

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

MÉXICO

**SEGUNDO PROGRAMA PARA EL FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS DE
INVERSIÓN Y RECONVERSIÓN PRODUCTIVA EN EL SECTOR RURAL**

(ME-L1190)

LÍNEA DE CRÉDITO CONDICIONAL PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN

(ME-X1021)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: José Juan Gomes Lorenzo (IFD/CMF), Jefe de Equipo; Agustina Calatayud (IFD/CMF), Jefa de Equipo Alternativa; Ramón Guzmán, Gloria Lugo, Alejandro Támara y Cecilia Bernedo (IFD/CMF); Leticia Riquelme (CMF/CME); Cesar Bustamante (RND/CME); Víctor Escala, Germán Zappani y Rafael Martín Flores Terrazas (FMP/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

RESUMEN DEL PROYECTO.....	1
I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A. Antecedentes, Problemática y Justificación	2
B. Objetivos, Componentes y Costo.....	12
C. Indicadores Claves de Resultados.....	14
II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	15
A. Instrumentos de Financiamiento	15
B. Riesgos Ambientales y Sociales	15
C. Riesgos Fiduciarios	15
D. Otros Riesgos del Proyecto	16
III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....	16
A. Resumen de los Arreglos de Implementación	16
B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados.....	18

ANEXOS

- Anexo I Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
- Anexo II Matriz de Resultados
- Anexo III Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS

REQUERIDOS

1. [Plan de Monitoreo y Evaluación](#)
2. [Informe de Gestión Ambiental y Social \(IGAS\)](#)

OPCIONALES

1. [Análisis Económico del Proyecto](#)
2. [Análisis de Demanda por Crédito de FIRA](#)
3. [Reglamento Operativo \(Borrador\)](#)

ABREVIATURAS	
BANSEFI	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCLIP	Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión
CFI	Corporación Financiera Internacional
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CO	Capital Ordinario
CT	Cooperación Técnica
EFA	Estados Financieros Auditados
FEFA	Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios
FEGA	Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios
FEM	Foro Económico Mundial
FFF	Facilidad de Financiamiento Flexible
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FMI	Fondo Monetario Internacional
FN	Financiera Nacional
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FONDO	Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura
FOPESCA	Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras
FSAP	Programa de Evaluación del Sector Financiero (por sus siglas en inglés)
FUNDEF	Fundación de Estudios Financieros
IF	Instituciones Financieras
IGAS	Informe de Gestión Ambiental y Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática
ITP	Informe de Terminación del Proyecto
MiPyME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
NAFINSA	Nacional Financiera, S.N.C.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OE	Organismo Ejecutor
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión del BID
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PSDAP	Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero
PTF	Productividad Total de los Factores
PyME	Pequeña y Mediana Empresa
RO	Reglamento Operativo
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SCIAN	Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte
SECI	Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional
SPF	Filtro de Política de Salvaguardias
VRP	Valor Real de la Producción

RESUMEN DEL PROYECTO
MÉXICO
SEGUNDO PROGRAMA PARA EL FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS DE INVERSIÓN Y
RECONVERSIÓN PRODUCTIVA EN EL SECTOR RURAL (ME-L1190)
LÍNEA DE CRÉDITO CONDICIONAL PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN (ME-X1021)

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario: Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo (BANSEFI)			Facilidad de Financiamiento Flexible^(a)	
			Plazo de amortización:	25 años
Garante: Estados Unidos Mexicanos			VPP original:	15,25 años
Organismo Ejecutor: Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA)			Período de desembolso:	48 meses
			Período de gracia:	5,5 años
Fuente	Monto (US\$)	%	Comisión de inspección y vigilancia:	^(b)
BID (CO):	50.000.000	100	Tasa de interés:	Basada en LIBOR
			Comisión de crédito:	^(b)
Total BID:	50.000.000	100	Moneda de aprobación:	Dólares estadounidenses con cargo al Capital Ordinario
Esquema del Proyecto				
<p>Objetivo del proyecto/descripción: El objetivo del segundo programa bajo la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) ME-X1021 es contribuir a elevar la productividad del ámbito rural mexicano mediante la financiación de proyectos de inversión, reconversión productiva y desarrollo empresarial y exportador. Con dicho fin, se canalizarán recursos crediticios de mediano y largo plazo, a través de la red de intermediarios financieros de FIRA, para que empresas, particularmente la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MiPyME), de los sectores agroindustrial, comercio y servicios conexos al ámbito rural, puedan llevar a cabo sus proyectos de inversión y reconversión productiva y desarrollo empresarial y exportador.</p> <p>El objetivo de la CCLIP es promover inversiones privadas en proyectos de inversión, reconversión productiva y desarrollo empresarial y exportador que incrementen la productividad o promuevan un uso más eficiente de recursos naturales, principalmente en el sector rural mexicano, mediante financiamiento de largo plazo, que permita una mayor oferta de crédito para dichas inversiones en condiciones adecuadas.</p>				
<p>Condición contractual especial previa al primer desembolso del financiamiento del segundo programa: el prestatario proporcionará evidencia, a satisfacción del BID, de: (i) la designación formal de los coordinadores del programa en BANSEFI y FIRA; (ii) la entrada en vigor del Reglamento Operativo (RO) acordado con el BID; y (iii) la presentación del contrato negociado entre BANSEFI y el Organismo Ejecutor en el que se establezcan las condiciones del traspaso de recursos financieros y de las obligaciones que correspondan en el contrato de préstamo y en el RO (ver ¶3.8).</p>				
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna				
Alineación Estratégica				
Desafíos^(c):	SI <input type="checkbox"/>	PI <input checked="" type="checkbox"/>	EI <input type="checkbox"/>	
Temas Transversales^(d):	GD <input type="checkbox"/>	CC <input type="checkbox"/>	IC <input type="checkbox"/>	

^(a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF) (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 BID tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

^(b) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del BID, de conformidad con las políticas correspondientes.

