CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIV LEGISLATURA

CEDRSSA
Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria

REPORTE

LA IMPORTANCIA DE LA BANCA DE DESARROLLO EN EL SECTOR AGROPECUARIO

PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LÁZARO,
CIUDAD DE MÉXICO
MAYO 2020

ÍNDICE

Índice 3
Introducción 5
I. El sector agropecuario en México 7
II. La banca de desarrollo en México 11
III. El financiamiento en el sector agropecuario: FIRA y FND 19
III.1. FIRA 19
III.2. FND 25
IV. Aspectos jurídicos de la banca de desarrollo. 28
V. Comentarios finales 31
Fuentes consultadas 32

INTRODUCCIÓN

El sector agropecuario mexicano integra a más de 5 millones de productores, de los cuales sólo 10 por ciento tiene acceso al financiamiento. Ante esta situación, el Estado mexicano ha desarrollado instrumentos e impulsado instituciones que conforman la Banca de Desarrollo, con la finalidad de ampliar la cobertura y hacer llegar recursos a aquellos productores de menor escala.

El sector agropecuario mexicano es una plataforma productiva que alberga a más de cinco millones de productores, quienes han llevado a nuestra nación a posicionarse como la 11ª productora de alimentos del mundo. Sin embargo, se debe reconocer que más dl 80 por ciento de las unidades productivas son de baja escala, lo cuales les presenta muchas limitaciones para el desarrollo de sus actividades, entre otras, la falta de financiamiento.

Diversos estudios y evaluaciones demuestran que el financiamiento hacia el sector agropecuario atiende solamente alrededor de 10 por ciento de los productores, por lo que existe un rezago en la inclusión de más de cuatro millones de ellos. Ante esta situación, el Estado mexicano ha impulsado estrategias e instrumentos para atender las necesidades de capital financiero de los productores agropecuarios, como respuesta a la limitada participación de la banca comercial en este sector. Para ello, ha creado instituciones que, en conjunto forman parte de la denominada banca de desarrollo.

Actualmente, la banca de desarrollo se conforma por seis instituciones (Banjercito, Bansefi –ahora Banco del Bienestar–, Bancomext, Banobras, Nacional Financiera –Nafin–, y Sociedad Hipotecaria Federal), además integra organismos de fomento y fideicomisos públicos. En 2019, su participación en el financiamiento fue muy importante ya que sus activos y su cartera de crédito representaron uno de cada cinco pesos respecto de la banca comercial.

Para atender el sector agropecuario, existen dos instituciones de la banca de desarrollo que han sido las más representativas e importantes desde la mitad del siglo XX: los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) y la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero

(FND), la cuales, en 2018, colocaron recursos en el sector por un monto total de 351.2 mil millones de pesos, cantidad superior al presupuesto del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural (PEC Rural) de ese mismo año, cuyo monto aprobado ascendió a 334 mil millones de pesos.

El documento analiza el papel de la banca de desarrollo en el financiamiento para fortalecer al sector agropecuario e incluir a los productores más vulnerables de nuestro país. Particularmente, se enfoca en los resultados de las entidades que atienden el sector agropecuario y la población rural: la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesquero (FND) y los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA).

I. El sector agropecuario en México

La actividad agropecuaria se caracteriza por estar expuesta a diversos factores de riesgo que se presentan desde el proceso productivo hasta la comercialización. En la etapa productiva, el clima es el factor determinante en los resultados de la cosecha; en el desarrollo de la plantación o la crianza de animales, en la disponibilidad hídrica y en la erosión o conservación del suelo, principalmente. En la actualidad, con el calentamiento global, los fenómenos meteorológicos se manifiestan con mayor intensidad y frecuencia, como huracanes, inundaciones y sequías, los cuales ocasionan desastres en la infraestructura productiva y en la población. De acuerdo con la FAO,[1] en el periodo 2006-2016, en el mundo, la sequía fue el fenómeno climático más severo, al ser responsable del 83 por ciento de los daños y pérdidas en la agricultura; en ese mismo lapso los subsectores que más resintieron los daños fueron el agrícola y el pecuario con el 49 por ciento y 36 por ciento, respectivamente.

Además de las condiciones naturales, los productores agropecuarios también están expuestos a las acciones cometidas por los propios humanos como incendios, malas prácticas agrícolas y pecuarias, así como la contaminación del medio ambiente. En la etapa de comercialización, la actividad agropecuaria se enfrenta a los vaivenes de los precios, al incumplimiento de los pagos o a los retrasos de estos; y al estar en un mundo globalizado, la agricultura en su conjunto está sujeta a regulaciones internacionales que afectan las formas de producir o comercializar.

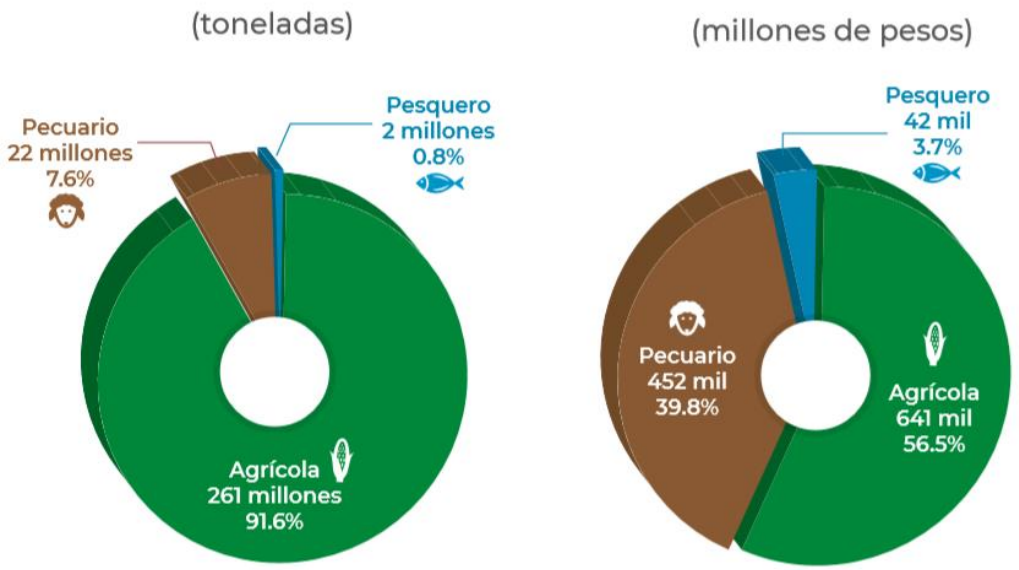
México con 196.4 millones de hectáreas de extensión territorial, es reconocido por ser una de las naciones con mayor diversidad ecológica del planeta. Cuenta con una variedad importante de climas que permiten la producción de diversos alimentos. De acuerdo con el SIAP,[2] en su publicación anual, *Atlas Agroalimentario 2019,* señala que en 2018 la superficie agrícola[3] ascendió a 21.2 millones de hectáreas; por su parte la ganadería se desarrolló en 110 millones de hectáreas, y para la pesca se cuenta con 11 mil kilómetros de litoral. Asimismo,

1 FAO: Organización de las Naciones Unidas para Alimentación y la Agricultura.
2 Servicio de Información Agropecuaria y Pesquera.
3 La Frontera Agrícola se estima en entre 25 y 27 millones de hectáreas.

en el sector agropecuario existen 5.5 millones de productores que realizan actividades agrícolas, 938 mil en la cría y explotación de especies ganaderas y 162 mil en la pesca y acuacultura.

