

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **MÉXICO**

### **LÍNEA DE CRÉDITO CONDICIONAL PARA EL FINANCIAMIENTO RURAL PRODUCTIVO E INCLUSIVO (ME-X1024)**

**Y**

### **SEGUNDO PROGRAMA PARA EL FINANCIAMIENTO RURAL PRODUCTIVO E INCLUSIVO (ME-L1170)**

## **PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Fernando de Olloqui (IFD/CMF), Jefe de Equipo; Leticia Riquelme (CMF/CME), Jefa de Equipo Alterna; Gabriela Andrade, Alejandro Tamola, Carmen Fernández Díez, Isabelle Braly-Cartillie, Gloria Lugo y Annabella Gaggero (IFD/CMF); Gloria Coronel y Víctor Escala (FMP/CME); Edna Miranda y Miriam Garza (CID/CME); César Bustamante (RND/CME); y Juan Carlos Pérez-Segnini (SGO/CME).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

## ÍNDICE

<b>RESUMEN DEL PROYECTO.....</b>	<b>1</b>
<b>I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....</b>	<b>2</b>
A. Antecedentes, Problemática y Justificación .....	2
B. Objetivo, Componentes y Costo .....	11
C. Indicadores Claves de Resultados.....	12
<b>II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS.....</b>	<b>13</b>
A. Instrumentos de Financiamiento .....	13
B. Riesgos Ambientales y Sociales .....	13
C. Riesgos Fiduciarios .....	14
D. Otros Riesgos del Proyecto .....	14
<b>III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....</b>	<b>14</b>
A. Resumen de los Arreglos de Implementación.....	14
B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados.....	15

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad de Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Arreglos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS
<b>REQUERIDOS</b> <ol style="list-style-type: none"><li>1. <a href="#">Plan de Monitoreo y Evaluación</a></li><li>2. <a href="#">Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS)</a></li></ol>
<b>OPCIONALES</b> <ol style="list-style-type: none"><li>1. <a href="#">Informe del Sistema de Evaluación de Capacidad Institucional (SECI)</a></li><li>2. <a href="#">Análisis de Demanda</a></li><li>3. <a href="#">Análisis Económico</a></li><li>4. <a href="#">Análisis de Gestión de Riesgos en Proyecto</a></li><li>5. <a href="#">Estados Financieros auditados 2014</a> de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND)</li><li>6. <a href="#">Programa Institucional 2013-2018</a> de la FND</li><li>7. <a href="#">Descripción de Proyectos</a></li><li>8. <a href="#">Programas Gubernamentales en Apoyo a la Capitalización e Incorporación de Tecnologías</a></li><li>9. <a href="#">Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero</a>: Identificación de la Problemática del Sector Agropecuario y Pesquero de México 2012</li><li>10. <a href="#">Reglamento de Operación del Programa</a></li></ol>

ABREVIATURAS	
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCLIP	Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CO	Capital Ordinario
FFF	Facilidad de Financiamiento Flexible
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FND	Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero
ENIF	Encuesta Nacional de Inclusión Financiera
GCI-9	Noveno Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo
IFR	Intermediarios Financieros Rurales
IGAS	Informe de Gestión Ambiental y Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática de México
LAC	Latinoamérica y el Caribe
OE	Organismo Ejecutor
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PTF	Productividad Total de los Factores
ROP	Reglamento de Operación del Programa
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SARAS	Sistema de Gestión de Riesgos Ambiental y Social
SECI	Sistema de Evaluación de Capacidad Institucional
SOFOMES	Sociedades Financieras de Objeto Múltiple
UER	Unidades Económicas Rurales

**RESUMEN DEL PROYECTO**  
**MÉXICO**  
**LÍNEA DE CRÉDITO CONDICIONAL PARA EL FINANCIAMIENTO RURAL PRODUCTIVO E INCLUSIVO**  
**(ME-X1024)**  
**SEGUNDO PROGRAMA PARA EL FINANCIAMIENTO RURAL PRODUCTIVO E INCLUSIVO**  
**(ME-L1170)**

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario: Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND)			Facilidad de Financiamiento Flexible <sup>(a)</sup>	
			Plazo de amortización:	25 años
Garante: Estados Unidos Mexicanos			VPP original:	15,25 años
Organismo Ejecutor: Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND)			Período de desembolso:	36 meses
Fuente	Monto (US\$ millones)	%	Período de gracia:	5,5 años
BID (CCLIP):	1.000		Comisión de inspección y vigilancia:	(b)
BID (CO):	400	100	Tasa de interés:	Basada en LIBOR
Cofinanciamiento:	0		Comisión de crédito:	(b)
Local:	0		Moneda de aprobación:	Dólares estadounidenses con cargo al Capital Ordinario
Total:	400	100		
Esquema del Proyecto				
<b>Objetivo de la CCLIP:</b> (i) contribuir a elevar la productividad del sector primario, mediante un mayor acceso a financiamiento por parte de las Unidades Económicas Rurales (UER) para realizar inversiones productivas; y (ii) promover la inclusión financiera en beneficio del sector rural, mediante el acceso a crédito productivo de las UER.				
<b>Objetivo del segundo programa:</b> contribuir a elevar la productividad del sector primario, mediante un mayor acceso a financiamiento por parte de las UER, en particular aquellos segmentos con mayores restricciones de acceso a crédito productivo formal, para realizar inversiones productivas.				
<b>Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento:</b> (i) el nombramiento formal de un coordinador del programa, a satisfacción del Banco; y (ii) la aprobación del Reglamento de Operación del Programa, acordado con el Banco, y su puesta en vigencia por la FND (¶3.3).				
<b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> ninguna.				
El proyecto califica <sup>(c)</sup> : SV <input type="checkbox"/> PE <input checked="" type="checkbox"/> CC <input type="checkbox"/> CI <input type="checkbox"/>				

- (a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.
- (b) La comisión de crédito y comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.
- (c) SV (Países Pequeños y Vulnerables), PE (Reducción de la Pobreza y Aumento de la Equidad), CC (Cambio Climático, Energía Sostenible y Sostenibilidad Ambiental), CI (Cooperación e Integración Regional).

## I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

### A. Antecedentes, Problemática y Justificación

- 1.1 **Contexto macroeconómico.** La economía mexicana mostró una desaceleración durante 2013 y 2014, registrando un crecimiento de tan sólo 1,4% y 2,1%, respectivamente, tras dos años de crecimiento promedio de 4%. Ha mostrado signos de recuperación, aunque el gobierno ha bajado su estimación de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) para 2015 a un rango de 2,2% a 3,2%, desde un 3,4% y 4,2%<sup>1</sup>. El comportamiento de la inflación ha sido favorable, con una tasa anual de 2,93% para la primera quincena de mayo de 2015, prácticamente el valor puntual de la meta inflacionaria de 3%. El déficit en cuenta corriente se estima cierre el año en un 2,2% del PIB frente a 2,1% en 2014.
- 1.2 **Crecimiento y productividad del sector primario.** Entre 1999 y 2011, el sector primario tuvo un bajo desempeño, creciendo a una tasa promedio anual de 1,2%, menor que el 2,3% de la economía en su conjunto<sup>2</sup>. Empero, en años recientes ha tenido un comportamiento más dinámico, creciendo a un promedio de 3,9% durante 2012 y 2014 frente a 1,4% y 3,1% de los sectores secundarios y terciarios, respectivamente. Su participación en el PIB ha disminuido por varias décadas y actualmente representa el 3,5%<sup>3</sup>. Por otra parte, el desarrollo del sector se caracteriza por ser regionalmente desequilibrado. Por ejemplo, durante los cinco trimestres previos al cierre de 2014, el índice de producción agropecuaria en la zona norte y centro-norte del país creció en promedio 7% mientras que el del sur decreció en 1,3%.
- 1.3 En el campo mexicano existe un segmento comercial dinámico que hace que el país se encuentre entre los diez primeros productores y exportadores mundiales de múltiples alimentos. Empero, ello se contrarresta con que la gran mayoría de las Unidades Económicas Rurales (UER) son de subsistencia o con limitada vinculación al mercado<sup>4</sup>, contribuyendo a que la producción total sea insuficiente para cubrir la demanda interna de algunos alimentos básicos. De las 5,3 millones de UER, sólo el 27% se consideran empresariales, las cuales se clasifican en orden creciente por nivel de ventas: En transición (o E3), Empresarial con rentabilidad frágil (o E4), Empresarial pujante (o E5), y Empresarial dinámico (o E6). Las E3, aproximadamente el 8% del total de UER, presentan bajos niveles de ingreso

<sup>1</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, comunicado de 21 de mayo de 2015. Estimación de cuenta corriente por Fondo Monetario Internacional.

<sup>2</sup> Incluye subsectores agropecuario, rural, forestal y pesquero. Cifras del Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática de México (INEGI). Conforme al [Diagnóstico del sector rural y pesquero](#), de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), 2012, las causas que explican el bajo crecimiento de las actividades primarias son: (i) los bajos niveles de productividad de las unidades económicas rurales; (ii) la innovación tecnológica insuficiente; (iii) el acceso limitado a mercados de productos agropecuarios y pesqueros; (iv) el insuficiente financiamiento para las actividades agropecuarias y pesqueras; (v) el patrimonio fito y zoonosanitario desfavorable; y (vi) el alto nivel de riesgo de la actividad primaria.

<sup>3</sup> INEGI. Al sumar la actividad agro-industrial, su importancia se eleva al 7,8% del Producto Interno Bruto (PIB). Las cifras regionales son de Banco de México, Reporte sobre las economías regionales de diciembre 2014.

<sup>4</sup> SAGARPA, 2012, Op Cit. La Unidad Económica Rural se define como persona física o moral, ligada o no a un predio, que desarrolla actividades agropecuarias, de pesca y otras actividades productivas, industriales, comerciales y de servicios en el medio rural. El 73% son de subsistencia o limitada vinculación al mercado (clasificadas como E1 y E2). Asimismo, del total, 4,1 millones son unidades de producción agropecuarias o forestal.

(su promedio de ventas anuales es de alrededor de US\$5.000<sup>5</sup>), lo cual dificulta la acumulación de activos productivos. Las E4 poseen un promedio de ingresos por ventas anuales de US\$10.000, en un rango entre US\$6.500 y US\$15.200. La rentabilidad frágil se refiere a que más de la mitad de las UER de este estrato no generan los ingresos necesarios para cubrir la depreciación de sus activos. Estas UER representan el 9,9% del total y son las principales proveedoras de los mercados regionales. Las UER en la categoría E5 poseen un promedio de ingresos por ventas anuales de US\$37.500 y un máximo de US\$153.000. Representan el 8,5% del total de las UER y enfrentan el reto de ser más competitivas. Por su parte, las que se encuentran en la categoría E6 (apenas el 0,3% del total), con ingresos por ventas anuales superiores a los US\$153.000, se consideran plenamente insertadas en los mercados nacionales e internacionales.