^(c) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

^(d) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, Problemática y Justificación

1. Antecedentes

- 1.1 Con la finalidad de promover inversiones privadas en proyectos de inversión, reconversión productiva y desarrollo empresarial, que incrementen la productividad o promuevan un uso más eficiente de recursos naturales, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó en 2014 una Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CLIPP) con el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo (BANSEFI), por US\$300 millones (ME-X1021). El programa propuesto sería el segundo a aprobarse bajo la referida línea.
- 1.2 **Contexto macroeconómico.** Tras la crisis económica de 2009, el Gobierno de México puso en marcha una serie de reformas para incentivar el crecimiento económico y reducir la pobreza. Entre 2010 y 2015, el Producto Interno Bruto (PIB) real de México creció a un promedio del 2,8% anual¹, al tiempo que el país logró avances muy importantes en materia de estabilidad macroeconómica, política monetaria y transparencia fiscal. A pesar de la depreciación del peso, la inflación alcanzó su mínimo histórico en 2015, al cerrar el año en 2,1%, apoyada por la reforma en telecomunicaciones y menores precios de los productos energéticos. Esto ha contribuido a generar ganancias reales en el poder adquisitivo de las familias, permitiendo que la demanda interna fuera el principal motor del crecimiento de la economía en ese año, en un entorno externo desfavorable, caracterizado por la caída en los precios del petróleo² y una débil demanda externa por manufacturas mexicanas. No obstante los avances mencionados, diagnósticos internacionales³ coinciden en afirmar que, a mediano y largo plazo, México enfrenta el desafío de sentar las bases para un crecimiento económico alto y sostenido. Entre 1995 y 2014, el PIB per cápita creció 0,9%, ubicándose por debajo de países como Chile (3,1%), Colombia (2,3%) y Brasil (1,7%); del promedio de América Latina y el Caribe (1,6%) y los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (1,3%); y muy lejos de países como Irlanda (3,7%) y Corea (4%). En este contexto, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 considera necesario complementar las políticas de estabilidad macroeconómicas vigentes con políticas que promuevan el incremento de la productividad y el desarrollo productivo.

¹ Banco Mundial, *World Development Indicators*, 2016.

² Los ingresos fiscales en 2015 sufrieron ante una caída en los precios internacionales del petróleo, cayendo 3,7 puntos porcentuales del PIB por debajo del valor de 2013. Hacia finales de 2015, el precio promedio de la mezcla mexicana de petróleo equivalía tan sólo a un 28,2% del valor registrado al cierre de 2013. Si bien esta caída fue en gran parte compensada por un incremento de tres puntos del PIB en los ingresos tributarios no petroleros (consecuencia de la reforma tributaria y de la reducción en el subsidio a las gasolinas), el gobierno anunció una reducción en el gasto público de cerca de 2% anual en términos reales hasta 2018.

³ OCDE, *Perspectivas OCDE: México – Políticas clave para un desarrollo sostenible*, 2011; Fondo Monetario Internacional (FMI), *Artículo IV*, 2015.

- 1.3 **Crecimiento económico y productividad.** Numerosos diagnósticos⁴ señalan que el mayor desafío para lograr el crecimiento sostenido de la economía mexicana es revertir su baja productividad. Entre 1991 y 2011, la Productividad Total de los Factores (PTF) de la economía disminuyó 0,35% anual⁵. En el mismo período, la PTF de países como Chile y Perú experimentaron un crecimiento de 20% y 4%, respectivamente⁶. A su vez, estudios recientes demuestran que, entre 1991 y 2011, el crecimiento económico de México se debió principalmente a un incremento de los factores de producción, mientras que la contribución de la PTF al crecimiento fue negativa (-0,39%)⁷. La mirada de más largo plazo también confirma esta tendencia: entre 1960 y 2005, la productividad agregada de México retrocedió en alrededor del 40% respecto a la de Estados Unidos, mientras que en Chile se incrementó en un 18% y en países como Panamá y Brasil permaneció prácticamente sin cambios. Ésta es la razón principal por la cual, pese a haber experimentado una acumulación rápida de los factores trabajo y capital, la brecha del PIB por habitante de México se ha ampliado respecto a economías más avanzadas⁸, y por lo que la trayectoria de desarrollo ha sido deficiente en las últimas tres décadas⁹. El rezago de productividad afecta principalmente a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyME), cuya productividad se redujo 6,5% en el decenio 1999-2009, mientras que en las empresas grandes se incrementó en un 6%¹⁰. Esto no es trivial si se considera la importancia de las MiPyME en la estructura económica del país, representando el 99,8% de las empresas, el 72% del empleo privado y el 52% del PIB¹¹.
- 1.4 El ámbito rural¹² no ha estado ajeno a la problemática de productividad que ha aquejado al país como un todo. El crecimiento de las actividades productivas rurales se infiere del comportamiento del Valor Real de la Producción (VRP) del sector primario¹³ y de las industrias de manufacturas alimenticias, y de bebidas y tabaco. Como se desprende del [Cuadro de Productividad Total de los Factores y Contribución al Crecimiento Económico de México](#), en el período 1991-2014, el crecimiento promedio anual de estos sectores fue de 1,8%, -2,36% y -3%, respectivamente, inferiores al -3,01% reportado para la economía en su conjunto. Una de las principales razones que explica los diferenciales de

⁴ Levy, S., *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*, 2008; FMI, *Programa de Evaluación del Sector Financiero (FSAP)*, 2012; FMI, *Artículo IV*, 2015; Foro Económico Mundial (FEM), *The Global Competitiveness Report 2014-2015*.

