fuerte apoyo político brindado por el gobierno a los corresponsales en el marco de una política de fomento a la inclusión financiera. El impulso se ha dado mediante diversos actos públicos que han logrado captar la atención de las entidades financieras y de la población objetivo, así como mediante un trabajo de concertación con las entidades privadas. Para el diseño de la legislación y de un programa de lanzamiento se puede aprovechar la experiencia de CGAP en la materia.

Calificación:

Incidencia sobre / Aspecto	Calificación	Observaciones
Servicios a segmentos de menores ingresos	Potencial muy alto	La cercanía geográfica y cultural de los corresponsales reduce significativamente los costos de transacción de los clientes
Oferta de financiamientos de largo plazo	Potencial medio	Facilita principalmente pagos de clientes y comunicación entre entidad y clientes
Tiempo de maduración	1 - 2 años	
Costo	Hasta 5 millones	Asistencia técnica para el diseño de las normas correspondientes y organización de visitas y eventos
Complejidad	Baja	

### 4.1.3 Educación financiera y transparencia de los servicios financieros

Objetivo y justificación: Por las características culturales y el nivel educacional en las zonas rurales, una parte importante de la población desconoce las bondades de una planificación financiera, así como las posibilidades que brinda el uso de los servicios financieros. Este desconocimiento, aunado a experiencias acumuladas durante la pasada crisis financiera, incide en una actitud de desconfianza hacia las entidades financieras e inhibe su aprovechamiento. Una mejor educación financiera incide adicionalmente en una mayor capacidad de defensa de los clientes en el caso de abusos por parte de las entidades financieras.

Descripción: Llevar a cabo programas de educación financiera a la población rural a través de acuerdos entre la CNBV, Condusef, y otras instancias como SAGARPA, SEDESOL, SEP y Financiera Rural con el fin de elevar la capacidad de la población

para hacer un mejor uso de sus propios recursos y de aquellos que pueda allegarse por medio de financiamientos externos.

Incrementar la transparencia de las operaciones financieras, así como aquella necesaria para la evaluación de las entidades financieras oferentes de servicios mediante reglas únicas que brinden información confiable y de fácil entendimiento sobre a) las condiciones de los servicios financieros (y en especial sobre los costos y rendimientos de los financiamientos) y b) sobre la solidez de las entidades.

Observaciones:

Para lo anterior es necesario reforzar los criterios de la Ley de Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros en cuanto a mayor transparencia en precios del financiamiento y de los servicios por parte de los oferentes que operan en el medio rural, en términos de que la información sea clara y comparable; así como una mayor adecuación de la transparencia al cliente en cuanto al estatus regulatorio de las entidades de ahorro y crédito popular.

Dada su cercanía con la población objetivo de esta medida, es recomendable que la Financiera Rural elabore materiales adecuados sobre temas tales como a) el presupuesto de la familia rural; b) el valor del ahorro; c) el crédito como herramienta para inversión; d) la operación de entidades financieras, etc.. y que coordine las actividades de promoción con dependencias gubernamentales.

Calificación:

Incidencia sobre / Aspecto	Calificación	Observaciones
Servicios a segmentos de menores ingresos	Potencial alto	Mejora la disposición para hacer uso de los servicios en el mediano plazo e incrementa la utilidad de los servicios a la vez que tiene el potencial para reducir los posibles impactos negativos; el principal impacto radica en el mejor uso de los recursos
Oferta de financiamientos de largo plazo	Potencial bajo	
Tiempo de maduración	2 – 3 años	Requiere de una elaboración muy cuidadosa de los mensajes y materiales. Se considera que esta medida brinda un aporte significativo al crecimiento económico y del sistema financiero en el mediano / largo plazo
Costo	Hasta 5 m	Para la elaboración y prueba de materiales, así como la coordinación de acciones
Complejidad	Media	Aparte de la elaboración de contenidos, se requiere llevar a cabo una labor de convencimiento y coordinación de las instituciones públicas y privadas

## ***4.2 Propuestas para ampliar la oferta sostenible de crédito y reducir los costos de riesgo de las entidades financieras***

Las siguientes propuestas tienen el objetivo de establecer el marco para la ampliación de la oferta sostenible de crédito agropecuario y rural.

### **4.2.1 Reporte de información a burós de crédito por parte de paraфинancieras y dispersoras**

Objetivo y justificación: El registro de las historias de crédito de productores agropecuarios y empresas rurales es un elemento central tanto para inducir una fuerte cultura de pago como para mejorar su acceso a una amplia gama de servicios financieros. Hoy día no se reportan a todos los clientes de las entidades dispersoras / paraфинancieras (entidades auxiliares) a los burós de crédito, desaprovechando por tanto una excelente oportunidad para que vayan generando una historia de crédito que a su vez les permita acceder en el futuro a financiamientos de diferentes fuentes.

Descripción: Con el fin de incorporar la información sobre las historias de crédito de los clientes atendidos vía paraфинancieras y dispersoras a los burós, se requiere dictar en forma coordinada normas por parte de FIRA y Financiera Rural y definir medidas de seguimiento a las entidades para lograr el correcto y puntual reporte de la información.

Adicionalmente es necesario evaluar en detalle los mejores mecanismos para que estas entidades financieras puedan reportar dicha información confiablemente a los burós de crédito. En dado caso puede ser necesario incentivar el surgimiento de una oferta de software para la administración de las carteras de crédito de estos organismos con capacidad de reportar a los burós e interactuar con sistemas contables.

Observaciones: Es recomendable iniciar el proceso de introducción de estos mecanismos por las paraфинancieras y dispersoras más sólidas y de mayor dimensión para lograr un efecto significativo de esta medida en el menor plazo. El éxito de la misma requiere, aparte de un diseño técnico adecuado (en el que es muy recomendable incorporar a los burós de crédito), de una campaña de mercadeo entre los productores sobre las bondades del reporte a los burós de crédito, misma que puede ser realizada con el concurso de los burós mismos, así como de FIRA y de la Financiera Rural.

La medida propuesta no requiere de adecuaciones legales. Las paraфинancieras y dispersoras están facultadas, según la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia de 2004), a reportar y recibir información de las Sociedades de Información Crediticia requiriendo solo de la aprobación del cliente para solicitar dicha información.

Adicionalmente a lo anterior es recomendable que los registros del sistema “sustrae” que mantiene FIRA sobre los acreditados históricos de las paraфинancieras sean traspasados en el tiempo a los burós, situación que puede hacer necesaria una modificación legal /normativa<sup>45</sup>, así como consensos con los organismos de productores.

---

<sup>45</sup> Ver: Bases para el diseño de políticas públicas para el desarrollo rural y el fortalecimiento del sistema financiero rural, ITAM 2004

No se considera, por razones técnicas, necesario establecer normas específicas para el reporte de clientes del sector agropecuario en caso de afectaciones por riesgos sistémicos o atrasos en cosecha, dado que compete a las entidades financieras considerar estos factores al definir los planes de pago y al tomar medidas (como por ejemplo reprogramaciones y reportes a los burós) con respecto a los créditos afectados.

Calificación:

Incidencia sobre / Aspecto	Calificación	Observaciones
Servicios a segmentos de menores ingresos	Potencial medio / alto	Esta medida tiene principalmente impacto en los futuros clientes de paraфинancieras y dispersoras
Oferta de financiamientos de largo plazo	Potencial medio / alto	Ver arriba
Tiempo de maduración	1 – 2 años	1er año: diseño y piloto 2º año: introducción y expansión
Costo	5 – 50 m	Probablemente en el rango bajo
Complejidad	Media	Involucra a gran cantidad de entidades paraфинancieras y dispersoras muy disímiles, requiere de una planificación cuidadosa para no generar rechazos entre los organismos de productores

#### 4.2.2 Garantías de crédito

Como se anotara en el apartado sobre experiencias internacionales, las garantías juegan un rol coadyuvador al crédito, especialmente por montos y/o plazos mayores, en los cuales se constituye como una fuente alterna para la recuperación de los recursos otorgados en caso del deterioro de la capacidad o de la voluntad de pago del deudor. Es importante destacar en este contexto que, en la mayoría de los casos, las garantías aportadas como colateral son un complemento y no un sustituto para una evaluación y seguimiento cuidadosos de los créditos. Las garantías son, en otras palabras, un elemento más para la gestión de los riesgos crediticios, elemento que en muchos casos tiene más que un valor simbólico para la recuperación de los créditos, al no poder ser re- posesionadas o vendidas por dificultades y restricciones de diversos órdenes.

Como se puede comprobar con facilidad al comparar el desempeño de las entidades financieras, existen grandes variaciones entre la calidad de la gestión de las carteras de crédito. Las entidades que hacen uso de garantías hipotecarias pueden tener en un mismo país indicadores de cartera en riesgo que van desde menos del 1% hasta cifras tan altas como el 30% o 40%. Claramente, la capacidad de una entidad para gestionar el riesgo crediticio tiene más que ver con la calidad de sus procesos de evaluación y seguimiento y con su imagen en el mercado que con el tipo y uso de garantías. La problemática de las garantías en México es especialmente complejo por la existencia de diversos esquemas de tenencia de la tierra y la dificultad patente para ejecutar garantías en el caso de la propiedad titulada. Estas deficiencias inmovilizan el principal activo rural como respaldo para la canalización de crédito (que es la principal fuente de inversión distinta a los recursos propios de los agricultores). Los subsidios estatales, que en comparación al valor de la tierra rural son reducidos, siempre van a ser limitados, por



lo que es pertinente: a) lograr su mejor aprovechamiento y b) utilizarlos en el marco de una clara transición hacia una situación, en la que se pueda hacer uso de la tierra rural como principal respaldo de los créditos. Si bien la tierra rural en zonas de menor productividad tiene un valor reducido y por tanto una baja capacidad para apalancar créditos fungiendo como colateral crediticio, es importante destacar que su uso como colateral en las zonas de mayor productividad es mucho más factible y que su uso se considera imprescindible en el caso de inversiones de mayor envergadura en construcciones, infraestructura de riego y mejoras a la tierra misma, tales como drenajes, etc. mediante créditos.

No obstante lo anterior y como se anotara en apartado correspondiente, las garantías aportadas por los clientes pueden contribuir a reducir los costos de evaluación y seguimiento de un crédito a la vez que hacen posible el manejo de riesgos en el largo plazo. La capacidad de las garantías para aportar en este sentido es mayor en tanto se cuenta con:

1. Una legislación apropiada que establezca, entre otros aspectos reglas claras de prioridad entre diferentes acreedores y procedimientos ágiles y de bajo costo para su ejecución en caso de impago; así como con
2. Registros ágiles y de bajo costo para el establecimiento y verificación de los derechos de los acreedores sobre los bienes dados en garantía

En los siguientes apartados se presentan cuatro sugerencias con respecto al manejo de las garantías. Tres de ellas se refieren al uso de los bienes muebles e inmuebles de los solicitantes como colateral y la cuarta al establecimiento de un tipo de entidades intermedia, las Sociedades de Garantía Recíproca.

### 4.2.3 Garantías sobre bienes muebles

Objetivo y justificación: Las empresas agropecuarias y rurales de todo tamaño cuentan con bienes muebles que podrían otorgar como colateral para acceder a financiamientos. La existencia de registros eficientes y de fácil acceso por los acreedores así como de procedimientos ágiles para la ejecución de garantías son elementos centrales que facilitan el acceso al financiamiento.

Descripción: Establecer registros para las garantías muebles, así como una legislación apropiada que permita su ejecución mediante procesos ágiles en casos de impago con pruebas de fácil aportación por el acreedor<sup>46</sup>.

Observaciones: El diseño e introducción exitosa de una ley de transacciones aseguradas requiere de una integración cercana entre el diseño de la norma legal y las características del archivo de registro. Una estrategia legal económicamente efectiva requiere tomar en consideración cuatro elementos<sup>47</sup>:

**Constitución de un derecho de garantía:** La ley debe asegurar que cualquier persona o empresa constituya un derecho sobre cualquier bien o derecho y para cualquier fin legalmente permitido;

---

<sup>46</sup> Las reformas legales en esta materia y el establecimiento de un sistema de registro adecuado permitió generar en Rumania en un plazo de pocos años una significativa cartera de préstamos (más de 200,000 créditos colocados por año) de menor cuantía. Ver USAID: RAFI Note # 8 "Bringing more dead capital to life; movable property and access to agricultural and rural credit"

<sup>47</sup> Tomado de :Fleisig y de la Peña, CEAL, texto sobre la experiencia en Rumania.

