





# El Estado y los servicios financieros al medio rural. Análisis a través del caso Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura

GUSTAVO A. DEL ÁNGEL-MOBARAK

## RESUMEN

Se presenta un análisis sobre la oferta de los servicios financieros que se otorgan al medio rural, explica además, los factores que inhiben el financiamiento de intermediarios formales y banca comercial, y porqué el Estado toma la iniciativa para tratar de resolver esta problemática mediante la creación de Financiera Rural y FIRA, este último considerado intermediario financiero dominante en el sector agropecuario de México; se expone un recorrido histórico sobre el surgimiento, las etapas en que se divide que tienen que ver directamente con el desarrollo y los cambios en la economía y la política del país, ligándolo con el momento actual de FIRA y su visión a largo plazo. Para concluir, el autor señala que se deberá fortalecer a los intermediarios para constituir un sistema financiero rural que proporcione mayor acceso de la población rural a los servicios financieros.

Palabras clave: FIRA; intermediarios; rural; crédito; financiamiento.

## INTRODUCCIÓN

La banca de desarrollo ha sido pilar de la política pública para el progreso del medio rural en México. A lo largo del siglo xx, en su modalidad de la llamada banca de segundo piso, ha utilizado a la comercial como un medio en la canalización de recursos. No obstante, en los últimos años un gran número de intermediarios no bancarios en microfinanzas rurales han cobrado relevancia como dispersores directos de financiamiento de la banca de desarrollo. Si bien estas entidades operaban desde hace décadas en la economía rural y trabajaban indirectamente con la banca de desarrollo, ha sido recientemente cuando su relación con las instituciones de fomento es más evidente y se ha plasmado en las reglas de operación.

En principio se espera que ello haga más efectivo el uso del recurso público. Pero el impacto más relevante en el desarrollo será en la medida que esta política pública logre fomentar un sistema financiero rural funcional que promueva mayor acceso a servicios financieros y, consecuentemente, mayores niveles de productividad, estabilidad económica y bienestar en la población del sector.

Este documento busca explicar esos cambios analizando el caso de FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura). Para ello se revisa la historia de FIRA desde

---

Fecha de recepción: 18 de enero de 2011. Correo electrónico: gustavo.delangel@cide.edu.

El autor agradece las conversaciones con Fernando Fernández Araoz, Manuel Molano, María O'Keefe y Gabriela Zapata, las cuales han enriquecido este documento.

su fundación en 1954 como intermediario de fomento que ha mantenido continuidad y estabilidad en su operación, a pesar de los cambios experimentados en el enfoque y estrategia, así como de las transformaciones en la economía del país. La incorporación de intermediarios financieros no bancarios, principalmente del sector financiero popular, en la dispersión directa de recursos ha sido uno de los cambios más relevantes en los últimos años. Además de FIRA, otros intermediarios públicos de fomento, principalmente Financiera Rural, han seguido esta política. Visto a largo plazo, representa una mayor adaptación de la política pública a las condiciones de la economía rural. No obstante, es una estrategia que requiere continuidad para su éxito ya que el impacto en el desarrollo de la economía rural es un resultado de largo plazo. La constitución de un sistema financiero rural, esto es, intermediarios sostenibles y un mercado funcional, es una tarea que toma años de maduración.

En años recientes, la efervescencia de organizaciones financieras populares ha llevado a que surjan nuevos estudios sobre microfinanzas, inclusión financiera y financiamiento rural en México.<sup>1</sup> El interés se debe principalmente a las transformaciones que ha experimentado la política pública, así como el desarrollo de nuevas estrategias y actores en el sector. Sin embargo, existen pocos trabajos que analizan el tema desde una perspectiva histórica y de largo plazo.<sup>2</sup> Este enfoque es necesario ya que existen continuidades e inercias tanto en los problemas del financiamiento al sector como en las políticas públicas que se instrumentan y, por lo tanto, arroja luz sobre las posibilidades reales de transformación y estrategias de desarrollo. Este trabajo busca hacer una contribución en la materia.

La sección siguiente explica la estructura de la oferta de servicios financieros rurales. Posteriormente se discuten las restricciones al financiamiento y, en general, los servicios financieros al sector, lo cual ha conducido a la necesidad de intervenciones del Estado. La cuarta sección resume la historia de FIRA para exponer sus características en el largo plazo y lo que representan las nuevas estrategias de operación con intermediarios distintos a los bancarios. La quinta sección explica aspectos más recientes de la operación de intermediarios de fomento. Al final se hace una reflexión.

## ESTRUCTURA DE LA OFERTA DE SERVICIOS FINANCIEROS RURALES

La oferta de servicios financieros al sector agropecuario y rural está caracterizada por bajos niveles de penetración de la banca comercial, alta multiplicidad de organizaciones, y mecanismos de financiamiento y una fuerte presencia de programas del Estado que inciden sobre ellos.<sup>3</sup> En el caso de la actividad agropecuaria, el Estado ha jugado un papel relevante para subsanar la ausencia de crédito. En el caso de las economías rurales, en un sentido amplio, continúan con niveles de bancarización bajos o nulos y poco acceso a servicios financieros.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Para una catalogación amplia de la investigación existente véase Heimann y Del Ángel, 2009.

<sup>2</sup> En materia histórica hay algunas aportaciones de interés como la tesis doctoral de Méndez, 2009, sobre la creación del Banco Nacional de Crédito Agropecuario y el libro sobre historia de los FIRA, Del Ángel, 2005.

<sup>3</sup> Es importante aclarar que en este documento nos referimos al medio rural en su sentido más amplio. Esto dado que uno de los grandes problemas que enfrentan tanto la política pública en sí misma, como los estudios sobre el financiamiento a la economía rural es que la definición de lo que es y conforma el medio rural es cambiante y no está totalmente definida. A su vez, los distintos problemas del sector presentan transversalidad, lo que hace que el objeto de análisis tenga varias aristas para su estudio.

<sup>4</sup> Véase Buchenau y Del Ángel, 2007, estudio del cual se toma material para este documento; véase también Soto y González Vega, 2006, para un análisis de fondo sobre las microfinanzas rurales en México.

La marginación y dispersión implican una tasa muy baja de bancarización y acceso a los servicios financieros formales o tradicionales. Por otra parte, hay una transición demográfica en algunas áreas del sector rural, empujada por la migración y el envejecimiento de la población. Además, la demanda de servicios financieros en el medio rural, tanto para empresas como para individuos, es distinta de su contraparte urbana. En primer lugar, por la naturaleza de los riesgos de la actividad agropecuaria, y por la estacionalidad de las actividades. En segundo lugar, por la diversificación de fuentes de ingreso de los hogares rurales. En ese sentido se considera que hay un desfase en los servicios financieros que se ofrecen en el país, tradicionalmente de corte urbano, con las necesidades del sector rural.

Las condiciones generadas por ingresos estacionales y ausencia de salario fijo, altos riesgos de salud y exposición a riesgos naturales, hacen a esta población particularmente vulnerable. Esto incrementa la necesidad de mecanismos de ahorro y aseguramiento adecuados, así como de un proceso de inclusión financiera en general.<sup>5</sup>

La principal fuente de crédito de las empresas agropecuarias son las compras a crédito que representan alrededor de 80% de las transacciones crediticias y aproximadamente 45% de los montos otorgados. Otras fuentes relevantes son los socios y accionistas, la banca comercial y de desarrollo. En el caso de los individuos empresariales, las compras a crédito representan aproximadamente 60% de las transacciones de crédito y alrededor de 45% de los montos otorgados. Otras fuentes relevantes son los préstamos de amigos y parientes, de intermediarios financieros no bancarios, regulados y no regulados.<sup>6</sup>

El financiamiento al sector agropecuario ha disminuido en proporción a la cartera total de la banca comercial, así como de la cartera al sector privado. La poca bancarización del sector rural y la baja participación del crédito agropecuario en la cartera de la banca comercial en México, ha sido una tendencia a lo largo del siglo xx, explicada en parte, por la menor participación del sector agropecuario en el PIB, pero también por el historial de riesgos del sector y otros inhibidores del financiamiento al sector. De 2006 a 2010, el financiamiento otorgado por la banca privada a las actividades agropecuarias se estancó en alrededor de 2% del financiamiento bancario total al sector privado.

El financiamiento privado al medio rural generalmente se combina con apoyos públicos, ya sea mezclados con fuentes de financiamiento y recursos directos o porque el fondeador último es una agencia de gobierno. Una parte importante de la cartera agropecuaria y rural de la banca privada es fondeada en la actualidad con recursos de FIRA. La tecnología de crédito empleada en estos sectores se orienta fuertemente hacia el financiamiento de rubros específicos de producción.<sup>7</sup>

Otro agente de financiamiento relevante es Financiera Rural. Cabe señalar que una parte importante de su apoyo se canaliza a través de dispersores distintos a la banca tales como Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLES), entidades de ahorro

<sup>5</sup>Para un marco de análisis completo sobre la inclusión financiera y accesibilidad, véase Heimann, Navarrete, O'Keefe, Vaca, y Zapata, 2009, es uno de los análisis más completos que hay en la literatura sobre la definición y estrategia de inclusión financiera.

<sup>6</sup>Información de acuerdo a la *Encuesta Nacional de Mercados Financieros Rurales* (ENAMFIR), llevada a cabo por FIRA y Banco Mundial. Si bien esta información no está actualizada, aún refleja la realidad.

<sup>7</sup>Buchenau y Del Ángel, 2007.

y crédito popular y otros. Por otro lado, es destacable que la mayor parte de la cartera de la banca comercial (alrededor de 60%) es fondeada con recursos de FIRA, que sobrepasan a la cartera agropecuaria de la banca, esto se debe a que canaliza recursos al sector agroalimentario en conjunto (sector agropecuario más subsectores de alimentos, bebidas y tabaco).

Dado que el historial de la banca comercial en el financiamiento al sector ha sido menguante, otros intermediarios formales, tanto regulados como en proceso de estarlo o de transformarse en entidades financieras controladas, así como intermediarios no regulados, están proporcionando financiamiento para el sector agropecuario y en el medio rural:<sup>8</sup>

- SOFOLES, la mayoría en transición a otra figura financiera;
- Uniones de Crédito (como organizaciones auxiliares);
- Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOMES, figura que inició en 2006);
- Entidades de ahorro y crédito popular tales como Sociedades Financieras Populares (SOFIPOS) y Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SOCAPS), y
- Agentes dispersores, algunos ya en proceso de transformación, principalmente en Sociedades Financieras de Objeto Múltiple y en otras figuras.

En este contexto, a diciembre de 2006, FIRA operaba con 15 SOFOLES dedicadas al financiamiento agropecuario, agroindustrial y microfinanciero. Algunas de estas entidades están concentradas en el sector agroalimentario y la agricultura de exportación.

En el caso de las uniones de crédito, en 2002 había 138, en 2006 se registraban 120 y en 2010 había 133 en operación. Esta figura financiera tiene más de medio siglo y a lo largo de esos años ha tenido periodos de auge, pero también problemas. En el futuro cercano, es probable que algunas uniones de crédito sigan un proceso de conversión a otro tipo de intermediarios como banca comercial. Otras se están convirtiendo en SOFOMES. Las uniones de crédito generalmente están orientadas a productores organizados y de estratos altos de producción e ingreso, aunque hay otras que se enfocan a pequeños productores.<sup>9</sup>

En cuanto al sector financiero popular, también conocido como sector de microfinanzas, en México ha registrado un crecimiento sin precedentes en los últimos 15 años y fue estimulado, en parte, por la Ley de Ahorro y Crédito Popular desde 2001, pero fundamentalmente por los apoyos del gobierno mexicano, fondos procedentes de organismos internacionales, así como donantes e inversionistas privados del país. Ello además del propio ímpetu del sector. Si bien la mayoría atiende a segmentos urbanos y de la periferia, hay una parte relevante que se avoca al sector rural y semirural. Este sector se caracteriza por una multiplicidad de tipos de entidades, modalidades de operación, formas de asociación, enfoques de mercado y nichos en los que operan. Esta heterogeneidad se traduce también en asimetrías regulatorias.<sup>10</sup>

Dentro de las entidades de ahorro y crédito popular, las cooperativas están desempeñando un papel importante en el medio rural. Las que operan en México se clasifican en:

---

<sup>8</sup>*Ibid*

<sup>9</sup>Datos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el número de uniones de crédito varía principalmente por las revocaciones para operar.