⁵ Si se toma en cuenta el período 1991-2014, se evidencia que la PTF mexicana decreció 0,33% anual. Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (INEGI), 2016.

⁶ BID, *La Era de la Productividad*, 2010.

⁷ Torre Cepeda, L. y Colunga Ramos, L., *Patterns of Total Factor Productivity Growth in Mexico: 1991-2011*, Banco de México, 2015.

⁸ Ver Daude, C y Fernández-Arias, E., *On the Role of Productivity and Factor Accumulation in Economic Development in Latin America and the Caribbean*, IDB-WP-155, 2010.

⁹ [Haston, G.](#), *Why isn't Mexico Rich?*, *Journal of Economic Literature*, American Economic Association, vol. 48(4), pp. 987-1004, 2010.

¹⁰ McKinsey Global Institute, *A tale of two Mexicos: Growth and prosperity in a two-speed economy*, 2014.

¹¹ *OECD studies on SMEs and Entrepreneurship: Mexico, key issues and policies*, OCDE, 2013.

¹² El ámbito rural se refiere tanto al espacio geográfico cuyos usos económicos son las actividades agropecuarias, forestales y de silvicultura, así como también al conjunto de actividades productivas de los sectores secundario (industrial) y terciario (servicios) que están relacionadas con tales actividades, aún sin estar localizadas en zonas rurales.

¹³ El PIB primario incluye: agricultura, ganadería, forestal, pesca y caza.

desempeño entre sectores y dentro de un mismo sector obedece, en efecto, a diferenciales de productividad¹⁴.

- 1.5 **Productividad, inversión y acceso al financiamiento.** Entre las causas que limitan el incremento de la productividad de la economía mexicana se encuentra el bajo acceso a financiamiento por parte de su sector productivo^{15,16}. La relevancia del acceso al financiamiento y del desarrollo de los sistemas financieros como factor determinante de la dinámica de la productividad ha sido ampliamente documentada en la literatura¹⁷. Esto se produce a través de: (i) fomentar la asignación del ahorro hacia la inversión potencialmente más productiva, mejorando la asignación de factores en la economía; y (ii) posibilitar el financiamiento de las empresas para invertir en tecnologías, proyectos de innovación, capital y acceso a mercados¹⁸.
- 1.6 En el ámbito rural, específicamente, el PND 2013-2018 expone que hay una severa escasez de crédito para proyectos de inversión en equipos que permitan la incorporación de nuevas tecnologías, imponiendo un freno a su productividad y a su desarrollo sostenible¹⁹. Más aun, estudios recientes evidencian que tal escasez es generalizada en el sector y que ello tiene consecuencias importantes en la cantidad de inversiones que se realizan. Asimismo, dichos estudios plantean que la eliminación de tales restricciones incrementaría el número de unidades económicas rurales que invertirían, así como también la magnitud de sus inversiones²⁰.
- 1.7 **La política pública y la banca de desarrollo en México.** Conscientes de los desafíos de baja productividad en el ámbito rural, el gobierno ha promovido políticas públicas orientadas a superarlos. Tales políticas se enmarcan en el PND (2013-2018), la Ley de Productividad y Competitividad, y la labor del Comité Nacional de Productividad, por medio de los cuales se ha identificado al apoyo al sector productivo mediante el incremento del acceso al financiamiento y las capacidades empresariales como elemento crítico para aumentar la productividad del país. De manera específica, ante al limitado acceso al crédito

¹⁴ Meza, F., Pratap, S., y Urrutia, C., Crédito, eficiencia y productividad en la industria manufacturera en México: 2003-2010, Fundación de Estudios Financieros (FUNDEF), 2011. Villalpando, M., *Bank credit and productivity: evidence from Mexican firms*, Banco de Mexico, 2015.

¹⁵ Gobierno de México, *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018*.

¹⁶ Otros factores que limitan el incremento de la PTF en México son: elevados niveles de informalidad; bajo nivel de inversión en capital humano, innovación y desarrollo tecnológico; y excesiva carga regulatoria para las empresas. Gobierno de México, Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018. Ver también Hanson, G., *Why isn't Mexico rich?*, *Journal of Economic Literature* 48(4), 2010; Hernández, E., El crecimiento económico y la productividad en México, 1980-2011, *Economía Informa* 391, 96-102, 2015.

¹⁷ Ver por ejemplo Beck y otros, *Finance and the sources of growth*, *Journal of Financial Economics* 58(12), 261-300, 2000; Arizala y otros, *Financial development and TFP growth: cross-country and industry-level evidence*, *Applied Financial Economics* 23(6), 443-448, 2013; y BID, Marco Sectorial de Respaldo para la Pequeña y Mediana Empresa (PyME) y Acceso y Supervisión Financieros, 2014.

¹⁸ Ver por ejemplo Aghion y otros, Volatility and growth: Credit constraints and the composition of investment, *Journal of Monetary Economics* 57(3), 246-265, 2010.

¹⁹ Ver PND 2013-2018, Poder Ejecutivo Federal, México, 2013, página 82.

²⁰ Ver Love, I. y Sánchez, S., *Credit Constraints and Investment Behaviour in Mexico's Rural Economy*, *The World Bank, Policy Research Working Paper No. 5014*, Agosto 2009; y Mora Rivera, J., González, J. y Mendoza Flores, E., *Determinantes de la Inversión en la Agricultura Mexicana*, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México, Mayo, 2011.

que enfrenta el sector rural para financiar proyectos de inversión, reconversión productiva y desarrollo empresarial y exportador, que le permita apuntalar sus niveles de productividad, el PND y el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero (PSDAP) 2013-2018 convoca a la banca nacional de desarrollo para que, en coordinación con secretarías sectoriales y otros actores públicos relevantes, promuevan el financiamiento de los referidos proyectos en el sector (Objetivo 4.2, Estrategia 4.2.4 y Objetivo 1, Estrategia 1.4, respectivamente).