**Prioridad:** Se tiene que asegurar que el orden de antelación de dichos derechos sea claro y no permita ambigüedades o sea contradicho por otros ordenamientos legales;

**Carácter público:** Se tiene que asegurar que los acreedores puedan verificar con facilidad la existencia de cualquier derecho sobre cualquier propiedad

**Ejecución:** Que el acreedor pueda re-posesionar el bien o derecho con facilidad en caso de impago.

Se tuvo noticia de que existe ya un esfuerzo coordinado por la Secretaría de Hacienda (bajo la Dirección General de Seguros y Valores) para adecuar las normas para la legislación sobre garantías y el establecimiento de un registro de garantías. Se sugiere apoyar dicho esfuerzo dando especial consideración a las características peculiares de los activos que pueden ser aportados como garantía por el sector agropecuario y las empresas rurales, así como al diseño de una estrategia que prometa resultados en el corto plazo.

Calificación:

Incidencia sobre / Aspecto	Calificación	Observaciones
Servicios a segmentos de menores ingresos	Potencial alto	Facilita el otorgamiento de créditos de menor cuantía al disminuir requerimientos de información
Oferta de financiamientos de largo plazo	Potencial medio / alto	Facilita el otorgamiento de financiamientos para plazos medios por la mayor seguridad del establecimiento de prenda sobre maquinaria, equipo, ganado, etc. propiedad del cliente o por adquirir
Tiempo de maduración	1-2 años	Se estima que el proceso de adecuación de la ley e instalación de un registro para garantías muebles puede durar poco más de un año
Costo	5 a 50 millones	Para la adecuación de la norma y la realización de una fase piloto en uno de los estados de la república
Complejidad	Baja	

#### 4.2.4 Garantías sobre predios en pequeña propiedad<sup>48</sup>

Objetivo y justificación: La ejecución de garantías hipotecarias en caso necesario conlleva un proceso engorroso y largo que disminuye significativamente el valor de las propiedades otorgadas como colateral para apalancar financiamientos, haciendo necesario el uso de mecanismos alternos de alto costo (garantías líquidas, etc.). Esta situación afecta negativamente el acceso a financiamientos de largo plazo. Las

<sup>48</sup> Se eliminó la sugerencia con respecto a facilitar el uso de parcelas ejidales como colateral en créditos dado que esta posibilidad depende, hoy día, de las decisiones que tomen las asambleas ejidales. O obstante lo anterior, es factible que sea necesario incrementar el presupuesto de PROCEDE con el fin de acelerar los procesos de titulación, situación que no pudo ser evaluada en el marco de la presente consultoría.

dificultades encontradas en diferentes estados del país resultan en la actualidad en mayores costos de riesgo (y consecuentemente menor oferta de crédito)<sup>49</sup>.

Descripción: Elaborar / actualiza para cada Estado de la República las medidas necesarias para facilitar la ejecución de las garantías hipotecaras y acelerar el proceso correspondiente. Revisar y adecuar la legislación federal salvaguardando los derechos de las partes. Coordinar con cada estado (y en especial con los estados que presenten mayor complejidad en el tema) las medidas necesarias para mejorar los procesos.

Observaciones: Los intermediarios entrevistados a lo largo de la consultoría mencionaron reiteradamente las dificultades que encuentran en diferentes estados para lograr la recuperación de los predios recibidos en garantía.

Si bien no es común el uso de garantías hipotecarias en los créditos por menor cuantía, algunas entidades de microfinanzas han introducido (por ejemplo en Bolivia) productos de crédito para mejoramiento de vivienda a tasas significativamente mas bajas y plazos mas largos (en comparación con sus créditos quirografarios) por montos de hasta USD 2,000.

Calificación:

Incidencia sobre / Aspecto	Calificación	Observaciones
Servicios a segmentos de menores ingresos	Potencial medio	Esta medida puede mejorar las condiciones de los financiamientos de menor cuantía, siempre y cuando los costos de registro sean bajos
Oferta de financiamientos de largo plazo	Potencial alto	El valor de las garantías hipotecarias se incrementa significativamente con la medida propuesta
Tiempo de maduración	2 – 3 años	Dada la complejidad del tema, es de esperar que el proceso de adecuación de las normas requiera de una tiempo mayor. Se pueden esperar empero resultados significativos en el plazo señalado.
Costo	Hasta 5 m	Solo se requiere adecuar norma
Complejidad	Baja	

#### 4.2.5 Sociedades de Garantía Recíproca

Objetivo y justificación: FIRA, Financiera Rural y SAGARPA han tenido cierto éxito en promover el surgimiento de fondos de garantía (FINCAs, etc.) que brindan avales a sus miembros frente a las instituciones acreedoras. Aunque sería necesario evaluar cómo está operando el sistema de FINCAs en detalle, algunos de estos fondos cuentan con una trayectoria de varios años de operación y podrían servir de base para una operación más estructurada. Un esquema similar al sistema de Sociedades de Garantía Recíproca de España, con instituciones reguladas, profesionalizadas, y equipadas para

<sup>49</sup> Las gráficas presentadas en la página 19 ilustran claramente la relación entre la calidad institucional, que incluye aspectos tales como el funcionamiento del sistema para la ejecución de garantías y la calidad de la cartera de FIRA y Financiera Rural.

manejar el riesgo crediticio de financiamientos otorgados a sus asociados puede sustituir las FINCAs así como los Fondos de Garantía Líquida empleados en la actualidad.

Descripción: Consolidar la estructura de las FINCAs hacia un esquema de Sociedades de Garantía Recíproca considerando las experiencias del modelo español. Estas sociedades, fortalecidas por apoyos del gobierno federal y los gobiernos estatales, así como con aportaciones de organismos privados interesados darían a sus socios tanto garantías crediticias así como asistencia técnica para la mejor realización de sus actividades. Las entidades financieras a su vez obtendrían por sus créditos un aval calificado de una entidad regulada que otorgaría dicho aval basado en un análisis crediticio y con respaldos de la sociedad y del mismo socio.

Con el fin de transitar hacia el esquema propuesto es necesario llevar a cabo un proceso, liderado por la Secretaría de Hacienda y con aportes de SAGARPA, FIRA y Financiera Rural así como con participación de la CNBV considerando los siguientes aspectos:

1. Realizar un diseño detallado para la operación de este tipo de sociedades en México, considerando tanto las experiencias en otros países como aquellas desarrolladas en el modelo de las FINCAs definiendo aspectos tales como capital mínimo, número mínimo de socios, manejo de los recursos aportados por los socios y por entidades externas. Considerar en este diseño la posibilidad de reasegurar en un futuro la operación.
2. Elaborar un inventario de las FINCAs en operación con sus principales características tales como tamaño, número de socios, cartera asegurada, calidad de la misma y volumen de castigos, efectividad de sus procesos de recuperación de los créditos que cayeran en mora, sistemas informáticos empleados y calificación de los directivos, administradores y sistemas de control interno.
3. Definir criterios de calificación para la transformación de las FINCAs en Sociedades de Garantía Recíproca.
4. A partir de los resultados del inventario así como de los requerimientos especificados para las sociedades definir paquetes de apoyo para la consolidación de las FINCAs con mayor potencial incorporando aspectos tales como capacitación de directivos, desarrollo de sistemas informáticos, etc..
5. Preparar un piloto con pocas FINCAs que muestren un alto nivel de consolidación y adecuar normas y procedimientos.

#### Observaciones:

Es importante considerar en el diseño de la estrategia las experiencias generadas en el establecimiento de los Fondos de Aseguramiento por AGROASEMEX (Algunos de los cuales han desarrollado una solidez tal que les permite re-asegurarse con aseguradoras internacionales), mismas que pueden brindar importantes lecciones para el diseño del proceso de introducción de las SGR, dado el éxito y grado de solidez alcanzado por los mismos. Es recomendable por tanto que AGROASEMEX asuma una función consultiva en el proceso de introducción de este sistema.

Cabe anotar que un esquema de este tipo no es, por si solo, suficiente para sustituir el uso de garantías otorgadas por las unidades agropecuarias a financiar (en España de hecho, las mismas SGR toman garantías hipotecarias en un porcentaje significativo de los créditos). Esto queda claro si se considera que los principales activos de estas unidades se constituyen (de valor mayor a menor) por: terrenos y construcciones, seguidos de ganado y maquinaria y, en menor medida por fondos líquidos.

Es importante destacar la importante de que estas entidades tengan una clara estructura local que permita incorporar tanto el conocimiento empresarial / agronómico de los productores de la zona, como el conocimiento de cada uno de los acreditados por la comunidad local.

Calificación:

Incidencia sobre / Aspecto	Calificación	Observaciones
Servicios a segmentos de menores ingresos	Potencial medio	El potencial de esta medida para los segmentos de menores ingresos es incierta, la experiencia española apunta hacia el uso de este mecanismo predominantemente para financiamientos por montos medios. En México posiblemente pueda tener un impacto en segmentos de menores ingresos, como consecuencia de los sectores atendidos en la actualidad por las FINCAS
Oferta de financiamientos de largo plazo	Potencial medio /alto	Se espera que las Sociedades de Garantía Recíprocas calificadas desarrollen en el tiempo una capacidad para asegurar financiamientos de mayor monto y plazo.
Tiempo de maduración	2 – 3 años	
Costo	5 – 50 millones	Costo necesario para adecuar norma, definir procedimientos, hacer inventario y efectuar un primer piloto.
Complejidad	Media	

#### 4.2.6 Generalización de subsidios a tasa de interés (si no se pueden eliminar e incorporar a los subsidios directos)

Objetivo y justificación: Los subsidios a la tasa de interés tienen un efecto distorsionador sobre el mercado, favoreciendo a las entidades que pueden acceder a ellos en detrimento de aquellas que no acceden. Adicionalmente, la captura de dichos subsidios por parte de los clientes finales o de los intermediarios en el diseño actual es difícil de establecer, haciendo difícil su focalización.

Descripción: Si bien los consultores consideran que habría que eliminar (y sea paulatinamente) este tipo de subsidios y sustituirlos por subsidios directos a los productores que se busca beneficiar, las constelaciones políticas pueden hacer necesario su mantenimiento. En caso de su mantenimiento es recomendable facilitar, por principio de equidad, el acceso a dichos subsidios a todas las entidades (reguladas), que atiendan a productores de los sectores PD1 y PD2.

Observaciones: Si el objetivo de los subsidios es reducir el nivel de tasas de interés, se considera que los mecanismos más idóneos (y sostenibles) serían: a) los mecanismos propuestos para reducir los costos de riesgo; b) estímulos a los oferentes para reducir sus costos de operación; c) el establecimiento de SGRs eficientes.

Calificación:

Incidencia sobre / Aspecto	Calificación	Observaciones
Servicios a segmentos de menores ingresos	Potencial bajo	No es de esperar un incremento significativo de la oferta a partir de esta medida
Oferta de financiamientos de largo plazo	Potencial medio / bajo	En el caso en que los subsidios a la tasa conllevan una reducción real de los costos del crédito al cliente final (vs. un aporte a los ingresos de los intermediarios), el menor costo facilita el acceso a financiamientos de largo plazo al hacerlos más asequibles
Tiempo de maduración	2 – 3 años	
Costo	Más de 500 millones	Cifras del 2005 + recursos adicionales para entidades no comprendidas actualmente
Complejidad	Baja	

#### 4.2.7 Reasignación de los recursos asignados a subsidios a los costos de transacción

Objetivo y justificación: Aparte de que no existe una evidencia clara que este tipo de subsidios a los costos de transacción (de la banca) otorgados por FIRA en la forma de SIEBAN, SIESUC, etc., contribuyan a establecer una oferta de créditos sostenible para los productores motivo del subsidio<sup>50</sup>, su presencia distorsiona el mercado y define, así sea indirectamente, un horizonte de costos de administración por crédito<sup>51</sup>, reduciendo los incentivos para reducir dichos costos. Adicionalmente existe incertidumbre con respecto a la cantidad de clientes atendidos, dadas la carencia de un sistema de identificación único, no se puede descartar la existencia de clientes que han motivado el otorgamiento de varios subsidios.

Descripción: Se sugiere eliminar en un lapso de dos a tres años este tipo de subsidios, reasignando los recursos que se liberen a fomentar la consolidación de entidades financieras y el uso de innovaciones que reducen los costos de transacción de las entidades y/o de los clientes.

Observaciones: En forma similar a los subsidios a las tasas de interés, se considera que las mejoras en el entorno para el otorgamiento (y especialmente la recuperación) de los créditos son a la par del fomento de entidades financieras sólidas con vocación de mercado hacia a atención a los clientes rurales / productores agropecuarios elementos más importantes

Calificación:

<sup>50</sup> De hecho y como se apuntara en el apartado correspondiente, la banca no tiene un trato directo con los clientes que se pretende incorporar al sistema financiero, al ser estos atendidos en gran medida a través de paraфинancieras, por lo que la banca no tiene un conocimiento cercano de la conducta de pago de los individuos incorporados al sistema por medio de estos subsidios.