- 1.4 El bajo y desigual desempeño del sector no ha contribuido a mejorar los niveles de vida de la población que depende del mismo: de los 24 millones de personas que habitan en zonas rurales<sup>6</sup> el 61% vive en situación de pobreza. A nivel regional, la pobreza es más elevada en las entidades federativas cuya dependencia del sector primario es mayor. Así, los estados del sur y sureste, donde la población ocupada en el sector primario supera el 30%, presentan mayor proporción de su población en condiciones de pobreza extrema<sup>7</sup>. En este sentido, debido a su importancia no sólo como proveedor oportuno de alimentos a la población, sino también como fuente importante de empleo<sup>8</sup>, ingreso de la población rural y equilibrio territorial, el sector primario es considerado como área prioritaria en el diseño de políticas públicas en México<sup>9</sup>.
- 1.5 A mediano y largo plazo, la capacidad de crecimiento del sector primario mexicano se encuentra limitada principalmente por su baja productividad<sup>10</sup>. Entre 2000 y 2012 la productividad del sector primario, medida por PIB primario por persona ocupada, disminuyó casi 7% en términos reales<sup>11</sup>. De la misma manera, estadísticas oficiales muestran que, en el periodo 1999-2011, la producción del sector primario tuvo una tasa promedio de crecimiento negativa (-0,39%) en su Productividad Total de los Factores (PTF)<sup>12</sup>. En el caso del sector agrícola, que constituye el 57% de la actividad primaria<sup>13</sup>, la productividad media de la tierra (US\$250 por hectárea en 2010) se encuentra aún muy por debajo de los valores medios de la región e, inclusive, de la subregión Centroamericana (por ejemplo, en 2010 el producto por hectárea

---

<sup>5</sup> Se utiliza a lo largo del documento un tipo de cambio de 15 pesos mexicanos por US\$ y se redondean cifras.

<sup>6</sup> Localidades con menos de 2.500 habitantes.

<sup>7</sup> INEGI, 2010, Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares. Chiapas (32,2%), Guerrero (31,7%) y Oaxaca (23,3%) son los estados con mayor proporción de población en pobreza extrema (INEGI, 2013, Estadísticas a propósito del Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza).

<sup>8</sup> El sector primario emplea al 13,7% del total de personal ocupado en el país (INEGI, 2012).

<sup>9</sup> Ver Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, Poder Ejecutivo Federal de México, 2013.

<sup>10</sup> SAGARPA, 2012, Op. Cit. Para una revisión internacional de literatura sobre productividad y crecimiento del sector primario, ver Fuglie et al., 2012, *Productivity growth in agriculture: an international perspective*. Para el caso de México, véase McKinsey, 2014, *A tale of two Mexicos: Growth and prosperity in a two-speed economy*. Para evidencia sobre la relación entre productividad, crecimiento agrícola y pobreza, ver Prasada et al., 2004, *Agricultural productivity growth, employment and poverty in development countries, 1970-2000*, International Labor Organization.

<sup>11</sup> INEGI, tomando precios constantes de 2008.

<sup>12</sup> INEGI, 2013, Productividad Total de los Factores 1990-2011.

<sup>13</sup> El sector pecuario constituye el 40% y pesca y forestal el 3%.

en República Dominicana ascendía a US\$710, en Costa Rica a US\$680 y en El Salvador a US\$550)<sup>14</sup>.

- 1.6 Entre las causas que explican la baja productividad del sector primario se encuentran<sup>15</sup>: (i) la baja capitalización del sector, derivada de la falta de inversión por las UER en activos productivos, como son infraestructuras, equipamiento y otros activos fijos<sup>16</sup>; y (ii) la baja incorporación de tecnologías y modelos técnicos<sup>17</sup> agropecuarias por las UER<sup>18</sup>.
- 1.7 **El acceso a financiamiento como factor esencial para incrementar la productividad del sector.** El insuficiente acceso a financiamiento por parte de las UER constituye un obstáculo crítico para mejorar las condiciones de los factores de crecimiento y baja productividad<sup>19</sup>. El acceso a financiamiento para fines productivos facilita la disponibilidad de capital de trabajo para la compra de insumos y permite realizar inversiones en equipamiento e infraestructuras, reconversión de cultivos, y adopción de nuevas tecnologías y capacidades técnico-productivas<sup>20</sup>, que se traducen en una mayor

<sup>14</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2013, Tiempo de cosecha. Desafíos y oportunidades del sector agrícola en Centroamérica y República Dominicana.

<sup>15</sup> Ver: PND; Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018, SAGARPA, 2013; y SAGARPA, 2012, Op. cit. Este último identifica a la baja capacidad de gestión empresarial como una tercera causa fundamental al problema de bajos niveles de productividad.

<sup>16</sup> Estudios sectoriales muestran que, por ejemplo, el acceso a irrigación aumenta la productividad agrícola (Jin et al., 2012; y Documento de Marco Sectorial de Agricultura y Gestión de Recursos Naturales; GN-2709-2, BID, 2013). En México, la superficie con riego llega a representar cuatro veces más productividad que la de temporal en términos de valor. Por otra parte, estudios comparados a nivel internacional muestran que la diferencia de productividad entre países en el sector agrícola puede explicarse, en gran medida, por la brecha en inversión en capital (Mundlak et al., 1997). Sólo el 18% de las Unidades Económicas Rurales (UER) reporta alguna inversión de carácter productivo; el 29,6% no cuenta con algún tipo de activo productivo; sólo el 37% de los productores agropecuarios usan tractor; y sólo el 28% de la superficie cultivada cuenta con riego (Mora Rivera et al., 2011, Determinantes de la Inversión en la Agricultura Mexicana, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México).

<sup>17</sup> Referentes al uso de fertilizantes químicos, insecticidas y/o herbicidas, semillas mejoradas y abonos naturales, así como al uso de maquinaria y de labores. Pueden ser para mejorar la productividad de actividades o cultivos existentes, y para posibilitar la reconversión hacia actividades de mayor valor.

<sup>18</sup> SAGARPA, 2012, Op. cit. En este sentido, por ejemplo, la producción de cereales -entre los cultivos que menos producen valor por hectárea- ocupa la mitad de la tierra cultivable, mientras que frutas y hortalizas produce cerca del 70% del valor de producción de los cereales con sólo el 7% de tierra cultivada total. Por otra parte, estudios sobre el sector señalan que, en el caso de las UER agrícolas, por ejemplo, menos de una tercera parte de las mismas aplica la dosis de fertilizantes con base en un análisis de suelos; el 76% aplica láminas de riego con base en su experiencia y sin un respaldo técnico; y más del 90% mantiene sus prácticas o procesos productivos, sin incorporar nuevas técnicas ni tecnologías. Como consecuencia de la baja incorporación de tecnologías y mejores técnicas, la eficiencia en el sector se encuentra muy por debajo de su potencial.

<sup>19</sup> Por ejemplo, ver: Love, I. y S. Sánchez, 2009, *Credit Constraints and Investment Behaviour in Mexico's Rural Economy*, The World Bank, Policy research Working Paper No. 5014; Mora Rivera et al., Op. cit.; y Escalante, Catalán, y Basurto, 2013, *Determinantes del crédito en el sector agropecuario mexicano: un análisis mediante un modelo Probit*. Cabe señalar que aunado a la falta de acceso a capital, las unidades productivas rurales generalmente invierten menos, particularmente en innovación y adopción tecnológica, por otros factores, como son: los beneficios de la innovación no son plenamente apropiables; hay una falta de capacidad pública y privada en la provisión de servicios de extensión, particularmente hacia pequeños productores; y existen asimetrías de información sobre los beneficios (i.e. tasa de retorno) que derivan de nuevas inversiones y tecnologías (*Development Effectiveness Overview*, BID, 2008-2009).

<sup>20</sup> El acceso al financiamiento puede proveer recursos oportunos para la adquisición de insumos, tecnologías, modelos de gestión y producción, entre otros (*International Finance Corporation*, 2012, *Innovative agricultural SME Finance Models*). Uaiene et al. (2009) analizan empíricamente la relación entre crédito agrícola y tecnología y muestran que los productores con acceso a crédito poseen mayor probabilidad de adoptar tecnología. Foster y Rosenzweig (2010) evidencian que la restricción de crédito juega un rol preponderante en el retraso en la adopción de tecnología.



rentabilidad y productividad de las unidades productivas<sup>21</sup>. En particular, el acceso a crédito es el determinante clave en las decisiones de inversión en activos productivos por parte de las UER y en la cantidad de inversiones que se realizan<sup>22</sup>. Por tanto, la eliminación de restricciones de acceso al crédito incrementaría el número de productores rurales que hacen inversiones así como la magnitud de las inversiones que se efectúan, contribuyendo a romper el ciclo de baja inversión, baja productividad y bajo crecimiento en el sector primario.

- 1.8 Sin embargo, el sector primario presenta obstáculos particulares que limitan la oferta de servicios financieros o la encarece. En particular, el acceso al crédito se ve afectado por: (i) los mayores riesgos asociados frente a otros sectores, y los insuficientes instrumentos para su gestión, destacando aquellos climatológicos y de comercialización, la volatilidad de los precios que inciden en la incertidumbre sobre el nivel de ingreso e inhiben la inversión, y la concentración de riesgo por actividad y zonas geográficas; (ii) las mayores limitaciones en términos de colateral disponible y su ejecución, ya sea por falta de capital existente o, en algunos casos, el carácter de la tenencia de propiedad; (iii) los altos costos de transacción implícitos por la dispersión geográfica para prestar a escalas pequeñas<sup>23</sup>; y (iv) la baja rentabilidad que presentan la mayoría de las UER, en donde la carencia de economías de escala genera altos costos de producción (semilla, agroquímicos, maquinaria y equipo, combustibles, entre otros insumos), además de que generalmente no están destinadas a producir productos de alto valor y los volúmenes de producción son bajos.
- 1.9 Estos obstáculos han llevado a que el sector financiero presente una baja penetración en la economía rural y que el financiamiento al sector primario se encuentre en un estancamiento prolongado. Únicamente el 1,5% del financiamiento total de la economía se canaliza al sector primario<sup>24</sup>. El valor del financiamiento total al sector al cierre de 2012 fue, en términos reales, prácticamente idéntico al valor de 2000, cubriendo alrededor de 25,4% del PIB primario<sup>25</sup>. Como referencia, en 2009, en Brasil estos niveles oscilaban en 60% y en Estados Unidos superaban el 100%<sup>26</sup>. A su vez, la Encuesta Nacional Agropecuaria<sup>27</sup> indica que en el año 2012 sólo el 7,7% de las unidades de producción había accedido a crédito. Más aún, el financiar proyectos de inversión que requieren recursos a mediano y largo plazo presenta dificultades adicionales, al requerir que las instituciones financieras cuenten con la capacidad para captar este tipo de recursos y para gestionar los mayores riesgos implícitos en este tipo de proyectos. Como reflejo de

<sup>21</sup> Evidencia empírica internacional muestra que, por ejemplo en el caso de Perú, el acceso al crédito podría aumentar la productividad agrícola en 26% (Guirkinger y Boucher, 2008), mientras que en el caso de China esta cifra podría llegar hasta el 31,6% (Dong et al., 2010). El estudio de Sidhu et al. (2008) evidencia la relación positiva entre crédito, inversión y productividad en India (*Dynamics of Institutional Agricultural Credit and Growth in Punjab: Contribution and Demand-Supply Gap*).

<sup>22</sup> Por ejemplo, Love y Sánchez, Op.cit., encuentran amplias diferencias en la inversión en activos físicos entre productores y emprendimientos agrícolas sujetos a racionamiento crediticio comparados con aquellos con acceso a crédito formal. Mora Rivera et al, op cit, demuestran la clara importancia de contar con recursos monetarios adicionales, particularmente crédito formal, como determinante de las inversiones productivas y su magnitud.

<sup>23</sup> El 80% de los productores agropecuarios poseen predios de menos de cinco hectáreas y se encuentran dispersos en más del 80% del territorio mexicano (SAGARPA, 2012, Op cit).