En 2018, la producción agropecuaria alcanzó 285 millones de toneladas, cifra que posicionó a México como la 11ª nación productora de alimentos del mundo. El volumen generado por la producción agrícola representó 91.6 por ciento, y el que proviene del sector pecuario ascendió a 7.6 por ciento. Sin embargo, al revisar el valor de la producción, cuyo monto global fue de 1.13 billones de pesos; el sector agrícola significó sólo el 56.5 por ciento, mientras que el pecuario alcanzó 40 por ciento (véase gráfica 1).

Gráfica 1. Volumen y valor de la producción agropecuaria y pesquera, 2018

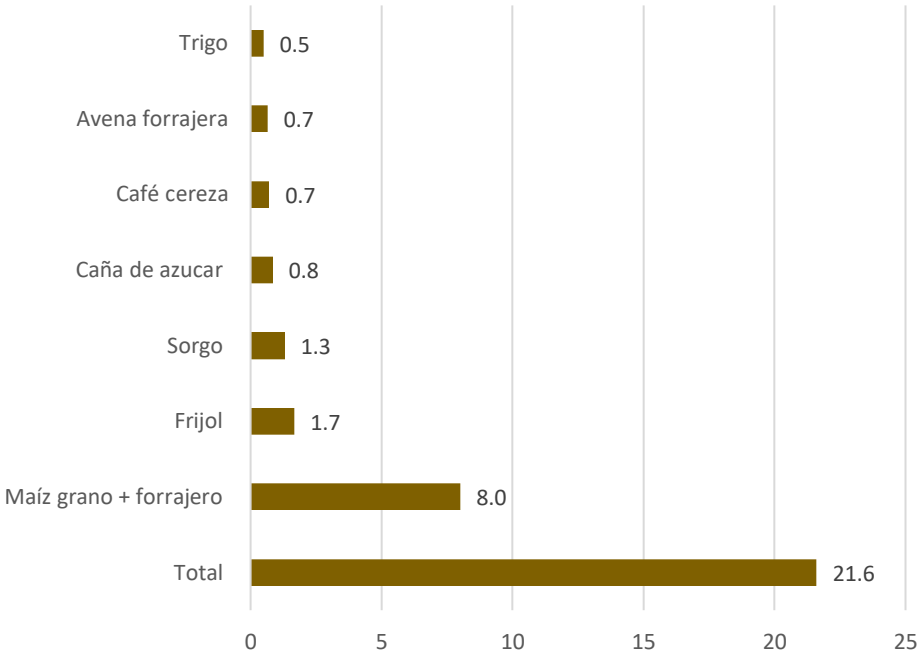


Fuente: Atlas Agroalimentario 2019-SIAP.

Es necesario poner de relieve la importancia del sector agrícola por la cantidad de mano de obra utilizada, la superficie sembrada, y por la diversidad de cultivos que se desarrollan en los microclimas existentes en el país. De acuerdo con el

Siacon-NG[4] los cultivos que se establecen ascienden a 500,[5] no obstante, la superficie que se destina a la producción se concentra solo en algunos de ellos: por ejemplo, en 2018, de las 21.6 millones de hectáreas sembradas, 8 millones se destinaron a la producción de maíz (7.4 millones para grano y 0.6 millones para forraje), lo que la superficie sembrada de este cultivo representó el 37 por ciento de la superficie sembrada total; en ese mismo sentido, 7 cultivos: maíz, frijol, sorgo, caña de azúcar, café cereza, avena forrajera y trigo, concentraron el 63.4 por ciento del total de la extensión agrícola sembrada.

Gráfica 2. Superficie sembrada en el año agrícola 2018



Fuente: Elaboración CEDRSSA con datos del Atlas Agroalimentario 2019-SIAP

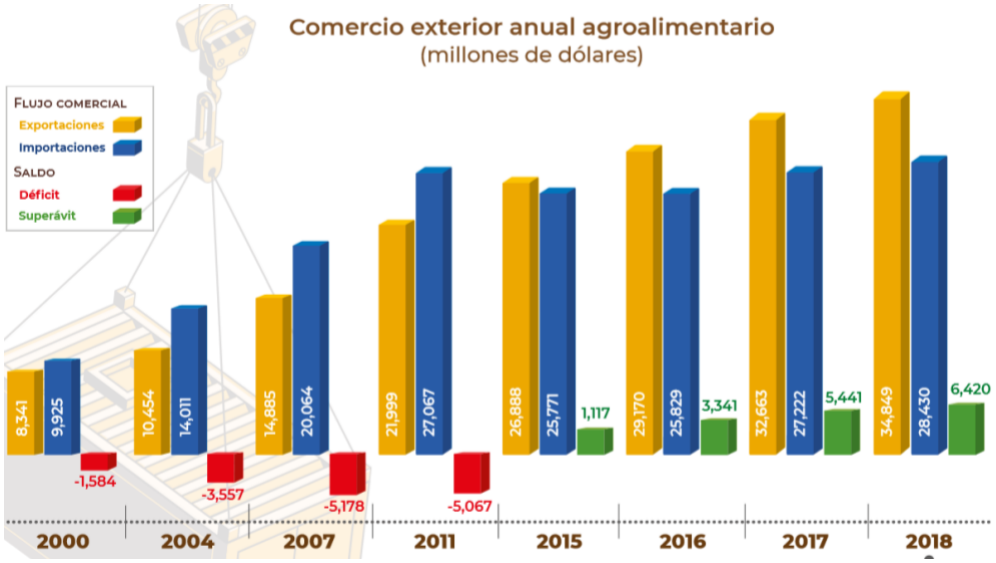
Respecto al comercio exterior, es importante apuntar que el destino de nuestras exportaciones e importaciones se concentra en los Estados Unidos de América y

[4] Sistema de Información Agroalimentaria y de Consulta del SIAP-Sader.

[5] Hay cultivos que, aunque sean de la misma especie, se registran por separado en función de su destino o proceso, ejemplo alpiste, alpiste forrajero achicalado, alpiste forrajero seco, alpiste ornamental y alpiste verde.

nuestra balanza comercial agroalimentaria tuvo un comportamiento deficitario hasta 2014, y a partir de 2015 los datos reflejan un superávit, al pasar de 1 117 millones de dólares a 6 420 millones de dólares (mdd) en 2018 (véase gráfica 3).

Gráfica 3. Balanza comercial agroalimentaria, 2000-2018



Fuente: Atlas Agroalimentario 2019-SIAP.

En 2018, de acuerdo con el SIAP, el valor de las exportaciones ascendió a 34 849 mdd; los productos por orden de importancia fueron: cerveza, aguacate, berries, jitomate y tequila, que representaron el 37 por ciento del valor total de las ventas al exterior, es decir, un monto de 13 060 mdd.

II. La banca de desarrollo en México

La definición que hace la CNBV de la Banca de Desarrollo señala que:

> …son aquellas entidades de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito. Tienen como objeto fundamental facilitar el acceso al ahorro y financiamiento a personas físicas y morales, así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación. La creación de este tipo de instituciones busca facilitar servicios financieros a la población que tiene dificultades de acceso en la banca múltiple, así como la ampliación del crédito en áreas prioritarias. Las instituciones que constituyen el sistema de banca de desarrollo mexicano se espera que brinden atención a pequeñas y medianas empresas, fomenten obra pública, apoyen al comercio exterior, impulsen la vivienda, además de promover el ahorro y crédito, es decir, establecer orientaciones de inversión hacia algunos sectores de la economía donde se ha visto limitada la participación de la banca múltiple.