<sup>51</sup> Mientras que en México se mantiene un subsidio SIEBAN de alrededor de USD 400 para el primer año de incorporación de un cliente no atendido previamente, el sistema de subastas en Chile, ejecutado por el INDAP bajo el nombre de “Bonos de Articulación Financiera”, licita los subsidios a las entidades que requieren menor apoyo. Mediante dichas licitaciones ha reducido en el lapso entre el año 2000 y 2005 el monto otorgado por subsidio a los costos de transacción de alrededor de USD 300 a USD 110.

Incidencia sobre / Aspecto	Calificación	Observaciones
Servicios a segmentos de menores ingresos	Potencial medio	Se estaría aportando a consolidar las instituciones intermediarias y a introducir innovaciones sostenibles en el tiempo
Oferta de financiamientos de largo plazo	Potencial medio	La mayor consolidación de los intermediarios conlleva indirectamente una mayor oferta de financiamientos
Tiempo de maduración	1 – 2 años	“phasing out”
Costo	Se liberarían recursos	
Complejidad	Baja	

### 4.3 Sugerencias hacia el diseño y fomento institucional

#### 4.3.1 Marco normativo para banca de nicho

**Objetivo y justificación:** Dadas las condiciones del mercado financiero mexicano, no es de esperar que los grandes bancos se orienten en un futuro cercano a otorgar créditos en forma masiva en el área rural y a los productores agropecuarios, más que en el marco de esquemas similares a los que operan en la actualidad y que conllevan un importante costo fiscal. Existen por el lado del crédito al consumo, a la vivienda y a la mediana empresa aún importantes mercados, que guardan cercanía a sus mercados tradicionales y a los que es de esperar dirijan su atención, antes de entrar en los mercados que nos ocupan. Los esquemas de las SOFOLES y SOFOMES a su vez no permiten la captación de ahorros de sus clientes. Su incursión en este servicio es importante por el potencial que tiene para la bancarización de grandes números de clientes (existe normalmente una mayor demanda por servicios de ahorro que de crédito). Siendo que los requerimientos de capital mínimo para la banca múltiple son difícilmente alcanzables para este tipo de intermediarios (cuyo capital les permitiría captar ahorros por ejemplo en los Estados Unidos), se sugiere instalar una figura intermedia, con requerimientos de capital cercanos a aquellos de las SOFOLES.

**Descripción:** Avanzar el proceso de legislación con respecto a la banca de nicho, que tendría un ámbito de acción (geográfico y / o de servicios) mas acotado que la banca múltiple, requiriendo en consecuencia un capital menor. Fomentar la creación de o transición hacia este tipo de intermediarios en el caso de las SOFOLES y SOFOMES que hayan demostrado solidez en sus operaciones.

**Observaciones:** Según se pudo constatar en el marco de la visita e los intermediarios, existiría un interés claro de las SOFOLES por transformarse en una figura intermedia del tipo descrito.

Según informaciones recientes, se está avanzando en este tema legislativo.

Calificación:

Incidencia sobre / Aspecto	Calificación	Observaciones
Servicios a segmentos	Potencial	Las SOFOLES actuales se orientan más hacia

de menores ingresos	medio	los segmentos PD2 y PD3, no obstante, es de esperar que podrían incursionar con mayor facilidad con créditos hacia los segmentos PD1 de comenzar a captar ahorros
Oferta de financiamientos de largo plazo	Potencial medio	Mayor capacidad de fondeo, pero captaciones esperadas inicialmente principalmente de recursos de corto plazo
Tiempo de maduración	2 – 3 años	
Costo	Hasta 5 m	Solo se requiere adecuar norma
Complejidad	Baja	

### 4.3.2 Reorganización de FIRA y Financiera Rural

Objetivo y justificación: Se tiene previsto que la Financiera Rural transite hacia una entidad de segundo piso en el tiempo. La estructura organizativa actual conlleva un conflicto al permitir que la Financiera pueda competir en el primer piso con las entidades a las que otorga financiamiento como entidad de segundo piso. Las operaciones de primer y segundo piso de la Financiera Rural no han sido diferenciadas a su interior, por lo que se pierden las oportunidades de profesionalización e incrementa el riesgo de competencia desleal del primer piso con las entidades de segundo piso.

Por otro lado, FIRA se encuentra en proceso de re-definir su futuro rol de cara a la reducción de su capacidad financiera en el contexto del repago de los fondos concesionales que recibió del Banco de México hacia el año 2013. Esta evolución reducirá su capacidad de otorgar subsidios (y con ello sus efectos distorsionantes), modificando con ello uno de los elementos más destacados del sistema financiero rural actual. La consultoría considera positiva la estrategia asumida por FIRA de transitar hacia una entidad sostenible centrada en el otorgamiento de garantías de crédito (con precios fijados según el nivel de riesgo de las carteras garantizadas de cada entidad).

Descripción: Como objetivo de mediano plazo se sugiere transitar hacia un esquema de tres entidades que asumirían las actividades realizadas en la actualidad por la Financiera Rural y por FIRA: a) una entidad de fondeo, b) una entidad que otorgaría garantías de crédito y c) una entidad, desincorporada, que se abocaría a brindar servicios de primer piso a la población rural bajo las mismas condiciones que los intermediarios comerciales. Las ventajas de dicha estructura radicarían en que se reducirían significativamente las distorsiones en el mercado, a la vez que se contaría con instituciones profesionalizadas que apoyarían el desarrollo del mercado financiero rural. El tránsito hacia dicha estructura conlleva como un importante primer paso la separación del primer y segundo piso de la Financiera Rural, por lo que se sugiere:

Establecer al interior de la Financiera Rural un organismo profesionalizado y a cargo de la gestión de las carteras de segundo piso con intermediarios formales. La unidad de segundo piso estaría a cargo de administrar los financiamientos a las entidades financieras REGULADAS y de fomentar tanto a las entidades reguladas como a aquellas en proceso de regulación. Las dispersoras que se encontrasen alejadas de un proceso de regulación no serían atendidas por esta unidad.



**Observaciones:** En una segunda etapa y dependiendo de la dinámica que se observe tanto en las operaciones de primer piso de la Financiera<sup>52</sup> como en el surgimiento de entidades privadas o cooperativas, es altamente deseable desincorporar el primer piso de la Financiera (tal vez en un modelo similar a aquel seguido por BANRURAL en Guatemala que podría lograr con mayor facilidad el consenso de los actores sociales) y establecer una entidad independiente de capital mixto con capacidad en el tiempo para captar del público y crecer. . Las principales razones para esta sugerencia radican a) la necesaria eliminación de la distorsión que implica tener primer y segundo piso en una institución y canalizar subsidios a través de entidades estatales que compiten en los mercados, b) el mayor dinamismo que tendría una entidad de primer piso de la naturaleza descrita para ampliar sus servicios (incluyendo el ahorro una vez demostrada su solidez institucional) y su cobertura hacia nuevos segmentos rurales y para competir en el mercado dada la libertad que le otorgaría su desincorporación para crecer.

La entidad de segundo piso surgiría como una fusión a partir de los programas de fondeo de FIRA y aquellos de segundo piso de la Financiera Rural. Dada la creciente capacidad de los intermediarios financieros para acceder a fondos en condiciones favorables (los fondos que otorga FIRA sin subsidio de hecho están en proceso de ser sustituidos por fondos propios en la banca), esta entidad tendría como principal objetivo fortalecer la oferta de financiamientos al sector agropecuario / rural al brindar financiamientos (de corto, mediano y largo) a entidades sólidas con vocación hacia los sectores en cuestión y hacia el financiamiento de inversiones en sus primeros años de operación.

El esquema tendría que ir acompañado de la apertura para la canalización de subsidios (para capacitación, etc.), por conducto de todo tipo de intermediarios calificados por la CNBV que tengan una solidez demostrada en su desempeño.

**Calificación:**

Incidencia sobre / Aspecto	Calificación	Observaciones
Servicios a segmentos de menores ingresos	Potencial medio	Se esperaría un incremento de los servicios de los intermediarios de primer piso así como el nuevo primer piso (desincorporado) de la Financiera Rural
Oferta de financiamientos de largo plazo	Potencial medio	La oferta de crédito para inversión se incrementaría con la consolidación de los intermediarios apoyados
Tiempo de maduración	Hasta 1 año	Para la primera etapa
Costo	Hasta 5 m (1ª etapa)	En la primera etapa solo se requiere adecuar el organigrama, reasignar personal y definir / contratar al jefe de la unidad
Complejidad	Baja	

<sup>52</sup> Los elementos de evaluación a considerar serían primordialmente relacionados con su capacidad de crecimiento en el tiempo: la solidez de su desempeño institucional, su focalización hacia los segmentos rurales de renta media / baja, su crecimiento y su eficiencia operativa

### 4.3.3 Apoyos para estandarizar las operaciones e incrementar la eficiencia de parafinancieras, dispersoras y despachos

Objetivo y justificación: El grupo de entidades (parafinancieras o dispersoras y despachos) juegan hoy día un importante rol auxiliar para la canalización del crédito. Sus formas de operación y sistemas informáticos son muy heterogéneos. Siendo que es de esperar que mantengan un rol importante en un entorno, en el que las entidades financieras reguladas buscan tercerizar la administración de las carteras de bajo monto, es recomendable apoyar una mayor eficiencia y calidad de sus operaciones<sup>53</sup> y, en el caso de los despachos, establecer normas mínimas generales para su operación tomando en consideración los modelos elaborados por FIRA para sus despachos. Esto aportaría a la consolidación de estas entidades y prepararía, el tránsito de aquellas que desearan migrar hacia entidades financieras o SGRs.

Descripción: Definir normas para estandarizar las operaciones de los agentes económicos citados con respecto a temas tales como a) registros de los socios / clientes finales; b) forma de registro de los créditos (incluyendo formas de reporte de su estado); c) aspectos generales de su contabilidad; d) requisitos mínimos para sus gerentes (experiencia / formación profesional). Esta tarea debería ser asumida por FIRA y Financiera Rural en conjunto.

Observaciones: Dependiendo de la evolución de estos agentes de apoyo a los servicios financieros, y de no existir ya en el mercado algún software adecuado, podría ser útil incentivar el surgimiento de una oferta de software para la administración de sus carteras.

Calificación:

Incidencia sobre / Aspecto	Calificación	Observaciones
Servicios a segmentos de menores ingresos	Potencial medio	Se esperaría una mayor estabilidad en las operación de estos agentes
Oferta de financiamientos de largo plazo	Potencial medio / bajo	Probablemente se daría un incremento, aunque moderado, vía mayor calidad de los proyectos de inversión elaborados por los despachos
Tiempo de maduración	Hasta 1 año	
Costo	Hasta 5 m	Solo se requiere en un primer momento elaborar y dictar las normas correspondientes por parte de FIRA y Financiera Rural
Complejidad	Baja	

## 4.4 Coordinación de acciones gubernamentales

Uno de los aspectos que se ha enfatizado son los problemas de coordinación y seguimiento de la política de financiamiento rural entre entidades públicas. Si bien existe esta función, tanto dentro de las Secretarías, como en las estipulaciones de la

<sup>53</sup> Este aspecto es importante también con el fin de viabilizar el reporte de sus operaciones a los burós de crédito.

normatividad, en ningún caso está claro cómo debe contribuir a resolver los problemas de coordinación entre distintas áreas de la política pública.

Estamos conscientes que la coordinación entre entidades y sectores es un problema generalizado del sector público, por ello consideramos pertinente recomendar dos mecanismos de coordinación y enlace entre entidades que en principio permitan resolver problemas específicos que obstruyen la coordinación. Del mismo modo, que también se trate de un mecanismo contribuya a la optimización del gasto público en la materia. El primer mecanismo sería para el desarrollo y fortalecimiento del sistema financiero rural y agropecuario regulado. El segundo mecanismo sería para mejorar las acciones relacionadas con la formación de sujetos de crédito y robustecer la demanda de servicios financieros. Se esperaría que ambos mecanismos trabajen conjuntamente.