<sup>10</sup>Soto y González Vega, 2006; Alpizar y González Vega, 2006, y Villafani y González Vega, 2006.

- Cajas populares (aproximadamente 195);
- Sociedades de ahorro y préstamo (aproximadamente 9);
- Cooperativas de ahorro y préstamo (aproximadamente 186),
- Cajas solidarias (aproximadamente 303), y
- Redes de microbancos (aproximadamente 19), entre otras.<sup>11</sup>

Además de las uniones de crédito que atienden a este segmento del mercado, las cajas populares están más enfocadas al ahorro que al crédito; las cajas solidarias, por su parte, más orientadas al crédito que al ahorro. En 2010, en el sector financiero popular supervisado directamente por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, había 38 Sociedades Financieras Populares autorizadas (35 en operación) y 58 Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo. En el mismo sector en el que entra una amplia variedad de entidades, incluyendo un gran número de SOFOMES, se estima que contiene entre 400 y 600 entidades.<sup>12</sup>

Cabe señalar que hay grandes empresas dedicadas al microcrédito o con divisiones de microcrédito, que si bien no atienden al sector agropecuario, algunas sí se han enclavado en atender a una parte de la población semirural de ingresos medios.<sup>13</sup> La multiplicidad de estas entidades en cuanto a sus orígenes, estructura y estrategias es también vasta. No obstante, la mayoría sigue una modalidad única: otorgamiento de crédito con métodos paramétricos para individuos o grupos. La entrada a este sector por parte de grandes bancos, así como de grandes cadenas de tiendas minoristas tendrá un impacto relevante en los mercados. En el caso de los rurales, la ventaja de estas empresas es que permite financiar las actividades no agropecuarias. Los pormenores son que ofrecen un producto financiero único (crédito), con riesgo de sobreendeudar a sus clientes y sin capacidad de crear historiales de crédito, ni una cultura financiera más amplia. Los más sofisticados ofrecen servicios adicionales como son las remesas.

No obstante su presencia en el medio rural, muchas de las entidades microfinancieras y, en especial las cooperativas, no cuentan con carteras de crédito agropecuarias significativas, reflejando una vocación hacia segmentos con ingresos constantes y la falta de tecnología adecuada de crédito rural. Por otro lado, las entidades microfinancieras enfrentan problemas en su estructura de costos, lo cual ha representado un obstáculo al momento de buscar crecimiento, así como en el proceso para adaptarse a la regulación. Como generalmente se trata de entidades pequeñas, las economías de escala y la plataforma de expansión es menor que en organizaciones de mayor tamaño.<sup>14</sup>

Los agentes dispersores que no pertenecen al sistema financiero son distintos canales que utilizan principalmente a FIRA y Financiera Rural para atender a los productores, y han sido una respuesta ante la desbancarización del sector. La gran mayoría eran

<sup>11</sup>Información a 2006. Véase Soto y González Vega, 2006.

<sup>12</sup>El número de entidades varía ya que se contabiliza a las SOFOMES que pudieran estar operando en segmentos considerados del sistema financiero popular, y esto hace el dato muy impreciso. A fines de 2009, de acuerdo con CONDUSEF, se estimaba que había 1,200 SOFOMES, la mayor parte de ellas no reguladas; la mayoría de las SOFOMES dan crédito al consumo y empresarial. Además existe otra figura legal, el banco de nicho, la cual aún no ha cobrado fuerza.

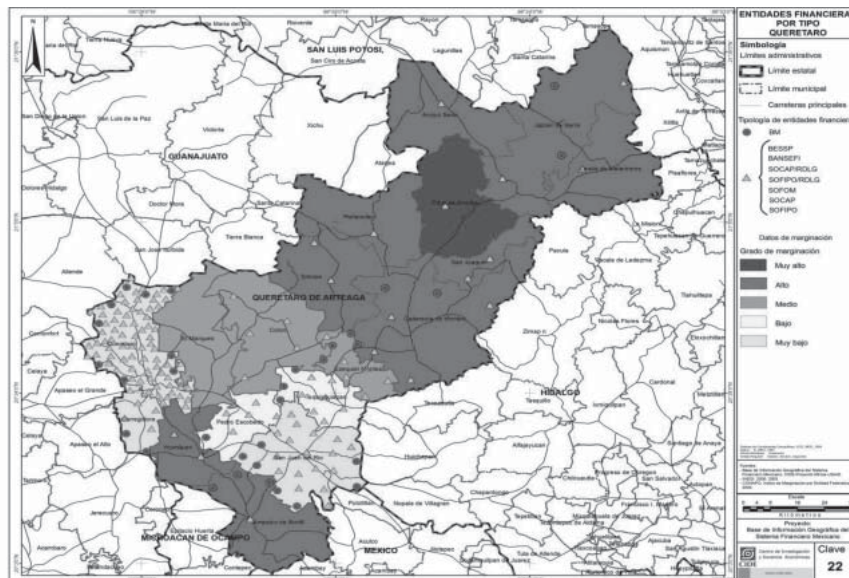
<sup>13</sup>Una muestra representativa de los segmentos que están cubriendo las principales instituciones de microfinanzas, así como información operativa, se encuentra en los *Informes de Benchmarking* de PRODESARROLLO, la principal red de estas entidades en el sector.

<sup>14</sup>Véanse *Informes de Benchmarking* de PRODESARROLLO.

organizaciones que ya tenían una actividad como prestamistas. Entre ellos hay uniones de productores, comercializadoras, empresas parafinancieras (para empresas proveedoras o clientes de los productores que les proporcionan crédito con apoyo de programas de FIRA); además de intermediarios financieros no regulados e intermediarios de ahorro y crédito popular, entre otros. De estos dispersores no hay información precisa de la totalidad de su actividad financiera, salvo su papel como canal de los recursos en las entidades de gobierno.<sup>15</sup> Una cantidad importante se ha convertido en Sofomes, razón que explica el crecimiento de esta figura, no obstante, todavía es impreciso el número.

Generalmente los intermediarios del sector financiero popular se concentran en áreas urbanas y en su periferia, al igual que la banca comercial. Aunque en zonas rurales hay una menor concentración, tienen mayor presencia que la banca comercial.

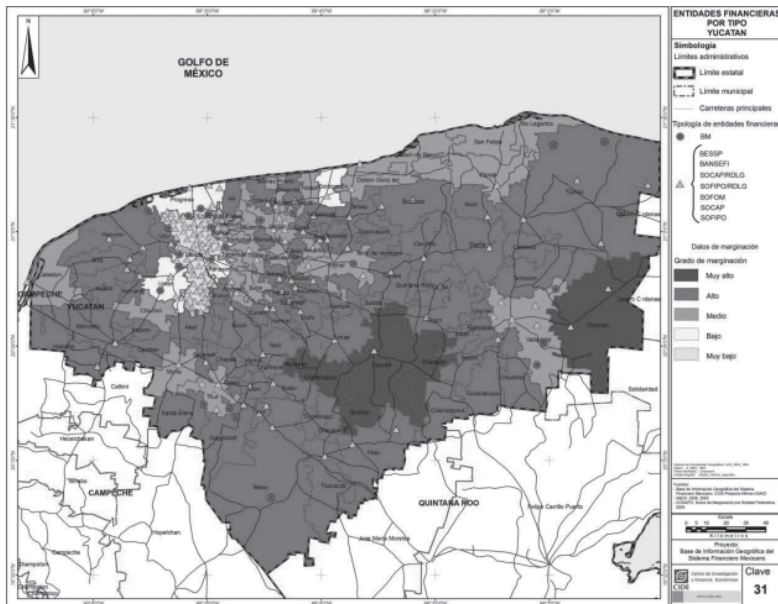
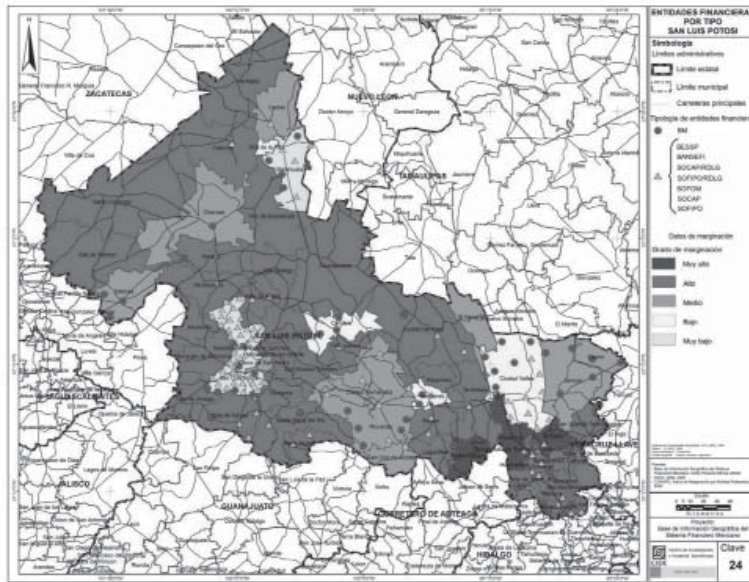
Los tres mapas siguientes muestran la presencia, medida por sucursal, que hay en Querétaro, San Luis Potosí y Yucatán, de banca múltiple y entidades del sector financiero popular a escala municipal. En los mapas se presentan los puntos de atención (sucursales) en municipios clasificados por sus niveles de marginación. Mientras que en los municipios urbanos y menos marginados, en promedio, existe una mayor concentración de todo tipo de intermediarios, en los municipios rurales y, en promedio, más marginados la presencia de entidades financieras populares es más relevante.<sup>16</sup>



<sup>15</sup>Buchenau y Del Ángel, 2007.

<sup>16</sup>Con información de la *Base de Información Geoespacial del Sistema Financiero Mexicano* CIDE Proyecto Afirmas-USAID, Coordinador general: Gustavo A. Del Ángel Mobarak, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., México, 2009.





BM= Banca Múltiple; BESSP= Banca Especializada en Segmentos del Sector Popular; BANSEFI= Sucursales de BANSEFI; SOCAP= Sociedades Cooperativas de Ahorro y Crédito, SOFIPO= Sociedades Financieras Populares, SOFOM= Sociedades Financieras de Objeto Múltiple, RDLG= Pertinencia a la Red de la Gente.

Fuente: Del Ángel Mobarak, Gustavo A., et al., 2009, *Base de Información Geoespacial del Sistema Financiero Mexicano*, CIDE-Proyecto Afirma-USAID, Anexo documental, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., México D.F., 2009. Cartografía con información de la *Base de Información Geoespacial del Sistema Financiero Mexicano*, CIDE-Proyecto Afirma-USAID. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. México.

## RESTRICCIONES AL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR RURAL

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

La historia reciente de crisis en la banca mexicana ha sido un factor que explica la astringencia crediticia en el sector. Ello se combina con problemas propios, los cuales en los años noventa generaron altos niveles de cartera vencida, desincentivando a la banca a otorgar financiamiento a este mercado. No obstante, la ausencia de financiamiento bancario al sector en México es un problema que siempre ha estado presente y ello se explica también por factores que incrementan el riesgo y que son inhibidores del financiamiento. En la actualidad, estos factores han aumentado (como el entorno legal incierto), o se han hecho más complejos (como el riesgo climático). El cuadro siguiente muestra un resumen de estos.