<sup>24</sup> SAGARPA, 2013, Op. cit.

<sup>25</sup> Programa Institucional 2013-2018, Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND), 2013.

<sup>26</sup> FND, Informe Anual, 2009.

<sup>27</sup> INEGI, 2012.

ello, en 2012 sólo el 13% de las unidades productivas rurales que contaban con financiamiento tenían acceso a crédito para inversión<sup>28</sup>.

- 1.10 La falta de acceso al crédito de las unidades productivas rurales es parte de una problemática mayor de inclusión financiera<sup>29</sup> en el país, particularmente en zonas rurales. Sólo el 38% de la población adulta rural<sup>30</sup> utiliza algún tipo de servicio financiero formal, frente a 66% en áreas urbanas. Asimismo, una encuesta global de inclusión financiera sugiere que México se encuentra entre los países de Latinoamérica y el Caribe (LAC) con menor penetración de cuentas formales a nivel rural<sup>31</sup>. La mayoría de la personas en estas localidades enfrentan mayores costos y tiempo de traslado para acceder a servicios financieros regulados. Además, la falta de infraestructura financiera rural<sup>32</sup> está correlacionada con el grado de pobreza de la región<sup>33</sup> y también se relaciona a que haya mayor autoexclusión en zonas rurales (mientras que el 74% de las personas en zonas rurales nunca han solicitado un crédito, esta cifra es de 52% en zonas urbanas<sup>34</sup>).
- 1.11 De igual manera, México se encuentra entre los 5 países con menores indicadores de crédito rural de toda la región, con sólo el 5,8% de la población declarando haber accedido a un crédito de una institución financiera durante el último año<sup>35</sup>. Para la población restante, mecanismos de préstamo alternativos informales son la única opción de crédito, los cuales resultan ser más costosos o le restan la oportunidad de adquirir los insumos básicos o inversiones para producir o hacer frente a necesidades extraordinarias de recursos<sup>36</sup>.
- 1.12 Aunado a la baja penetración general, la problemática de inclusión financiera rural en materia crediticia se caracteriza por la alta concentración en los estratos de mayores ingresos y en ciertas zonas geográficas, por lo que el gobierno le ha dado prioridad a la atención de segmentos excluidos de ellos<sup>37</sup> (ver ¶1.17). La disparidad respecto a ingresos se refleja en que mientras el 51% de las UER tipo E6 tuvieron acceso a crédito, este porcentaje disminuye a 28% para las E5, 13% para las E4 y sólo 7% para las E3<sup>38</sup>. Como se señala en ¶1.3, los bajos niveles de ingreso de los E3 y E4 dificultan la

---

<sup>28</sup> Encuesta Nacional Agropecuaria, INEGI, 2012. Asimismo, conforme a SAGARPA, solo el 9,5% del total del crédito al sector rural tuvo como destino la adquisición de maquinaria y/o equipo y el 9,4% la compra de animales y/o plantaciones.

<sup>29</sup> Definido como el acceso y el uso de servicios financieros (crédito, ahorro, seguros y pagos) formales y de calidad por parte de hogares y empresas, bajo un marco de estabilidad financiera para el sistema y los usuarios.

<sup>30</sup> Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF), septiembre de 2012, INEGI y Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Localidades rurales se definen como menores de 15,000 habitantes.

<sup>31</sup> *Global Financial Inclusion Database* (Findex), Banco Mundial, 2012.

<sup>32</sup> Las grandes distancias y la baja densidad de la población en las zonas rurales incrementan los costos de operación de los agentes financieros. Esta situación se refleja en una baja disponibilidad de ventanillas para atender la demanda de las zonas rurales, habiendo 4 veces más sucursales por cada 10 mil adultos en zonas urbanas frente a las rurales.

<sup>33</sup> Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), Factores relevantes en el desarrollo de proyectos de inversión en el sector agropecuario en México.

<sup>34</sup> ENIF.

<sup>35</sup> Findex.

<sup>36</sup> Alrededor del 60% de la población rural utiliza mecanismos no formales, como son amigos, familiares y cajas de ahorro no reguladas. La ENIF también ilustra que hay una mayor propensión a destinar el crédito formal para fines de inversión por las personas en el ámbito rural frente a aquellas en áreas urbanas.

<sup>37</sup> En materia crediticia, la inclusión financiera se enfoca en segmentos empresariales, es decir, no son UER de subsistencia.

<sup>38</sup> FIRA, con base en datos de SAGARPA. Cifras a 2008.

acumulación de activos productivos. Por su parte, la disparidad regional muestra otros desafíos en términos de penetración financiera y productividad<sup>39</sup>. En 2010, 28% de las UER del noroeste del país habían obtenido crédito, mientras que esa cifra había sido de apenas 2,9% en el sureste<sup>40</sup>. La razón de este diferencial se explica por la alta correlación que existe entre el nivel de ingresos y el acceso a crédito. En la región noroeste el ingreso promedio anual por UER es de US\$14.300, mientras que en el sureste es de US\$1.900. Los municipios con mayor grado de marginación tienen mucho menor acceso a servicios financieros en general<sup>41</sup>.

- 1.13 Asimismo, como parte del esfuerzo de inclusión financiera, el gobierno está focalizado en apoyar a las mujeres para promover sus oportunidades en el desarrollo social y productivo del medio rural (ver ¶1.17). En general, el acceso al crédito es menor que para los hombres, con una brecha de género de 5,6 puntos, ligeramente superior a la brecha para LAC y para países de ingreso medio-bajo<sup>42</sup>. Los obstáculos particulares para acceder a crédito, como son mayores limitaciones de colateral disponible, debido en parte a una menor posesión y control de activos que a su vez limitan el tamaño de su actividad, y la autoexclusión, se pronuncian a nivel rural<sup>43</sup>. Estas restricciones afectan particularmente a las Pequeñas y Medianas Empresas lideradas por mujeres, donde las tasas de rechazo de préstamo son mayores<sup>44</sup>. Se estima que sólo el 18% de las mujeres en áreas rurales tienen acceso a crédito formal<sup>45</sup>.
- 1.14 Por otra parte, dados los obstáculos presentes (¶1.8), destaca la baja participación de la banca privada en el financiamiento del sector primario. A noviembre de 2014, su participación con recursos propios era del 33,6%, frente al 45% de 2000, mientras que la banca de desarrollo para el sector rural constituida por la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND) y los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) habían cubierto el porcentaje restante. Además, la banca comercial se concentra en el perfil de mayores ingresos. Dado este historial, han habido esfuerzos en desarrollar Intermediarios Financieros Rurales (IFR) no-bancarios apoyados por la banca de desarrollo, dado que cuentan con mayor capacidad de atender las zonas rurales y de mayor marginación dado su especialización y presencia local. Los IFR son frecuentemente la principal fuente de financiamiento formal en regiones donde hay baja penetración del crédito y atienden generalmente a perfiles de ingresos más bajos.
- 1.15 **Justificación del programa.** Conscientes de la importancia estratégica del sector, el Gobierno de México, a través del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, ha planteado la necesidad de construir un sector primario

---

<sup>39</sup> Véase Uc-Hernández, C y J. Matus-Gardea, 2006, Productividad y penetración financiera rural en México: 1978-2002. Los autores analizan la asimetría en distribución del crédito rural entre los Estados de México y determinan que hay una ausencia de convergencia regional en la penetración financiera y productividad agropecuaria.

<sup>40</sup> FND, 2013, Op cit, con base en información de SAGARPA de 2010.

<sup>41</sup> Por ejemplo, el acceso a servicios a través de sucursal por cada 10.000 adultos en municipios de muy alta marginación es de 0,10, frente a 0,47 de alta marginación y 1,94 de los de muy baja marginación.

<sup>42</sup> Findex, 2015.

<sup>43</sup> FND.

<sup>44</sup> "Giving credit where it is due. How closing the credit gap for women-owned SMEs can drive global growth", Goldman Sachs, 2014.

<sup>45</sup> ENIF. Obtenido de una encuesta que se hizo a una muestra de mujeres en áreas rurales en la que se preguntó si tenía un producto de crédito formal.

productivo que garantice la seguridad alimentaria del país e incida sobre el desarrollo regional y la pobreza, impulsado a través de una estrategia con enfoque en la rentabilidad, productividad y competitividad del sector. Como parte de este impulso, el PND y la Reforma Financiera de 2013 buscan robustecer el rol de la banca de desarrollo como palanca de crecimiento, promoviendo su participación en el sector rural, en donde se justifica su intervención para corregir fallas de mercado u otros factores restrictivos del crédito. En paralelo, el gobierno ha dado un fuerte impulso a la inclusión financiera<sup>46</sup>.

- 1.16 Dentro del sistema de banca de desarrollo, la FND cumple un rol importante en la canalización de recursos hacia el sector primario. Posee como objeto coadyuvar a impulsar el desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y todas las demás actividades económicas vinculadas al medio rural, con la finalidad de elevar la productividad, así como de mejorar el nivel de vida de su población. Para el cumplimiento de dicho objeto, otorga crédito tanto directamente a los productores como indirectamente, a través de alrededor de 400 IFR regulados y no-regulados<sup>47</sup>. La participación de FND en el total del financiamiento del sector primario ha aumentado de 3,9% a 18,3% entre 2003 y 2014. Cabe señalar que la FND lleva a cabo actividades que coadyuvan a solucionar varias de las fallas de mercado presentes en el sistema financiero rural (ver ¶1.8) como son: (i) otorgar asistencia técnica a las UER (ver [Análisis Económico](#)); (ii) operar un esquema de aseguramiento básico obligatorio de riesgos mínimos para sus acreditados; (iii) compensar los problemas de escala, a través de los denominados “proyectos estratégicos” que consisten en la promoción y financiamiento de proyectos de productores asociados con al menos dos unidades de negocios de una cadena de valor; (iv) otorgar crédito con garantías naturales en lugar de patrimoniales; y (v) asumir los costos de transacción inherentes a operar en el sector rural como institución financiera. Por otra parte, coadyuva a mitigar varios de los otros factores que afectan la capitalización y adopción de tecnologías (ver pie de página 19), por ejemplo informando a los beneficiarios potenciales sobre las tasas de retorno de las inversiones y, en el caso de la adopción de tecnologías y modelos técnicos, promoviendo, a través de proveedores, innovaciones existentes y su mayor incorporación por los productores.
- 1.17 La FND tiene como meta elevar su saldo de financiamiento de US\$1.760 millones al cierre de 2013 a US\$3.333 millones para 2018, lo cual es consistente con elevar la colocación de cartera de US\$2.363 millones a US\$4.000 millones en ese periodo. Durante 2014 aumentó su colocación en 21% en términos reales para terminar en US\$2.985 millones. Con ello, aumentó el número de acreditados finales en 50.000 para lograr casi 400.000. Para lograr sus metas, la FND requiere financiamiento de fuentes

<sup>46</sup> Ver Secretaría de Hacienda y Crédito Público, [Reforma Financiera](#) e [Inclusión Financiera](#).