Algunos de los problemas que identificamos y que obstruyen la posibilidad de coordinar políticas públicas son: la ausencia de un padrón fiable de oferentes de servicios financieros en el sector agropecuario y rural; ausencia de un padrón consolidado de sujetos de crédito e historiales crediticios; nivel parcial de identificación de las interacciones entre distintas entidades y programas en el momento de su aplicación, principalmente de aquellos relacionados a mecanismos de financiamiento, y aquellos que inciden sobre estos; necesidad de un nivel de diferenciación más preciso de lo que son apoyos para desarrollo financiero y transferencias tipo subsidio.

a) El mecanismo de coordinación y enlace para el desarrollo y fortalecimiento del sistema financiero rural y agropecuario consideramos que tendría estar sectorizado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Objetivos:

- desarrollo de criterios para optimización del gasto público en la materia
- sistematización de un padrón de los intermediarios y entidades financieras formales que atienden al sector y reconocimiento preciso de la estructura sistema financiero agropecuario
- identificación de estrategias óptimas para desarrollo y maduración de intermediarios, que conjunten tanto estructuras de apoyo, como regulación y prudencial;
- identificación de regiones sensibles
- identificación de focos rojos en el sistema financiero agropecuario y rural

Función principal:

- coordinación de criterios que permitan la unificación de líneas de acción de distintas entidades y programas a nivel nacional, definición de criterios de evaluación para los programas estatales en el ámbito del financiamiento rural y seguimiento a su implantación

Requerimientos para el desarrollo de la función:

- desarrollo y seguimiento de un padrón de entidades que atienden al sistema financiero rural
- seguimiento a un padrón de acciones de promoción y fomento por parte de las diferentes dependencias hacia dichas entidades

- sistematización y seguimiento de las reglas y normatividad, estrategias, conducta y desempeño de las entidades y programas públicos que ofrecen financiamiento e instrumentos financieros al sector agropecuario y la economía rural
- seguimiento y sistematización de la información sobre erogaciones públicas del Gobierno Federal para mejora institucional de intermediarios financieros agropecuarios y rurales
- coordinación y seguimiento de las políticas que se decidan con respecto a FIRA / Financiera Rural con los organismos competentes
- seguimiento de la evolución de regulación de Entidades de Ahorro y Crédito Popular en el sector rural en acuerdo con CNBV y organizaciones de intermediarios
- coordinación y seguimiento de las acciones (normativas e, inicialmente, de promoción) necesarias para el surgimiento de Corresponsales no Bancarios
- seguimiento y coordinación del proceso para el establecimiento de las Sociedades de Garantía Recíproca en coordinación con las entidades citadas en el apartado correspondiente
- establecimiento de benchmarks viables para instituciones Sofoles, Entidades de Ahorro y Crédito Popular, así como Sofomes en acuerdo con CNBV, Bansefi, y organizaciones de intermediarios
- monitoreo de estrategias, conducta y desempeño de distintas entidades y programas públicos en regiones sensibles
- seguimiento de la evolución de la oferta de instrumentos de ahorro en regiones rurales sensibles e identificación de necesidades y de focos rojos
- seguimiento de la evolución del sistema de pagos en regiones rurales sensibles e identificación de necesidades y de factores que obstruyen su desarrollo
- seguimiento del crédito y desempeño de cartera en regiones rurales sensibles
- identificación de riesgos sistémicos y de focos rojos
- coordinar el intercambio de experiencias y resultados de evaluaciones entre las entidades encargadas de fomentar a los intermediarios en aspectos tales como la efectividad de diversos mecanismos de incentivo para a) reducir costos, b) ampliar cobertura y c) mejorar calidad del servicio.

b) El mecanismo de coordinación y enlace para mejorar las acciones relacionadas con la formación de sujetos de crédito y robustecer la demanda de servicios financieros consideramos que tendría estar sectorizado en la Secretaría de Agricultura.

Objetivos:

- desarrollo de recomendaciones para la optimización del gasto público en la materia
- identificación de mejores estrategias para la formación de sujetos de crédito
- formación de padrones unificados de historiales crediticios
- eficientar las relaciones entre los programas y fondos que asignan los recursos y los programas y entidades que son operadores de los recursos
- mayor aplicación de los programas en regiones sensibles
- identificación de focos rojos para la formación de sujetos de crédito

Función principal:

- coordinar la unificación de bases de historiales crediticios y padrones de sujetos de crédito

- coordinar criterios que permitan la unificación de líneas de acción, incrementen complementariedades, y disminuyan duplicidades y competencia entre distintos programas y entidades del sector público
- identificar necesidades y coordinar esfuerzos para educación financiera en el medio rural

Requerimientos para el desarrollo de la función:

- sistematización y seguimiento de la información sobre erogaciones públicas del Gobierno Federal para formación de sujetos de crédito
- sistematización de la información sobre erogaciones de Gobiernos de los Estados y Municipios para formación de sujetos de crédito
- seguimiento de maduración de sujetos beneficiarios de programas
- identificación y coordinación de esfuerzos para educación financiera, principalmente en regiones donde se observe una necesidad
- identificación de la interacción de los programas públicos y entidades a lo largo de períodos de tiempo, identificación de duplicidades y distorsiones
- identificación de regiones sensibles para la formación de sujetos de crédito
- identificación focos regionales donde se presenten factores que distorsionan la formación de sujetos: entorno legal, problemas de institucionalidad y capital social, politización

En ambos casos, deben fungir como enlace a nivel del sector público entre distintas entidades que serían proveedores de información y clientes de la información:

Entidades: FIRA, Financiera Rural, Bansefi, principalmente, así como Focir, y Agroasemex, entre otras.

Programas pertenecientes a: Sagarpa, Economía, Desarrollo Social, entre otras.

Entidades de regulación y supervisión: Banco de México, CNBV, Condusef, Función Pública.

Gobiernos Estatales

Congreso de la República

Congresos Locales

#### ***4.5 Experiencias útiles***

El Banco Interamericano de Desarrollo cuenta con importantes experiencias en varios de los temas que nos ocupan y podría aportar conocimientos significativos para el desarrollo de varios de los componentes relacionados con el establecimiento de un entorno favorable para las finanzas rurales, la definición de normas prudenciales, el establecimiento y operación de burós de crédito, transacciones aseguradas, etc.. Adicionalmente el BID tiene una amplia trayectoria en el fomento de instituciones financieras que atienden a segmentos desfavorecidos de la población.

En el tema de los corresponsales no bancarios, CGAP ha realizado importantes aprendizajes que podrían coadyuvar a la introducción fluida de este tipo de canales.

En el tema de las transacciones aseguradas, las empresas CEAL y National Law Center for Inter-American Free Trade tienen experiencias relevantes.

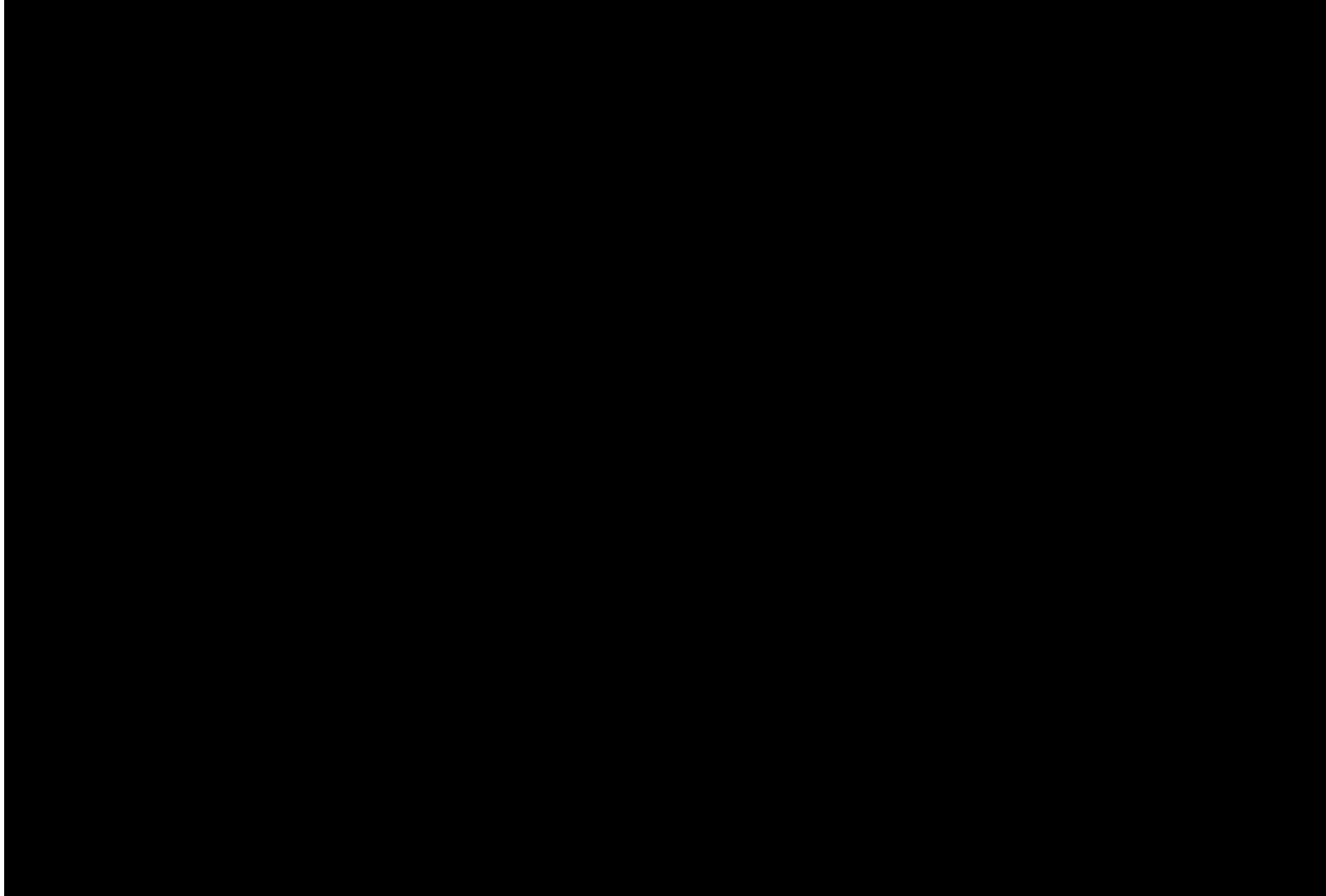
#### ***4.6 Establecimiento de prioridades entre las actividades propuestas***

En las siguientes páginas se presentan los resultados de un ejercicio de priorización de las propuestas aquí presentadas. Haciendo uso de los elementos de evaluación detallados al final de cada medida en los acápites 4.1 a 4.3, se elaboró una hoja resumen, en la que se presentan las medidas propuestas. Con el fin de llegar a definir prioridades entre dichas medidas se ponderaron los diferentes factores de la siguiente manera considerando los objetivos de la política actual y una percepción de la importancia de los factores a lo largo del proceso de consultoría:

- El potencial para ampliar la oferta de servicios financieros a los segmentos de menores ingresos se ponderó con 35%
- El potencial para ampliar la oferta de créditos de inversión de largo plazo se ponderó con 30%
- El tiempo de maduración se ponderó en 15%
- El costo en 10%
- La complejidad en 10%

Nota: Se anexa el archivo de hoja de cálculo correspondiente.