### INHIBIDORES DE FINANCIAMIENTO TRADICIONAL DE INTERMEDIARIOS FORMALES EN EL SECTOR AGROPECUARIO Y LAS ECONOMÍAS RURALES

<p><b>Factores que incrementan el riesgo de intermediario y que son inhibidores del financiamiento</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor variabilidad del riesgo climático e incremento del catastrófico;</li> <li>• Vulnerabilidad regional ante riesgo climático;</li> <li>• Entorno legal incierto;</li> <li>• Incremento reciente en niveles de inseguridad local y violencia;</li> <li>• Poca estabilidad y previsibilidad en subsidios y programas de gobierno;</li> <li>• Carencia de un padrón confiable de sujetos de crédito;</li> <li>• Problemas en la definición de derechos de propiedad de las tierras;</li> <li>• Dificultad para ejecución de garantías reales;</li> <li>• Bajo nivel de educación formal de los sujetos de crédito;</li> <li>• Institucionalidad pobre de procedimientos públicos y privados, y</li> <li>• Politización histórica del sector.</li> </ul>
<p><b>Factores que inciden sobre el costo del financiamiento</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alta dispersión geográfica y geografía accidentada que genera elevados costos de distribución, transporte y transacción;</li> <li>• Dificultad para el monitoreo, derivado de la dispersión geográfica;</li> <li>• Baja penetración del sistema de pagos, y</li> <li>• Minifundismo: bajo aprovechamiento de economías de escala.</li> </ul>
<p><b>Factores que reducen las probabilidades de los agentes rurales de recibir financiamiento</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apalancamiento excesivo de productores, así como de agentes dispersores de financiamiento;</li> <li>• Minifundismo: cultura de los productores de negocios individuales;</li> <li>• En algunos lugares, ausencia de un mercado efectivo de tierras;</li> <li>• Condiciones de marginación y trampas de pobreza, y</li> <li>• Existencia de una cultura de "no pago" en algunas zonas.</li> </ul>

Estos problemas han sido tipificados de distintas maneras por estudios diversos, pero todos ellos de alguna forma generan aumento del riesgo, correlación en los existentes y fallas de mercado, además de que se retroalimentan con problemas del marco institucional.<sup>17</sup> De manera adicional, hay una interacción a lo largo del tiempo entre estos factores.<sup>18</sup>

La alta fragmentación de la tierra es un problema generalizado. Se estima que 58.7% de los ejidatarios posee menos de cinco hectáreas y que 20% ha dividido sus predios en tres o más parcelas. Por ejemplo, en el caso de los productores de granos y oleaginosas, se estima que 77.9% tiene menos de cinco hectáreas para tierras de riego. En el caso de los campesinos en zonas de alta marginación, la propiedad de la tierra es menor a cinco hectáreas, llegando muchas veces a dos, una, media y un cuarto de hectárea.<sup>19</sup> Esto lleva, a su vez, a que algunos productores renten tierras adicionales, lo que permite aprovechar economías de escala. El fenómeno de la renta se acentúa en el ciclo otoño-invierno.<sup>20</sup>

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

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

Ante la falta de crédito de intermediarios, los productores también utilizan el crédito de proveedores (de semilla, fertilizante y otros insumos) y de clientes (principalmente comercializadores). Según la ENAMFIR, en el financiamiento hay un componente importante de crédito de proveedores en el caso de empresas agropecuarias y, en el caso de los productores, reciben crédito de sus compradores. De acuerdo con esa encuesta, el crédito de fuentes formales está distribuido entre corto, mediano y largo plazos, mientras que el crédito informal y de proveedores es predominantemente de corto plazo. La principal razón para seleccionar a un proveedor de crédito es el monto otorgado. La tasa de interés es un criterio para seleccionar a un agente formal. Sin embargo, la rapidez y pronta disponibilidad de los recursos es el criterio más importante para seleccionar a un prestamista, sea informal o formal.<sup>21</sup>

Otro aspecto relevante de la oferta de servicios financieros en el sector es la carencia de mecanismos de ahorro, así como de aseguramiento y protección ante contingencias. En el caso de choques adversos, la estrategia más común para enfrentarlos es realizar ajustes en la oferta de trabajo, 64%, mientras que pedir prestado no es una estrategia frecuente sólo 7%. Después de choques sistémicos, 2% de los individuos reportó tomar préstamos, mientras que entre 3 y 7% toma préstamos después de

<sup>17</sup>Véase, por ejemplo, el estudio del ITAM, 2004, para una discusión sobre las fallas en los mercados financieros rurales.

<sup>18</sup>Para un interesante estudio de Campo véase el *Informe General de la Encuesta de Vulnerabilidad de las Familias Rurales*, AMUCSS, 2009.

<sup>19</sup>AMUCSS, 2009.

<sup>20</sup>SAGARPA, 2006.

<sup>21</sup>Buchenau y Del Ángel, 2007.

choques idiosincráticos. Por su lado, las fuentes formales de servicios de ahorro y depósito son limitadas. De los microempresarios rurales, 88% no cuentan con estos servicios, y 91% de los agricultores.<sup>22</sup>

Por otra parte, se habla de un “divorcio entre ahorro y crédito” en la oferta de servicios financieros al sector. El énfasis que se le ha dado al crédito ha sido criticado. La poca disponibilidad de mecanismos de ahorro viables es un factor que refuerza el bajo nivel de educación financiera entre la población rural.<sup>23</sup>

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

También se observa que hay una falta de adecuación de productos financieros tradicionales en relación con montos, requisitos de ahorro y condiciones de capital social en los hogares rurales, principalmente los más pobres. En particular respecto a ciclo de vida, emergencias y problemas de salud. Sin embargo, la adecuación de los productos financieros implica costos para las entidades microfinancieras. En este sentido, los intermediarios en mercados competidos enfrentan muchas veces una disyuntiva entre innovar y ser sustentables.<sup>24</sup>

Los problemas y restricciones que enfrenta el desarrollo financiero del sector agropecuario y de las economías rurales ha sido un factor que explica, en parte, que a lo largo del siglo xx el Estado haya tomado la iniciativa de tratar de resolver estos problemas, así como las fallas de mercado que se presentaban. Uno de los dispositivos que se creó para resolver estos problemas, en particular el problema específico de la ausencia al financiamiento agropecuario, es FIRA.

## FIRA EN EL LARGO PLAZO<sup>25</sup>

FIRA es un intermediario financiero dominante en el sector agropecuario de México y uno de los bancos de desarrollo agropecuario más grandes a escala internacional. Actualmente está constituido por cuatro fideicomisos: Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO); Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA, creado en 1965); Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA, creado en 1972), y Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA, creado en 1989).

FIRA nació por decreto presidencial el 31 de diciembre de 1954 con la creación del Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura. Este fondo se creó como un fideicomiso del gobierno federal, donde el fiduciario era el Banco de México. El surgimiento de este fondo respondía a la necesidad de tener un intermediario de fomento que tuviera estándares rigurosos y blindado contra negociaciones e intereses políticos del ejecutivo y sector agropecuario, y que en vez de ser un canalizador directo

<sup>22</sup>Ibíd.

<sup>23</sup>Alpizar y González Vega, 2006; O'Keefe, 2006.

<sup>24</sup>O'Keefe, 2006.

<sup>25</sup>Esta sección está basada en el libro *Cosechando progreso...*, Del Ángel, 2005; el material en el cual está basado ese libro se incluye en la bibliografía de este documento. Es importante señalar que ese libro se enriqueció de una serie de entrevistas, las cuales no se citan en este documento, pero que aparecen en ese libro.

de recursos del Estado, involucra a la banca privada y, posteriormente, a otros intermediarios privados en el financiamiento al sector a través de mecanismos de descuento bancario. La idea fue novedosa ya que planteaba el problema no como una canalización directa de recursos del Estado, sino como un mecanismo de incentivos para la participación de la banca privada. En teoría, en esa intervención el Estado cubre el riesgo que inhibe a los intermediarios privados para financiar proyectos agropecuarios y, al mismo tiempo, garantiza su viabilidad técnica y económica a través de una evaluación experta y asistencia técnica. Otro aspecto innovador fue el desarrollo de la figura de fideicomisos públicos de fomento, los cuales daban un carácter más independiente a las intervenciones del Estado.

Cuando FIRA se creó había un conjunto de fideicomisos de fomento agrícola preexistentes que ya operaban con el descuento del Banco de México. No obstante, además de la gran fragmentación que había en la orientación de esos fideicomisos, no contaban con procedimientos de evaluación de proyectos, ni supervisión apropiada del crédito.

El surgimiento de fideicomisos de fomento en los años cincuenta, como fue el caso de FIRA, fue en el tiempo en que el campo mexicano concentraba 57% de la población del país y 65.4% de la Población Económicamente Activa. La contribución promedio del sector al PIB era de 20%. Esta importancia lo convertía en un elemento central para la política económica del gobierno.

La creación del Fondo de Garantía y Fomento pertenecía a un conjunto de políticas que llevaron a crear varios fideicomisos de fomento a sectores que se consideraban estratégicos, o bien, que no tuvieran acceso al financiamiento. En aquellos años, el banco central jugó un papel fundamental en este proceso.

Eso era congruente con la visión del gobierno en materia de inclusión financiera a los grupos de población menos favorecidos. A lo largo del siglo xx, para el Estado mexicano la banca comercial constituyó el principal vehículo para generar inclusión al sistema financiero y se daba principalmente a través del acceso al crédito. Otro tipo de intermediarios no bancarios, como las financieras (existentes antes de la autorización legal de la banca múltiple en 1975) y las uniones de crédito, acababan prestando sus servicios en torno a la actividad de bancos comerciales y operaban a través de sus ventanillas (del mismo modo que ocurriría después con las SOFOLES). Si bien no había una discusión sobre inclusión financiera tal cual, los fideicomisos públicos de fomento, por ejemplo FIRA, eran vistos como un instrumento de desarrollo y se consideraba implícitamente que su actuación como entidades de segundo piso permitiría automáticamente la inclusión a través de la banca comercial. Esta noción cambió en años recientes.<sup>26</sup>

A continuación se explica la historia de FIRA en las etapas en que podría dividirse, relacionadas con los cambios en la economía y la política económica del país y que se reflejan, en parte, en los cambios en la dirección y estrategia de la organización. Si bien hubo modificaciones de enfoque, también existió continuidad en los principales principios de la organización, a lo cual contribuyó la relación con el banco central.

La primera etapa en la historia de FIRA fue la creación y despegue del Fondo de Garantía y Fomento entre 1954 y 1962. Al iniciar sus operaciones, esta etapa se caracterizó por ser un periodo de experimentación y, obvio, de arranque. Si bien el recién creado Fondo logró crecer rápidamente en sus primeros dos años, el que la banca

<sup>26</sup>Véase Heimann et al., 2009.

privada aceptara participar en operaciones de descuento con la organización fue una labor de convencimiento difícil para los encargados de la institución. La banca privada no tenía una práctica de otorgar crédito al sector agropecuario, fuera de grandes productores y comercializadores agroindustriales, y menos en colaboración con el gobierno. En ese arranque algunos de los principales bancos y banqueros se negaron abiertamente a realizar operaciones.

Un factor importante en este proceso fue la incorporación y formación de especialistas que pudieran evaluar los créditos agropecuarios. Del mismo modo, en la medida que los bancos empezaron a trabajar con el Fondo lograron consolidar operaciones rentables, ello motivó a otros bancos y financieras (intermediarios no bancarios que existían entonces) a participar en las operaciones del Fondo. Sin embargo, sus dimensiones y alcance eran aún limitados.

La segunda etapa se desarrolló entre 1963 y 1971, fue un periodo de expansión de actividades y consolidación del tipo de operaciones básicas que caracterizarían a FIRA a lo largo de su historia. Un cambio fundamental fue la ampliación de recursos que podía operar FIRA a raíz de la disponibilidad de financiamiento internacional, para lo cual en 1965 se creó el FEFA. Este financiamiento llegó en 1962 a través de la Alianza para el Progreso, instrumentada a partir de la visita del presidente John F. Kennedy a México, y posteriormente con préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo. Un factor importante para que estos recursos fueran operados por FIRA fue el vínculo con el Banco de México, que contribuía al aislamiento de la organización de los intereses políticos de grupos corporativos del sector agropecuario o del propio ejecutivo, a diferencia de las otras organizaciones financieras que trabajaban en este sector que estaban más expuestas al ciclo político.

La tercera etapa, entre 1972 y 1982, fue de expansión en las actividades e innovación para la creación de nuevos programas y productos. Se continuó con el proceso de expansión hacia todos los segmentos, también se gestó la definición de características operativas que se harían particulares de la institución. Ello en un contexto en el que el Estado mexicano condujo una política expansiva del gasto público. Como parte de esta política, el sector agropecuario fue un objetivo estratégico del gobierno. Por otra parte, en este periodo, al crearse en 1972 el FEGA, se permitiría el inicio efectivo de un programa de garantías, así como esquemas de asesoría técnica.