<sup>47</sup> Un intermediario financiero es una institución legalmente constituida que facilita las transacciones en el mercado financiero. Comprende a las entidades reguladas por la CNBV, como son uniones de crédito, sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y sociedades financieras populares, así como entidades no reguladas, como son sociedades financieras de objeto múltiple y entidades dispersoras de crédito. Las operaciones de segundo piso representan el 45% de la colocación total de la FND, quien ha implementado una serie de apoyos dirigidos a la formación de Intermediarios Financieros Rurales (IFR) y a la graduación de los mismos hacia entidades supervisadas, así como a la aplicación de herramientas de evaluación de los mismos que determinan su elegibilidad como prestatario. El 70% de la colocación en segundo piso es a través de los no regulados, quienes en su mayor parte son instituciones pequeñas con activos menores a US\$20 millones y dependen fuertemente en el fondeo de FND al no poder captar depósitos. El índice de cartera vencida de la FND en segundo piso es de 2,7%.

externas dado que no cuentan con los fondos prestables suficientes. Bajo el marco de la Reforma Financiera citada, en agosto de 2014 el gobierno anunció un nuevo programa de la FND, focalizado en apoyar a los segmentos con mayores brechas en términos de acceso a crédito, como son pequeños productores, así como a las mujeres.

- 1.18 En concordancia con sus metas de política pública, el Gobierno de México solicitó, y el Banco aprobó, la Línea de Crédito Condicional para el Financiamiento Rural Productivo e Inclusivo (CCLIP, ME-X1024) por US\$1.000 millones<sup>48</sup>. Sus objetivos son: (i) contribuir a elevar la productividad del sector primario, mediante un mayor acceso a financiamiento por parte de las UER para realizar inversiones productivas; y (ii) promover la inclusión financiera en beneficio del sector rural, mediante el acceso a crédito productivo de las UER. El presente programa es el segundo bajo la CCLIP, ofreciendo una línea de fondeo a la FND para que pueda acometer la expansión de crédito y cumplir los objetivos del gobierno. El primer programa, ME-L1161 (3302/OC-ME) por US\$400 millones, se enfocó únicamente en el primer objetivo; este segundo programa mantiene el objetivo de productividad pero a diferencia del primero, la población objetivo se enfoca en segmentos mayormente excluidos con lo cual se da cabida al segundo objetivo (§1.25). Del primero, se ha desembolsado el 91% contribuyendo a que la FND incrementara su colocación durante 2014. Ha cumplido con la adicionalidad propuesta de aumentar las inversiones productivas de las UER en alrededor de US\$270 millones. De los 10.222 créditos otorgados hasta ahora<sup>49</sup>, el 65% fue para capitalización de unidades y el restante para modelos técnicos en agricultura, cuyas UER beneficiarias, medido por colocación, fueron 65% E5 (medianas), 16% E3 y E4 (pequeñas) y 19% E6 (grandes).
- 1.19 El Banco ha acumulado vasta experiencia en el sector financiero mexicano a partir de las múltiples y diversas operaciones que ha desarrollado con diversas instituciones financieras públicas. Respecto a financiamiento rural, en adición al primer programa bajo la CCLIP (§1.18), se obtienen lecciones aprendidas de ME-L1055 (2656/OC-ME), Financiamiento Rural en México<sup>50</sup>. Las lecciones aprendidas en México, a través de la banca de desarrollo, como en otros países, es la importancia de contar con entidades especializadas en la actividad crediticia en el sector rural, con ventajas en la adquisición y procesamiento de información privada (§1.24), así como en ofrecer diversos servicios financieros y asistencia técnica que apoyen su rentabilidad y mitiguen sus riesgos (§1.16). En paralelo, el préstamo Primer Programa para el Financiamiento de Proyectos de Inversión y Reconversión ME-L1145 (3335/OC-ME), por desembolsarse, tiene como objetivo incrementar, a través del crédito, las inversiones de emprendimientos agrícolas y empresas vinculadas al sector agroindustrial en proyectos que

---

<sup>48</sup> Si bien existen otros [programas gubernamentales](#) que apoyan los esfuerzos de mejorar la productividad del sector, la eficiencia del crédito como instrumento de política pública se deriva de la vinculación que introduce entre las decisiones de inversión y el costo de oportunidad de los recursos, estimulando inversiones que son rentables en términos económicos. Documento de Marco Sectorial de Agricultura y Gestión de Recursos Naturales (GN-2709-2), BID, 2013.

<sup>49</sup> Correspondiente al 80% de la cartera justificada. Del monto destinado a capitalización, el 56% se destinó a adquisición de animales, 23% a la adquisición de maquinaria y equipo, 11% a construcciones en el medio rural y 10% a la adquisición de equipo de transporte.

<sup>50</sup> La FND también es prestatario y ejecutor de ME-L1120 (2838/SX-ME), Financiamiento de Estrategias de Bajo Carbono en Paisajes Forestales, complementado con el donativo ME-G1002 (GRT/SX-13509-ME), ambos financiados con el Programa de Inversión Forestal. Asimismo, ha recibido asistencia técnica en el pasado a través de ME-T1199 (ATN/FI-13334-ME) y RG-T1866 (ATN/OC-12718-RG).

promueven un uso más eficiente de agua y energía. Si bien los objetivos de los otros programas difieren al programa propuesto, se complementan en que promueven acceso a crédito productivo de las UER y contribuyen a atender las vastas necesidades de financiamiento para inversiones que enfrenta el sector rural mexicano, cubriendo múltiples sectores, segmentos y regiones. Mediante la focalización de la población objetivo de este programa, se abarcan segmentos y regiones subatendidas por programas previos.

- 1.20 El rango estimado de demanda insatisfecha de crédito rural de unidades empresariales, mayormente pequeñas y medianas, se encuentra entre US\$3.662 millones y US\$18.312 millones (límite inferior y superior, respectivamente; ver [Análisis de Demanda](#)). A partir de la información del Censo Agrícola, Ganadero y Forestal de 2007 y las estimaciones en base a las encuestas utilizadas por un estudio<sup>51</sup>, se encontró que la relación de unidades que enfrentan restricciones crediticias para inversión y tecnificación versus aquellas que no es de 2.2:1. Bajo el supuesto de que la demanda promedio de aquellas restringidas crediticiamente es un 10%-50% de la demanda promedio de aquellas no restringidas (supuestos altamente conservadores), se llega a los límites superiores e inferiores ya indicados. De esta manera, los recursos facilitados a través de la CCLIP contribuirán a satisfacer entre un 5% y 27% de dichas necesidades, y los del presente programa entre un 1,5% y 8,1%. Por tanto, existe un amplio margen para la implementación de la intervención financiada por el programa.
- 1.21 **Alineación con las estrategias y políticas del Banco.** El programa contribuirá a la prioridad de financiamiento del Noveno Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (GCI-9) (AB-2764) de reducción de la pobreza y aumento de la equidad, por medio de la atención a la producción agrícola de pequeños productores y a la inclusión financiera, así como por clasificación geográfica al atender parte del programa a poblaciones de alta y muy alta marginación. Asimismo, contribuirá a las metas regionales de: (i) instituciones para el crecimiento y el bienestar social, por medio del aumento del porcentaje de empresas que financian inversiones a través de bancos; y (ii) protección del medioambiente, respuesta al cambio climático, promoción de energía renovable y fortalecimiento de la seguridad alimentaria, al apoyar el crecimiento del PIB agropecuario por medio del financiamiento para inversiones productivas; y a los productos: (i) micro, pequeñas y medianas empresas productivas financiadas; y (ii) agricultores con acceso a mejores servicios agrícolas e inversiones, incluyendo mujeres, tal como se define en el Marco de Resultados. En adición, el programa se encuentra alineado con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2) bajo su componente de ofrecer acceso a los servicios financieros a la mayoría, así como con los Documentos de Marco Sectorial de Respaldo para PYME y Acceso y Supervisión Financieros (GN-2768-3) y de Agricultura y Gestión de Recursos Naturales (GN-2709-2). Respecto a este último, se señala como lección aprendida la importancia de fortalecer el financiamiento rural y se marcan como líneas de acción la necesidad de incentivar las inversiones para aumentar la productividad y apoyar a superar las restricciones de liquidez en el sector vía instrumentos financieros.
- 1.22 El programa está alineado con la Estrategia de País con México 2013-2018 (GN-2749), la cual señala entre sus prioridades estratégicas al sector

---

<sup>51</sup> Love y Sánchez, 2009, Op cit.



financiero, buscando incrementar el nivel de financiamiento a la economía real, como factor importante para elevar la productividad. Para ello, prevé realizar intervenciones para apoyar a la banca de desarrollo en programas de promoción del financiamiento en sus áreas de intervención, incluyendo el sector agropecuario. De la misma manera, apoya al objetivo de desarrollo rural. Los impactos esperados del programa contribuyen a dos de los resultados de la matriz de la Estrategia de País (¶1.26).

## **B. Objetivo, Componentes y Costo**

- 1.23 El objetivo del programa es contribuir a elevar la productividad del sector primario, mediante un mayor acceso a financiamiento por parte de las UER, en particular aquellos segmentos con mayores restricciones de acceso a crédito productivo formal, para realizar inversiones productivas. Con ello, se busca mitigar los problemas existentes en el financiamiento al desarrollo productivo rural, a través de aumentar la oferta de financiamiento para proyectos de inversión de las UER<sup>52</sup> en activos productivos y para la adopción de nuevas tecnologías y modelos técnicos agropecuarios que coadyuven a incrementar la productividad. Asimismo, al enfocarse en aquellas UER con mayores restricciones de acceso a crédito productivo formal, ya sea por sus bajos ingresos, estar ubicadas en municipios de alta y muy alta marginación<sup>53</sup> o ser administradas por mujeres, se promoverá una mayor inclusión financiera.
- 1.24 El programa es por un monto de hasta US\$400 millones y se estructurará en torno a un único componente de financiamiento, dirigido a ampliar la oferta de recursos disponibles de la FND para que ésta a su vez financie aquellos proyectos elegibles para aumentar la productividad vía mejores tecnologías. Serán elegibles: (i) los proyectos de inversión en activos productivos por parte de las UER, para que éstas se capitalicen. Esto incluye inversiones en infraestructuras, equipamiento y otros proyectos que coadyuven a incrementar la productividad<sup>54</sup>; y (ii) los proyectos para la adquisición de tecnologías y modelos técnicos por parte de las UER, según las características propias de cultivos y productos, para que éstas mejoren su eficiencia productiva<sup>55</sup>. De acuerdo con el perfil de la cartera de la FND y el análisis de demanda, se estima que el alrededor del 65% del financiamiento se dirigirá a proyectos de inversión en activos productivos y 35% para la adquisición de tecnologías y modelos técnicos<sup>56</sup>. FND es una entidad especializada en la actividad crediticia en el sector rural, con ventajas en la

---

<sup>52</sup> Los criterios utilizados por FND como mediano y largo plazo parten de una vigencia mínima de 1 año, lo cual refleja el periodo de maduración mínima de proyectos de inversión.

<sup>53</sup> Conforme a la clasificación del Consejo Nacional de Población [Conapo.gob.mx](http://Conapo.gob.mx). El índice de marginación permite diferenciar entidades y municipios del país según el impacto global de las carencias que padece la población como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y las relacionadas con la residencia en localidades pequeñas.

<sup>54</sup> Las inversiones de capital se concentrarán principalmente en aquellas que incorporan tecnologías mejores a las utilizadas previo al crédito por parte de las UER beneficiadas. Ver [descripción de proyectos](#).

<sup>55</sup> La FND financia la adquisición de tecnologías y modelos técnicos bajo “paquetes tecnológicos”, que hacen referencia a la integración de elementos homologados, controlables y repetibles, con el fin de parametrizar una determinada actividad; por ejemplo, durante 2013 financió 271 paquetes, principalmente en maíz, bovinos, sorgo, trigo, naranja y cebada. Ver ¶1.6 y [descripción de proyectos](#) para mayor información. El monto máximo a financiar de un paquete es de US\$15.300, por lo que se destina a UER pequeñas.