Existen diversos enfoques teóricos en torno a la presencia del gobierno en el sector financiero y de ahí su importancia en el papel que desempeña en la economía (Huidobro, 2012).

a) Enfoque *laissez-faire:* sostiene la no intervención del gobierno, solamente debe procurar un entorno legal y económico favorable al mercado.
b) Enfoque de desarrollo: propone compensar la escasez de capital, la falta de confianza del público en el sector financiero y estimular el sistema financiero como palanca del desarrollo económico.
c) Enfoque de agencia: resalta la eficiencia en la asignación de recursos y los costos de la burocracia en relación con los costos de las imperfecciones del mercado.
d) Enfoque institucional: busca compensar imperfecciones de mercado y apoya proyectos socialmente rentables.
e) Enfoque político: la banca pública sirve como mecanismo de redistribución del poder político y de los ingresos, favoreciendo a algunos sectores de la población.
f) Enfoque pro mercado: sostiene que las intervenciones gubernamentales sean temporales y delimitadas que favorezcan el desarrollo del sistema financiero, sin que haya interferencia política.

El sistema financiero en México está integrado por una red extensa de entidades financieras que permite dotar de recursos a empresas de todos los tamaños y de cualquier actividad económica. Cada una de las entidades financieras tienden a enfocarse a un mercado objetivo específico, es decir, se especializan en alguna rama productiva, aunque no los limita para atender cualquier negocio que necesite de sus recursos. Esta amplia red de instituciones y organismos son supervisados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), que al cierre de 2018 confirmó la operación de 4,898 entidades, mismas que se agruparon en 71 figuras jurídicas.

Cuadro 1. Entidades financieras supervisadas por al CNBV

Entidades supervisadas	Cantidad
Sociedades Financieras de Objeto Múltiple, entidades no reguladas (Sofom ENR)	1646
Centros cambiarios	967
Emisoras	650
Fondos de inversión	692
Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (Socap)	156
Asesores de inversión	114
Uniones de crédito	83
Casas de bolsa	35
Instituciones de banca múltiple (IBM)	50
Instituciones de Banca de Desarrollo (IBD) y entidades de fomento	*16*
Otros	489
Total	**4898**

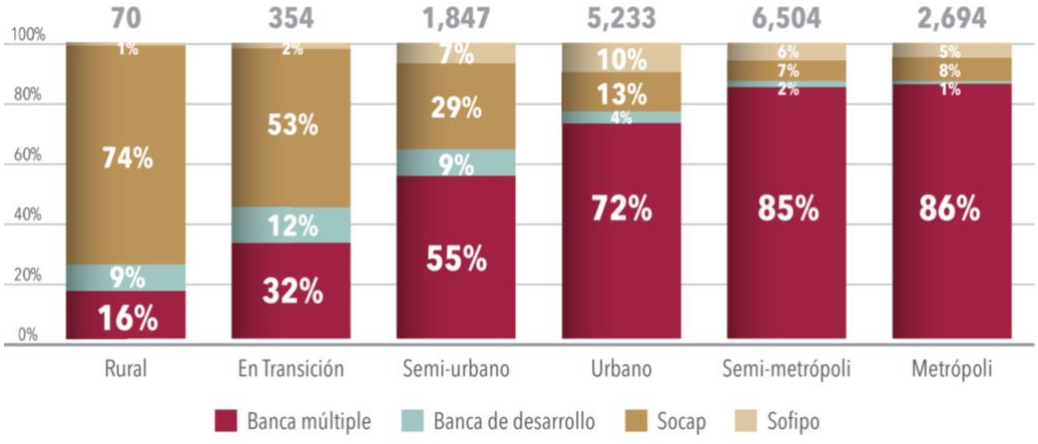
Fuente: Elaboración CEDRSSA con datos del Informe Anual 2018 de la CNBV-SHCP.

La banca múltiple y la banca de desarrollo son estructuras institucionales muy importantes para el sector financiero mexicano, por el tamaño de sus activos y de su cartera. La banca múltiple, también conocida como banca comercial, está integrada por instituciones como BBVA Bancomer, Santander, Citibanamex, Banorte, HSBC, Scotiabank e Inbursa, que son las más relevantes, las cuales ofrecen servicios de banca y crédito, además de captar recursos del público para colocar créditos para el desarrollo de actividades económicas.

Al mes de febrero de 2019, la banca múltiple estaba compuesta por 51 instituciones que contaban con activos totales por 9.4 billones de pesos,[6] con una cartera total de 5.2 billones de pesos, y una captación total de 5.7 billones de pesos. Por su parte, la Banca de Desarrollo registró, para la misma fecha, un saldo en sus activos totales por 2.07 billones de pesos (Banobras y Nafin concentraron 68.8 por ciento del total de los activos), la cartera de crédito alcanzó 1.05 billones de pesos. En ese sentido, los datos muestran que la banca de desarrollo representa una quinta parte de las operaciones de la banca comercial.

Al comparar ambas bancas en términos de presencia municipal, a través de sucursales, los registros señalan que la banca de desarrollo tiene escaza presencia en todos los tipos de municipios respecto de la banca comercial. No obstante, si la comparación se hace sólo contra la propia banca de desarrollo, entonces, su participación se hace más notable en la medida que esas demarcaciones tienden a ser más rurales. En contraste, la banca comercial acentúa su presencia en la medida en que se urbanizan los territorios (véase gráfica 4).

Gráfica 4. Presencia de sucursales por tipo de municipio, 2018



Fuente: Informe Anual 2018 de la CNBV-SHCP.

[6] Los activos de la banca múltiple representaron el 40 por ciento de producto interno bruto (PIB) de México en 2019.

Cabe señalar que, en los municipios rurales, las instituciones financieras con mayor presencia territorial son las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (Socap), las cuales ofrecen hasta el 74 por ciento de los servicios totales; seguido de la banca múltiple con 16 por ciento; y en tercer lugar la banca de desarrollo con 9 por ciento

Con relación al financiamiento del sector agropecuario, existe un consenso en muchos estudios y reportes que sólo se atiende aproximadamente a uno de cada diez productores, que generalmente son los de mayor escala. Las unidades de producción de menor escala afrontan mayores obstáculos para obtener recursos financieros, entre otros, el incumplimiento de los requisitos exigidos por las instituciones financieras, la falta de información técnica y administrativa de sus sistemas productivos, la incorporación desventajosa al mercado y la actividad productiva con alta dependencia al comportamiento climático. Estas características suponen mayor riesgo y costos de transacción, lo que ocasiona que la banca comercial sea conservadora cuando se trata de canalizar un crédito a este sector, de ahí la necesidad de que el Estado tenga mayor presencia en el otorgamiento de servicios financieros a los productores de menor escala.

En ese sentido, se explica que los bancos que realicen operaciones de fomento y desarrollo de carácter privado prácticamente sean inexistentes, ya que, por lo general, las actividades de fomento y desarrollo son costosas y poco rentables, por lo que no resultan atractivas para el propósito lucrativo y de bajo riesgo que buscan las instituciones privadas. En consecuencia, las operaciones de fomento recaen principalmente en la esfera estatal, particularmente aquellas vinculadas con el financiamiento del sector agropecuario.

La banca de desarrollo juega un papel determinante en la oferta de servicios financieros en el sector agropecuario. En el marco de los enfoques de desarrollo y política, se tienen propósitos orientados a crear instrumentos e instituciones que permitan poner a disposición de los productores recursos que dinamicen su actividad y generen esquemas de mayor inclusión financiera.