En la cuarta etapa, entre 1982 y 1991, se enfatizó la orientación de las actividades a pequeños productores. Si bien fue un periodo de crisis económica en el país y las operaciones se llevaron a cabo con una banca nacionalizada, las actividades de FIRA fueron más bien marcadas por la problemática particular del sector agropecuario, la cual se caracterizó por una transición de la protección a su apertura. Un factor importante para que las operaciones con pequeños productores creciera fue conciliar la operación de FIRA con las prioridades de la banca nacionalizada y con las necesidades políticas del Estado mexicano en un contexto de crisis económica, la de los ochenta no golpeó directamente al sector agropecuario ya que contaba con mecanismos de protección tales como precios de garantía, seguros gubernamentales y subsidios directos. No obstante, se resintió en el agro en el momento en que se empezaron a retirar los apoyos públicos. Para un intermediario de fomento este tipo de situaciones implican reconsiderar la forma en que son afectados sus beneficiarios. Al final del periodo, vinculado al retiro de los



apoyos públicos ante el inicio del proceso de desincorporación económica, la eliminación de organismos de apoyo al sector pesquero llevó a que se creara el FOPESCA en 1989.

La quinta etapa de FIRA, entre 1991 y 1998, fue de saneamiento y consolidación financiera ante los cambios de la economía mexicana, en particular aquellos del campo y del sector financiero. La apertura comercial y el proceso de desregulación económica fueron difíciles para el agro. Ello incluyó el retiro de los apoyos, así como la reforma al Artículo 27 constitucional. Por otra parte, el sector agropecuario pasaría por una de sus peores crisis productivas. Esto condujo al paulatino deterioro de las carteras agropecuarias y, por lo tanto, a que FIRA enfrentara un proceso de reestructuración de los financiamientos.

A su vez, la reprivatización de la banca y la crisis de 1995 afectaron el financiamiento al campo. Con la primera, el sector agropecuario no sería un mercado prioritario para los nuevos banqueros. Posteriormente, la crisis bancaria de 1995 y su secuela agravaron aún más esta situación. No obstante, es importante señalar que en 1995 el sector agropecuario había dado una señal temprana de los problemas ya que los primeros movimientos de deudores empezaron en este sector años antes y para 1993 ya se habían organizado. Estos problemas condujeron a que FIRA se convirtiera en un agente de apoyo para resolver el problema de cartera del sector agropecuario.

La Ley de Autonomía del Banco de México decretada en 1993 le dio un nuevo carácter a FIRA, ya que a pesar de que el banco central continuaría como fiduciario, ya no tendría un vínculo financiero. Así, se entraba a la sexta etapa de la historia de FIRA, que estaría caracterizada por el rediseño hacia una institución financiera de fomento a la que se le exigiría sustentabilidad. Ello condujo a que incorporara un análisis del riesgo financiero así como el uso de instrumentos más sofisticados y mecanismos de dispersión. Sin embargo, FIRA también orientó la actividad en el mercado a operaciones que garantizaran sustentabilidad financiera y, por lo tanto, privilegiara a proyectos que probaran rentabilidad, muchos asociados a productores y empresas de gran escala.<sup>27</sup>

Por otra parte, se ha transitado a financiar menos cultivos primarios y más cadenas de valor rurales. Más recientemente, FIRA se ha orientado a diversificar sus canales de dispersión del financiamiento. Las autorizaciones que ha recibido para encauzar recursos a través de otros intermediarios, además de la banca comercial, como SOFOLES, arrendadoras, factoraje, uniones de crédito, SOFOMES y SOFIPOS, están orientadas a agilizar la canalización del sector agropecuario ante la realidad de la oferta de servicios del sistema financiero rural. A su vez, esta institución ha mostrado una nueva orientación al desarrollar el sistema financiero rural a través de la formación de usuarios del sistema y fortalecimiento de oferentes.

A continuación se presenta una reconstrucción de estadísticas históricas de la actividad de FIRA. Estas series se ponen en relación con indicadores de los sectores agropecuario y financiero. Lo que permite tener una visión de largo plazo de esta organización.

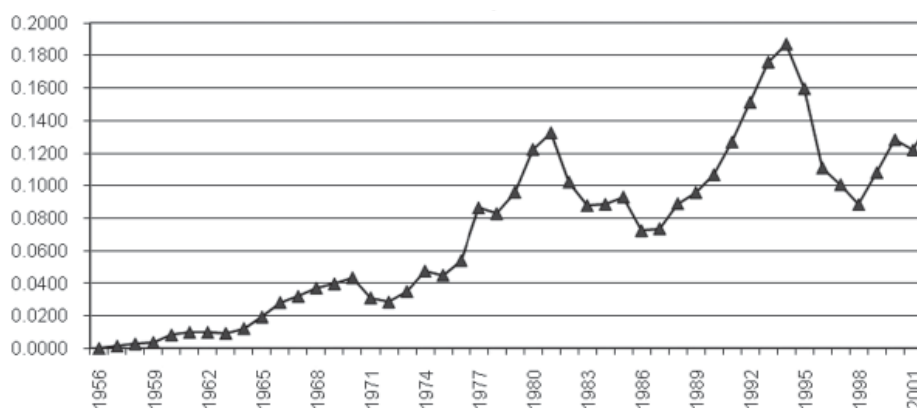
Las series que se muestran en esta sección se encuentran en el apéndice estadístico de este documento, con el fin de que otras investigaciones puedan servirse de este trabajo. Su reconstrucción, tanto las que corresponden al financiamiento agropecuario como las

<sup>27</sup>Véase también el *Harvard Business Case de Austin*, Chu y Reavis, 2003.

de FIRA propiamente, no estuvo exenta de problemas ya que los informes de los cuales se obtuvieron no siempre son homogéneas ni totalmente congruentes.

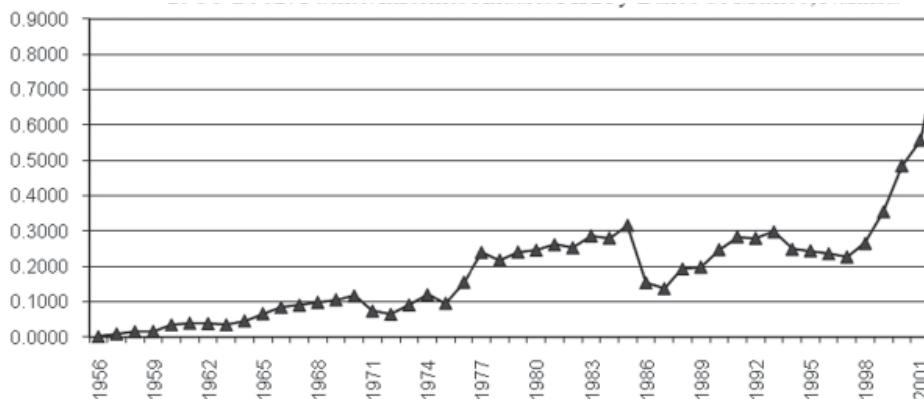
En primer lugar, la gráfica 1 muestra el crédito descontado por FIRA como proporción de la producción agropecuaria, la 2 muestra la misma variable como proporción del crédito al sector agropecuario. En ambos casos, la relación se ha incrementado de manera significativa. Esto refleja el papel que FIRA juega dentro del financiamiento al sector e indica en primer lugar un incremento sostenido de actividades de la institución, pero también que ha compensado una caída en la intermediación financiera en el sector, lo cual a su vez, ha incrementado de manera relativa su importancia.

GRÁFICA 1. CRÉDITO DESCONTADO FIRA/PRODUCCIÓN AGRÍCOLA 1956-2002



Fuente: Informes Anuales FIRA y Banco de México. Nafinsa.

GRÁFICA 2. CRÉDITO DESCONTADO FIRA/CRÉDITO A LA AGRICULTURA 1956-2002



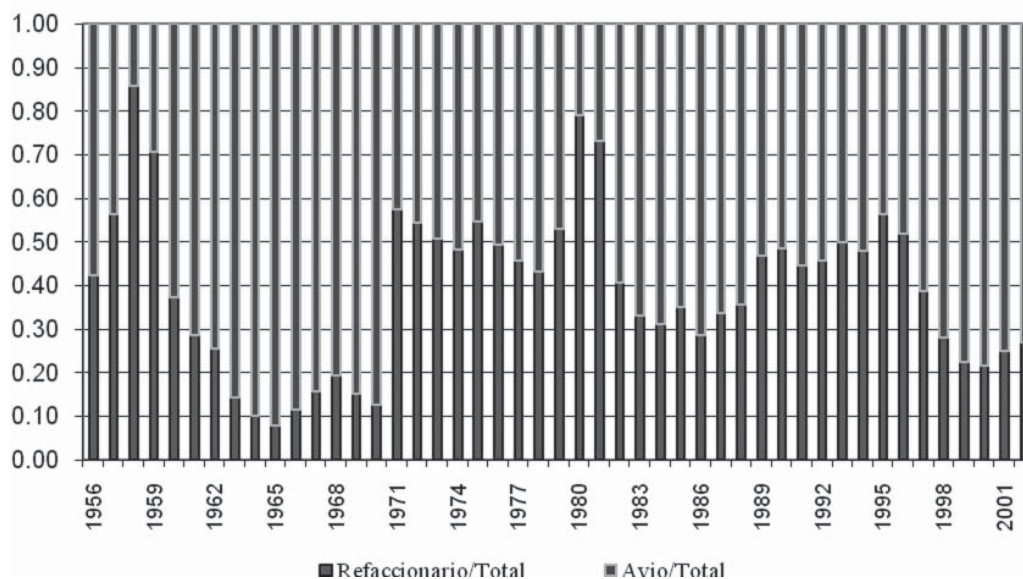
Fuente: Informes Anuales FIRA y Banco de México. NAFINSA.



La gráfica 3 muestra una serie histórica de la proporción porcentual de crédito refaccionario y de avío descontado a 2002, una de las principales actividades de esta institución. También exhibe algunos aspectos importantes de la manera en la que la composición de los descuentos ha evolucionado. Por ejemplo, hay periodos en los que los préstamos refaccionarios adquirieron una proporción mayoritaria. Durante los años setenta la mayor proporción de estos muestra los fuertes subsidios que se dieron para la adquisición de maquinaria, infraestructura de riego, desmontes, entre otras inversiones; en el caso de finales de los años setenta y principio de los ochenta esto se explica por los programas de tasas fijas para inversiones de largo plazo.

Posteriormente, a mediados de los años noventa, la mayor proporción de préstamos refaccionarios es resultado de la reestructuración de préstamos, producto tanto de la apertura económica como de la crisis bancaria.

GRÁFICA 3. PROPORCIÓN DE CRÉDITO REFACCIONARIO Y DE AVÍO EN EL TOTAL 1956-2002

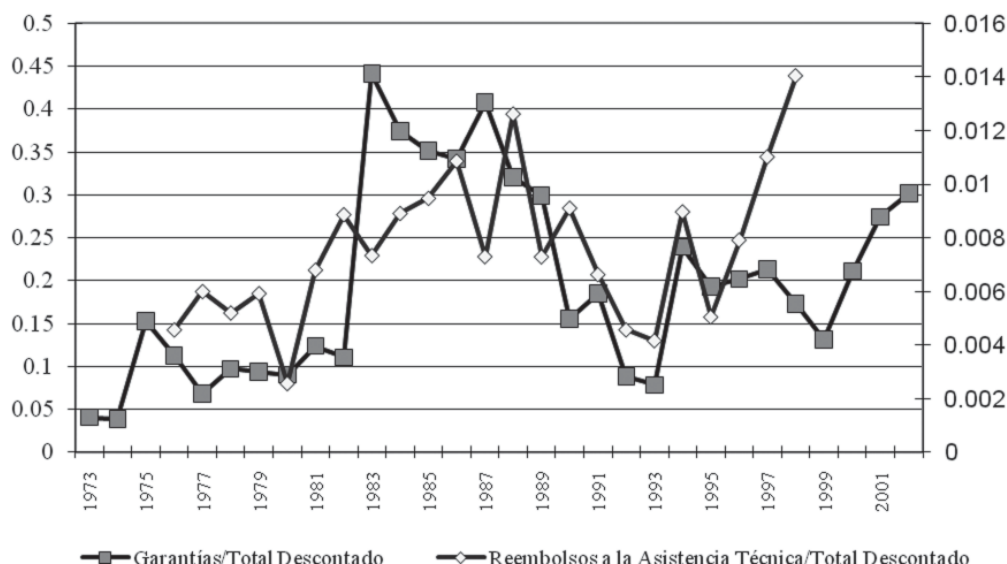


Fuente: Informes Anuales de FIRA.