**Cuadro 31:** Tabla resumen de ponderación de las propuestas



Considerando las valuaciones arriba presentadas para cada medida, así como la ponderación de la importancia de los diferentes aspectos, se obtiene la siguiente priorización:

**Cuadro 32: Priorización sugerida de las propuestas**

	Medida	Ponderación
1.2	Corresponsales o agentes no bancarios	7.8
2.3	Registro y ejecución de garantías muebles	7.0
3.2	Reorganización de FIRA y de la Financiera Rural	6.5
2.1	Reporte de historiales crediticios de los acreditados de parafinancieras y dispersoras a los burós de crédito	6.2
2.5	Transformación de FINCAs en Sociedades de Garantía Recíproca	5.8
2.7	Reasignación de subsidios a los costos de transacción de las entidades hacia programas de fortalecimiento y consolidación	5.8
2.4	Mejorar condiciones para ejecución de garantías hipotecarias sobre predios en pequeña propiedad	5.6
1.1	Sistema de identidad con características biométricas	5.4
3.1	Marco normativo para banca de nicho	5.4
3.3	Apoyos para estandarizar operaciones y fortalecer las entidades parafinancieras, dispersoras y los despachos	5.4
1.3	Educación financiera y transparencia en el sector financiero	5.3
2.6	Generalización de subsidios a la tasa de interés	3.1

Nota: a mayor puntaje, mayor prioridad



## **Personas Entrevistadas y Referencias Generales**

1. Ing. Jorge Alvarez Septien  
Director Administrativo  
CASE Tracto Equipos Agrícolas S.A. de C. V. (Agente Procrea)  
Querétaro
  
2. José Antonio Avena Arévalo  
Director General Adjunto  
Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios / SAGARPA
  
3. Daniel Bravo Santacruz  
Especialista  
FIRA Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
  
4. Pilar Campos  
Consultora independiente
  
5. Javier Cárdenas  
Director  
Dirección de Intermediarios de Fomento  
Banco de México
  
6. Sara Castellanos  
Dirección de Sistema de Pagos  
Banco de México
  
7. Geoffrey Chalmers  
Oficial  
USAID - México
  
8. José Antonio Cortés Barrientos  
Director General Adjunto de Administración de Riesgos e Informática  
FOCIR
  
9. Enrique De la Madrid Cordero  
Director General  
Financiera Rural
  
10. Carlos Alberto de la Torre González  
Director General Adjunto de Análisis y Seguimiento  
FOCIR
  
11. Rodrigo C. Diez de Sollano Elcoro  
Director General y Delegado Fiduciario Especial  
SAGARPA
  
12. Ejecutivas de Caja Solidaria de San Miguel Huimilpan

Entidad dispersora de FIRA  
Huimilpan, Querétaro

13. Ejecutivos y miembros del Consejo de Graneros Camacho  
Entidad dispersora de Financiera Rural  
Salamanca, Guanajuato

14. Jesús Escamilla Juárez  
Director General Adjunto de Desarrollo Técnico  
AGROASEMEX

15. Jorge A. Esquer Gaytán  
Director de Agronegocios y Fomento  
Banco Ve por Más S. A. Institución de Banca Múltiple y Director de Agronegocios  
de la ABM

16. Salvador Espejo Prado  
Administración y Finanzas  
CNH Capital Servicios Comerciales S.A. de C. V.  
(Antes entidad Parafinanciera)  
Quéretaro

17. Ernesto Fernández  
Director General – Subsecretaría de Agronegocios  
SAGARPA

18. Fernando Fernández  
Director  
Proyecto Afirma - USAID

19. Jaime Gonzalez  
Director General Adjunto  
Financiera Rural

20. Roberto Guirette  
FIRA Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura

21. Juan Carlos Hernández Pintado  
Director General Adjunto  
Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios / SAGARPA

22. Jeffrey Max Jones Jones  
Subsecretario de Fomento a los Agronegocios  
SAGARPA

23. Alberto Lara López  
Director General Adjunto de Finanzas  
FIRA Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura

24. Claudio Fernando Mancera

Director Ejecutivo de Apoyo a los Agronegocios  
SAGARPA

25. Salvador Mayoral  
Director General  
AGROASEMEX

26. Martín Mazón Alonso  
Residente Estatal  
FIRA Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura

27. Rogelio Mirazo Román  
Director General Adjunto de Finanzas y Operación  
FOCIR

28. Roberto Moya Clemente  
Director General Adjunto de promoción  
Financiera Rural

29. Rene Federico Ochoa Ochoa  
Director General – Subsecretaría de Agronegocios  
SAGARPA

30. C.P. Gustavo Ramírez Berruela  
Director de Finanzas  
CREDICOR MEXICANO, Unión de Crédito  
Irapuato, Guanajuato

31. Luis Fernando Rodriguez  
Director General – Subsecretaría de Agronegocios  
SAGARPA

32. Ing. Carlos Rodriguez-Arana Ávila  
Director Regional  
Financiera Rural

33. Ana Sainas Serrano  
Secretaria Técnica  
Financiera Rural

34. Lic. Rodrigo Sánchez Mújica  
Director General  
FIRA Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura

35. Pablo Sherwell Cabello  
Director General adjunto Subsecretaria de Fomento a los Agronegocios  
SAGARPA

36. Lic. Pedro Tabares-Juárez  
Presidente del Consejo de Administración

AGROFINZAS Sociedad Financiera de Objeto Limitado y Vicepresidente de Agronegocios en la Asociación Mexicana de Entidades Financieras Especializadas / AMFE

37. Juan Manuel Torres  
Profesor-Investigador  
CIDE

38. Rubén Villagrán Muñoz  
Director de Finanzas y Planeación Corporativa  
FIRA

### Referencias Generales

Alpizar C., y C. Gonzalez Vega, 2006. “El Sector de las Microfinanzas en México”. Reporte USAID.

Chavez, R., Fleisig y De la Peña. 2004. Secured Transactions Reform: Early Results from Romania. CEAL, Septiembre

Consejo Coordinador Financiero. 2007. “Indicadores de confiabilidad y desarrollo institucional local”. México.

Del Angel, G., 2005. *Cosechando Progreso. 50 Años de FIRA*. Pinacoteca 2000- FIRA , Mexico

FIRA. 2004. Estudio de los Mercados Financieros en el Sector Agroalimentario y Rural. Abril 2004.

ITAM. 2004. “Bases para el Diseño de Políticas Públicas en el Sector Rural y el Fortalecimiento del Sistema Financiero Rural”. Reporte ITAM-Centro de Economía Aplicada y Políticas Públicas.

O’Keefe, M., 2006. “Servicios y productos financieros en zonas rurales ¿Cercanos a su demanda?”. Ponencia.

SAGARPA. 2006. “El Sector Agropecuario Mexicano: evolución, retos y perspectivas”.

Prieto Ariza, A. M. 2006. Ampliación del acceso a servicios financieros mediante corresponsales no bancarios, la experiencia de Brasil y Perú. ASOBANCARIA Colombia.

Soto F., y C. Gonzalez Vega, 2006. “Formas de Asociación Cooperativa y su Participación en la Provisión de Servicios Financieros en las Áreas Rurales de México”. Reporte USAID.

Villafani, M. y C. Gonzalez Vega, 2006. “El Sector Bancario y las Finanzas Populares Mexicanas: Retos, Oportunidades y Amenazas para las Organizaciones de Microfinanzas”. Reporte USAID.

World Bank. Policy Research Report.

### **Sitios de Internet consultados**

[www.cesgar.es](http://www.cesgar.es)

[www.cide.edu/cide-osu](http://www.cide.edu/cide-osu)

[www.cgap.org](http://www.cgap.org)

[www.fao.org](http://www.fao.org)

[www.ifc.org](http://www.ifc.org)

[www.nafri.org.la](http://www.nafri.org.la)

[www.ruralfinance.org](http://www.ruralfinance.org)

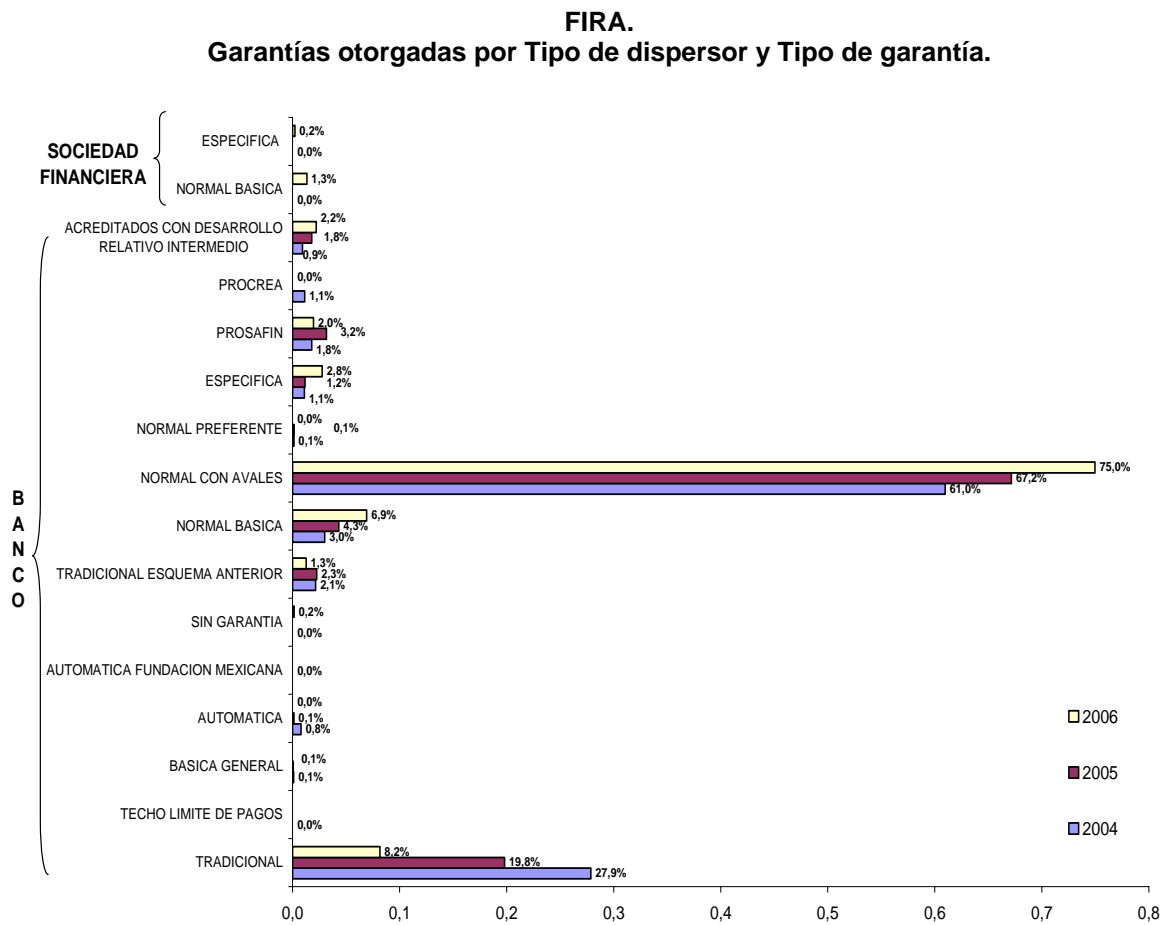
[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Además de las páginas de las instituciones y entidades de México a las que se hace referencia en el documento

# Anexos

## 1. FIRA. Canalización de garantías de crédito

La gráfica siguiente muestra las garantías otorgadas pro tipo de dispensor y tipo de garantías para el período 2004-2006.

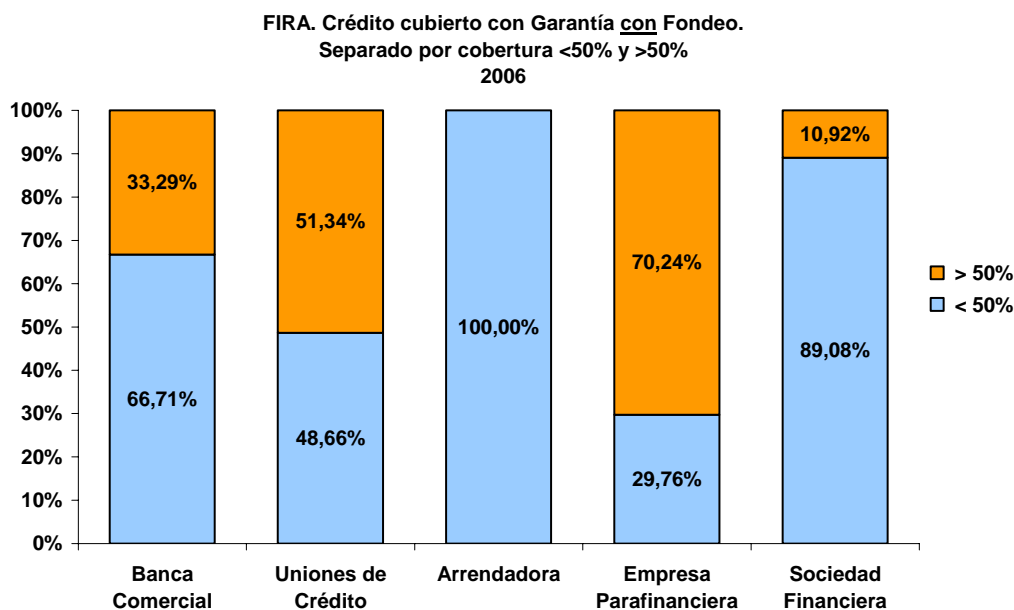
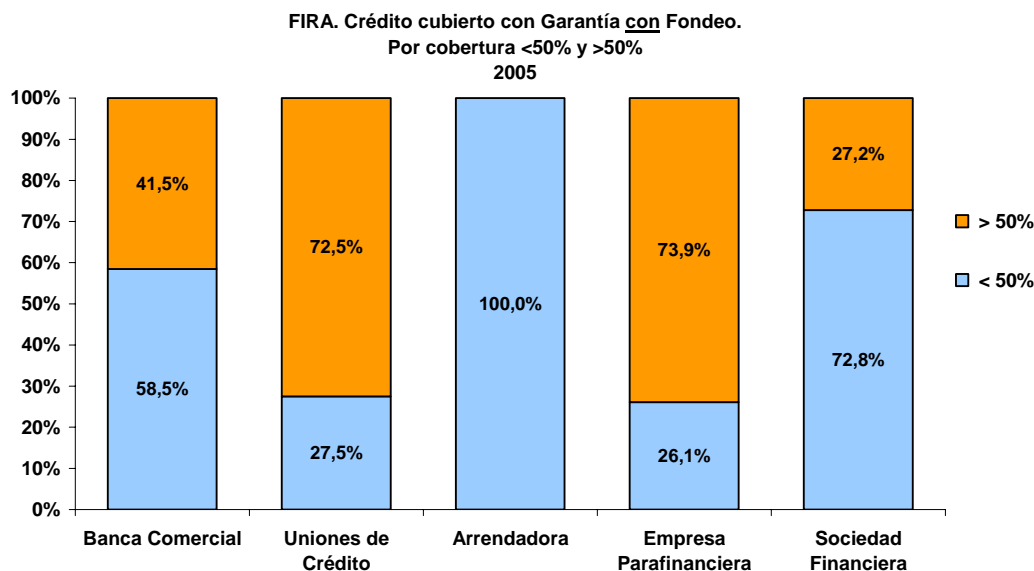


La banca múltiple es el principal canalizador de garantías FEGA, y como se observa en la gráfica, la más significativa es la garantía Normal con aval que representa, en 2006, el 75% de las garantías otorgadas. La garantía Tradicional es la segunda más importante de las garantías otorgadas por FIR representando el 28%, no obstante tuvo un crecimiento negativo en ese período.