El Estado desarrolla constantemente instrumentos financieros para mejorar la atención de los productores agropecuarios, y una de las acciones ha sido la

estratificación de la población para recibir servicios diferenciados de las diferentes instituciones con las que cuenta la administración pública federal (APF). Los productores de escasos recursos y de baja productividad, generalmente son atendidos por instituciones que otorgan subsidios como la Secretaría del Bienestar, Secretaría de Economía, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, y si requieren microfinanciamiento pueden ser cubiertos por el Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros (hoy Banco del Bienestar); A su los productores de mayor tamaño, con potencial productivo y poco o nulo acceso a la banca comercial, pueden ser sujetos de apoyos de la FND y FIRA: los productores grandes o comerciales están en condiciones de utilizar los recursos de la banca comercial de manera directa, o en su caso, pueden acceder a recursos financieros de FIRA, Nacional Financiera (Nafin) y el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext). A partir de esta diferenciación de productores se indica que la banca de desarrollo tiende a concentrar su atención hacia aquellos productores con potencial productivo y capacidad de pago (Santoyo, 2013).

El cuadro 2 muestra las entidades que conforman la banca de desarrollo y entidades de fomento. Para el propósito de este documento, el análisis se centrará en aquellas entidades que atienden el sector agropecuario y rural, que son los *organismos de fomento* y *fideicomisos públicos*, específicamente la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesquero (FND) y los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA).

De acuerdo con Santoyo (2013), estas dos instituciones, en sentido estricto, no son banca de desarrollo porque FIRA no recibe depósitos del público, sus recursos provienen de su patrimonio original, de la recuperación de créditos y prestación de servicios: FND se comporta como una agencia de desarrollo, no capta ahorro del público, sus recursos provienen del erario público para la constitución de su patrimonio inicial y su participación en los mercados se ajusta a un mandato puntual: contar con instrumentos que contribuyan a incrementar el acceso a servicios financieros disminuyendo asimetrías de información y costos de transacción.

Cuadro 2. Conformación de banca de desarrollo y entidades de fomento

SECTOR QUE ATIENDE	TIPO DE ENTIDAD			
	Banca de desarrollo	Organismos de fomento	Fideicomisos públicos	SOFOM E.R.
Agropecuario y rural	NA	Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND)[1]	Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA)[2]	NA
Ahorro y consumo	Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (Banjército) Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi)	Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (Infonacot)	NA	NA
Industrial, gubernamental e infraestructura	Nacional Financiera (Nafin) Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras)	NA	Fideicomiso de Fomento Minero (Fifomi)	NA
Vivienda	Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) Fondo de la Vivienda del Issste[3]	Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI)	Metrofinanciera, Sociedad Anónima Promotora de Inversión (S.A.P.I.) de C.V., SOFOM E.R.

Fuente: Informe Anual 2018 de la CNBV-SHCP

Por su parte, el Diagnóstico del sector rural y pesquero de México 2012, elaborado para la Sagarpa-FAO, señala que existen 5.3 millones de Unidades Económicas Rurales (UER), clasificadas en 6 estratos. Los primeros dos estratos suman casi 4 millones de UER, que se caracterizan por ser agricultores familiares de subsistencia y con acceso limitado al crédito que constituyen 2 por ciento y 2.7 por ciento, respectivamente. En contraste, en el sexto estrato que agrupa a 17.6 mil productores, 51.2 por ciento tienen acceso al crédito. Evidentemente el reto para la banca de desarrollo se enfoca en ampliar su cobertura hacia los estratos donde hay más productores urgentes necesidades de financiamiento.

Cuadro 3. Acceso al crédito por Unidad Económica Rural (UER), 2012

Estratos	UER	UER por estrato (%)	Ingreso anual promedio ($)	UER con acceso al crédito (%)
E1: Familiar de subsistencia sin vinculación al mercado	1 192 029	22.4	4 246	2.0
E2: Familiar de subsistencia con vinculación al mercado	2 696 735	50.6	32 885	2.7
E3: En transición	442 370	8.3	96 574	7.2
E4: Empresarial con rentabilidad frágil	528 355	9.9	177 617	13.1
E5: Empresarial pujante	448 101	8.4	562 433	28.2
E6: Empresarial dinámico	17 633	0.3	11 700 000	51.2
Total	5 325 223	100.0		

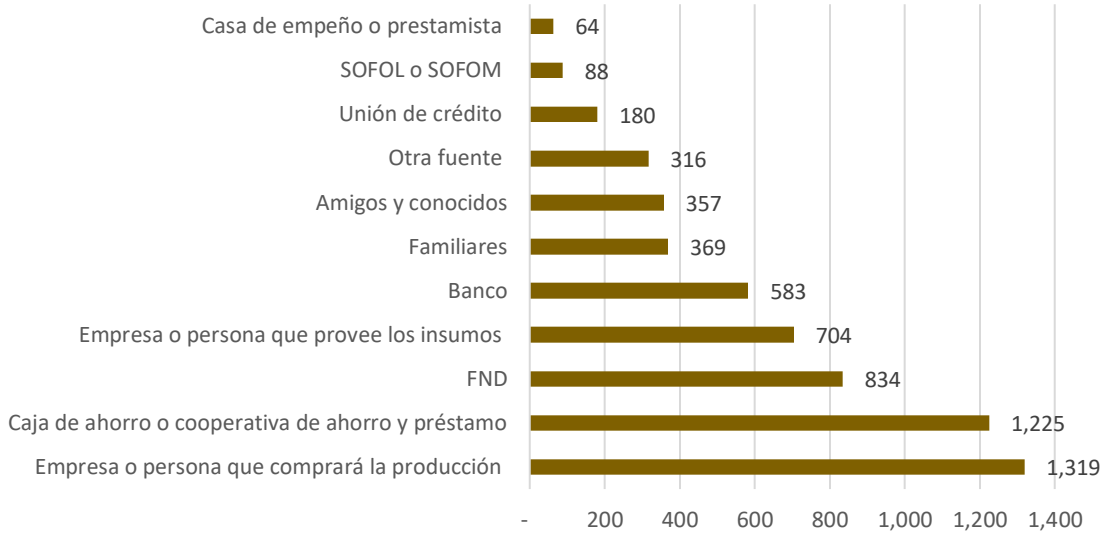
Fuente: Elaboración del CEDRSSA con datos de Sagarpa y FAO.

Es innegable la necesidad de que se incremente la disponibilidad de recursos públicos y/o privados para la producción de alimentos y que la Banca de Desarrollo se convierta en un instrumento para impulsar las diferentes actividades agropecuarias, sin embargo, como se ha visto, su presencia es limitada a nivel territorial y también entre diferentes estratos de productores. En consecuencia, la mayoría de las unidades productivas buscan diferentes alternativas de financiamiento para cubrir sus necesidades.

De ahí que, de acuerdo con la Encuesta Nacional Agropecuaria, (ENA- 2017), las fuentes de recursos más solicitadas fueron, en orden de importancia, la empresa o persona que comprará la producción, las cajas de ahorro, la FND, y la empresa que provee los insumos, principalmente. Nótese en la gráfica 5, que el círculo familiar y de amigos, en conjunto financian a más productores que los bancos.

Es necesario precisar que en la gráfica 5, si se suman las UER de manera lineal se rebasarían los 6 millones de ellas, esta situación se explica porque muchas de ellas solicitan recursos en más de una fuente crediticia.

Gráfica 5. Principales fuentes de créditos a las UER, 2017
(miles de UER)



Fuente: Elaboración del CEDRSSA con datos de la Encuesta Nacional Agropecuaria 2017.