Dentro de las actividades de FIRA, las garantías se contemplaban desde el origen de la institución, sin embargo, se convirtieron en una tarea importante a partir de 1972, con la creación de FEGA. Las garantías de FIRA se operaban como garantías a último riesgo, ya que se contó por muchos años con el seguro agrícola, además de los precios de garantía. Por otra parte, en los casos de cartera vencida, se examinaba si procedía una liquidación inmediata de las garantías o, si por el contrario, procedía una reestructuración de adeudos. A su vez, para fomentar la recuperación del financiamiento los bancos co-

merciales estaban obligados legalmente a hacer esfuerzos para recuperar la deuda. Otra actividad importante ha sido la asesoría y apoyo técnico. Dentro de ellos, los reembolsos a la asistencia técnica siempre jugaron un papel importante. Estos permitieron que la banca mexicana desarrollara cuadros técnicos para la evaluación de crédito agropecuario. Esta práctica fue abandonada por muchos bancos con la reprivatización y la crisis de 1995. En los últimos años se utilizan otros canales, no necesariamente bancarios, para los apoyos a la asistencia técnica. La evolución histórica de ambas actividades se aprecia en la gráfica 4.

GRÁFICA 4. GARANTÍAS Y ASISTENCIA TÉCNICA 1973-2002



Fuente: Informes Anuales de FIRA.

La gráfica 5 muestra la relación entre el patrimonio propio (capital) y los activos de FIRA. Uno de los aspectos que sobresale es el crecimiento del primero a partir de 1997 con las aportaciones finales de Banco de México y del gobierno federal (que en ese mismo año dejó de canalizar recursos). Esta relación ha variado según la disponibilidad de recursos propios y su uso; es el caso de finales de los años ochenta en los que el crédito descontado creció a una tasa menor que el patrimonio y de la crisis de 1995 y 1996, en el que los activos crecieron y el patrimonio cayó ante las acciones de rescate de la cartera agropecuaria. Es un hecho que a partir de los años recientes, FIRA cuenta con una cantidad considerable de capital, lo cual le da estabilidad financiera.

GRÁFICA 5. FIRA. PATRIMONIO PROPIO/ACTIVOS TOTALES



Actualmente, la cantidad de capital con que cuenta la entidad ha contribuido a ser sustentable, además de tener un enfoque definido para conservar operaciones y mejor administración del riesgo. Es posible afirmar que la canalización del financiamiento de FIRA ha seguido un criterio de sustentabilidad financiera, ya que ha existido una fuerte orientación al sector agroalimentario y a proyectos productivos agropecuarios de probada rentabilidad (principalmente de cierta escala y organización mínimas).

Visto en el largo plazo, y dentro de las instituciones financieras mexicanas de fomento, FIRA ha logrado mantener solidez financiera y estabilidad a lo largo de su historia. Ello se debe a fortalezas que se han construido en sus años de existencia. En primer lugar, siempre mantuvo estándares para la evaluación de proyectos y los fue vinculando a la asistencia técnica, además de que la operación a través de la banca privada contribuía a garantizar buenos resultados en muchos proyectos. Además, un factor único fue que el banco central le dio una coraza institucional crucial en años difíciles de la política mexicana. El vínculo directo con el Banco de México ayudó a que esta organización estuviera relativamente blindada de intereses políticos, así como a su profesionalización y continuidad institucional. El vínculo con el banco central también garantizó que la operación estuviera monitoreada bajo ciertos estándares, a mantener la continuidad y estabilidad en su operación.

A su vez, el componente de recursos humanos, en particular el acervo de conocimientos en la evaluación de proyectos agrícolas y de condiciones de los mercados agropecuarios en las regiones del país, ha sido una fortaleza de FIRA. En sus primeros años esta organización fue pionera en formar, a gran escala, cuadros de agrónomos dedicados a la evaluación de proyectos agropecuarios para el otorgamiento de crédito.

En los años sesenta y setenta este componente humano de FIRA permitió que la banca comercial formara sus propios cuadros para otorgar crédito agropecuario, por ello, FIRA tiene el reto de adaptar su capital humano a las condiciones cambiantes de los mercados agropecuarios.

En la actualidad, uno de los retos relevantes es contribuir al fortalecimiento del sistema financiero rural y, al mismo tiempo, procurar que no sea la banca comercial el mayor beneficiario de los programas, ello a través de distintos canales directos de dispersión. Una de las debilidades de la actuación de FIRA en el largo plazo fue que su mandato la obligaba a utilizar únicamente a la banca comercial como canal de dispersión. Ello condujo, en primer lugar, a que los vaivenes y cambios de estrategia en la industria bancaria afectaran la operación de FIRA. En segundo lugar, que al utilizar intermediarios financieros no bancarios, tuviera que ser a través de la ventanilla de la banca, creando un tercer e incluso cuarto piso en la canalización del financiamiento, lo cual hace ineficiente el proceso y diluye su beneficio, o bien queda capturado por la propia banca.

## ESTRATEGIA RECIENTE

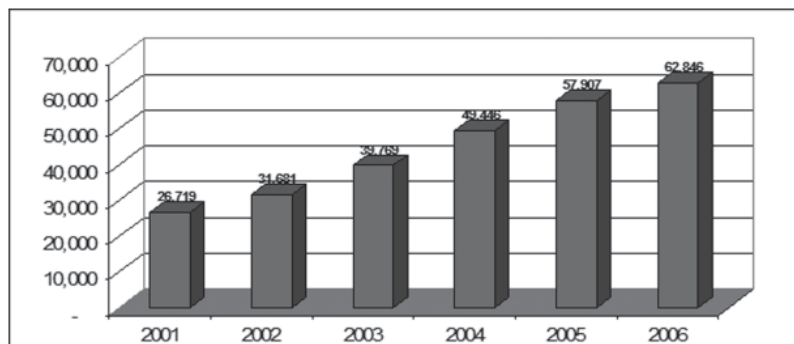
Los recursos de FIRA han permitido que en los últimos años su actividad se mantenga en constante crecimiento. A diciembre de 2006 contaba con un activo total de 107,483 millones de pesos. Los pasivos a diciembre de 2006 eran de 60,841 millones de pesos. En 2006 la cartera de crédito total fue de poco más de 43,000 millones de pesos; asimismo, el saldo de la cartera garantizada ascendió a 19,855.9 millones de pesos, con un saldo contingente por 10,443.2 millones de pesos.<sup>28</sup>

En 2005 a través de las operaciones de garantía con fondeo, se respaldó a 582,061 agricultores de los cuales 333,000 corresponden a pequeños productores (llamados PD1). Dichas garantías pueden cubrir, junto con la garantía líquida colateral requerida de los pequeños agricultores, entre 50 y 93% del préstamo para agricultura, incrementando significativamente la disposición de las instituciones de crédito a tomar riesgos (y relajar los requisitos y criterios para otorgarlos). Un incentivo importante para los intermediarios que utilizan las garantías de FIRA es que los préstamos cubiertos con dichas garantías tienen pocos requisitos. FIRA ha establecido una nueva política para la fijación de los precios de las garantías con una cobertura superior a 50% que otorga a los intermediarios, tomando como referencia los costos de riesgo de cada una de las entidades con cobertura. Al cierre de 2006, el saldo de la cartera de crédito representó 40.3% de su activo, sus disponibilidades por cerca de 50,000 millones se invierten en bonos gubernamentales y similares, en tanto se destinan al otorgamiento de crédito o cubrir sus obligaciones. Los rendimientos de dichas inversiones son, a su vez, la principal fuente de recursos para otorgar los diversos subsidios. Es importante destacar que la capacidad de FIRA para subsidiar préstamos y garantías está disminuyendo ya que comenzó a pagar los fondos originalmente aportados por el Banco de México, proceso que concluirá alrededor de 2013.<sup>29</sup> La gráfica siguiente muestra el crecimiento del crédito total descontado de FIRA en los últimos años.

<sup>28</sup>Buchenau y Del Ángel, 2007.

<sup>29</sup>*Ibid.*

GRÁFICA 6. FIRA. CRÉDITO TOTAL DESCONTADO. MILLONES DE PESOS, 2006=100



Fuente: FIRA.

En 2007, FIRA canalizaba 90% de sus recursos a través de siete bancos, 15 SOFOLES (menos de 6%), uniones de crédito, y empezó a canalizar recursos a través de SOFOMES. Estas instituciones operan como primer piso. Asimismo, canalizan los recursos ya sea directamente a granjas, agricultores medianos y grandes o a través de asociaciones, agronegocios u otras empresas no financieras hacia los pequeños agricultores. Además, los agentes dispersores como las parafinancieras, juegan un papel importante. Estos canales operan los recursos de FIRA con la intermediación de un banco, en la práctica representa un "tercer piso".<sup>30</sup>

Algunos dispersores de FIRA han sido los agentes Programa de Crédito por Administración (PROCREA) y Parafinancieros, que por mucho tiempo fueron los principales mecanismos para diseminar el crédito a productores pequeños y medianos. No obstante, han dejado de operar y se están convirtiendo en intermediarios financieros. Los agentes PROCREA eran mecanismos dispersores constituidos a través de despachos de profesionales que asesoraban a los productores y, por lo tanto, conocían sus mercados. Se trata de personas físicas o morales del sector privado, que participan en la distribución del financiamiento y realizan funciones operativas de crédito tales como: promoción, selección del acreditado, contratación, ministración, supervisión y recuperación de recursos dentro del PROCREA.<sup>31</sup> A pesar de que el despegue de los agentes PROCREA fue accidentado para FIRA, por lo cual sólo sobrevivió una porción trabajando con la institución, otros se convirtieron en un principio a SOFOLES y, actualmente, en SOFOMES.

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

<sup>30</sup>Ibid.<sup>31</sup>Ibid.

Existen diversos tipos de agentes parafinancieros, como por ejemplo:

- Industriales. Se le ofrece este esquema a los ingenios, harineras, tabacaleras, y algodonerías;
- Agronegocios. Se trata de agroindustrias, proveedores de insumos, maquinaria y equipo, entre otros;
- Uniones y asociaciones de productores;
- Modelos de financiamiento de las cadenas agrícolas de valor;
- Empresas de servicio. Pueden ser uniones y asociaciones;
- Cajas de ahorro, entidades de ahorro y crédito popular reguladas y no reguladas, y ONG's.

En la operación básica de un agente parafinanciero, este negocia con FIRA una línea de crédito; luego contacta al banco que va a servir como caja o como dispensador del dinero. FIRA le entrega al banco los recursos que le va a prestar al agente parafinanciero, luego el banco entrega el dinero y el agente lo hace llegar a los beneficiarios en forma de créditos de la parafinanciera. FIRA otorga una garantía al banco (entre 40 y 63% del monto del crédito), cuyo costo cobrará al agente parafinanciero y este a los usuarios finales. Además, parte de los socios de la parafinanciera y el consejo directivo avalan la aportación de recursos propios. Para ello se les exige que hagan un fideicomiso con aportaciones de los productores, la organización y el gobierno. Con ello se forma un monto equivalente a 30% del total del crédito como garantía líquida.