<sup>56</sup> La FND como institución financiera de desarrollo promueve el adecuado uso y mantenimiento de los activos adquiridos. Incluso, se refleja en la alta tasa de repago de los créditos.

adquisición y procesamiento de información privada, que asegura una adecuada selección y monitoreo de los beneficiarios y los proyectos del alcance de este programa.

- 1.25 Los beneficiarios elegibles serán UER pequeñas y medianas que desarrollan actividades productivas relacionadas con el sector primario<sup>57</sup>. Todos los beneficiarios son clasificados como empresariales, a diferencia de las UER de subsistencia o con poca vinculación al mercado. Sin embargo, con el objetivo de promover inclusión financiera, se focalizará en pequeños productores, proyectos administrados por mujeres y UER en municipios de alta y muy alta marginación, mismos que son priorizados por la FND (§1.17) a través de diversos programas de promoción. Al acceder al crédito, estos segmentos podrán acumular activos productivos y modelos técnicos que permitirán romper el ciclo de bajo crédito-baja inversión-baja rentabilidad y productividad. De acuerdo con la composición de la cartera de la FND y su perfil de clientes para los proyectos elegibles, se anticipa que alrededor de 18% se destinará a mujeres, 13% UER en municipios de alta y muy alta marginación y 36% a pequeños productores, el restante siendo principalmente para UER medianas y grandes en conformidad con el primer programa de la CCLIP<sup>58</sup>. La FND podrá canalizar los recursos del Banco directamente a los beneficiarios elegibles o a través de IFR. Los criterios y procesos para promover e identificar proyectos, beneficiarios e IFR elegibles se establecerán en el [Reglamento de Operación del Programa](#) (ROP), así como montos máximos a financiar para las UER grandes.

### C. Indicadores Claves de Resultados

- 1.26 Los resultados esperados del programa son: (i) aumentar las inversiones productivas de las UER, ya sea en proyectos de capitalización o en incorporar tecnologías y modelos técnicos; y (ii) a través de la focalización de la población objetivo, mejorar la inclusión financiera, medido por los municipios de alta y muy alta marginación con acreditados de FND y los nuevos acreditados de crédito productivo en el sector financiero formal (ver Anexo II). Esto se logrará a través del financiamiento de UER para que realicen inversiones productivas, estimándose alrededor de 25.000 unidades. Se mide adicionalmente el número de pequeñas y medianas empresas financiadas. Conforme al objetivo del programa, a nivel de impacto se espera incrementar la productividad de las UER que han recibido financiamiento con recursos del programa<sup>59</sup>.
- 1.27 El [Análisis Económico](#) identifica los flujos diferenciales de ingresos y egresos generados en emprendimientos típicos implementados con créditos financiados por el programa (paquetes tecnológicos, y capitalización pecuaria y agrícola), con base a la información provista por FND. Una vez descontados los flujos resultantes a la tasa establecida por el Banco (12% real), el valor presente neto se mantuvo positivo para un amplio rango

<sup>57</sup> La FND, bajo su Ley Orgánica, sólo puede atender a UER en poblaciones de menos de 50.000 habitantes. Siguiendo la estratificación de UER (ver §1.3), el programa clasifica como pequeño productor a las UER en la categoría E3 y E4 según su nivel de ingresos y como mediano productor a las UER con actividad empresarial pujante, o categoría E5. Los beneficiarios potenciales generalmente no reciben recursos de otros programas gubernamentales de apoyo a la capitalización y adopción tecnológica.

<sup>58</sup> En el primer programa se estima que los desembolsos se dividirán de la siguiente forma: 7% mujeres, 5% localidades de alta marginalidad, y 19% pequeños.

<sup>59</sup> Se utiliza como "proxy" de la Productividad Total de los Factores (PTF), el valor por hectárea de la producción, la cual contiene por construcción el efecto de cambios en la PTF.



de variaciones en los parámetros relevantes, con un valor agregado de US\$179.2 millones en el escenario base.

## II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

### A. Instrumentos de Financiamiento

- 2.1 El programa cumple con los criterios de elegibilidad para operaciones individuales de préstamo bajo las CCLIP (GN-2246-4)<sup>60</sup>. El programa se financiará con recursos del Capital Ordinario (CO) del Banco, bajo la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), a través de un Préstamo Global de Crédito. Los recursos se destinarán al financiamiento del componente único descrito anteriormente por un monto de US\$400 millones, de los cuales US\$397 millones se dedicarán a créditos a los beneficiarios elegibles ya sea directamente por la FND o a través de los IFR para proyectos elegibles (¶1.24 y ¶1.25), bajo las condiciones y características establecidas en el ROP; y US\$3 millones se utilizarán para gastos de administración, seguimiento y evaluación.

**Cuadro 1. Costo y financiamiento (US\$ millones)**

Componente/Subcomponente	BID	Porcentaje
Componente I. Línea de Crédito	\$397	99,25%
Gastos de administración, seguimiento y evaluación	\$3	0,75%
<b>Total</b>	<b>\$400</b>	<b>100,00%</b>

- 2.2 Los financiamientos a los beneficiarios y los proyectos elegibles tendrán las siguientes características: (i) ser a tasa fija y/o variable, producto de la tasa de fondeo del programa más los márgenes de FND<sup>61</sup> y, en su caso, de los IFR; (ii) podrán ser denominados en pesos mexicanos o US\$; (iii) FND asume los riesgos de los beneficiarios<sup>62</sup> directos y de los IFR y, en caso de préstamos indirectos, los IFR asumen el riesgo de sus préstamos; y (iv) con plazos acordes al proyecto financiado.

### B. Riesgos Ambientales y Sociales

- 2.3 La operación es de intermediación financiera, regida principalmente por la directriz B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), y no requiere clasificación. La FND comenzó a implementar su Sistema de Gestión de Riesgos Ambiental y Social

<sup>60</sup> La operación: está contemplada en los sectores y componentes de la CCLIP; está incluida en el programa de país; y tiene el organismo ejecutor es el mismo que el proyecto anterior (ME-L1161;3302/OC-ME) y mantiene su desempeño satisfactorio. Asimismo, el proyecto anterior ha tenido desempeño satisfactorio, se ha desembolsado más del 75% y ha cumplido con las condiciones contractuales.

<sup>61</sup> La FND determinará las tasas de interés, guardando armonía con sus políticas, que consideran la sostenibilidad de la institución y su carácter de entidad de desarrollo. Las tasas de interés promedio de FND han sido similares a las tasas de mercado.

<sup>62</sup> Cabe señalar que el financiamiento proporcionado en el marco del primer programa se complementará con recursos de las facilidades de garantía gestionados por FND, principalmente el Fondo Mutuo de Garantías Líquidas, constituido con recursos de distintas dependencias del gobierno federal.

(SARAS)<sup>63</sup> en junio del año pasado. Asimismo, debido a la naturaleza de los proyectos a ser financiadas y sus principales beneficiarios, en su mayoría UER pequeña y mediana, no se prevén impactos ambientales y sociales negativos. Los requerimientos específicos a ser incluidos en el ROP se describen en el [Informe de Gestión Ambiental y Social \(IGAS\)](#).

### **C. Riesgos Fiduciarios**

- 2.4 El [Informe de Evaluación](#) realizado en julio de 2014 para la operación ME-L1161 (3302/OC-ME), aplicando la metodología del Sistema de Evaluación de Capacidad Institucional (SECI) del Banco indica que el FND tiene un nivel de desarrollo satisfactorio, con un puntaje global de 96,75 y un riesgo bajo para la ejecución del programa y los aspectos fiduciarios. La metodología abarcó la evaluación de la entidad como ejecutor y, adicionalmente, los procedimientos operativos que pudiesen afectar el programa. Las visitas fiduciarias financieras a la FND a partir de éste confirman las conclusiones del SECI (ver Anexo III).

### **D. Otros Riesgos del Proyecto**

- 2.5 Basado en la aplicación de la herramienta de Gestión de Riesgos en Proyectos, se identifica un riesgo medio, que se refiere a la insuficiencia en la infraestructura bancaria (recursos humanos, tecnológicos y procesos) frente a las metas de colocación de la FND, lo cual podría impactar en un deterioro de la calidad de la cartera en la FND. Al respecto, como medidas de mitigación, FND está llevando a cabo un plan de fortalecimiento institucional en dos fases. En el corto plazo se encuentra revisando los procesos de otorgamiento y de supervisión de crédito para eficientarlos y para disminuir riesgos, incluyendo la simplificación de procesos, vehículos para administrar la cartera de pequeño productor, visitas de supervisión mejor focalizadas, y un plan de capacitación del personal que está en contacto con los clientes. Ello está contemplado en su presupuesto. En paralelo, con el fin de acomodar el nuevo modelo de negocio, se encuentra diseñando una reingeniería de procesos completa bajo una visión integral que abarque la Estrategia Institucional, los procesos sustantivos de negocio, la infraestructura tecnológica y de sistemas, y la gestión del cambio organizacional. Este proyecto está en proceso de aprobación, así como de asignar un presupuesto multi anual para implementarlo a partir del segundo semestre de 2016 y concluirlo en 2018.
- 2.6 Aunado a la prioridad que el gobierno le da al sector rural y al rol de la banca de desarrollo, la sostenibilidad del programa se da por el efecto demostración que se tendrá a raíz de los resultados positivos en la productividad de los productores rurales al financiarse sus proyectos, y de la viabilidad de atender segmentos previamente excluidos del sistema, lo cual debe conducir a elevar la demanda y la oferta de crédito (tanto de la FND como de actores privados) para los mismos.

## **III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN**

### **A. Resumen de los Arreglos de Implementación**

- 3.1 **Prestatario y Organismo Ejecutor (OE).** El prestatario y el OE será la FND, una entidad de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Es una entidad financiera pública de desarrollo solvente

---

<sup>63</sup> A través de ME-T1199 (ANT/FI-13334-ME), FND recibió asistencia técnica para implementarlo.

que ha preservado su aportación inicial y única, y al cierre de 2014 alcanzó un patrimonio de US\$2.028 millones<sup>64</sup> y un saldo de cartera de US\$2.179 millones. Su índice de morosidad es de 5,2% y su índice de cobertura de cartera en mora del 137%<sup>65</sup>. La solvencia de FND es clara, ya que cuenta con 0,93 veces capital para cubrir su cartera crediticia ([Estados Financieros Auditados 2014](#)). Los Estados Unidos Mexicanos serán garantes de las obligaciones financieras derivadas del Contrato de Préstamo que será acordado entre el prestatario y el Banco.

- 3.2 FND utilizará su estructura organizativa, estableciendo las responsabilidades y funciones necesarias para la ejecución del programa. FND posee la capacidad fiduciaria y operativa necesaria para la ejecución exitosa del programa, implementa prácticas de gestión de riesgo adecuadas, se rige por la normativa del sistema financiero y está sujeta a la supervisión y monitoreo de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Las adquisiciones a ser realizadas por FND se ejecutarán conforme lo dispuesto en las políticas de adquisiciones GN-2349-9 y GN-2350-9.
- 3.3 FND será responsable de la ejecución y supervisión del uso adecuado de los recursos de los subpréstamos, y la provisión en tiempo y forma de los recursos humanos tecnológicos necesarios. **Serán condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso: (i) el nombramiento formal de un coordinador del programa, a satisfacción del Banco; y (ii) la aprobación del ROP, acordado con el Banco, y su puesta en vigencia por la FND.** El ROP será consistente con las normas y políticas de FND y del Banco, así como con las leyes y prácticas financieras del país. Éste incluirá las características principales del programa descritas anteriormente, como son los beneficiarios, proyectos e IFR elegibles, así como disposiciones sobre aspectos ambientales y sociales. No se contemplan contrataciones de bienes y servicios.
- 3.4 Basado en la experiencia de la FND y la operación anterior del CCLIP, el periodo de ejecución será de hasta 30 meses y el de desembolsos de hasta 36 meses, contados a partir de la fecha efectiva del contrato de préstamo. Se desembolsará a través redescuentos o anticipos. Considerando que los desembolsos a FND posiblemente serán en pesos mexicanos, por conversión de moneda, el estimado de flujo de caja será por un periodo de hasta 12 meses para así facilitar la gestión financiera del ejecutor y reducir el número de conversiones requeridas.