2. Problemática y Justificación del Programa

- 1.8 Problemas y propósito del segundo programa bajo la CCLIP.** Los bajos niveles de productividad de las unidades económicas que operan en el ámbito rural mexicano suponen un importante desafío para el crecimiento sostenido del sector. Como ya se adelantó, en buena medida ello es debido a bajos niveles de intermediación financiera, que dificultan una adecuada asignación de recursos productivos a sus usos más eficientes y rentables. El programa propuesto apoyará los esfuerzos del gobierno en esta dimensión, atacando los bajos niveles de fondeo a largo plazo que aquejan al sector financiero y que afectan, en particular, a la inversión privada en el ámbito rural.
- 1.9 Bajos niveles de intermediación financiera.** El sistema financiero mexicano adolece de una limitada profundidad financiera. En efecto, al cierre del 2014 el crédito al sector privado como porcentaje del PIB ascendía a tan sólo 31%, frente al 53% en Colombia, 69% en Brasil y 109% en Chile²¹. Más aún, dentro de lo que fue el crédito bancario total a dicha fecha, el crédito a las empresas representaba tan sólo un 6,5% del crédito total y, de esta participación, la participación de las empresas grandes era de un 78%, mientras que la de las pequeñas era de tan sólo un 22%²². En este contexto, no es extraño que las empresas identifiquen el acceso al financiamiento como uno de los factores más problemáticos para realizar negocios en México²³. Según datos recientes²⁴, el 52,4% de las empresas encuestadas señalaron que las condiciones de acceso y costo del crédito bancario es una limitante para la operación de sus empresas.
- 1.10** Además de ser escaso, el financiamiento para el sector productivo es de corto plazo. En efecto, el vencimiento promedio de la mayoría de los créditos es relativamente corto debido al hecho de que los depósitos de la banca se concentran en instrumentos de muy corto plazo²⁵. Para diciembre de 2015, casi

²¹ Banco Mundial, *World Development Indicators*, 2016.

²² Sin embargo, hay que destacar que entre 2009 y 2014, la participación del crédito a las empresas dentro del crédito bancario total y la participación de las MiPyME dentro del crédito bancario a empresas aumentó, pasando en dicho período de 5% a 6,5% y de 15,8% a 22%, respectivamente. Ver: Reporte sobre las Condiciones de Competencia en el Otorgamiento de Crédito a las Pequeñas y Medianas Empresas (PyME), Banco de México, Abril 2015, Tabla 11, pág. 27.

²³ Foro Económico Mundial, *Informe de Competitividad Global*, 2015-2016.

²⁴ Banco de México, Encuesta sobre Evolución Trimestral del Financiamiento a las Empresas, 2015.

²⁵ El vencimiento promedio de un préstamo en el sistema es de unos dos años y medio, según estimaciones del Equipo de Proyecto, a partir de informaciones del Reporte sobre las Condiciones de Competencia en el Otorgamiento de Crédito a las PyME, Banco de México, Abril 2015, Tabla 11, pág. 31.

el 69% de sus depósitos eran de exigibilidad inmediata²⁶, limitando las posibilidades de la banca²⁷ de ofrecer suficiente crédito a plazos consistentes con los flujos de caja de muchos proyectos de inversión de productores y empresas²⁸.

1.11 La problemática de las MiPyME. El acceso a financiamiento se encuentra especialmente restringido para las MiPyME. Tan sólo un tercio de estas empresas accede a financiamiento y, cuando lo hace, es principalmente de corto plazo. En efecto, el porcentaje de MiPyME que tiene acceso a financiamiento para inversión (16,5%) se encuentra muy por debajo de la media de la región (30%) y la media mundial (25%)²⁹. El limitado acceso a financiamiento de mediano y largo plazo obstaculiza fuertemente la capacidad de invertir en proyectos que les permitan aumentar su productividad³⁰. Aunado a facilitar la disponibilidad de capital de trabajo para la compra de insumos, el financiamiento oportuno y en condiciones adecuadas permite realizar inversiones en la adopción de nuevas tecnologías, equipamiento e infraestructura, facilitando la expansión de la capacidad productiva, la reducción en los costos de operación y una mayor rentabilidad de las unidades productivas. Entre los factores que explican la restricción de financiamiento a este segmento de empresas se encuentran: (i) la ausencia de historiales de comportamiento; (ii) los menores niveles de capitalización y capacidad de ofrecer colateral; y (iii) los altos costos fijos de la intermediación y la regulación prudencial, que desincentivan a las entidades financieras de atender este segmento^{31, 32}.

1.12 Intermediación financiera de firmas vinculadas al ámbito rural. En el ámbito rural, a los factores previamente aludidos, se suman la inherente asimetría

²⁶ Estimaciones del Equipo de Proyecto basadas en datos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), 2016.

²⁷ La transformación de plazos es una de las tareas inherentes del sistema financiero, pero la extrema concentración de los depósitos a plazos muy cortos dificultan severamente dicha transformación.

²⁸ Por ejemplo, de acuerdo con una encuesta de la Corporación Financiera Internacional (CFI) a 86 instituciones financieras, las financieras especializadas y bancos pequeños, que representan un nicho relevante para atender MiPyME con proyectos que requieren un plazo largo de repago, manifestaron la necesidad de conseguir fondeo que calce con los plazos de los créditos otorgados a los referidos proyectos. Ver: Reporte Final del Estudio de Mercado del Financiamiento de Energías Sostenibles en México, CFI, Octubre 2012, pág. 28.

²⁹ Banco Mundial, *Enterprise Surveys*, 2010.