La ENA 2017, señaló que el 86 por ciento de las UER destinaron el crédito para compra de materiales y materias primas; 48 por ciento lo usó para pagar sueldos y salarios; sólo 6 por ciento compró maquinaria y equipo. Estos datos muestran que la mayoría de los productores invierten para actividades de corto plazo y los menos para bienes de capital, que trascienden en el mediano y largo plazo, como lo son la maquinaria, equipo e infraestructura. Esta condición pone en desventaja a los agricultores de menor escala con respecto de aquellos con mayores capacidades productivas.

III. El financiamiento en el sector agropecuario: FIRA y FND

FIRA y FND son considerados los organismos financieros del sector público con mayor presencia en el sector rural, que otorgan financiamiento para el desarrollo agropecuario del país. FIRA es una institución sectorizada al Banco de México y funge como banco de segundo piso, ello significa que para que sus recursos lleguen a los productores se apoya en los Intermediarios Financieros Bancarios (IFB-Banca múltiple); y en los Intermediarios Financieros No Bancarios (IFNB-Socap, Sofom). Por su parte, la FND es una institución sectorizada a la SHCP, que opera en dos vías, como banco de segundo piso y banco de primer piso; es decir, otorga financiamiento a través de intermediarios financieros rurales; y de manera directa a los productores agropecuarios. Es importante señalar que, en algunos ejercicios fiscales, la FND ha dispersado recursos provenientes de FIRA.

III.1. FIRA

Los instrumentos de financiamiento que FIRA ofrece a los productores agropecuarios son de diferente naturaleza destacando los siguientes:

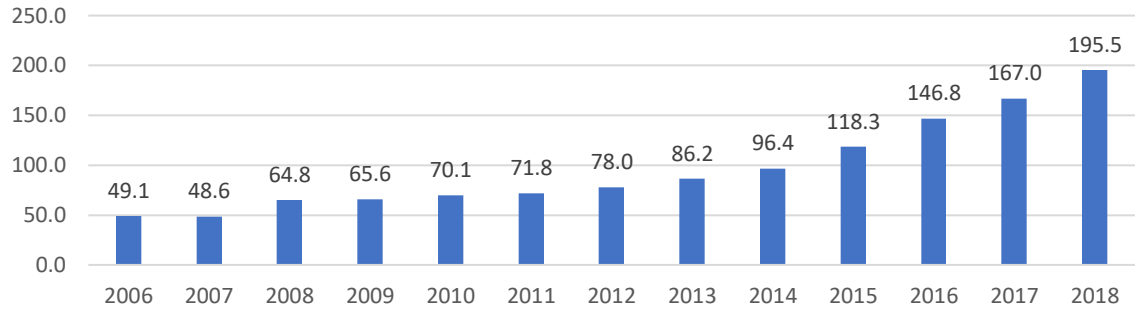
- **Crédito para conceptos de avío y capital de trabajo**. Financiamiento que se otorga para cubrir las necesidades de capital de trabajo, como adquisición de insumos, materias primas y materiales, pago de jornales, salarios y otros gastos directos de producción. El plazo máximo por disposición es de 2 años, excepto los financiamientos destinados a la actividad comercial respaldados con certificados de depósito, que no deben exceder 180 días. En el caso de capital de trabajo permanente, el plazo máximo es de 5 años.
- **Crédito prendario**. Se otorga para facilitar la comercialización y la captación de recursos de manera expedita a las empresas con necesidades de capital de trabajo, que disponen de inventarios, ya sea de materias primas o productos en proceso y terminados, que pueden ser objeto de pignoración y garantizar con dicha prenda el crédito solicitado. Se otorga por un plazo máximo de 180 días, pudiéndose prorrogar por otros 180 días.

- **Arrendamiento**. Financiamiento para la adquisición de bienes de activo fijo susceptibles de arrendamiento, bienes muebles e inmuebles, elegibles de ser apoyados con recursos FIRA.
- **Reporto**. Financiamiento para generar liquidez a las empresas agropecuarias, forestales y pesqueras sobre sus inventarios, de manera oportuna, así como dar certidumbre a los Intermediarios Financieros sobre la prenda, el plazo inicial es de hasta 45 días, renovable hasta por un plazo máximo de 180 días en períodos de 45 días, sin exceder la vigencia del Certificado de Depósito.
- **Préstamo quirografario**. Financiamiento para cubrir necesidades de corto plazo, mediante créditos que las instituciones de banca múltiple otorgan a clientes que, a su juicio, cuentan con reconocida solvencia económica y moral, con capacidad de pago y cuyo destino son conceptos de inversión elegibles para FIRA. Se otorga por un plazo máximo de 180 días, pudiéndose prorrogar por otros 180 días.
- **Crédito de liquidez**. Préstamo de naturaleza transitoria, para fondear a los intermediarios financieros no bancarios el importe de los vencimientos de créditos pagados a FIRA que no les cubran sus acreditados, en tanto se analiza la situación de éstos para definir el tratamiento que resulte adecuado. El plazo máximo de recuperación es de 105 días naturales.
- **Crédito refaccionario**. Financiamiento que se destina para realizar inversiones fijas. El plazo máximo es de 15 años. Para plantaciones forestales y otros proyectos de larga maduración, el plazo para la amortización del principal podrá ser de hasta 20 años.
- **Factoraje**. Financiamiento sobre la sesión de derechos de cualquier tipo de documento previsto por las leyes aplicables, que exprese un derecho de cobro o que acredite la existencia de dichos derechos de crédito: facturas, contrarrecibos, títulos de crédito como pagarés y letras de cambio, derechos de crédito derivados de contratos de arrendamiento, entre otros. Se otorga por un plazo máximo de 180 días, pudiéndose prorrogar por otros 180 días. En factoraje financiero sobre derechos de

crédito derivados de contratos de arrendamiento, el plazo máximo podrá ser hasta 8 años.

Ahora, se revisan algunos datos de financiamiento que esta institución otorga en el campo. El saldo total de financiamiento[7] de FIRA ha tenido un comportamiento creciente, al pasar de 49.1 miles de mdp en 2006 a 195.5 miles de mdp al cierre de 2018, con una Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) de 12.2 por ciento. En términos absolutos, en el periodo, el saldo se cuadruplicó, lo que significó mayor colocación de recursos en el sector agropecuario.

Gráfica 6. Saldo total de financiamiento de FIRA 2006-2018 (miles de millones de pesos)

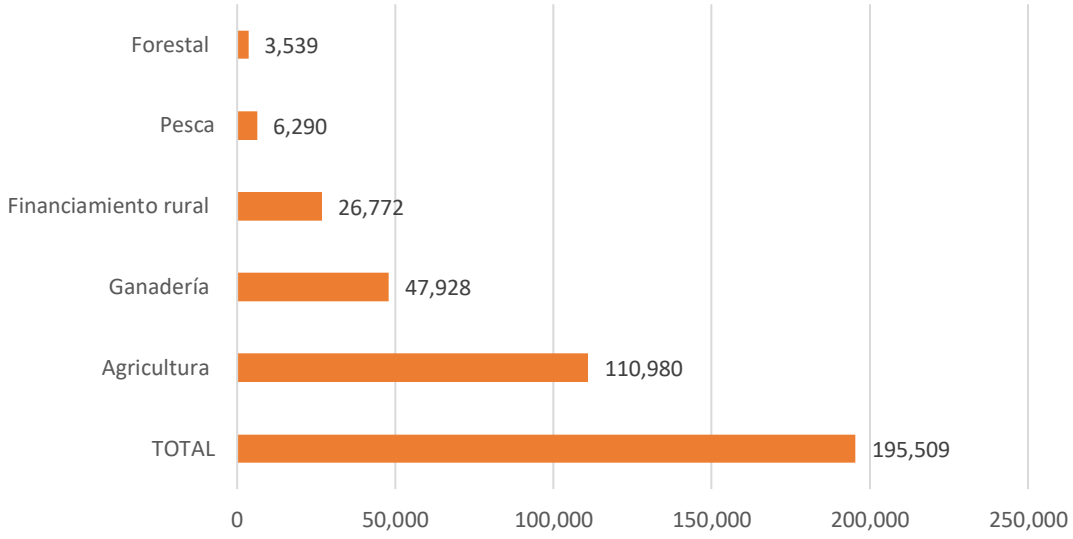


Fuente: Elaboración del CEDRSSA con datos de las Memorias de Sostenibilidad 2018, FIRA.