## **B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados**

- 3.5 **Informes.** El programa será monitoreado mediante informes semestrales elaborados por el OE y presentados al Banco, en un plazo de 60 días después del cierre de cada semestre calendario, y un informe final. Ellos medirán el progreso de los indicadores de resultados y el cumplimiento de los criterios de elegibilidad a nivel de proyecto y de programa. Se programarán reuniones de monitoreo conforme sea necesario. Los informes financieros del programa serán auditados anualmente por una firma auditora independiente

---

<sup>64</sup> Previo a la modificación de su Ley Orgánica en 2013, FND tenía obligación legal de preservar y mantener los recursos del patrimonio.

<sup>65</sup> Cifras a mayo y marzo de 2015, respectivamente. Cabe señalar que el índice de morosidad ajustado por los Fondos Mutuales de Garantías Líquidas en apoyo a las operaciones de la FND, asciende a 6,9%. Como referencia, con base en datos de FND, el índice de morosidad de la Banca Comercial para el sector primario a marzo de 2015 se ubicó en 2,5% y el de las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOMES) fue de 5,6%.

aceptada por el Banco, contratada y pagada por FND, y serán remitidos a más tardar 120 días después del cierre del año fiscal del OE, siguiendo procedimientos y términos de referencia acordados por el Banco con la Secretaría de Función Pública.

- 3.6 **Información y evaluación.** El prestatario y el OE recopilarán y conservarán toda la información relevante, incluyendo toda la documentación requerida para elaborar el Informe de Terminación de Proyecto, el cual se llevará a cabo seis meses después del período de desembolso. La evaluación de impacto se describe en el [Plan de Monitoreo y Evaluación](#), y consiste en utilizar un método de regresión discontinua y servirá para evaluar los primeros dos programas de la CCLIP.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo				
Resumen				
I. Alineación estratégica				
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID		Alineado		
Programa de préstamos		-Préstamos para reducción de la pobreza y promoción de la equidad		
Metas regionales de desarrollo		-Porcentaje de firmas que usan a los bancos para financiar las inversiones -Tasa de crecimiento anual del PIB agropecuario (%)		
Contribución a los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)		-Micro, pequeñas o medianas empresas productivas financiadas -Agricultores provistos de acceso a servicios agrícolas mejorados e inversiones		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país		Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país		GN-2749	(1) Incrementar el nivel de financiamiento a la economía real, (2) Aumentar la productividad en el sector agrícola	
Matriz de resultados del programa de país		GN-2805	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2015.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)				
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad		Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
		8.9		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución		8.4	33.33%	10
3.1 Diagnóstico del Programa		3.0		
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		2.4		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		3.0		
4. Análisis económico ex ante		8.5	33.33%	10
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General		4.0		
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados		1.5		
4.3 Costos Identificados y Cuantificados		1.5		
4.4 Supuestos Razonables		0.0		
4.5 Análisis de Sensibilidad		1.5		
5. Evaluación y seguimiento		9.7	33.33%	10
5.1 Mecanismos de Monitoreo		2.5		
5.2 Plan de Evaluación		7.2		
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación				
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Bajo		
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad		Sí		
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales		Sí		
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación		Sí		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		B.13		
IV. Función del BID - Adicionalidad				
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales				
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)		Sí	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y emisión de informes, Controles externos, Auditoría interna.  Adquisiciones y contrataciones: Sistema de información	
No-Fiduciarios				
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:				
Igualdad de género		Sí	La intervención se focalizará, entre otros grupos, en proyectos administrados por mujeres. De acuerdo con la composición de la cartera de la FND y su perfil de clientes para los proyectos elegibles, se anticipa que alrededor de 18% se destinará a mujeres.	
Trabajo				
Medio ambiente				
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto				
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.		Sí	La evaluación cuasi-experimental de las ganancias en la productividad de las inversiones realizadas a través del proyecto contribuirá a demostrar la importancia de estas actividades para el crecimiento del sector primario.	

El proyecto existe como parte de un CCLIP que busca elevar la productividad del sector primario en México mediante un mayor acceso a financiamiento por parte de las Unidades Económicas Rurales (UER). Este es el segundo programa bajo la línea de crédito y su enfoque específico es en ser inclusivo de aquellos segmentos con mayores restricciones de acceso a crédito productivo formal, orientándose de esta manera en una población meta de UER lideradas por mujeres, o aquellas en municipios de baja penetración financiera y de productores pequeños.

La productividad del sector primario, medida por PIB primario/ persona ocupada, ha disminuido en 7% en términos reales entre el 2000 y 2012, según el documento de proyecto. Este sector brinda empleo a 40% de la población económicamente activa. Esta carencia en productividad es por la baja capitalización del sector, que a su vez está asociada a la falta de acceso al crédito. Según la encuesta nacional agropecuaria 2012, únicamente 7.7% de las UER había accedido a crédito. Los obstáculos para el acceso a crédito, como son la limitada disposición de colateral, alto costo de transacción y mayor riesgo frente a otros sectores, entre otros, se especifican en el documento.

El proyecto busca colocar 400MM a través de la banca de segundo piso en crédito para el sector primario de manera inclusiva. El análisis de demanda fundamenta que este financiamiento bajo este segundo programa debería colocarse abasteciendo hasta un 8.1% de la brecha para aquellos que están restringidos crediticiamente. La lógica vertical es adecuada. La mayor parte del análisis económico es adecuada y monetiza los principales beneficios, siendo inclusivo de todos los costos relacionados con ellos, incluso más allá de la línea crediticia del BID. El plan de monitoreo y evaluación es adecuado y establece claras responsabilidades. El mismo plantea una evaluación de impacto que permitirá estimar el impacto en productividad de los beneficiarios finales. El documento identifica los riesgos y medidas mitigantes a los mismos.

**MATRIZ DE RESULTADOS**

<b>Objetivo del programa:</b>	Contribuir a elevar la productividad del sector primario, mediante un mayor acceso a financiamiento por parte de las Unidades Económicas Rurales (UER), en particular aquellos segmentos con mayores restricciones de acceso a crédito productivo formal, para realizar inversiones productivas.
-------------------------------	--

Indicadores	Unidad	Línea de Base	2015	2016	2017	Meta	Descripción
<b>PRODUCTOS</b>							
<b>COMPONENTE 1: LÍNEA DE FINANCIAMIENTO PARA INVERSIONES PRODUCTIVAS<sup>1</sup> (COSTO TOTAL=US\$400 MILLONES)</b>							
<b>Producto 1:</b> Número de UER capitalizadas con financiamiento del programa.	Número de UER	0	4.638	4.638	4.584	13.860	Mide el número de UER que se han capitalizado con recursos del programa. Supone un monto promedio de crédito otorgado de alrededor de \$18.759 <sup>2</sup> por UER <sup>3</sup> . De estas, al menos 18% serán administradas por mujeres, 13% serán localizadas en municipios de alta y muy alta marginación, y 36% serán pequeñas (E3 y E4).  <u>Fuente:</u> Informes de la FND.
Costo anual:	Millones de US\$	0	87	87	86	260	
<b>Producto 2:</b> Número de UER con tecnologías y modelos técnicos incorporados con	Número de UER	0	2.692	2.692	2.634	8.018	Mide el número de UER que han incorporado modelos técnicos, utilizando como

<sup>1</sup> Inversiones productivas incluyen principalmente proyectos de capitalización (o activos productivos) y para la adopción de tecnologías y modelos técnicos, así como capital de trabajo permanente. El estudio costo beneficio se realiza bajo el supuesto de 65% destinado a capitalización y 35% a adopción de tecnologías.

<sup>2</sup> Supone un tipo de cambio de 15,4 MXP/US\$.

<sup>3</sup> Bajo el supuesto de un crédito por UER.

financiamiento del programa.							base los paquetes tecnológicos. Supone un monto promedio de crédito otorgado de alrededor de \$17.459 por UER. De estas, al menos 18% serán administradas por mujeres, 13% serán localizadas en municipios de alta y muy alta marginación, y 36% serán pequeñas (E3 y E4). <u>Fuente:</u> Informes de la FND.
Costo anual:	Millones de US\$	0	47	47	46	140	

Indicadores	Unidad	Línea de Base	2015	2016	2017	Meta	Descripción
<b>RESULTADOS ESPERADOS</b>							
<b>RESULTADO FINAL 1: INVERSIONES PRODUCTIVAS DE LAS UER AUMENTADAS</b>							
<b>Indicador 1.</b> Apalancamiento de las Inversiones productivas de las UER administradas por mujeres, realizadas con el programa	Millones de US\$	0	6	6	6,25	13,5	<p>Este indicador corresponde al apalancamiento de las inversiones totales que se podrán hacer con base a la financiación del programa. Se estima, en base a un supuesto de inversión típica de una UER (véase <a href="#">Análisis Económico</a>), que el financiamiento por FN representa alrededor de un 80% de la inversión total.</p> <p>La intención de este indicador es de contabilizar el flujo total de inversión del programa con la participación de capital propio realizada por los promotores de los proyectos.</p> <p><u>Fuente de verificación:</u> Sistemas de información de FND.</p>
<b>Indicador 2.</b> Apalancamiento de las Inversiones productivas de las UER en municipios de alta y muy alta marginación, realizadas con el programa.	Millones de US\$	0	4,25	4,25	4,25	12,75	<p>Este indicador corresponde al apalancamiento de las inversiones totales que se podrán hacer con base a la financiación del programa. Se estima, en base a un supuesto de inversión típica de una UER (véase <a href="#">Análisis Económico</a>), que el financiamiento por FN representa alrededor de un 80% de la inversión total.</p> <p>La intención de este indicador es de contabilizar el flujo total de inversión del programa con la participación de capital propio realizada por los promotores de los proyectos.</p> <p><u>Fuente de verificación:</u> Sistemas de información de FND.</p>



<b>Indicador 3.</b> Apalancamiento de las Inversiones productivas de las UER pequeñas, realizadas con el programa.	Millones de US\$	0	12	12	12	36	<p>Este indicador corresponde al apalancamiento de las inversiones totales que se podrán hacer con base a la financiación del programa. Se estima, en base a un supuesto de inversión típica de una UER (véase <a href="#">Análisis Económico</a>), que el financiamiento por FN representa alrededor de un 80% de la inversión total.</p> <p>La intención de este indicador es de contabilizar el flujo total de inversión del programa con la participación de capital propio realizada por los promotores de los proyectos.</p> <p><u>Fuente de verificación:</u> Sistemas de información de FND.</p>
<b>Indicador 4.</b> Apalancamiento de las Inversiones productivas de las UER medianas y grandes, realizadas con el programa.	Millones de US\$	0	11	11	11	33	<p>Este indicador corresponde al apalancamiento de las inversiones totales que se podrán hacer con base a la financiación del programa. Se estima, en base a un supuesto de inversión típica de una UER (véase <a href="#">Análisis Económico</a>), que el financiamiento por FN representa alrededor de un 80% de la inversión total.</p> <p>La intención de este indicador es de contabilizar el flujo total de inversión del programa con la participación de capital propio realizada por los promotores de los proyectos.</p> <p><u>Fuente de verificación:</u> Sistemas de información de FND.</p>