³⁰ Evaluaciones de impacto de programas que aliviaron las restricciones de financiamiento para este segmento de empresas dan cuenta de los beneficios en materia de productividad. En Colombia, Eslava y otros (2012) mostraron que las empresas que habían sido beneficiarias de los recursos de crédito de Bancóldex habían obtenido un crecimiento de la producción, el empleo y la productividad superiores a 34%, 19% y 22% respectivamente. Arraíz y otros (2010) evaluaron el “Fondo Nacional de Garantías de Colombia” y estimaron que la intervención había tenido un impacto positivo sobre el tamaño de las empresas participantes, tanto en términos de empleo como del porcentaje de la producción exportada. Bonilla y Cancino (2011) evaluaron el impacto del “Programa de Capital Semilla” en Chile y evidenciaron que las empresas participantes habían incrementado su volumen de ventas y número de empleados. Machado y otros (2010) encontraron que las empresas que habían participado en el Programa “Tarjeta BNDES” en Brasil habían incrementado el número de empleados en 10%.

³¹ BID, Marco Sectorial de Respaldo para PyME y Acceso y Supervisión Financieros, 2014.

³² A través de los programas 2993/OC-ME y ME-L1186, el BID está apoyando a México en el proceso de reforma regulatoria para mejorar el marco institucional de apoyo a la productividad, el ambiente de negocios en México, y el acceso a financiamiento por parte de las MiPyME mexicanas.

informativa en estos mercados, los altos costos de transacción³³, la menor disponibilidad de colateral y las limitadas capacidades técnicas, administrativas y de gestión empresarial de productores y empresas, limitando esto último sus posibilidades de estructurar proyectos de inversión técnicamente sólidos y bancables. Dada la severidad de estos problemas en el ámbito rural, la intermediación es particularmente baja y a plazos relativamente cortos. Evidencia sobre esta problemática, particularmente para el caso de crédito de inversión, se encuentra en el Informe del Grupo Inter-Agencial de Desarrollo Rural en México. En dicho informe, por ejemplo, se indica que “el problema se manifiesta en que de los \$1.800 millones de pesos mexicanos (aproximadamente US\$144 millones) colocados en el primer trimestre de 2010, sólo un 2% se puso en el sector agropecuario, y de este monto un 86% corresponde a financiamiento de corto plazo³⁴.”

- 1.13 Evidencia sobre esta problemática ha sido reportada también en el sector agroindustrial^{35, 36}. De acuerdo con datos del Censo Económico, en 2014 había 153.578 empresas en este sector, de las cuales el 99% (153.024 empresas) eran MiPyME. Tan sólo 16% de estas MiPyME reportaba tener acceso a financiamiento³⁷ (frente al 46% de las MiPyME en la industria de la confección, 50% en la industria petroquímica y 78% en la industria metalmecánica), mientras que el 70% utilizaba recursos internos para financiar inversiones³⁸. Por su parte, el colateral requerido para obtener un préstamo por parte de las empresas agroindustriales ascendía al 250% del valor del préstamo, frente a valores menores requeridos para la industria metalmecánica (172%), de la confección (174%) y de mobiliario (176%)³⁹. Entre otros factores, el escaso acceso al financiamiento del sector limita su posibilidad de incrementar sus niveles de productividad. Datos de Banco Mundial estiman que hacia 2010 el sector perdía 5% de su productividad, mientras que en países como Brasil y Perú, ésta se incrementaba en 16% y 8%, respectivamente⁴⁰. Este dato no es menor si se tiene en cuenta que el sector agroindustrial representa el 40% de las empresas y el 20% del empleo del sector manufacturero⁴¹. Asimismo, actúa como fuerza tractora del sector agropecuario mexicano, con los 6 millones de personas empleadas por este último y los 24 millones de personas que viven en zonas rurales y se relacionan de manera indirecta con el mismo. El 65% de estas personas vive en condiciones de pobreza.

³³ Los costos de transacción suelen ser mayores que en otros sectores debido a: (i) los mayores riesgos climatológicos, de comercialización, de concentración de riesgo por actividad y zonas geográficas, y la falta de instrumentos para gestionarlos; (ii) las mayores limitaciones en términos de colateral y su ejecución, ya sea por falta de capital o por el carácter de la tenencia de tierra; y (iii) la dispersión geográfica y escalas pequeñas.

³⁴ Análisis de los Problemas de Desarrollo del Medio Rural de México, Informe de la Reunión de Expertos, CEPAL-FAO-IICA, Julio 2010, página 13.

³⁵ Se refiere a empresas que operan en la industria alimentaria (subsector 311 del Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte – SCIAN) y la industria de las bebidas y del tabaco (subsector 312 del SCIAN).

³⁶ Meza, F., Pratap, S., y Urrutia, C., *Crédito, eficiencia y productividad en la industria manufacturera en México: 2003-2010*, FUNDEF, 2011.

³⁷ INEGI, Censo Económico, 2014.

³⁸ Banco Mundial, *Enterprise Surveys*, 2010.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ INEGI, Censo Económico, 2014.

- 1.14 El efecto tractor que la agroindustria puede tener sobre el sector agropecuario mexicano se explica por la existencia de cadenas de valor, mecanismo a través del cual se organizan las actividades productivas⁴². En efecto, una de las grandes tendencias mundiales de los agro-negocios es la conformación de tales cadenas, buscando una mayor vinculación de la producción primaria con los mercados⁴³. Dado que en una cadena de valor las empresas dependen unas de otras, es importante contar con un buen desempeño no sólo de los eslabones proveedores de materias primas agrícolas (sector agropecuario) sino también de los eslabones industriales, de comercialización y de servicios que componen la cadena de valor agrícola. Para ello, es crucial asegurar el acceso al financiamiento de las empresas que participan en tales eslabones. Sin embargo, así como la falta de acceso al financiamiento afecta el desempeño de los eslabones primarios de la cadena⁴⁴, también constituye una barrera para el desempeño de las empresas —particularmente MiPyME— que forman parte de los eslabones subsiguientes. En efecto, estudios focalizados en las cadenas de valor agrícolas en México demuestran que la falta de acceso a financiamiento de mediano y largo plazo por parte de las empresas que participan en los eslabones de industrialización, comercialización y servicios conexos al ámbito rural, constituye un obstáculo importante para que tales empresas puedan realizar las inversiones en infraestructura y tecnología que les permitan mejorar su productividad⁴⁵. Conscientes de estos obstáculos, el Gobierno de México ha puesto en marcha diferentes programas⁴⁶ para fortalecer el desempeño de las