En cuanto al crecimiento de las garantías para el periodo 2004-2006, todas las garantías del Banco registraron crecimiento negativo excepto la garantía Normal Básica que tuvo un crecimiento del 85%, la Específica con incremento del 98%, y la de Acreditados con

desarrollo intermedio que aumentó 92%. Así mismo, para 2006 se observa la aparición de las SOFOLES como un nuevo tipo de canal para las garantías.

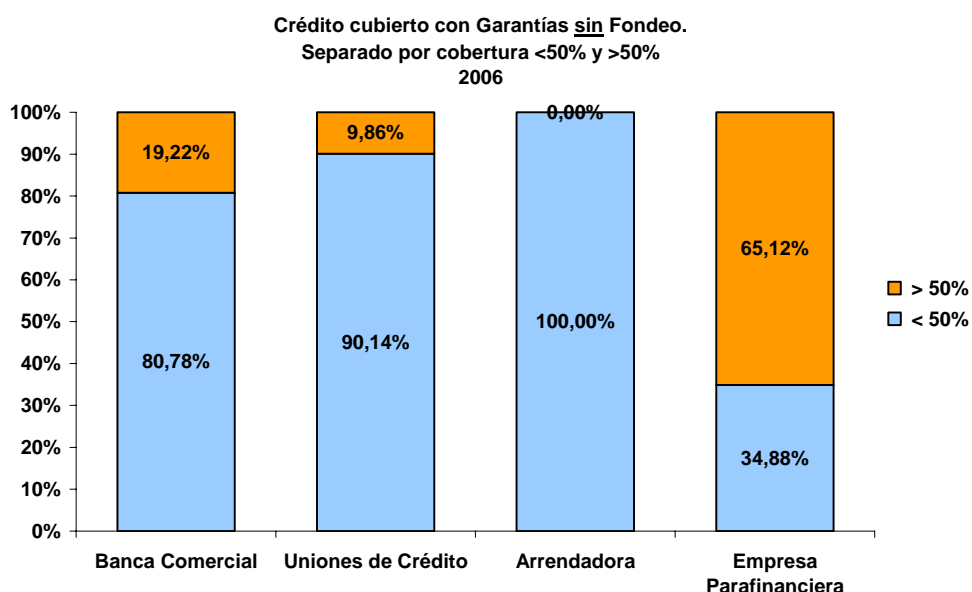
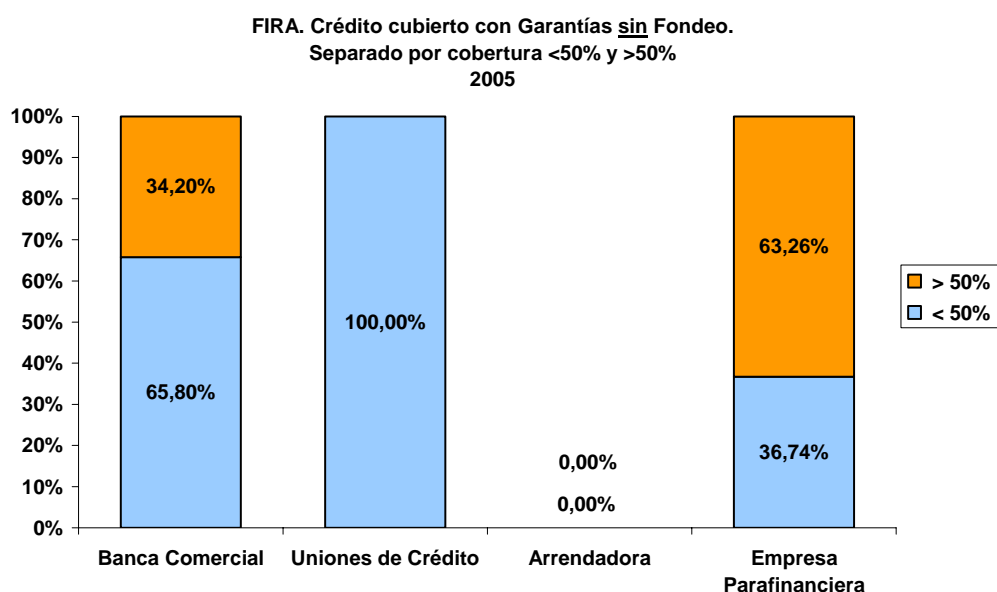
Las dos gráficas siguientes muestran el crédito cubierto con garantías con fondeo para dos niveles de cobertura (mayor y menor a 50%) para 2005 y 2006.



En cuanto a los canales, el intermediario con mayor crecimiento de monto de crédito canalizado cubierto con garantías con fondeo fueron las Arrendadoras, que pasaron de 37.8 a 74.8 mdp, lo que representa un crecimiento del 98%. Como se observa en las gráficas, el 100% de este crédito pertenece a garantías con fondeo menor al 50% tanto para 2005 como para 2006. Las SOFOLES tuvieron un crecimiento de 67%, seguidas por las Uniones de Crédito con un incremento del 18% y las Entidades Parafinanciera cuyo crecimiento fue del 9%. El intermediario con menor crecimiento fue la Banca

Comercial con 6.7%. Los intermediarios con menor crecimiento entre 2005 y 2006, son los más importantes dado que representan el 18% y el 73% respectivamente del total de los créditos cubiertos con garantía con fondeo. Para todos los intermediarios, excepto para las Arrendadoras, el crecimiento que se reporta corresponde a las garantías con fondeo menor a 50%.

Las dos gráficas siguientes muestran el crédito cubierto con garantías sin fondeo para dos niveles de cobertura (mayor y menor a 50%) para 2005 y 2006.



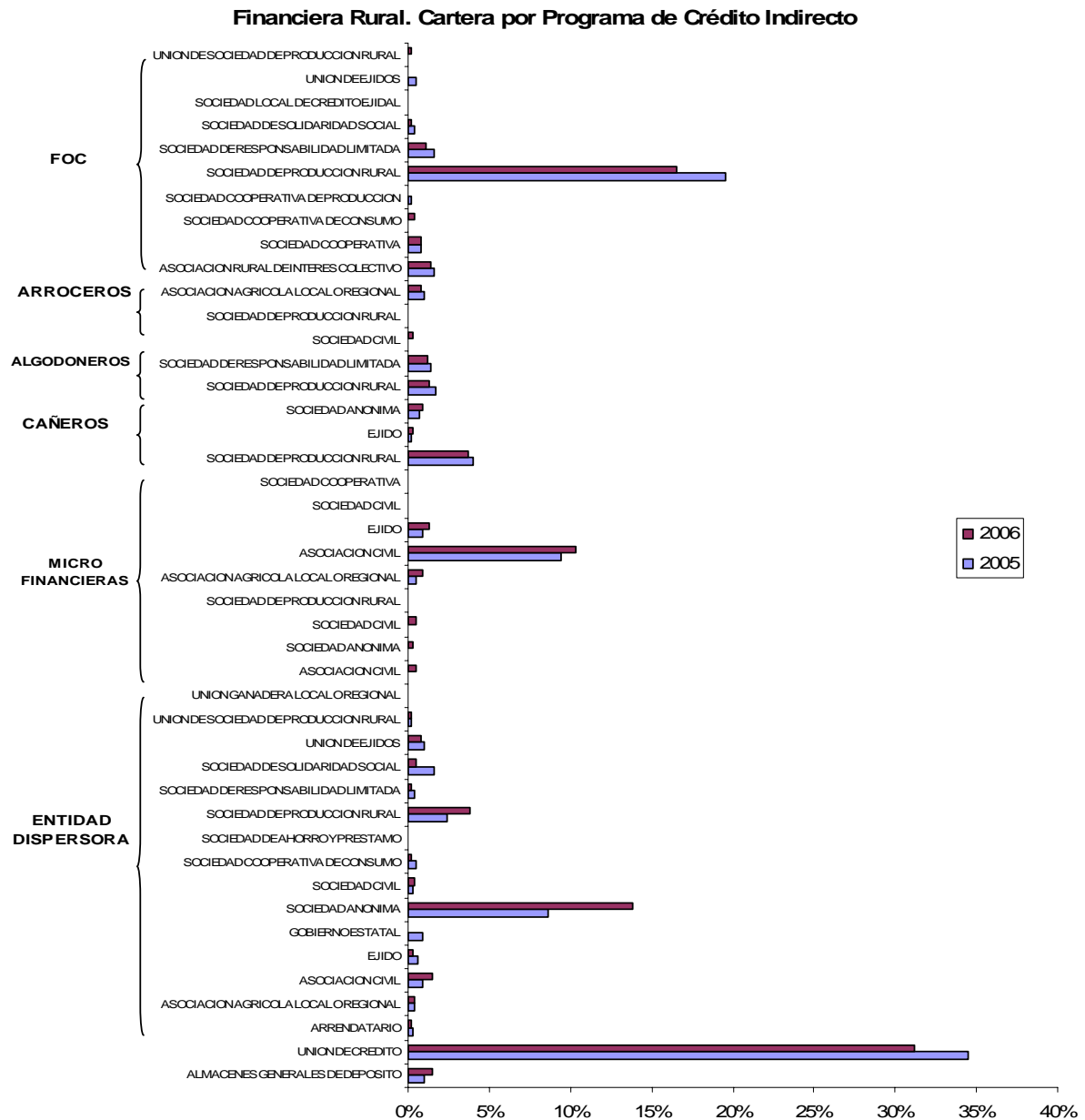
El intermediario con mayor crecimiento en cuanto al monto de crédito canalizado cubierto con garantías sin fondeo fueron las Uniones de Crédito, que pasaron de 6 a 33.2 mdp entre 2004 y 2006, lo que representa un crecimiento del 455%. La Banca Comercial tuvo un crecimiento del 102%, seguido por la Entidades Parafinanciera con un incremento de 46%. Al igual que en los créditos de garantías con fondeo, el



intermediario más importante es la Banca Comercial que cubre más del 90% del total de los créditos cubiertos con garantía sin fondeo. Se observa que a partir de 2006 aparece la Arrendadora como nuevo intermediario. Contrario a lo observado en los créditos de garantías con fondeo, las garantías sin fondeo mayores a 50% aumentaron en las Uniones de Crédito y en menor proporción en las Entidades Parafinancieras. Únicamente se observa un aumento de las garantías sin fondeo menores a 50% para la Banca Comercial.

## 2. FINANCIERA RURAL. Canalización de financiamiento a través de entidades dispersoras

La gráfica siguiente muestra la canalización de financiamiento de Financiera Rural a través de distintos dispersores, en cuanto a su participación en el total.