Dependiendo del porcentaje de garantía otorgado por FIRA y del monto de la garantía líquida, los bancos asumen normalmente un riesgo de entre 7 y 50% de los créditos. En cuanto a la recuperación, una vez que el productor paga su préstamo, el agente parafinanciero le paga al banco, quien reintegra a FIRA el préstamo. El fideicomiso de garantías líquidas, por otra parte, regresa la aportación que hizo el agente parafinanciero y este le regresa la participación que puso el productor. Siendo que el agente parafinanciero es cliente del banco, por lo general sólo reporta a la empresa y a sus principales directivos al buró de crédito. Ello implica que ha habido deficiencias en la sistematización y consolidación de historiales de crédito.<sup>32</sup>

Un aspecto importante en los mercados financieros agropecuarios ha sido el incremento reciente en el uso de garantías de crédito. Estas garantías se valúan de acuerdo con el riesgo del crédito y representan un mecanismo atractivo para la banca comercial tanto por su efecto sobre la liquidez de las entidades en caso de mora, como por la acción que tienen al reducir los requerimientos de apalancamiento de los créditos garantizados con la legislación vigente. Este producto ha sido un determinante de la oferta bancaria al sector. El oferente público de garantías de crédito es FIRA, a través del FEGA. Para FIRA, en 2006, el flujo de crédito cubierto con garantías con fondeo fue de 28,293 millones de pesos, y el flujo de crédito cubierto con garantías sin fondeo fue de 9,852 millones de pesos.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup>Ibíd.

<sup>33</sup>Ibíd.

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

#### FIRA-FLUJO DE CRÉDITO CUBIERTO CON GARANTÍA CON FONDEO

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

Fuente: FIRA

#### FIRA-FLUJO DE CRÉDITO CUBIERTO CON GARANTÍA SIN FONDEO

Intermediario financiero	2005	2006
<b>Banca comercial</b>	<b>92.53%</b>	<b>92.71%</b>
< 50%	65.80%	80.78%
> 50%	34.20%	19.22%
<b>Uniones de crédito</b>	<b>0.10%</b>	<b>0.34%</b>
< 50%	100.00%	90.14%
> 50%	0.00%	9.86%
<b>Sociedad financiera</b>	<b>0.00%</b>	<b>0.39%</b>
< 50%		100.00%
> 50%	0.00%	0.00%
<b>Empresa parafinanciera</b>	<b>7.37%</b>	<b>6.56%</b>
< 50%	36.74%	34.88%
> 50%	63.26%	65.12%
<b>Total nacional</b>	<b>6,004,441,688.75</b>	<b>9,852,419,358.14</b>

Fuente: FIRA

## FLUJO DE CRÉDITO CUBIERTO CON GARANTÍA CON FONDEO POR ESTRATO DE PRODUCTOR

Estrato de productor	2004	2005	2006
PD 1 total	5,679,362,944	5,772,466,802	6,107,292,578
PD 2 total	2,876,805,742	4,553,263,712	5,067,594,198
PD 3 total	12,212,239,307	15,395,633,911	17,118,496,162
<b>Total</b>	<b>20,768,407,992</b>	<b>25,721,364,424</b>	<b>28,293,382,938</b>
PD 1/total	27%	22%	21%
PD 2/total	14%	18%	18%
PD 3/total	59%	60%	61%

Fuente: FIRA

En fechas recientes, FEGA comenzó por aplicar tarifas diferenciadas entre las entidades considerando para su fijación la calidad de la cartera agropecuaria de cada estado. Este es un paso importante en el sentido correcto, al disminuir el efecto de riesgo moral que tenían los esquemas anteriores y establecer un fundamental incentivo para una mejor gestión de los riesgos por parte de las entidades mismas. Con ello, las garantías dejan de ser un mecanismo subsidiado que reduce el costo de riesgo, quedando vigente su utilidad en cuanto a la liquidez en casos de mora y apalancamiento citados, adicionalmente, es un instrumento que permite, dada la legislación vigente, un mayor apalancamiento del capital en las entidades, dados la menor ponderación de riesgo de las carteras garantizadas.<sup>34</sup>

Un estudio reciente sobre las garantías de crédito de NAFIN y de FIRA, elaborado por Benavides y Huidobro (2009), plantea que su aplicación ha sido ineficiente e inefectiva:<sup>35</sup>

Las garantías podrían ser ineficientes y posiblemente ineficaces. Ineficientes porque sus primas y cobertura pudieran estar fijadas incorrectamente, verbigracia, lejos de su nivel 'justo', es decir, ya sea que las primas no reflejen completamente el riesgo involucrado o bien, dadas las primas actuales, la cobertura podría ser excesivamente alta, por lo que los banqueros privados tratan de sacar el máximo provecho que puedan de esa situación. [...] se observa que, desde 2001, la mayoría de las garantías han sido dirigidas hacia préstamos de corto plazo (menos de un año).<sup>36</sup>

La banca múltiple es la principal canalizadora de garantías FEGA, la más significativa es la garantía *Normal con aval* que en 2006 representó 75% de las garantías otorgadas. La *garantía Tradicional* es la segunda más importante de las otorgadas por FIRA, representando 28%, no obstante, tuvo un crecimiento negativo en ese periodo. En cuanto al crecimiento de las garantías para el periodo 2004-2006, todas las del Banco registraron crecimiento negativo excepto la *Normal Básica* que tuvo un crecimiento de 85%, la *Específica* con incremento de 98%, y la de *Acreditados* con desarrollo intermedio que aumentó 92%. Asimismo, para 2006 se observa la aparición de las SOFOLES como un nuevo tipo de canal para las garantías.<sup>37</sup>

<sup>34</sup>Ibid.

<sup>35</sup>Véase Benavides y Huidobro, 2009. Los autores se enfocan a las garantías de toda la banca de desarrollo, siendo la Sociedad Hipotecaria Federal el primer emisor de garantías de crédito y FIRA el segundo, y el resto NAFIN, BANOBRAS, Financiera Rural y BANCOMEXT, estos dos últimos en menor medida.

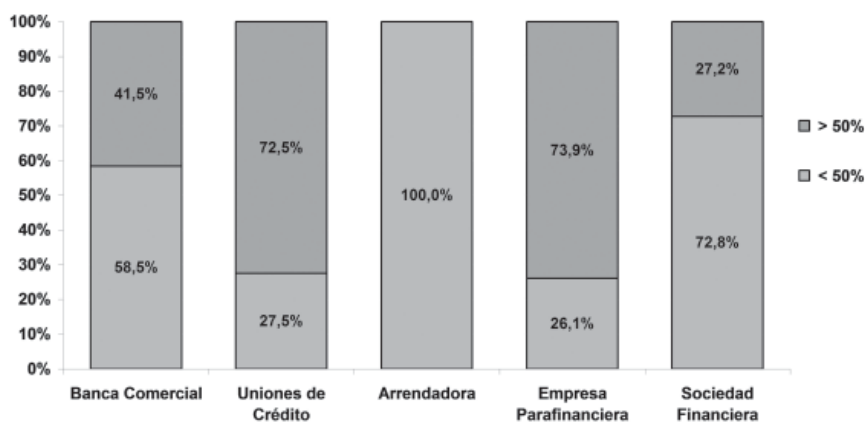
<sup>36</sup>Véase Benavides y Huidobro, 2009.

<sup>37</sup>Ibid.

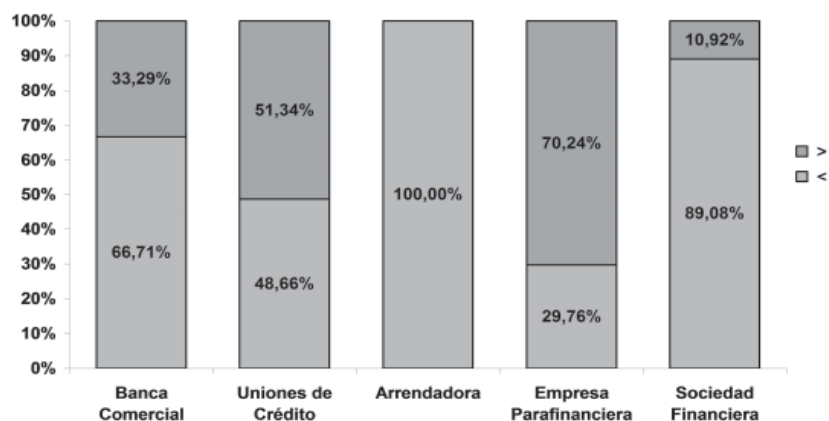


Las dos gráficas siguientes muestran el crédito cubierto con garantías con fondeo para dos niveles de cobertura (mayor y menor a 50%) para 2005 y 2006.

GRÁFICA 7. FIRA. CRÉDITO CUBIERTO CON GARANTÍA CON FONDEO.  
POR COBERTURA <50% Y >50%, 2005



GRÁFICA 8. FIRA. CRÉDITO CUBIERTO CON GARANTÍA CON FONDEO.  
SEPARADO POR COBERTURA <50% Y >50%, 2006

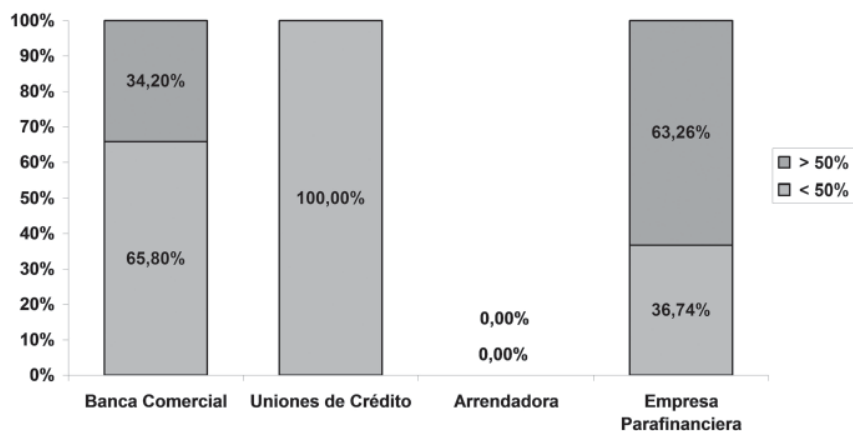


En cuanto a los canales, el intermediario con mayor crecimiento de monto de crédito cubierto con garantías con fondeo fueron las arrendadoras, que pasaron de 37.8 a 74.8 mdp, lo que representa un crecimiento de 98%. Como se observa en las gráficas, 100% de este crédito pertenece a garantías con fondeo menor a 50% tanto para 2005 como para 2006. Las SOFOLES tuvieron un crecimiento de 67%, seguidas por las uniones de crédito con 18% y las entidades parafinancieras de 9%. El intermediario con menor crecimiento fue la banca comercial con 6.7%. Los intermediarios con menor crecimiento entre 2005 y 2006, son los más importantes dado que representan 18 y 73%, respec-

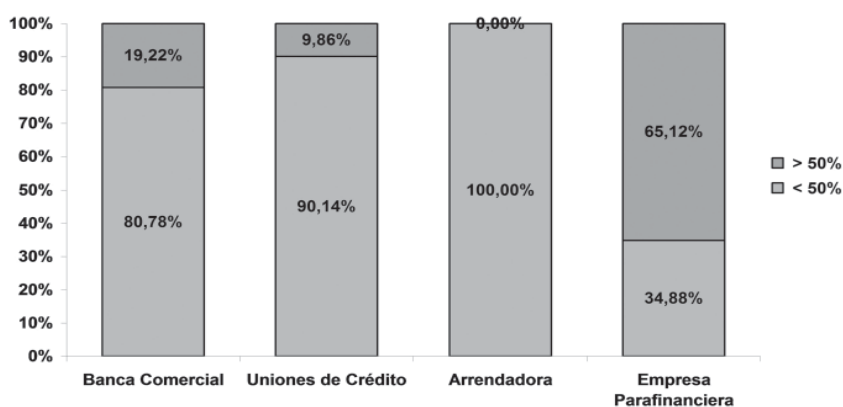
tivamente, del total de los créditos cubiertos con garantía con fondeo. Para todos los intermediarios, excepto para las arrendadoras, el crecimiento que se reporta corresponde a las garantías con fondeo menor a 50%.