⁴² La cadena de valor comprende al conjunto de actividades que abarca desde el diseño de un producto o servicio hasta su entrega o prestación a los consumidores finales (Calatayud, A. y Ketterer, J.A., “Gestión Integral de Riesgos para Cadenas de Valor”, Nota Técnica 922, Banco Interamericano de Desarrollo, 2016).

⁴³ FIRA, “Mapeo de Redes de Agronegocios”, Boletín Informativo 21, 2014.

⁴⁴ El valor del financiamiento para el sector primario al cierre de 2014 fue, en términos reales, prácticamente idéntico al valor de 2000. De acuerdo con la Encuesta Nacional Agropecuaria, en el año 2014 sólo el 10,4% de las unidades de producción había accedido a crédito, evidenciando una brecha de financiamiento de más de 1,3 millones de unidades económicas rurales. Cabe destacar la baja participación del sector privado en el financiamiento. Al cierre de 2012, la participación de la banca privada era del 37%, frente al 45% de 2000, mientras que la banca de desarrollo había cubierto el porcentaje restante. Para mayores detalles sobre la situación del acceso al financiamiento en el sector primario en México. Ver: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), *Diagnóstico del sector rural y pesquero*, 2012; e INEGI, *Encuesta Nacional Agropecuaria*, 2012 y 2014. El BID se encuentra apoyando el incremento del acceso al financiamiento para el sector primario mexicano a través de la CLIPP [3302/OC-ME](#), con la Financiera Nacional de Desarrollo, por US\$1.000 millones. El objetivo es contribuir a elevar la productividad del sector primario mediante un mayor acceso a financiamiento por parte de unidades económicas rurales.

⁴⁵ Fondo Multilateral de Inversiones, *Financiamiento de Cadenas de Valor Agrícola en América Latina: Barreras y Oportunidades en México, Perú y Honduras*, Washington, DC: Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), 2014; FIRA, “Mapeo de Redes de Agronegocios”, Boletín Informativo 21, 2014.

⁴⁶ Por ejemplo, el “Programa de Cadenas Productivas” de Nacional Financiera, S.N.C. (NAFINSA) promueve el acceso y fortalecimiento de cadenas productivas, mediante un servicio de *factoring* para reducir las restricciones de liquidez de los pequeños proveedores (con menor colateral e historial crediticio). El programa cuenta con una infraestructura tecnológica para facilitar la coordinación, la capacitación a las empresas participantes y la re-financiación de las entidades financieras participantes como entidad de segundo piso. Por su parte, FIRA provee financiamiento y asistencia técnica a proveedores de empresas tractoras en el sector agroindustrial y está realizando mapeos de cadenas de valor agrícolas para diseñar productos de financiamiento integral para atender a las necesidades de los diferentes actores de las cadenas. El BID, con recursos de cooperación técnica no reembolsable (ATN/OC-15556-RG), apoyará a FIRA en la realización de mapeos de dos cadenas de valor adicionales, a partir de lo cual se diseñará una estrategia de gestión integral de riesgos para cada cadena, incluyendo la estructuración de productos de financiamientos integrales para cada cadena. Para mayor información sobre las estrategias de gestión integral de riesgos para cadenas de

cadenas de valor agrícolas, facilitando el acceso a financiamiento no sólo a los productores agropecuarios, sino también a los eslabones de industrialización, comercialización y servicios conexos, como mecanismo para incrementar la inversión y mejorar la productividad de tales empresas.

- 1.15 **La estrategia de sector en el país.** Consciente de la importancia estratégica del sector agrícola y de las cadenas de valor agroindustriales, el Gobierno de México, a través del PND, ha planteado la necesidad de promover la productividad y la competitividad de los mismos, a los efectos de garantizar la seguridad alimentaria del país e incidir sobre el desarrollo regional y la pobreza. Como parte de este impulso, el PND y la Reforma Financiera de 2013⁴⁷ buscan robustecer el rol de la Banca de Desarrollo como palanca de crecimiento, promoviendo su participación en el sector agrícola y agroindustrial, en donde se justifica su intervención para corregir fallas de mercado u otros factores restrictivos del crédito⁴⁸. En este contexto, Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA)⁴⁹ ha venido cumpliendo un rol importante en la canalización de recursos hacia el sector. FIRA tiene como misión proveer financiamiento integral al sector agrícola y agroindustrial, con la finalidad de elevar su productividad y el nivel de vida de la población por ellos empleados, desde una perspectiva de desarrollo regional, sustentabilidad ambiental y equidad de género. En su calidad de intermediario financiero público de segundo piso, FIRA otorga financiamiento al sector a través de los intermediarios financieros registrados y autorizados para operar recursos de la institución. En el período 2007-2014 su cartera tuvo un crecimiento real acumulado del 39%, atendiendo al 9% del total de las unidades productivas del sector y al 40% de los productores con capacidad de pago (aquellos con ingresos superiores a la línea de pobreza). En 2015, el saldo total de financiamiento apoyado por FIRA ascendió a 118.308,5 millones de pesos mexicanos (alrededor de US\$6.500 millones), monto 20,1% superior a lo observado en 2014, en términos reales, y representando el 102% de la meta anual programada (116.100 millones de pesos mexicanos, aproximadamente US\$6.400 millones).
- 1.16 **El rol de FIRA en el financiamiento de mediano y largo plazo para los sectores agroindustrial, comercialización y servicios conexos a la agricultura.** Dentro de las actividades elegibles de financiarse con recursos de FIRA, se encuentran las agroindustriales, comercialización y producción y provisión de bienes, insumos y servicios. Las actividades agroindustriales comprenden el manejo, beneficio, acondicionamiento, conservación, transformación o almacenamiento de los productos de origen nacional derivados del sector agropecuario, forestal o pesquero. Las actividades de comercialización se refieren al mayoreo de productos de origen nacional, del