En 2018, el saldo total de financiamiento ascendió a 195.5 miles de mdp, de los cuales 57 por ciento correspondieron al área agrícola, 25 por ciento al área pecuaria y al área pesquera y forestal, solamente 3 por ciento y 2 por ciento, respectivamente.

7 El saldo total de financiamiento incluye saldo de fondeo, de garantías sin fondeo y saldo de garantías pagadas por FEGA (incluye Fonaga y otros fondos).

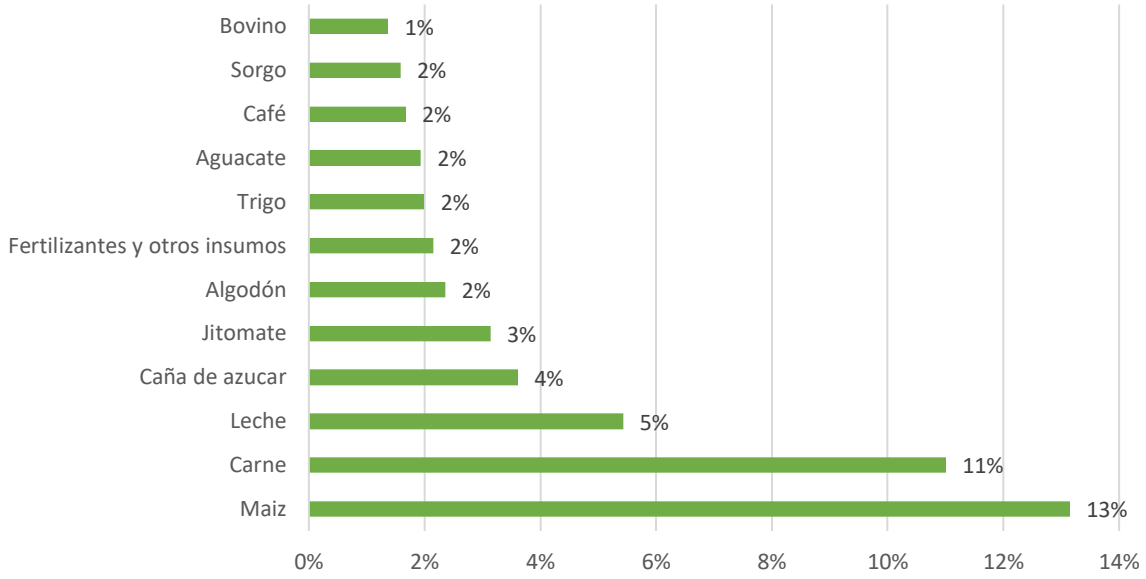
Gráfica 7. Saldo total de financiamiento por rama productiva, FIRA 2018 (miles de pesos)



Fuente: Elaboración del CEDRSSA con datos de las Memorias de Sostenibilidad 2018, FIRA.

De acuerdo con la gráfica 8, el saldo total de financiamiento de 195 miles de mdp, se orientó a dotar de recursos a más de 43 cadenas productivas, de las cuales 12 concentraron 50 por ciento del total. Los dos productos que más absorbieron recursos fueron el maíz con 13 por ciento, es decir, 25.7 miles de mdp; seguido de la carne con 11 por ciento, o sea 21.5 miles de mdp.

Gráfica 8. Saldo total de financiamiento por cultivo, FIRA 2018 (por ciento)

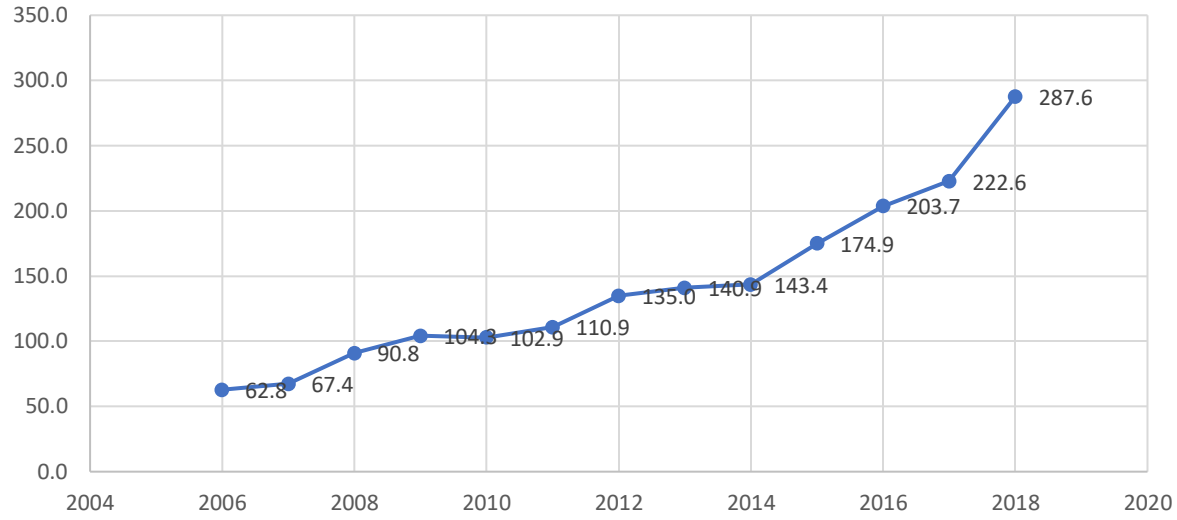


Fuente: Elaboración del CEDRSSA con datos del Informe de Actividades 2018, FIRA.

EL flujo total de financiamiento8 es más dinámico que el saldo al crecer casi 5 veces de 2006 a 2018, alcanzando 287.6 miles de mdp. La TMCA calculada para el periodo fue de 13.5 por ciento.

[8] El flujo total de financiamiento incluye flujo de descuento, ministraciones otorgadas, financiamientos adicionales, ministraciones por tratamiento y garantías sin fondeo.