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

GRÁFICA 9. FIRA. CRÉDITO CON GARANTÍAS SIN FONDEO.  
SEPARADO POR COBERTURA <50% Y >50%, 2005



GRÁFICA 10. CRÉDITO CUBIERTO CON GARANTÍAS SIN FONDEO.  
SEPARADO POR COBERTURA <50% Y >50%, 2006



El intermediario con mayor crecimiento en cuanto al monto de crédito canalizado cubierto con garantías sin fondeo, fueron las uniones de crédito que pasaron de seis a 33.2 mdp entre 2004 y 2006, lo que representa un crecimiento de 455%. La banca comercial tuvo un crecimiento de 102%, seguido por las entidades parafinancieras con 46%. Al igual

que en los créditos de garantías con fondeo, el intermediario más importante es la banca comercial que cubre más de 90% del total de los créditos cubiertos con garantía sin fondeo. Se observa que a partir de 2006 aparece la *Arrendadora* como nuevo intermediario. Contrario a lo observado en los créditos de garantías con fondeo, las garantías sin fondeo mayores a 50% aumentaron en las uniones de crédito y en menor proporción en las entidades paraфинancieras. Únicamente se observa un aumento de las garantías sin fondeo menor a 50% para la banca comercial.<sup>38</sup>

Otro aspecto que cabe resaltar es la canalización de apoyos para el fortalecimiento de intermediarios financieros y la formación de sujetos de crédito. FIRA no es la única entidad pública que canaliza este tipo de apoyos, también Financiera Rural y SAGARPA a través de distintos programas, así como PATMIR (antes programa de SAGARPA, ahora en BANSEFI) los canalizan. Los apoyos a la formación de sujetos de crédito varían en conceptualización, modalidad y aplicación. Por ejemplo, a las garantías líquidas se les considera en esta categoría. También existen apoyos en forma de subsidios que cubren los costos de transacción que en principio enfrentarían los sujetos con acceso limitado al sistema bancario.<sup>39</sup>

FIRA canaliza subsidios para la formación de sujetos de crédito, además de subsidios a capacitación y tecnología. En 2008 los subsidios para formación de sujetos de crédito eran los siguientes:

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

El cuadro siguiente muestra la evolución reciente de los subsidios a formación de sujetos y fomento tecnológico.

COMPOSICIÓN DE LOS SUBSIDIOS A FORMACIÓN DE SUJETOS

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

Fuente: FIRA.

<sup>38</sup>Ibíd.

<sup>39</sup>Ibíd.

En 2006, FIRA otorgó 7.2 millones de pesos para el Fortalecimiento de Competencias de Empresas y Organizaciones Económicas y 5.3 millones para el Esquema de Fortalecimiento de las Competencias Financieras y Empresariales, a pesar de que un subsidio a la formación de sujetos de crédito es intuitivamente necesario. Un problema que existe con estos subsidios (a excepción de los de transferencia tecnológica) es que son absorbidos por la banca. Las evaluaciones que se han hecho no necesariamente indican que los sujetos realmente se están bancarizando. Mientras los productores sean atendidos por dispersores (Parafinancieras y agentes PROCREA), los verdaderos clientes de la banca serán estos últimos.

Los apoyos al fortalecimiento institucional de intermediarios financieros son esquemas que permitirán a nuevas entidades financieras constituirse como oferentes efectivos y competencia relativa de los intermediarios financieros establecidos y tradicionales, como la banca. Se espera que estos programas estén enfocados en aquellas entidades de sustentabilidad probada. Este tipo de apoyos son fundamentales para la ampliación de los servicios financieros. FIRA otorga subsidios para fortalecimiento institucional de intermediarios financieros. En 2006, otorgó 3.2 millones para la expansión de estructuras a intermediarios financieros. Por su parte, Financiera Rural y otras instancias de gobierno también otorgan este tipo de apoyos, combinados con la formación de sujetos.<sup>40</sup>

Esto ha sido parte de una política pública tardía, pero finalmente acertada, de ir reconociendo la presencia de muchas organizaciones y empresas que proveen servicios financieros y que se ha buscado transformarlas en intermediarios financieros formales. El fortalecimiento de los intermediarios financieros y la formación de sujetos de crédito son elementos medulares en la constitución de un sistema financiero rural. Sin duda es una estrategia apremiante para la ampliación del sistema financiero y para dar mayor accesibilidad a servicios financieros a la población rural.

Sin embargo, la estrategia en esta materia ha estado desarticulada por muchos años entre las distintas instancias del gobierno que se encargan de ello. No obstante, cabe señalar que en los últimos años ha habido avances en la coordinación interinstitucional dentro del propio gobierno. Otro aspecto relevante es que exista certidumbre y continuidad de mediano plazo en los apoyos, ya que la incertidumbre y la discontinuidad ha sido un elemento que merma su impacto y efectividad.

La maduración de un sistema financiero es un proyecto de largo plazo. La experiencia internacional de los sistemas más exitosos muestra procesos de larga duración en los que se han formado sistemas de cajas, bancos y otros intermediarios sostenibles en el curso de muchos años. De la multiplicidad de entidades financieras que actualmente existen y operan en el medio rural (o en segmentos semirurales) no se esperaría que todas sean sustentables, sino que un porcentaje de ellas puedan subsistir en el tiempo, crecer y constituir una oferta relevante de servicios que haga mayor competencia y opciones dentro del sistema financiero con productos adecuados a este mercado. No obstante, esas entidades hoy juegan un papel importante en la formación de mercado, principalmente a través de la integración de sujetos al sistema financiero y su incorporación a la economía formal.

---

<sup>40</sup>Ibid.

## COMENTARIO FINAL

Las necesidades financieras del medio rural van a continuar siendo un elemento estratégico dentro de la política pública del país. Ello ante la permanencia de los problemas estructurales, así como la proporción de la población que se incluye en este sector. A su vez, el problema en la definición del objeto de la política pública, esto es, qué elementos forman el medio rural, cuál es su estructura económica y cuál es la población relevante, continuará teniendo una definición nebulosa. El papel del Estado en esta materia es aún importante.

En materia de canalización de financiamiento y proveedor de garantías de crédito, un organismo como FIRA tiene el reto de procurar el mayor impacto posible de los fondos en el desarrollo rural a corto y mediano plazos, y que ese impacto sea sobre los sujetos que realmente se busca desarrollar. No obstante, esto también es un objetivo de la otra agencia de fomento rural del gobierno federal, Financiera Rural. En ese sentido también se necesita una estrategia más clara de definición de ámbitos de acción y de segmentos objetivo. De otra forma pueden existir problemas de traslape de operaciones y competencia que genere mayor riesgo y distorsiones en los mercados crediticios rurales. Así también, la incursión en mercados menos desarrollados y de mayor riesgo, conlleva a menores probabilidades de sustentabilidad financiera de las instituciones.

Otro aspecto fundamental es el papel que una organización como FIRA puede jugar en materia de desarrollo de intermediarios que proporcionen servicios al medio rural y en materia de formación de sujetos del sistema financiero. El desarrollo de intermediarios financieros económicamente sustentables (y con un mínimo de responsabilidad social), es indispensable para realmente desarrollar la economía rural, crear mayor inclusión financiera y, en general, aumentar la competencia en el sistema financiero. No obstante, las instituciones financieras de fomento entran en un dilema en este sentido. Si FIRA (y en su caso también Financiera Rural) va a ser un intermediario que necesite probar sustentabilidad financiera, entonces las tareas de desarrollo afectarán su estructura de costos. Si va a tomar un mandato primordialmente de desarrollo, entonces se tiene que entender que ello puede afectar sus resultados. Este dilema no es algo que la institución u otras de fomento en sí mismas puedan resolver, sino es una estrategia que debe definir y asignar el propio gobierno federal.

Finalmente, el aspecto más importante en materia de una política pública para el desarrollo de un sistema financiero rural es la continuidad y la visión de largo plazo. La maduración de una industria financiera y un mercado funcional toma años de trabajo.



## BIBLIOGRAFÍA

### MATERIAL PUBLICADO POR FIRA

FIRA, *Boletines informativo*, años 1965-2000.

———, *Informes anuales*, años 1971-2002.

———, 1982, *El crédito agrícola en México*.

Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, 1958, "El Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura".

———, 1963, "Informe de labores y operaciones. 1956-1962", México.

———, 1969, "Características y finalidades del Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura", México.

———, 1970, "Crédito de la banca privada para el fomento de las actividades agropecuarias con el apoyo financiero del Fondo", 1970, México.

Lira, Salvador, 1988, "Historia del FIRA", FIRA-Banco de México.

### PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Asociación de Banqueros de México, *Anuarios financieros de México*, años 1954-1998.

Banco de México, *Informes anuales del Banco de México*, años 1954-1998.

———, *Problemas agrícolas e industriales de México*, años 1952-1956.

NAFINSA, *La economía mexicana en cifras*, años 1970-1980.

### LIBROS, ARTÍCULOS Y DOCUMENTOS

Albornoz, Álvaro, 1966, *Trayectoria y ritmo del crédito agrícola en México*, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, México.

Alpízar C., y C. González Vega, 2006, "El sector de las microfinanzas en México", reporte USAID.

AMUCSS, 2009, "Informe general de la encuesta de vulnerabilidad de las familias rurales", Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social, México.

Austin, James, M. Chu y C. Reavis, 2003, "FIRA: confronting the mexican agricultural crisis", Harvard Business School, Business case N9-304-032, Harvard.

Banco de México, 1991, *Rodrigo Gómez. Vida y obra*, Banco de México, Fondo de Cultura Económica.

———, 1996, *Crédito agrícola y banca de desarrollo*, Banco de México-ALIDE.

Base de Información Geoespacial del Sistema Financiero Mexicano, CIDE-Proyecto Afirma-USAID, Coordinador general Gustavo A. Del Ángel Mobarak, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., México, 2009.

Benavides G. y A. Huidobro, 2009, "¿Son efectivas las garantías de crédito? El caso de los bancos del gobierno mexicano", en *Bienestar y Política Social*, vol. 5, núm. 1, México.

Beteta, Mario Ramón, 1974, "La actividad financiera del Estado", en *El Mercado de Valores*, año XXXIV, núm. 26, México.

Del Ángel Mobarak, Gustavo A., et al., 2009, *Base de Información Geoespacial del Sistema Financiero Mexicano CIDE-Proyecto Afirma-USAID*, anexo documental, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., México.

———, “La paradoja del desarrollo financiero de México”, 2010, en Sandra Kuntz (coorda.), *Historia económica general de México*, El Colegio de México, México.

———, 2005, *Cosechando progreso. 50 años de FIRA*, Pinacoteca 2000-FIRA, México.

———, Carlos Bazdresch y Francisco Suárez Dávila, coedit., 2005, “Cuando el Estado se hizo banquero. Consecuencias de la nacionalización bancaria en México”, FCE, en Colección *Lecturas del Trimestre Económico* núm. 96, México.

———, 2003, “La banca mexicana. Reconstrucción y análisis de estadísticas históricas. 1945-4982”, documento de trabajo, División de Economía, CIDE.

———, 2004, *Cosechando progreso. 50 años de FIRA*, 2004, Pinacoteca 2000-FIRA, Mexico, 2004.

FIRA, *Estudio de los mercados financieros en el sector agroalimentario y rural*, abril de 2004.

Fuente Rodríguez de la, Jesús, 2002, *Tratado de derecho bancario y bursátil*, tomo I, Porrúa, México.

Glade, W. P. Jr., 1952, “El gobierno y los proyectos de fomento regional integrado”, en *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. IV, núm. 2, pp. 169-206.

Gómez Morín, Manuel, 1928, *El crédito agrícola en México*, México.

Gómez, Rodrigo, 1965, “La política crediticia del banco central”, en *El Mercado de Valores*, año XXV, núm. 14, México.

———, 1969, “Desarrollo del sistema financiero mexicano”, en *El Mercado de Valores*, año XXIX, núm. 11, México.

———, 1969, “El banco central y el financiamiento del desarrollo”, en *El Mercado de Valores*, año XXIX, núm. 32, México.

———, 1969, “Logros del sistema bancario mexicano”, en *El Mercado de Valores*, año XXX, núm. 11, México.

González-Vega Claudio, “The profitability of external funds. Models from the Mexican experience with the Fondo de Garantía”, *The World Bank, Operations Evaluation Report*, Washington, D.C.