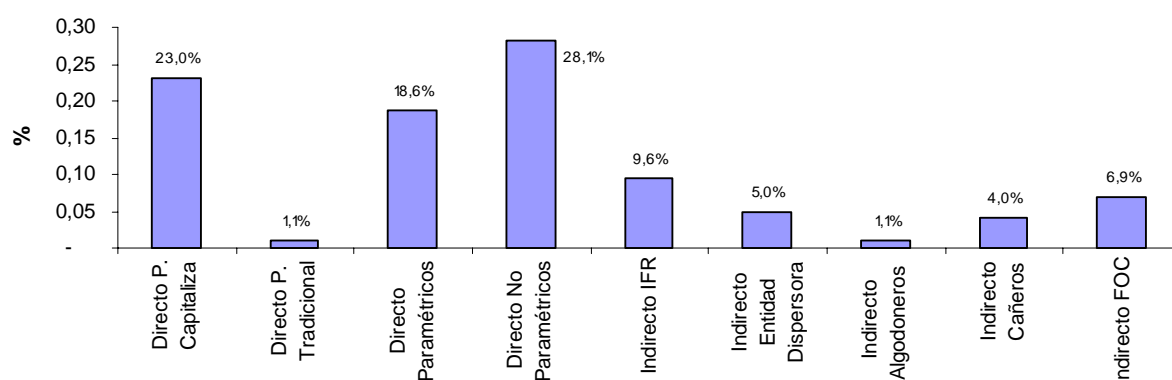
Durante 2005 y 2006, las figuras jurídicas que dispersaron más dinero fueron: del programa IFR, la Unión de Crédito; del programa FOC, la Sociedad de Producción Rural; del programa Cañeros, las Asociaciones Civiles; y del programa de Entidad Dispersora, el grupo definido como Sociedad Anónima. La Unión de Crédito (IFR) es el intermediario más importante, ya que representa alrededor del 33% del total, es decir 1,200 mdp anuales en promedio, y el 38% de los créditos otorgados. Por su parte, la

Sociedad de Producción Rural (FOC) es el segundo intermediario más importante, con el 18% del importe total y el 25% de los créditos entregados. La Asociación Civil (Cañeros) y la Sociedad Anónima (Entidad Dispersora) representan el 10% y 11% respectivamente del importe total de créditos otorgados. En total para 2005, se otorgaron 1,996 créditos, que suman casi 3,000 mdp, sin embargo esta cifra aumentó a 2,755 créditos en 2006, aumentando la cantidad otorgada a 4,100 mdp. Esto representa un aumento del 37% del importe total otorgado por Financiera Rural. En 2006 aparecieron los programas de Microfinancieras y Arroceros, los cuales a través de sus respectivos dispersores otorgaron 53 créditos, equivalentes a casi 70 mdp.

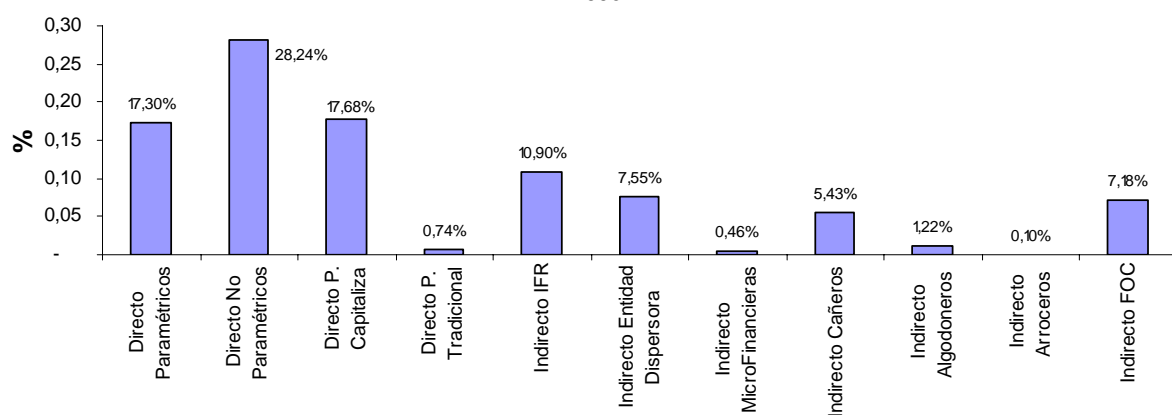
En cuanto al crecimiento de los distintos canales. Por montos otorgados, la Unión de Sociedad de Producción Rural (FOC) tuvo un crecimiento de más de 1,000%, pasando de 0.45 a 8.2 mdp. Así mismo, el importe total entregado por las Sociedades de Ahorro y Préstamo (Entidad Dispersora) creció 590%, sin embargo el número de créditos concedidos es pequeño. El intermediario con mayor crecimiento tanto en monto como en número de créditos entregados son las Asociaciones Agrícolas o Regionales (Cañeros) con aumentos del 140% y 400% respectivamente.

Las dos gráficas siguientes muestran la cartera vigente administrada por programa para 2005 y 2006, en cuanto a la proporción de cada programa.

**Financiera Rural. Cartera Vigente administrada por programa.  
2005**



**Financiera Rural. Cartera administrada por programa.  
2006**

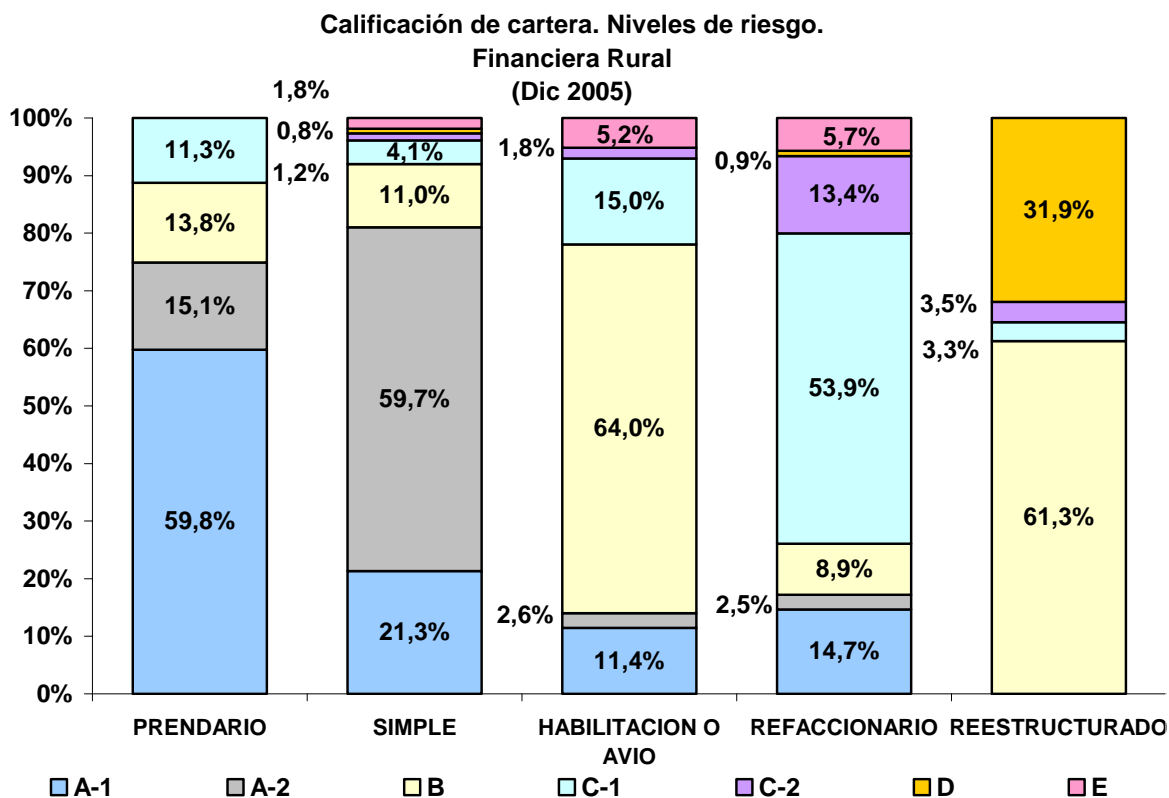


De los créditos directos, el no-paramétrico fue el que presentó mayor crecimiento: aumentó 12% el importe total y casi 7% el número de créditos otorgados. Por su parte, el crédito Paramétrico tuvo un incremento del 3,5% en el importe total de la cartera administrada aunque disminuyó el número de créditos entregados. En cuanto a los créditos del programa Capitaliza y Tradicional, ambos tuvieron decrementos en el importe total de los créditos.

Respecto a los créditos indirectos, todos los programas aumentaron de manera significativa la cartera administrada. Sin embargo los programas de Entidad Dispensora y Cañeros fueron los que reportaron mayor crecimiento, 68% y 50% respectivamente en monto y en número de créditos, donde tuvieron incrementos mayores al 100%. El programa con menor crecimiento fue FOC. Es importante mencionar que en 2006 aparecieron los programas de Microfinancieras y Arroceros.

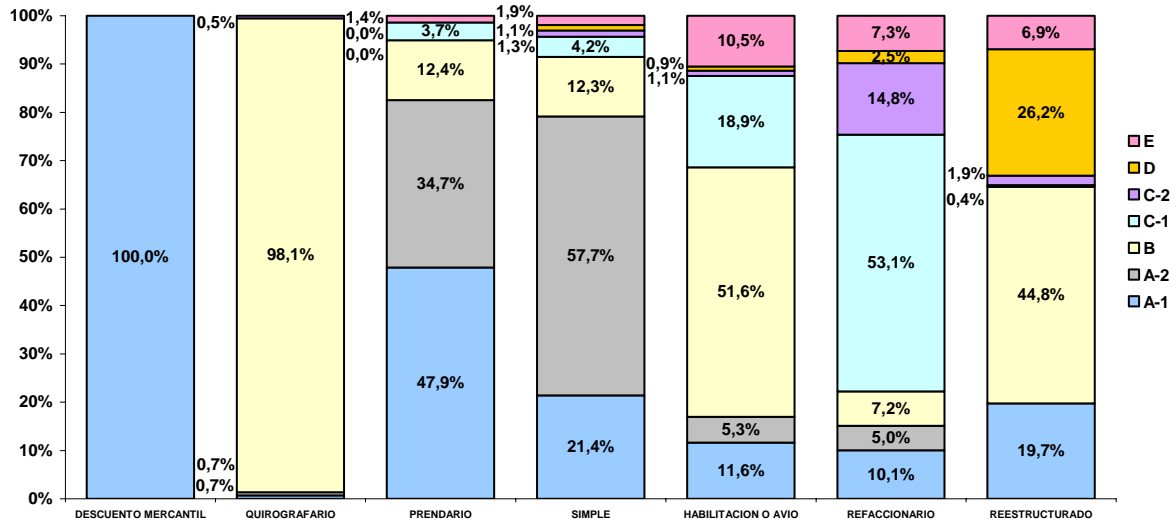
#### 4. FINANCIERA RURAL. Canalización de financiamiento a través de entidades dispersoras

Las tres gráficas siguientes muestran la evolución de la calidad de la cartera entre 2005 y 2006, se presentan tipo de cartera y los porcentajes de esa cartera en distintos niveles de calificación de riesgo.



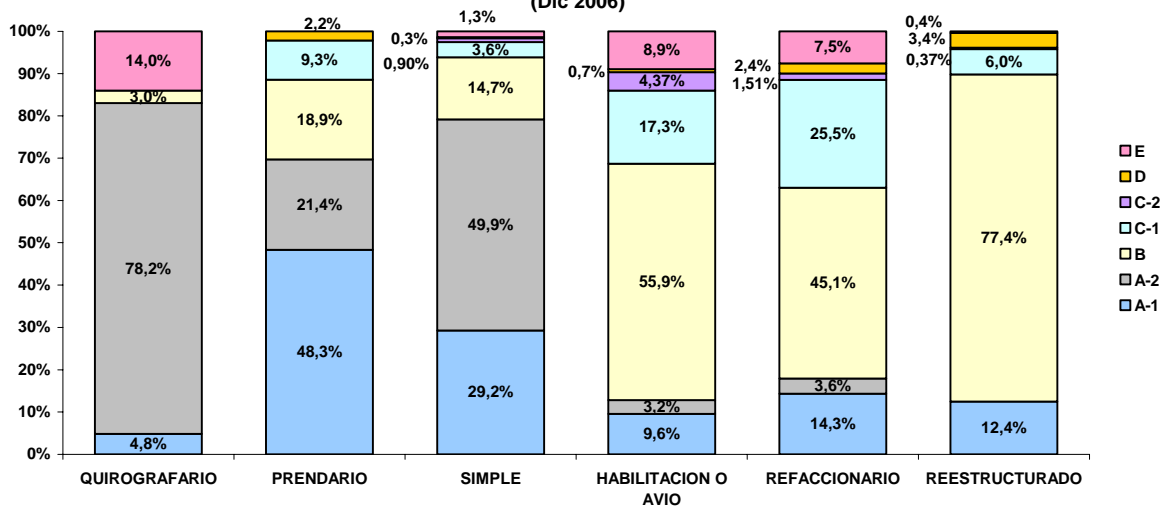
*Calificación de la cartera de Financiera Rural en diciembre de 2005.* El crédito con mejor calificación es el Prendario con casi 60% de la cartera rankeada con un nivel de riesgo A-1, y tiene el 90% dentro de las tres mejores calificaciones. El crédito Reestructurado es el peor ya que el 35% de su cartera tiene calificación dentro de los tres niveles más bajos.