valor impulsada por el BID, ver Calatayud, A. y Ketterer, J.A., "Gestión Integral de Riesgos para Cadenas de Valor", Nota Técnica 922, Banco Interamericano de Desarrollo, 2016.

⁴⁷ Ver [Reforma Financiera, Secretaría de Hacienda y Crédito Público](#).

⁴⁸ BID, *Bancos públicos de desarrollo: ¿hacia un nuevo paradigma?*, División de Mercados de Capital e Instituciones Financieras, Sector de Instituciones para el Desarrollo, 2013.

⁴⁹ FIRA está integrado por cuatro fideicomisos, los cuales son entidades de la Administración Pública Federal: Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO); Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA); Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA); Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA).

sector agropecuario, forestal, pesquero y los derivados de la actividad agroindustrial elegible. Finalmente, también se incluye la producción y provisión de bienes de capital, insumos y servicios para las actividades agropecuaria, agroindustrial y de comercialización. De acuerdo con datos de FIRA a diciembre de 2015, el crédito refaccionario (para inversión) de largo plazo (mayor a 30 meses) para empresas de los sectores agroindustrial, de comercialización y de servicios representaba el 48% de la cartera de largo plazo para empresas⁵⁰, ascendiendo a 9.367 millones de pesos mexicanos. El crédito a este segmento se había incrementado en cuatro puntos porcentuales respecto al año anterior. Las inversiones financiadas a partir de tales créditos pueden clasificarse en tres categorías: (i) adquisición de maquinarias y equipos de proceso, transporte, y almacenamiento; (ii) reparación y/o rehabilitación de plantas industriales, bodegas o almacenes; y (iii) modernización de plantas generadoras de electricidad. FIRA ha canalizado estos recursos a través de intermediarios financieros bancarios, entre los cuales se encuentran 20 bancos comerciales y la Financiera Nacional de Desarrollo, así como también 67 intermediarios financieros no bancarios⁵¹.

- 1.17 **La CLIPP ME-X1021.** La operación propuesta es la segunda a aprobarse bajo la CLIPP aprobada en 2014 para BANSEFI, por US\$300 millones (ME-X1021). El objetivo de la CLIPP es promover inversiones privadas en proyectos de inversión, reconversión productiva y desarrollo empresarial y exportador que incrementen la productividad o promuevan un uso más eficiente de recursos naturales, principalmente en el sector rural mexicano, mediante financiamiento de largo plazo que permita una mayor oferta de crédito para dichas inversiones en condiciones adecuadas. La primera operación dentro de la CCLIP (Primer Programa para el Financiamiento de Proyectos de Inversión y Reconversión Productiva del Sector Rural, [3335/OC-ME-1](#), por US\$50 millones), también aprobada en 2014, tenía como objetivo promover un uso más racional de los recursos naturales, tanto por parte de productores como de empresas agroindustriales. Los recursos de dicha operación han sido desembolsados en su totalidad⁵² y el desempeño de FIRA como Organismo Ejecutor (OE) ha sido satisfactorio.

⁵⁰ El restante 52% correspondía a créditos a empresas que operaban en el sector primario.

⁵¹ FIRA, datos de cartera, 2016.

⁵² Se realizó un anticipo por la totalidad del monto de dicha operación, de la cual al momento se ha justificado el 80% de los recursos. En base a los proyectos justificados del componente de tecnificación de riegos, se financiaron 494 proyectos, o sea 106 proyectos más que la meta original para ese sub-componente (388 proyectos). Asimismo, cabe destacar que la participación del apoyo gubernamental proveniente de SAGARPA disminuyó de una estimación inicial de 43% del monto total de cada proyecto, a 21% (debido fundamentalmente a recortes fiscales que tuvo que imponer el gobierno ante la caída de sus ingresos), haciendo más eficiente el uso de dicho recurso. Esta caída de la participación de los recursos públicos en cada proyecto fue parcialmente compensada por un aumento de las aportaciones de capital hechas por los propios beneficiarios y por una mayor participación de crédito otorgado a los beneficiarios con recursos del programa. Si dos de los objetivos de cualquier programa público son maximizar la eficiencia en el uso de recursos concesionales y aumentar el apalancamiento privado de inversiones, el componente de tecnificación de riegos del programa ha cumplido cabalmente con ambos objetivos. La evaluación de impacto del sub-componente de tecnificación de riego está a punto de arrancar. Con relación al componente de eficiencia energética, FIRA ya desarrolló los instrumentos necesarios para estructurar la demanda de financiamiento para este tipo de proyectos, con lo que se espera que en breve se comience a generar una cartera de préstamos en proyectos de eficiencia energética en el sector agroindustrial.