Gráfica 9. Flujo total de financiamiento de FIRA 2006-2018
(miles de millones de pesos)



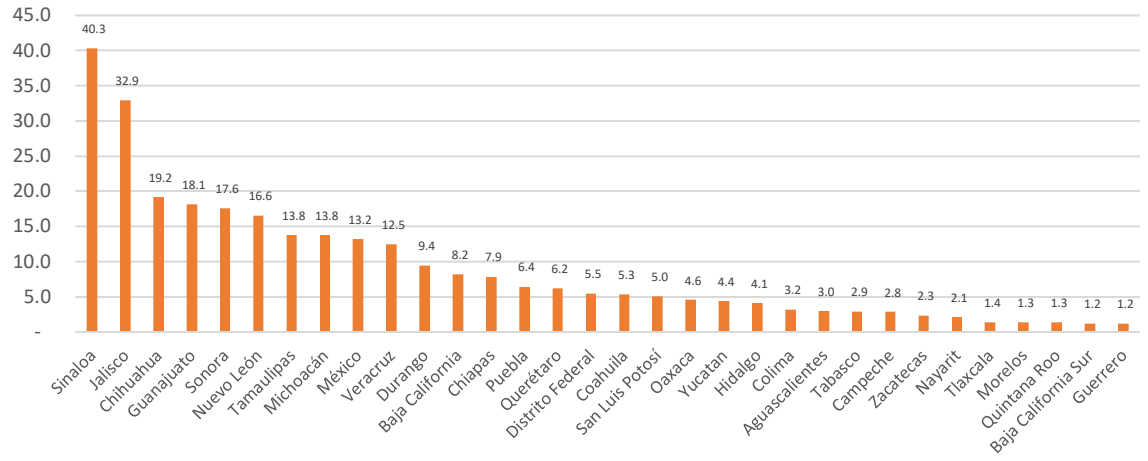
Fuente: Elaboración del CEDRSSA con datos de las Memorias de Sostenibilidad 2018, FIRA.

La distribución del flujo de financiamiento por actividad productiva se concentró en 63 por ciento para la agricultura, 20 por ciento para la ganadería, 13 por ciento para actividades económicas rurales (normalmente no agropecuarias), 3 por ciento para la acuacultura y pesca, y 1 por ciento para actividades forestales.

Del total de recursos colocados en 2018, las entidades federativas de Sinaloa, Jalisco, Chihuahua, Guanajuato, Sonora y Nuevo León concentraron 50 por ciento de los recursos totales, es decir 144.7 miles de mdp; Sinaloa y Jalisco absorbieron 25 por ciento del total, lo que significa que 1 de cada 4 pesos que se otorgan como financiamiento se quedan en estas dos entidades.

En contraste, las entidades federativas que tuvieron menos recursos en ese mismo año fueron: Guerrero, BCS, Quintana Roo, Morelos y Tlaxcala, que en conjunto tuvieron 6.4 miles de mdp, es decir, el 2 por ciento del flujo total de financiamiento.

Gráfica 9. Flujo total de financiamiento por entidad federativa, 2018 (miles de millones de pesos)



Fuente: Elaboración del CEDRSSA con datos del Informe de Actividades 2018, FIRA.

III.2. FND

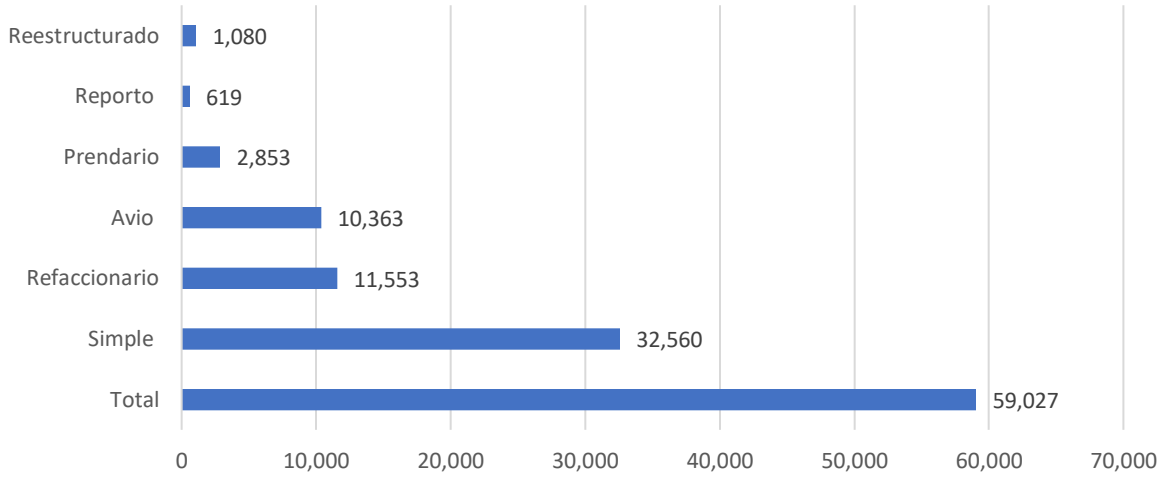
La FND es una institución sectorizada a la SHCP, y opera a través de los esquemas de segundo piso y de primer piso. Los instrumentos de financiamiento que ofrece a los productores son similares a FIRA.

- **Crédito cuenta corriente.** Es un crédito sin destino específico, se puede utilizar para cubrir necesidades de financiamiento de corto plazo y de manera inmediata.
- **Crédito simple**. Útil para financiar requerimientos de capital de trabajo, para la producción de bienes, prestación de servicios o comercio, y para la adquisición de activos fijos.
- **Crédito prendario.** Garantía financiera para productores que requieran liquidez inmediata para participar en procesos de acopio, comercialización y/o financiar capital de trabajo.
- **Crédito de habilitación o avío.** Sirve para la adquisición de materias primas, materiales y gastos directos de explotación, así como para cubrir necesidades de capital de trabajo.

- **Crédito refaccionario.** Producto que sirve para financiar la adquisición, reposición o sustitución de maquinaria, equipo y otros Activos Fijos.
- **Reporto**. Apoya la liquidez, comercialización y financia el capital de trabajo a los productores, sobre mercancías o bienes (Subyacente) amparados con Certificados de Depósito (CD) y Bonos de Prenda (BP), emitidos por un Almacén General de Depósito (AGD).

En 2019, la FND colocó recursos por un monto de 59 miles de mdp, 4,700 mdp menos que en 2018. El principal instrumento fueron los créditos simples que representaron el 55 por ciento del financiamiento total. Al sumar el crédito simple con el de avío, en conjunto alcanzaron el 73 por ciento de los recursos colocados, es decir, 3 de cada 4 pesos se destinaron a inversiones de corto plazo. El crédito refaccionario significó solamente el 20 por ciento, el cual se destinó a inversiones de capital o de largo plazo.

Gráfica 9. Monto de financiamiento por tipo de crédito de la FND 2019 (miles de pesos)



Fuente: Elaboración del CEDRSSA con datos de FIRA.

En 2018, FND y FIRA colocaron recursos en el sector agropecuario por un monto total de 351.2 miles de mdp, 63.7 miles de mdp y 287.5 miles de mdp, respectivamente. Esta cantidad es superior al presupuesto del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural (PEC Rural) de ese mismo año, cuyo monto aprobado ascendió a 334 miles de mdp. Otro dato por destacar es que, en términos de recursos dispersados, FND representa una quinta parte de lo que hace FIRA, es decir, 1 de cada 5 pesos.

IV. Aspectos jurídicos de la banca de desarrollo.

A manera de resumen, se exponen algunos antecedentes y aspectos jurídicos que se consideran relevantes de la banca de desarrollo en el sector agropecuario. Los primeros destacados que se identifican, se remontan desde la Ley Agraria de 1915, –el artículo 27 constitucional de 1917–; pasando por la Ley de Crédito Agrícola de 1926; esta última propició la creación del Banco Nacional de Crédito Agrícola; posteriormente se crearon otras instituciones como el Banco Nacional de Crédito Ejidal (1935), los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA-1954); el Banco Nacional de Crédito Rural (Banagro-1965); y Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural-1976), institución que evolucionó para convertirse en Financiera Rural y después en Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND). La Financiera Nacional opera como banca de primer piso y FIRA como banca de segundo piso (Reyes, 2016).