Indicadores	Unidad	Línea de Base	2015	2016	2017	Meta	Descripción
<b>RESULTADOS ESPERADOS</b>							
<b>RESULTADO FINAL 2: INDICADORES DE INCLUSIÓN FINANCIERA MEJORADOS</b>							
<b>Indicador 1.</b> Municipios de alta y muy alta marginación con acreditados de FND.	Número de municipios	445	480	500	515	515	<p>Este indicador corresponde a un indicador de cobertura geográfica, reflejando la totalidad de la cartera de FND. Los municipios de alta y muy alta marginación son conforme la última clasificación de marginación disponible (CONAPO,2010).</p> <p><u>Fuente de verificación:</u> Sistemas de información de FND.</p>
<b>Indicador 2.</b> Nuevos acreditados de crédito productivo en el sector financiero formal.	Número de UER	0	5.000	5.000	5.000	15.000	<p>Este indicador corresponde a nuevos acreditados de la FND que no hayan tenido un crédito de otra institución formal en los últimos dos años. Esto se evaluará con base una metodología en la cual se consulta el buró de crédito y los sistemas de la FND. Refleja la totalidad de la cartera de FND, no solo del programa.</p> <p><u>Fuente de verificación:</u> Sistemas de información de FND y Buró de Crédito.</p>

Indicadores	Unidad	Línea de Base	2015	2016	2017	Meta	Descripción
<b>IMPACTOS ESPERADOS</b>							
<b>IMPACTO 1: PRODUCTIVIDAD<sup>4</sup> DE LAS UER QUE HAN SIDO FINANCIADAS POR EL PROGRAMA INCREMENTADA</b>							
<b>Indicador 1:</b> Ventas por Ha de las UER que han recibido financiamiento se incrementan en relación a las UER comparables, no beneficiarias, para 2017.	%	n/d*			20%	20%	<p>Indicador es igual a: <math>\{[(X_t - X_b)/X_b] - [(Y_t - Y_b)/Y_b]\} \times 100</math></p> <p>Donde <math>X_t</math>, <math>X_b</math> son las ventas por Ha de las UER apoyadas con programas de capitalización en el año <math>t</math> y en el año base, respectivamente, e <math>Y_t</math>, <math>Y_b</math> representan iguales conceptos para unidades del grupo de control. El grupo de control se determina según lo explicado en la propuesta de evaluación.</p> <p>*La línea base se reconstruirá de manera ex post. Ello se podrá efectuar dado que las características de los beneficiarios lo permite.</p> <p><u>Fuente:</u> FND, con base en la evaluación de impacto ex post, tal como se describe en el Plan de Monitoreo y Evaluación.</p>

<sup>4</sup> Se utiliza como *proxy* de PTF, el valor por hectárea de la producción, la cual contiene por construcción el efecto de cambios en la PTF.

Indicadores	Unidad	Línea de Base	2015	2016	2017	Meta	Descripción
<b>INDICADOR DE PRODUCTO SECTORIAL</b>							
Micro/pequeñas/medianas empresas financiadas	Número de UER	0	5.865	5.865	5.862	17.592	<p>Mide el número de UER pequeñas (E3 y E4) y medianas (E5) que han recibido crédito productivo con recursos del programa.</p> <p>La suma de pequeñas y medianas empresas financiadas y el costo asignado no deben ser igual que las sumas del programa en su conjunto<sup>5</sup>. En cambio, los productos 1 a 2 sí ascienden al total del programa</p> <p><u>Fuente:</u> Informes de la FND.</p>
Costo anual:	Millones de US\$	0	107	107	106	320	

<sup>5</sup> El programa contempla financiamiento adicional a UER grandes (E6) que han recibido crédito productivo con recursos del programa, habiendo un monto máximo de crédito definido en el Reglamento de Operación del Programa.

## ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

<b>PAÍS:</b>	México
<b>PROYECTO N°:</b>	ME-L1170
<b>NOMBRE:</b>	Línea de Crédito Condicional para el Financiamiento Rural Productivo e Inclusivo (ME-X1024). Segundo Programa para el Financiamiento Rural Productivo e Inclusivo (ME-L1170)
<b>ORGANISMO EJECUTOR:</b>	Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND)
<b>EQUIPO FIDUCIARIO:</b>	Gloria Coronel, Esp. Fiduciario Líder en Gestión Financiera, Víctor Hugo Escala, Esp. Fiduciario Líder en Adquisiciones (FMP/CME)

### I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1.1 La FND es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal sectorizado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con personalidad jurídica y patrimonio propio. Entre los objetivos de la FND está el incrementar: (i) el saldo de financiamiento, mejorando las condiciones a los sectores de atención en primer piso, segundo piso e inducido; (ii) la inversión en activos fijos para el sector agroalimentario y rural; (iii) la oferta financiera con especial énfasis en pequeños productores; y (iv) desarrollar y fortalecer Intermediarios Financieros Rurales para lograr una cobertura nacional, entre otros.
- 1.2 Esta es la cuarta operación de préstamo al FND (hasta 2013 conocida como Financiera Rural) y la segunda del CCLIP –ME-X1024, aprobado en el 2014 con el objetivo de: (i) contribuir a elevar la productividad del sector primario, mediante un mayor acceso a financiamiento por parte de las UER para realizar inversiones productivas; y (ii) promover la inclusión financiera en beneficio del sector rural, mediante el acceso a crédito productivo de las UER. Actualmente se encuentran en ejecución dos operaciones de préstamo y un *investment grant*: (a) el primer préstamo de la CCLIP-3302/OC-ME (ME-L1161), aprobado en el 2014 por US\$400 millones y con un 91% desembolsado al 31 de marzo 2015; (b) el préstamo 2838/SX-ME (ME-L1120) aprobada en noviembre 2012, por US\$10 millones para el Financiamiento de Estrategias de Reducción de Carbono en Zonas Forestales, elegible en octubre 2013 y; (c) GRT/SX-13509-ME (ME-G1002) por US\$5 millones y aprobada conjuntamente con el préstamo en el 2012. El primer préstamo para el FND fue el préstamo 2656/OC-ME (ME-L1055) por US\$20 millones aprobado en diciembre de 2011 y terminó su ejecución en septiembre de 2014.
- 1.3 **Contexto fiduciario del Organismo Ejecutor.** En adición a los sistemas contables, FND utiliza el sistema TERFIN para registro de sus operaciones de crédito, el cual se concilia diariamente con los registros contables, generándose los movimientos y el control de saldos diarios de manera automática. Las visitas realizadas al FND en el transcurso de la ejecución de los préstamos anteriormente indicados, el Banco ha confirmado que el FND cuenta con un

buen ambiente de control, sistemas, procesos y registros para la ejecución de operaciones e identificación de los gastos financiados con recursos del BID.

- 1.4 Al igual que en las operaciones de préstamo anteriores, por su naturaleza no se prevén adquisiciones por el FND o los intermediarios financieros de esta nueva operación.

## II. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 2.1 El Banco realizó el [primer SECI en el 2009](#) y una actualización del mismo en el 2014, para el proyecto ME-L1161 cuyo resultado se resume en el siguiente cuadro. Asimismo, las visitas fiduciarias financieras a las oficinas centrales del FND y la oficina regional en el Estado de Puebla confirmaron las conclusiones del SECI.

### EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO

#### RESUMEN DE RESULTADOS

<b>Organismo Ejecutor:</b>		Financiera Nacional (Proyecto ME-L1611)				
<b>Período Evaluado:</b>		2014				
Capacidad	Sistema	Cuantificación			Desarrollo (ND, ID, MD, SD)	Nivel de Riesgo (RA, RS, RM, RB)
		Calificación %	IR%	Ponderado %		
CPO	SPA	100,00	50	50,00	SD	RB
	SOA	91,30	50	45,65	SD	RB
<b>TOTAL</b>				<b>95,65</b>	<b>SD</b>	<b>RB</b>
CE	SAP	100,00	30	30,00	SD	RB
	SABS	100,00	30	30,00	SD	RB
	SAF	97,37	40	38,95	SD	RB
<b>TOTAL</b>				<b>98,95</b>	<b>SD</b>	<b>RB</b>
CC	SCI	96,55	80	77,24	SD	RB
	SCE	85,71	20	17,14	SD	RB
<b>TOTAL</b>				<b>94,38</b>	<b>SD</b>	<b>RB</b>
<b>TOTAL GLOBAL</b>				<b>96,75</b>	<b>SD</b>	<b>RB</b>

## III. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS EN LAS ESTIPULACIONES ESPECIALES DE LOS CONTRATOS

- 3.1 A fin de agilizar la negociación del contrato por parte del equipo de proyecto y principalmente del Departamento Legal, se incluyen a continuación aquellos acuerdos y requisitos que deberán ser considerados en las estipulaciones especiales del contrato de préstamo:
- Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento:** (i) el nombramiento formal de un coordinador del programa, a satisfacción del Banco; y (ii) la aprobación del Reglamento de Operación del Programa, acordado con el Banco, y su puesta en vigencia por la FND.
  - Tipo de cambio acordado con el ejecutor para la rendición de cuentas:** será el tipo de cambio del día de pago registrado en los sistemas financieros y contables del FND de acuerdo a la normativa del gobierno

mexicano, siendo éste el vigente en el país del prestatario en la fecha efectiva del pago.

- c. **Informes Financieros Auditados (IFA):** el FND presentará un IFA anualmente durante el periodo de ejecución dentro del plazo de 120 días después del cierre fiscal y, un IFA final 120 después del último desembolso. Estos IFA serán auditados por firmas elegibles al BID y con Términos de Referencia acordados con la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Banco.
- d. **Informes Financieros Semestrales:** el FND presentará informes semestrales del avance financiero del programa en formatos acordados con la SFP y el Banco. Estos informes se presentaran antes del 30 de agosto con cierre al 30 de junio del mismo ejercicio, y el 28 de febrero con cierre al 31 de diciembre de ejercicio anterior.
- e. **Adquisiciones:** por tratarse de un programa de crédito que operará por demanda, no se tienen previstas adquisiciones importantes o relevantes salvo algunas correspondientes principalmente a servicios de consultoría a ser realizadas por el ejecutor para fines de administración, seguimiento y evaluación del programa. Cuando los prestatarios finales sean entidades privadas, estas utilizarán prácticas corrientes del sector privado o comercial aceptables para el BID, de acuerdo con el Apéndice IV de la Política de Adquisiciones del Banco. Cuando los prestatarios finales sean entidades públicas diferentes de las previstas en el numeral 3.12 de las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiados por el Banco (Documento GN-2349-9) o 3.14 de las Políticas del Banco para Selección y Contratación de Consultorías (Documento GN-2350-9), se aplicarán las respectivas secciones de las políticas aplicables a entidades del sector público.
- f. Para las adquisiciones a ser realizadas por el organismo ejecutor, se deberá presentar para la revisión y aprobación del Banco el plan de adquisiciones correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en las Políticas de Adquisiciones antes citadas. Este plan deberá ser actualizado como mínimo cada doce meses durante la ejecución del programa, y cada versión actualizada será sometida a la revisión y aprobación del Banco. Las adquisiciones deberán realizarse de conformidad con dicho plan de adquisiciones y en éste se indicarán los contratos que serán revisados de forma ex ante y ex post.