Gordillo de Anda, G., “El ‘núcleo estatal’ en el medio rural: algunas consideraciones sobre el crédito agrícola en México”, en *Investigación Económica*, vol. XXXVIII, núm. 147, enero-marzo de 1979, pp. 199-221.

Heimann U. y G. A. Del Ángel (coords.), 2009, *Bibliografía relacionada a finanzas populares, microfinanzas y accesibilidad financiera en México*, CIDE-Sparkassenstiftung für internationale Kooperation.

———, J. Navarrete, M. O’Keefe, B. Vaca, G. Zapata, 2009, “Mapa estratégico de inclusión financiera: una herramienta de análisis”, reporte, México.

ITAM, 2004, “Bases para el diseño de políticas públicas en el sector rural y el fortalecimiento del sistema financiero rural”, reporte ITAM-Centro de Economía Aplicada y Políticas Públicas.

Maydón Graza, Marín, 1994, *La banca de fomento en México*, NAFINSA-FCE, México.

Méndez Reyes, Jesús, 2009, “Revolución heterodoxa: las políticas de crédito agrícola en la reconstrucción del financiamiento y de la banca en México (1905-1936)”, tesis doctoral, El Colegio de México, México.

Moguel, J., M. (coord.), 1990, *Historia de la cuestión agraria mexicana. Los tiempos de la crisis 1970-1982* (primera parte), tomo IX, Siglo XXI/СЕНАМ, México.

O'Keefe, M., 2006, "Servicios y productos financieros en zonas rurales ¿Cercanos a su demanda?", ponencia.

PRODESARROLLO, *Informes de Benchmarking*, años 2007-2009, México.

Ortiz Mena, A., 1998, *El desarrollo estabilizador. Memorias de una época*, FCE. México.

SAGARPA, 2006, "El sector agropecuario mexicano: evolución, retos y perspectivas".

Shwedel, Kenneth, 2004, "Failing expectations: state reform in the countryside", paper for the conference *Reforming the state in Mexico: the challenge after Fox and nafta*, Kellogg Institute-University of Notre Dame, november 18-19, 2004.

Soberón Martínez, O., 1954, "Situación actual de la agricultura en México", en *Problemas económicos actuales en México*, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México.

Solís, Leopoldo, 1991, "La labor promocional del banco de México en tiempos de Rodrigo Gómez", en *Banco de México, Rodrigo Gómez. Vida y obra*, Banco de México-FCE.

Soto F., y C. González Vega, 2006, "Formas de asociación cooperativa y su participación en la provisión de servicios financieros en las áreas rurales de México", Reporte USAID.

Téllez Kuenzler, Luis, 1994, *La modernización del sector agropecuario y forestal*, FCE, México.

Torres Rojo, Juan Manuel, 2004, "Agricultural performance in Mexico under El Niño southern oscillation events 1960-1999", unpublished draft, División de Economía-Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Villafani, M. y C. González Vega, 2006, "El sector bancario y las finanzas populares mexicanas: retos, oportunidades y amenazas para las organizaciones de microfinanzas", reporte USAID.

Villaseñor, Jesús, s/a, "La función de la banca de desarrollo en el nuevo perfil del sistema financiero", en *El Mercado de Valores*, núm. 12, México.

Warman, A., 2001, *El campo mexicano en el siglo XX*, FCE.

World Bank and International Monetary Fund, 2006, "Financial sector assessment program update. Mexico. Technical note on strategic issues in development bank reform", noviembre 2006.

Yaron, Jacob, Benjamín McDonald, Stephanie Charitonenko, 1998, "Promoting efficient rural financial intermediation", *The World Bank research observer*, vol. 13, núm. 2, agosto.

Yaron, Jacob, 1994, "¿Qué hace exitosa a una institución financiera rural?", en *Estudios Agrarios*, año 3, núm. 7, abril-junio, pp. 73-104, (originalmente publicado en *The World Bank Research Observer*, 1994).

Zepeda, G., 2000, *Transformación agraria: Los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional*, Miguel Ángel Porrúa, CIDAC, México.



## ANEXO ESTADÍSTICO

## CRÉDITO AL SECTOR AGROPECUARIO. TOTAL, BANCA COMERCIAL Y BANCA DE DESARROLLO. CIFRAS EN MILLONES DE PESOS CORRIENTES.

Año	Total	Banca comercial privada	Banca de desarrollo
1955	2,807.2	nd	nd
1956	2,328.8	nd	nd
1957	3,605.3	nd	nd
1958	4,043.3	nd	nd
1959	5,035.6	nd	nd
1960	5,801.4	nd	nd
1961	6,582.8	nd	nd
1962	7,360.7	nd	nd
1963	8,237.0	nd	nd
1964	9,317.9	nd	nd
1965	10,635.3	nd	nd
1966	12,547.4	nd	nd
1967	14,025.6	nd	nd
1968	15,355.9	nd	nd
1969	16,188.0	nd	nd
1970	17,694.6	nd	nd
1971	20,440.7	nd	nd
1972	23,540.4	nd	nd
1973	26,165.7	nd	nd
1974	33,402.9	nd	nd
1975	46,793.2	15,073.6	31,719.6
1976	44,800.1	17,877.7	26,922.4
1977	63,745.3	24,085.8	39,695.5
1978	84,859.2	35,978.1	48,879.1
1979	110,730.2	52,989.0	57,741.2
1980	177,702.6	73,154.8	104,547.8
1981	241,771.0	120,133.0	121,638.0
1982	280,512.0	132,037.0	148,475.0
1983	426,968.0	196,807.0	390,910.0
1984	801,220.0	410,310.0	647,537.0
1985	1,267,009.0	619,472.0	nd
1986	3,507,729.0	nd	nd
1987	9,001,297.0	nd	nd
1988	13,918,195.0	nd	nd
1989	18,859,094.0	nd	nd
1990	22,882,455.0	nd	nd
1991	29,146,876.0	nd	nd
1992	37,136,112.0	nd	nd
1993	42,889.0	30,510.0	10,462.0
1994	56,330.0	39,779.0	11,592.0
1995	59,932.0	40,170.0	15,337.0
1996	65,661.0	47,534.0	18,127.0
1997	70,500.0	50,535.0	19,965.0
1998	61,240.0	49,890.0	11,350.0
1999	59,090.0	45,985.0	13,105.0
2000	53,404.0	39,317.0	14,087.0
2001	47,917.0	33,794.0	14,123.0
2002	39,731.0	24,068.2	15,662.8
2003	37,043.2	24,642.7	12,400.5

Fuente: Banco de México, Informes anuales.

**FIRA. ACTIVOS Y PATRIMONIO PROPIO.**  
**CIFRAS EN MILLONES DE PESOS CORRIENTES.**

Año	Activos	Patrimonio propio
1970	nd	191.90
1971	3,105.80	192.62
1972	3,538.10	244.01
1973	4,160.90	287.15
1974	7,226.70	354.85
1975	8,627.90	470.64
1976	11,747.30	607.18
1977	17,681.20	763.00
1978	26,351.80	1,000.00
1979	38,705.70	1,200.00
1980	51,059.60	16,775.30
1981	74,970.30	17,866.00
1982	140,379.50	20,066.20
1983	132,694.00	23,415.50
1984	333,830.80	65,595.80
1985	639,429.60	165,580.60
1986	1,340,668.20	409,211.80
1987	2,584,908.30	847,203.10
1988	4,111,136.10	1,852,806.00
1989	6,074,773.70	2,670,768.80
1990	9,049,841.00	3,324,660.70
1991	11,308,294.60	2,849,956.00
1992	14,788,308.50	3,485,110.90
1993	19,745.40	4,429.10
1994	32,683.10	5,469.70
1995	49,270.10	9,992.70
1996	65,446.30	1,538.10
1997	78,862.50	20,590.40
1998	97,991.30	28,694.00
1999	113,314.10	38,036.10
2000	98,657.50	22,101.90
2001	103,364.30	27,282.60
2002	105,248.10	33,287.20

Fuente: Informes Anuales, FIRA.

**FIRA. CRÉDITO TOTAL DESCONTADO.**  
**CIFRAS EN MILLONES DE PESOS CORRIENTES.**

Año	Total descontado
1956	4.50
1957	33.80
1958	64.70
1959	84.00
1960	202.20
1961	262.00
1962	285.10
1963	290.20
1964	432.40
1965	710.00
1966	1,057.60
1967	1,270.10
1968	1,520.30
1969	1,717.10
1970	2,068.70
1971	1,513.00
1972	1,518.00
1973	2,388.90
1974	4,019.20
1975	4,507.90
1976	6,960.30
1977	15,266.50
1978	18,519.30
1979	26,659.00
1980	43,656.77
1981	63,241.69
1982	70,890.80
1983	122,305.00
1984	224,488.00
1985	400,765.90
1986	541,044.70
1987	1,238,539.10
1988	2,688,521.50
1989	3,741,220.00
1990	5,664,655.00
1991	8,280,435.00
1992	10,391,940.00
1993	12,777.80
1994	14,000.00
1995	14,659.40
1996	15,500.30
1997	16,023.60
1998	16,233.50
1999	20,927.20
2000	25,877.00
2001	26,664.20
2002	31,661.60

Fuente: Informes Anuales, FIRA.

**FIRA. CRÉDITO A GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA.**  
**CIFRAS EN MILLONES DE PESOS CORRIENTES.**

Año	Crédito ganadería	Crédito agricultura	Crédito pesca
1968	494.63	589.19	na
1969	544.05	648.88	na
1970	816.96	542.20	na
1971	887.44	514.20	na
1972	757.00	636.30	na
1973	1,208.70	980.90	na
1974	2,030.30	1,518.90	na
1975	2,090.00	1,889.90	na
1976	2,803.30	3,196.90	na
1977	4,095.70	5,423.40	na
1978	6,481.70	8,852.30	na
1979	8,497.00	13,676.00	na
1980	11,223.20	20,405.80	na
1981	14,334.00	26,308.50	na
1982	23,400.00	31,420.60	na
1983	43,966.70	55,998.30	na
1984	83,428.00	109,811.00	na
1985	148,117.00	198,299.00	na
1986	158,017.70	251,300.00	na
1987	340,135.00	582,885.10	na
1988	749,438.40	1,279,163.50	158,351.90
1989	1,412,700.00	1,629,400.00	65,371.00
1990	2,440,400.00	2,511,000.00	125,544.00
1991	3,963,800.00	3,378,500.00	185,635.00
1992	4,910,953.00	4,300,706.00	220,751.00
1993	5,492.40	5,424.40	296.90
1994	6,136.00	5,932.00	325.00
1995	5,480.00	6,710.40	344.50
1996	4,179.90	8,191.40	392.40
1997	2,935.30	9,064.50	514.60
1998	3,033.10	11,968.50	579.10
1999	4,074.70	15,050.00	1,023.40
2000	5,046.10	18,134.00	1,358.90
2001	5,748.40	17,023.40	1,348.20
2002	8,902.10	18,315.80	1,583.70

Fuente: Informes Anuales, FIRA.

## FIRA. GARANTÍAS Y REEMBOLSOS A LA ASISTENCIA TÉCNICA.

CIFRAS EN MILLONES DE PESOS CORRIENTES.

Año	Garantías	Reembolsos a la asistencia técnica
1973	96.93	na
1974	154.06	na
1975	689.50	na
1976	781.25	31.84
1977	1,041.22	91.62
1978	1,802.53	96.37
1979	2,493.50	158.02
1980	3,944.00	112.40
1981	7,835.10	430.10
1982	7,844.80	628.30
1983	54,007.80	897.90
1984	84,088.80	1,999.90
1985	140,877.90	3,796.00
1986	185,297.90	5,873.20
1987	505,359.50	9,042.00
1988	862,423.00	33,903.80
1989	1,120,156.00	27,284.00
1990	880,330.00	51,582.00
1991	1,534,023.00	54,913.00
1992	915,191.00	47,568.00
1993	1,004.03	53.30
1994	3,351.53	125.59
1995	2,825.94	74.06
1996	3,131.38	122.70
1997	3,422.95	176.50
1998	2,806.00	227.83
1999	2,749.80	na
2000	5,460.00	na
2001	7,316.70	na
2002	9,555.20	na

Fuente: Informes Anuales, FIRA.