Actualmente, el Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020-2024, reconoce la existencia de un bajo nivel de capitalización de los productores, y que el financiamiento es limitado al sector rural. Asimismo, dentro de las actividades agropecuarias financiadas, los recursos se concentran en las actividades agrícolas y pecuarias, en detrimento de las actividades acuícolas y pesqueras.

En respuesta a esa situación, el Estado propone impulsar un nuevo Sistema de Financiamiento Rural Integral, instrumento de planeación que considera estrategias prioritarias y acciones puntuales para atender las diferentes necesidades del país.

En el objetivo prioritario 1. *Lograr la autosuficiencia alimentaria vía el aumento de la producción y la productividad agropecuaria y acuícola pesquera,* se ubica la estrategia prioritaria 1.4, que a la letra señala “Fortalecer el mercado interno de alimentos con micro, pequeñas y medianas empresas agroindustriales y de comercialización para la generación de empleos e ingreso en los territorios”. En el marco de esta estrategia se establece una acción puntual que busca “Promover

un nuevo sistema de inversión, financiamiento, aseguramiento y crédito rural para micro, pequeñas y medianas empresas".

En ese sentido, desde el año 2019, se presentó en la Cámara de Diputados una iniciativa para fortalecer el financiamiento en el sector agropecuario: Ley Orgánica de la Financiera Nacional Agropecuaria, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, con la finalidad de focalizar, ordenar y simplificar el financiamiento rural e implementar una estrategia económica rural integral. Por lo que se propone integrar a la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero; al Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) y al Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (Focir) en una institución de banca de desarrollo, que tendrá por objeto la promoción y financiamiento del sector agropecuario y rural; además de ser la accionista mayoritaria en Agroasemex, para integrar el tema del aseguramiento agropecuario.

Algunos elementos puntuales que se buscan con esta iniciativa son:

1. Transformar la FND en una nueva institución denominada Finagro que será un banco de desarrollo.
2. Consolidar todos los organismos financieros en una sola institución para tener una sola ventanilla.
3. Mejores tasas de interés para los productores.
4. Migración paulatina al segundo piso, a través de intermediarios financieros.
5. Ofertar diversos servicios: financiamiento con capital, financiamiento con crédito y administración de riesgos y operaciones derivadas.
6. Mayor inclusión financiera. No solo atender a los estratos de productores 5 y 6, quienes son los de carácter empresarial, sino también a los de estratos 3 y 4, los cuales se encuentran en transición y tienen incipiente vinculación al mercado.

Es importante mencionar que, hasta la fecha, se están llevando foros de discusión, coordinados por la Comisión de Hacienda y Crédito Público, sobre los alcances e implicaciones de la Iniciativa. En estos eventos participan de manera activa legisladores, organizaciones económicas y sociales de productores,

productores, técnicos e instituciones académicas vinculadas con el sector agropecuario.

V. COMENTARIOS FINALES

El papel de la banca de desarrollo es central, por las posibilidades de fomentar el dinamismo de la actividad agropecuaria y propiciar una plataforma financiera que brinde soporte a las actividades inherentes al sector.

La banca de desarrollo debe buscar los mecanismos para privilegiar la inclusión financiera y la ampliación del crédito en regiones prioritarias y en aquellos productores de baja escala, mediante una canalización eficiente, prudente y trasparente de los recursos, cuidando la sustentabilidad a mediano plazo de las instituciones.

Las instituciones que otorgan financiamiento, ante los riesgos que presenta el productor de baja escala, tales como prácticas de producción, el clima, la disponibilidad de recursos naturales y financieros para llevar a cabo la actividad, generalmente les solicitan mayores garantías para poder otorgarle algún crédito, y le imponen tasas de interés mayores que a productores de mayor escala.

El sector agropecuario se desarrolla en condiciones de alta incertidumbre, principalmente causada por los efectos climáticos, que cada vez son más severos y recurrentes. Esta situación dificulta en muchas ocasiones el pago de los créditos, que amenaza con el crecimiento de la cartera vencida.

Uno de los desafíos que enfrenta la banca de desarrollo es que los agricultores que contratan instrumentos de crédito son los de mayor escala, pero son una minoría. Esta condición causa que el crédito tienda a encarecerse, por lo que, como cualquier negocio, es necesario que haya una mayor cantidad de productores para que los costos unitarios bajen y se desarrolle un mejor y más robusto mercado financiero agropecuario.

La banca de desarrollo es responsable de proveer un bien púbico, por lo que el financiamiento junto con la asistencia técnica y la información fortalece los sistemas productivos y ayuda sustancialmente a elevar los niveles de producción y productividad del campo.

FUENTES CONSULTADAS

Cámara de Diputados (2020): *Gaceta Parlamentaria,* año XXIII, número 5465-IV, martes 25 de febrero de 2020, *Iniciativa,* México [en línea]: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2020/feb/20200225-IV.html#Iniciativa1> [consultado el 3 de mayo de 2020].

Campos, Pilar (2017): *Inclusión financiera de pequeños productores rurales: estudio de caso en México,* CEPAL, México.

CEDRSSA, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (2019): *El Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable al cuarto trimestre de 2018,* Cámara de Diputados, México [en línea]: <http://www.cedrssa.gob.mx/files/b/19/78PEC_IV_Trim_2018.pdf> [consultado el 7 de abril de 2020].

————: *Instrumentos de crédito y financiamiento para el sector rural,* Cámara de Diputados, México [en línea]: <http://www.cedrssa.gob.mx/post_instrumentos_de_-n-crn-dito-n-_y_-n-financiamiento-n-_para_el_-n-sector_rural-n.htm> [consultado el 5 de marzo de 2020].

CNBV, Comisión Nacional Bancaria y de Valores (2018): *Informe Anual 2018 de la CNBV-SHCP,* México [en línea]: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/496509/Informe_Anual_2018.pdf> [consultado el 25 de febrero de 2020].

Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (2019): Anuario estadístico de seguros y fianzas 2018, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.

FIRA, Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (2018): *Informe de Actividades FIRA,* México [en línea]: <https://www.fira.gob.mx/Nd/InformeActividades.jsp> [consultado el 10 de abril 2020].

———— (2018): *Memorias de Sostenibilidad FIRA,* México [en línea]: <https://www.fira.gob.mx/Nd/MemoriasSostenibilidad2018.pdf?1> [consultado el 15 de abril de 2020].

———— (2020): Crédito FIRA, México [en línea]: <https://www.fira.gob.mx/Nd/FondeoFira.jsp> [consultado el 16 de mayo de 20].

FNC, Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (2020): *Tipos de crédito,* Secretaría de Hacienda y Crédito

Público, México [en línea]: <https://www.gob.mx/fnd#acciones> [consultado el 13 de abril de 2020].

Huidobro Ortega, Alberto (2012): *Diferencias entre la banca comercial y la banca de desarrollo mexicanas en el financiamiento bancario a empresas,* Scielo [en línea]: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792012000200007> [consultado el 17 de marzo de 2020].

Inegi, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017), *Encuesta Nacional Agropecuaria 2017* [en línea]: <https://www.inegi.org.mx/programas/ena/2017/> [consultado el 21 de febrero 2020].

Reyes Osorio, Sergio y Emiliano Reyes Rives (2016): *La historia del crédito agrícola en México,* CEDRSSA, México.

Santoyo Cortés, Vinicio Horacio (2014): *Cobertura financiera de la banca de desarrollo para el sector rural de México: FIRA y Financiera Rural,* Scielo [en línea]: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-45572014000200009> [consultado el 20 de abril 2020].