Calificación de cartera. Niveles de Riesgo.  
Financiera Rural  
(Jun 2006)



Calificación de la cartera de Financiera Rural en junio de 2006. Para el primer semestre de 2006 se observa la aparición de dos nuevos tipos de crédito: Descuento mercantil, con 100% de su cartera calificada en A-1; y el Quirografario, cuya cartera esta calificada en su mayoría con B. El crédito Prendario aumentó la proporción de cartera rankeada en A-2, disminuyendo el porcentaje de créditos que tenía con la mejor calificación. El crédito peor calificado sigue siendo el Reestructurado con la misma proporción de su cartera calificada dentro de los tres niveles más bajos. El resto de los créditos se mantuvo sin cambios significativos, excepto por el crédito de Habilitación o avío, que duplicó la proporción de crédito con la calificación más baja.

Calificación de cartera. Niveles de Riesgo.  
Financiera Rural  
(Dic 2006)



Calificación de la cartera de Financiera Rural en diciembre de 2006. Comparado con el semestre anterior, el crédito Quirografario fue el que tuvo mayores cambios ya que por un lado, logró aumentar la proporción de cartera rankeada dentro de las dos calificaciones más altas (lo cual representa el 83%), pero al mismo tiempo aumentó el

porcentaje de créditos calificados con E, pasando del 0% a 14% de la cartera. Los créditos Prendario y Simple mejoraron, logrando eliminar o por lo menos disminuir porcentaje de cartera que tenía en E y aumentar la cartera con calificación A-1. El crédito de Habilidad y avío se mantuvo prácticamente sin cambios durante 2006. Por su parte, el crédito Refaccionario mejoró la calificación de una parte importante de su cartera pasando de 53% de créditos al 25% con ranking C-1, y aumentando la proporción de cartera con calificación B. Así mismo, parte de la cartera que tenía en C-2 pasó a C-1. El crédito Reestructurado eliminó la cartera con calificación E, y aumentó significativamente la proporción de cartera rankeada con B.

En resumen, se observa que el crédito Prendario empeoró la calificación de su cartera ya que disminuyó la proporción de crédito que con ranking de A-1, y aumentó el porcentaje de cartera con calificación B y C-1. El crédito Simple mantuvo el 80% de la cartera con las dos mejores calificaciones, y disminuyó los créditos con los tres rankings más bajos. Por su parte, el crédito de Habilidad o Avío empeoró su calificación debido a la disminución de la cartera con las calificaciones más altas (A-1 y A-2) y al aumento de créditos con calificación E. El crédito Refaccionario puede concluirse que se mantuvo constante a lo largo de los tres semestres presentados en las gráficas, en promedio el 65% de su cartera se mantuvo entre B y C-1, aunque en el último semestre la mayor parte de los créditos se encuentran en B. Finalmente, el crédito Reestructurado empeoró entre el semestre de dic 2005-jun 2006, pero logró mejorar un poco en el segundo semestre de 2006 disminuyendo el porcentaje de cartera con las dos calificaciones más bajas. La mayor parte de la cartera, el 77%, se encuentra rankeada con B.

## 5. SAGARPA. Características de programas de SAGARPA relevantes en el financiamiento agropecuario y rural

PROGRAMA y OBJETIVOS	TIPOS DE APOYO	POBLACIÓN OBJETIVO	CARACTERÍSTICAS
<p><b>PAASFIR</b>  <b>Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural</b></p> <p>Objetivos principales:</p> <p>Impulsar el mayor flujo de financiamiento de las instituciones financieras al campo</p> <p>Facilitar el acceso al financiamiento formal generando nuevos sujetos de crédito</p> <p>Establecer instrumentos financieros para la administración del riesgo</p> <p>Fomentar la capitalización de las organizaciones de productores</p>	<p>Constitución de garantías líquidas</p> <p>Consolidación empresarial de FINCAS</p> <p>Apoyos para reducción de costos de transacción en el financiamiento</p>	<p>1. Personas físicas y morales, prioritariamente por pequeños y medianos productores</p> <p>2. Intermediarios del sector financiero rural</p>	<p><u>1. Garantías líquidas y formación de sujetos de crédito.</u></p> <p>Las organizaciones de productores que integren un FINCA (fidecomisos de garantía líquida y fuente alterna de pago) con recursos propios suficientes para garantizar o respaldar como mínimo un 10% por cada línea de crédito que contraten, pueden acceder a:</p> <p>Apoyos a la constitución de garantías líquida: canalizados a través de FIRCO a los productores y organizaciones, quienes deberán aportarlo al patrimonio de sus FINCAS. Estos recursos serán complementarios a las aportaciones de los productores, en apoyo a la constitución, capitalización y operación de los FINCAS. Monto de apoyo: hasta el 10% de la línea de crédito contratada por los beneficiarios, y en zonas de alta marginalidad el apoyo podrá ser de hasta 20% de la línea de crédito.</p> <p>Consolidación empresarial de FINCAS: El monto de apoyo hasta de \$200,000 pesos por FINCA.</p> <p>Reducción de costos de transacción: hasta \$1,250 pesos por crédito individual contratado por los beneficiarios.</p> <p>Para aquellos productores que participen en fondos estatales de garantía líquida solidaria, se proporcionan montos por lo menos iguales a la aportación que haga el gobierno del Estado en cuestión.</p> <p><u>2. Apoyos para la constitución de intermediarios financieros rurales.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Organización, capacitación y asesoría técnica para la constitución de intermediarios financieros rurales.</li> </ul>



			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Automatización de Intermediarios financieros rurales: adquisición de equipo informático, sistemas computacionales y accesorios para la comunicación en red de dichos sistemas; equipamiento que les permita cumplir los lineamientos de la CNBV y que estén validados por Financiera Rural.</li> <li>- Aportaciones directas para constituir reservas líquidas de Intermediarios financieros rurales.</li> <li>- Recursos destinados a constituir reservas de capital social que garanticen las operaciones crediticias de dichos Intermediarios.</li> <li>- Organización, capacitación y asesoría técnica para la constitución y supervisión auxiliar de Federaciones u Organismos de integración de Intermediarios Financieros Rurales.</li> </ul> <p>Niveles de apoyo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Uniones de crédito, Sociedades cooperativas de Ahorro y Préstamo, Sociedades Financieras Populares, y demás Intermediarios Financieros que el consejo de Financiera Rural establezca que puedan operar con ella: 10% de los montos destinados al sector rural y 20% en zonas de alta marginalidad.</li> <li>- Intermediarios en proceso de constitución o autorización: hasta el 25% del capital social suscrito y pagado; y en poblaciones de alta marginalidad hasta el 33%.</li> <li>- Personas físicas y morales que, de manera organizada no estén contempladas en los puntos anteriores: hasta \$400,000 pesos por organización</li> <li>- Federaciones que se organicen en base a la Ley de Ahorro y Crédito Popular u organismos de integración de Intermediarios Financieros Rurales: montos a determinar por la Financiera Rural según número y tipo de intermediarios financieros, proyecto técnico presentado y plan de negocios.</li> </ul>
--	--	--	--

PROGRAMA y OBJETIVOS	TIPOS DE APOYO	POBLACIÓN OBJETIVO	CARACTERÍSTICAS
<p><b>FOMAGRO</b>  <b>Fondo de Riesgo Compartido para el Fomento a los Agronegocios</b></p> <p>Generar mayor valor agregado en la producción.</p> <p>Elevar la competitividad de las cadenas productivas.</p> <p>Retener mayor valor, por parte del productor, del precio pagado por el consumidor final.</p>	<p>Apoyos directos a inversión</p> <p>Apoyos a planes de negocios y proyectos, estudios de inversión y diseños, acompañamiento y asistencia técnica especializada, capacitación, infraestructura y equipamiento</p> <p>Constitución de garantías líquidas y fuentes alternas de pago</p> <p>Los apoyos son es esquemas de riesgo compartido, en el cual los productores aportan recursos propios</p>	<p>Productores primarios</p> <p>Agroempresas</p> <p>Ambos entendidos como personas físicas integradas en una organización, o personas morales que, de manera individual o colectiva realicen preponderantemente actividades en el medio rural</p>	<p>El programa incluye a tres Subprogramas:</p> <p>a) De Agronegocios;</p> <p>b) De Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol (PROMAF), el cual se explica en una sección aparte;</p> <p>c) De Apoyos e Incentivos a Sistemas Orgánicos y/o Sustentables de Producción.</p> <p>Nota:  En el periodo 2002-2004 el FOMAGRO comprendió lo que a partir del 2005 corresponde al Subprograma de Agronegocios.</p> <p>El Subprograma Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol (PROMAF) inició operación en septiembre de 2005.</p> <p>Subprograma de Apoyos e Incentivos a Sistemas Orgánicos y/o Sustentables de Producción inició finales 2006</p>

PROGRAMA y OBJETIVOS	TIPOS DE APOYO	POBLACIÓN OBJETIVO	CARACTERÍSTICAS
<p><b>PROMAF</b>  <b>Apoyo a la Cadena Productiva de Maíz y Frijol</b>  <b>Subcomponente de FOMAGRO</b></p>	<p>Apoyos directos a: consolidación de inversión, apoyo técnico y de plan de negocios, seguro, coberturas.</p> <p>Constitución de garantías líquidas</p>	<p>Misma que FOMAGRO</p>	<p><u>1- Apoyos directos</u></p> <p>Apoyos a la consolidación de las organizaciones: hasta 200 mil pesos por organización y año agrícola</p> <p>Asesoría técnica: hasta 120 mil pesos por año agrícola</p> <p>Formulación de Proyectos: 40 mil pesos por proyecto</p> <p>Seguro catastrófico: equivalente al 5% del total que se autorice en avío</p> <p>Cobertura: 40 pesos por tonelada  Maíz avío 1,000 pesos por Ha  Frijol avío 700 pesos por Ha</p> <p>Infraestructura: 2,000 por proyecto</p> <p><u>2- Garantías líquidas</u></p> <p>Maíz avío: 1,500 pesos por Ha  Frijol avío: 1,000 pesos por Ha</p>

PROGRAMA y OBJETIVOS	TIPOS DE APOYO	POBLACIÓN OBJETIVO	CARACTERÍSTICAS
<p><b>FONAMU</b>  <b>Fondo Nacional Mutualista de Productores de Maíz y Frijol.</b>  <b>Subprograma de Apoyo a la Cadena Productiva de Maíz y Frijol (PROMAF)</b></p> <p>Este esquema permite reducir la aportación de recursos propios al 10% (cuando comúnmente es alrededor del 30%).</p> <p>El esquema busca incentivar la participación de la banca y/o intermediarios dispersores.</p>	<p>Garantías líquidas</p>	<p>Organizaciones de productores</p>	<p>Esquema de garantías líquidas diseñado en conjunto con FIRA que busca permitir a los productores elegibles del Subprograma de Apoyo a la Cadena Productiva de Maíz y Frijol (PROMAF), obtener créditos.</p> <p>Compromiso de SAGARPA en 2007 de destinar hasta 600 millones de pesos</p> <p>La operación involucra fondeo de FIRA a través de la banca (segundo piso) o a través de la banca y dispersores (tercer piso) para reducir el costo del financiamiento</p> <p>El Programa aporta 10% de garantía líquida.</p> <p>Los productores aportan 10% de garantía solidaria.</p>

PROGRAMA y OBJETIVOS	TIPOS DE APOYO	POBLACIÓN OBJETIVO	CARACTERÍSTICAS
<p><b>PATMIR</b>  <b>Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural</b></p> <p>Objetivos principales:</p> <p>Fomentar la prestación de servicios financieros viables, formales, adaptados a la realidad local, basados en el ahorro y apegados a la ley, dirigidos a la población rural en condiciones de marginación.</p>	<p>Asistencia técnica</p> <p>Capacitación de personal</p> <p>Apoyos para costos de operación</p> <p>Expansión institucional</p>	<p>Intermediarios financieros del sector de Ahorro y Crédito Popular en municipios rurales de muy alta, alta y media marginación</p>	<p><u>1- Aplicación de los apoyos</u></p> <p>Entidades seleccionadas que reciben apoyos para programas de:  Fortalecimiento  Expansión  Creación de nuevas entidades cooperativas</p> <p><u>2- Canalización</u></p> <p>Los apoyos se canalizan:  A través de consultores internacionales (apoyos fijos);  En las mismas entidades para apertura de nuevas sucursales (apoyos finitos y decrecientes)</p> <p>Se procura prioritariamente la sustentabilidad de la entidad</p>