#### IV. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

- 4.1 Cuando el Organismo Ejecutor realice alguna adquisición con financiamiento del préstamo, aplican las disposiciones siguientes:
  - a. **Ejecución de las Adquisiciones: Adquisiciones de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría:** los contratos de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría<sup>1</sup> generados bajo el proyecto y sujetos a Licitación Pública Internacional (LPI) y las licitaciones sujetas a Licitación

---

<sup>1</sup> Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (GN-2349-9) párrafo 1.1: Los servicios diferentes a los de consultoría tienen un tratamiento similar a los bienes.

Pública Nacional (LPN) se ejecutarán usando los Documentos de Licitación armonizados entre la Secretaría de la Función Pública-SFP y el Banco, que están disponibles en la página: (<http://www.funcionpublica.gob.mx>). La revisión de las especificaciones técnicas de las adquisiciones durante la preparación de procesos de selección, es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto.

- b. **Selección y Contratación de Firmas Consultoras:** los contratos de Servicios de Consultoría con firmas financiados con recursos del proyecto se ejecutarán utilizando la Solicitud Estándar de Propuestas (SEPs) acordada entre el Banco y la SFP, que se podrán consultar en la página: <http://www.funcionpublica.gob.mx>. La revisión de términos de referencia para la contratación de servicios de consultoría es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto.
- c. **La selección de los consultores individuales:** los contratos de Servicios de Consultoría con consultores individuales se realizarán usando el modelo de contrato de consultores individuales acordado con el Banco que se podrá consultar en la página: (<http://www.funcionpublica.gob.mx>).
- d. **Otros:** se ha previsto que alrededor de US\$3,000,000 del financiamiento podrá ser asignado para las adquisiciones que realice la FND, principalmente en el área de servicios de consultoría.
- e. Cuando los prestatarios finales sean entidades privadas utilizarán procedimientos de adquisiciones usuales en el mercado y aceptables para el BID, de acuerdo con el Anexo IV de las Políticas de Adquisiciones del Banco. Asimismo deberá observarse lo señalado en el numeral 3.12. “Contrataciones en Préstamos a Intermediarios Financieros” de la GN-2349-9 o 3.14 “Prácticas Comerciales” de la GN-2350-9.

## 1. Tabla de montos límites (miles US\$)

- 4.2 Para las adquisiciones que realice el ejecutor, se utilizarán las siguientes modalidades de selección y contratación a partir de los montos límites abajo especificados:

Obras			Bienes <sup>2</sup>			Consultoría	
Licitación Pública Internacional	Licitación Pública Nacional	Comparación de Precios	Licitación Pública Internacional	Licitación Pública Nacional	Comparación de Precios	Publicidad Internacional Consultoría	Lista Corta 100% Nacional
>=15'000,000	< 15'000,000 y >= 500,000	< 500,000	>= 3'000,000	<3'000,000 y >=100,000	<100,000	> = 200,000	< 500,000

## 2. Adquisiciones principales

- 4.3 Se ha previsto que alrededor de US\$3,000,000 del financiamiento serán asignados para las adquisiciones que realice el FND, principalmente en el área de servicios de consultoría. El resto de los recursos del préstamo se destinarán para que FND canalice recursos para el financiamiento económico en el medio rural.

<sup>2</sup> Incluye servicios diferentes a la consultoría.



### 3. Supervisión de adquisiciones

- 4.4 Considerando el nivel de riesgo bajo del proyecto en materia fiduciaria, se realizará una visita de inspección anual. Asimismo, para el establecimiento del régimen de supervisión se tuvo en cuenta la experiencia del organismo ejecutor en operaciones anteriores.
- 4.5 Para revisión de la auditoría externa y seguimiento global del programa, la revisión ex-post de adquisiciones será realizada por una firma auditora externa que presentará un cuaderno especial con el informe de adquisiciones, en caso que exista alguna adquisición, de acuerdo con los términos de referencia acordados entre el BID y la SFP.

Límite para Revisión Ex-Post		
Obras	Bienes	Servicios de Consultoría
15,000, 0000	3,000,000	500,000

**Nota:** Los montos límites establecidos para revisión ex post aplican en función de la capacidad fiduciaria de ejecución del OE y pueden ser modificados por el Banco en la medida que tal capacidad varíe.

### 4. Disposiciones especiales

- 4.6 **Medidas para reducir las probabilidades de corrupción:** El ejecutor deberá observar con diligencia las disposiciones sobre fraude y corrupción establecidas en las Políticas de Adquisiciones del Banco.

### 5. Registros y archivos

- 4.7 La documentación original básica para la comprobación de gastos ante el Banco permanecerá en FND. La unidad de asuntos internacionales de FN será responsable de consolidar la información financiera y de adquisiciones del programa y mantendrá las relaciones con el Banco.

## V. GESTIÓN FINANCIERA

### 1. Programación y presupuesto

- 5.1 FND tiene un nivel avanzado de desarrollo en sus sistemas fiduciarios y debe seguir la normativa nacional, establecida en la ley anual de presupuesto emitida por la SHCP. Las funciones y responsabilidades de planificación y programación se tienen documentadas dentro del Manual de Planeación y Programación Financiera al igual que en sus políticas de planeación que son autorizadas por su Consejo Directivo y por el Congreso, de acuerdo a la ley orgánica. Existen procedimientos claros y establecidos para la programación y presupuesto, certificados bajo ISO 9001-2000.

### 2. Contabilidad y sistemas de información

- 5.2 FND tiene un sistema de contabilidad cuyos procesos, en su mayoría, cuentan con la certificación anual de ISO 9000. En el SECI, realizado en el 2014 para la operación ME-L1161, se confirmaron tres aspectos operativos fundamentales: (i) que el FND lleve a cabo una conciliación contable-presupuestal de manera automática es decir, una adecuada vinculación de sus aplicativos; (ii) que el aplicativo de cartera (TERFIN) registre en forma automatizada la dispersión y la cobranza de la cartera y actualice los saldos de crédito al cierre del día,

generando una póliza de registro automático en la contabilidad; y (iii) que no exista conflicto de intereses entre las diversas funciones que realiza el FND. Asimismo, el área de operaciones y el área de tesorería, las cuales operan predominantemente de forma automatizada disponiendo de manuales de procedimientos autorizados. El personal del área financiera cuenta con el perfil para los roles requeridos y tienen experiencia con operaciones del BID.

- 5.3 FND como entidad es auditada anualmente por (i) la Auditoría Superior de la Federación (ASF); (ii) la CNBV; y (iii) despacho de auditores externos. De acuerdo a la política del BID, FND presentará anualmente, dentro del plazo de 120 días, durante el periodo de desembolsos IFAs sobre el uso de los recursos del financiamiento.

### **3. Desembolsos y flujo de caja (en coordinación con el uso o no del Sistema Nacional de Tesorería)**

- 5.4 Los recursos del programa serán depositados en una cuenta bancaria especial o designada para el programa. Los recursos a beneficiarios acreedores podrán ser por préstamos directamente colocados por FND o por créditos a intermediarios quienes otorgarán créditos a los beneficiarios finales. Una vez que el FND ha identificado operaciones que serán financiadas por el BID, las identifica en el TERFIN para cada préstamo y tramo de desembolso cuando el mismo es por conversión de moneda.
- 5.5 Los desembolsos del financiamiento del BID podrán ser realizados bajo la modalidad de (1) anticipo de recursos o (2) reembolso de gastos. La revisión de desembolsos de los gastos efectivamente pagados por FND será ex-post. Al igual que préstamos anteriores, se anticipa que los desembolsos del BID al FND serán en moneda local, por conversión de moneda.

### **4. Control interno y auditoría interna**

- 5.6 La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos regula la actuación del personal que trabaja en las dependencias y entidades del Gobierno Federal. La planta gerencial del órgano Interno de Control (OIC) está conformada por funcionarios nombrados por la SFP y el staff del OIC son funcionarios de FND o personal contratado para actividades esporádicas.
- 5.7 A partir del 10 de enero de 2014 el OIC dejó de revisar las funciones sustantivas de la FND, por lo tanto ya no revisa los procesos de crédito. FND está estableciendo la función de auditoría interna para apoyar a la administración con la mejora continua del ambiente de control.

### **5. Control externo e informes**

- 5.8 Como se indica anteriormente, FND es auditada anualmente por la ASF, la CNVB y por un despacho de auditores externos designado por la SFP. Bajo la ley que establece las responsabilidades de la SFP, a la fecha, es la Dirección General de Auditorías Externas (DGAE) en la SFP, la responsable de coordinar la designación de los auditores externos para realizar las auditorías de proyectos financiados por Organismos Financieros Internacionales (OFI).
- 5.9 FND presentará anualmente al Banco un IFA, dentro de un plazo de 120 días después del cierre contable, dictaminado por despachos elegibles al BID y con términos de referencia acordados con el BID y la SFP. Los IFA de FND como

entidad se publican en su página web por lo que no se considera necesario solicitar su presentación.

## 6. Plan de supervisión financiera

Actividad de supervisión	Plan de Supervisión			
	Naturaleza y alcance	Frecuencia	Responsable	
			Banco	Tercero
OPERACIONALES	Revisión del: (a) avance técnico de actividades crediticias elegibles y, (b) respaldo de solicitudes de desembolso	Anual	Equipo técnico y Fidu.-Fin	(b) Auditor Externo
FINANCIERA	Visita para revisión /validación de los procesos de control para el adecuado registro y seguimiento financiero de actividades elegibles.	Anual	Equipo Fidu.-Fin	Auditor Externo
	Revisión ex - post de desembolsos y Auditoría Financiera	Anual		Auditor Externo
	Revisión de solicitudes de desembolsos e informes financieros anexos	Periódica	Equipo Fidu.-Fin	
Informes y CPs	Presentación de estados financieros auditados	Anual	Equipo Fidu.-Fin. y técnico	Ejecutor/ Auditor Externo
	Condiciones previas al primer desembolso	Una vez	Equipo Técnico y Fidu.-Fin	

## 7. Mecanismo de ejecución

- 5.10 El mecanismo de ejecución técnica y financiera estará centralizado en FND; los compromisos y pagos con cargo a la operación se realizarán por las respectivas áreas responsables, técnicas y financieras. La coordinación con el BID será a través de la Dirección de Asuntos Internacionales, misma área que funciona como un agente financiero para operaciones con el Gobierno Federal Mexicano.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_\_/15

México. Préstamo Individual \_\_\_/OC-ME a Financiera Nacional de  
Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND)  
Programa para el Financiamiento Rural Productivo  
e Inclusivo Segundo Programa bajo la Línea de  
Crédito Condicional para el Financiamiento  
Rural Productivo e Inclusivo (ME-X1024),  
aprobada mediante Resolución DE-138/14

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a celebrar el contrato o contratos que sean necesarios con Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND), como Prestatario, y con los Estados Unidos Mexicanos, como Garante, para otorgar al Prestatario un financiamiento para cooperar en la ejecución del Programa para el Financiamiento Rural Productivo e Inclusivo, segunda operación individual bajo la Línea de Crédito Condicional para el Financiamiento Rural Productivo e Inclusivo (ME-X1024), aprobada mediante la Resolución DE-138/14. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$400.000.000 proveniente de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2015)