- 1.18 **Experiencia del BID y coordinación con otros programas.** El BID ha acumulado experiencia en el sector financiero mexicano a partir de las múltiples y diversas operaciones que ha desarrollado con diversas Instituciones Financiera (IF) públicas. El BID ha estructurado dos operaciones de financiamiento dirigidas al combate a la marginación productiva rural ([2656/OC-ME](#) y [2838/SX-ME](#)) con la Financiera Nacional (FN), entidad financiera pública de primer piso. Adicionalmente, el BID ha estructurado una operación con esta misma entidad (programa [3302/OC-ME](#)) para contribuir a elevar la productividad del sector primario, mediante un mayor acceso a financiamiento por parte de unidades económicas rurales. La operación propuesta es complementaria a la 3302/OC-ME en el sentido que permite mejorar la oferta de financiamiento para las empresas, particularmente MiPyME, de los sectores de la agroindustria, comercio y servicios, conectadas al sector primario a través de cadenas de valor agroindustriales. Por su parte, el BID ya posee una trayectoria de trabajo con BANSEFI y FIRA, habiendo estructurado y desembolsado la primera operación dentro de la CCLIP [3335/OC-ME \(3335/OC-ME-1\)](#), en la cual también se inserta esta operación. El programa propuesto se complementa con la primera operación dentro de la CLIPP ya que, mientras que en la primera operación el foco era promover un uso más racional de los recursos naturales, tanto por parte de productores como de empresas agroindustriales, en la segunda operación el objetivo perseguido por FIRA es potenciar la productividad de unidades productivas rurales, particularmente empresas vinculadas al sector agroindustriales, comercialización y servicios conexos. Asimismo, el BID ha ejecutado cooperaciones técnicas con FIRA dirigidas a mejorar el financiamiento de empresas vinculadas al sector agroindustrial ([ATN/OC-12718-RG](#), [ATN/FI-13401-RG](#), [ATN/TC-14513-ME](#) y [ATN/TC-14889-ME](#)). La experiencia adquirida será importante para el desarrollo del programa propuesto. Finalmente, el BID también está apoyando a México en el proceso de la reforma regulatoria para mejorar el marco institucional de apoyo a la productividad, el ambiente de negocios en México, y el acceso a financiamiento por parte de las MiPyME mexicanas. Esto se ha realizado a través de los programas [2993/OC-ME](#) y [ME-L1186](#) (este último en preparación) (Programas de la Mejora de la Productividad en México I y II). Dentro de las áreas de focalización de tales programas se encuentran: la mejora de la competencia en el sector bancario; el fortalecimiento de la regulación prudencial; la reforma de la Banca de Desarrollo; el fortalecimiento del mercado de capitales; la mejora en la ejecución de contratos y concursos mercantiles; y la mejora regulatoria y la simplificación de procesos para las empresas.
- 1.19 **Lecciones aprendidas.** Las lecciones aprendidas en México, así como también en otros países, en relación al trabajo con la banca de desarrollo, señalan la importancia de contar con entidades especializadas en la actividad crediticia en el sector rural y sectores conexos, con ventajas en la adquisición y procesamiento de información privada, así como con la posibilidad de combinar diversos servicios financieros y de asistencia técnica que apoyen la rentabilidad del sector y mitiguen sus riesgos. Por su parte, experiencias de trabajo con la banca de desarrollo en la región evidencian que la eficacia de dicha banca para cumplir con su rol es mayor cuando: (i) se le ha asignado una misión y mandato claros; (ii) se orienta hacia esquemas de segundo piso; (iii) complementa el rol de la banca comercial; y (iv) funciona en el marco de normativas claras, de buena calidad y según estándares internacionales que aseguran la

transparencia y fortaleza de su gobierno corporativo. Estas experiencias y buenas prácticas han sido incorporadas en el diseño de la operación propuesta, a través de la selección de FIRA como OE de la operación, entidad cuya misión es proveer financiamiento integral al sector agrícola y agroindustrial, que cuenta con una larga trayectoria de trabajo en el sector, que ha sido evaluada de manera satisfactoria por el BID (ver ¶2.5) y que ha desempeñado un rol también satisfactorio como OE de la primera operación bajo la CLIPP. Una lección aprendida importante de la primera operación bajo la CLIPP y de otras operaciones con la banca de desarrollo en los países de la región se refiere a que la disponibilidad de recursos de financiamiento para inversiones a largo plazo difícilmente puede resolverse en el corto plazo, ya que depende de factores estructurales tales como la preferencia del público por liquidez, las expectativas de los agentes económicos sobre el entorno macroeconómico, y las percepciones de riesgo de los intermediarios financieros. El programa propuesto, así como el que lo precedió, constituyen una fuente transitoria de financiamiento de largo plazo, mientras los referidos factores estructurales se van corrigiendo a través de una sostenida estabilidad macro-financiera que eventualmente incida favorablemente sobre las preferencias y expectativas de los agentes económicos y las instituciones financieras, respectivamente.

- 1.20 **Alineación estratégica.** La operación es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008) y se encuentra alineada con el desafío de desarrollo “Productividad e Innovación”, a través de mejorar el acceso al financiamiento para proyectos que incrementen la productividad de las MiPyME en México. El programa contribuirá al Marco de Resultados Corporativo 2016-2019 (GN-2727-4) ya que aumentará el número de micro/pequeñas/medianas empresas financiadas. Asimismo, la operación está alineada con la Estrategia de País con México 2013-2018 (GN-2749) que, bajo el objetivo general de incrementar la productividad, incluye incrementar el nivel de financiamiento a la economía real mediante intervenciones para apoyar a la banca de desarrollo en programas de promoción del financiamiento. Adicionalmente, la operación está alineada con el objetivo de promover el desarrollo del sector rural. La operación se encuentra incluida en el Informe sobre el Programa de Operaciones de 2016 (GN-2849). Finalmente, es consistente con el Documento de Marco Sectorial de Respaldo para la Pequeña y Mediana Empresa (PyME) y Acceso y Supervisión Financieros (GN-2768-3), el Documento de Marco Sectorial de Agricultura y Gestión de Recursos Naturales (GN-2709-2), y el Documento de Marco Sectorial de Seguridad Alimentaria (GN-2825-3).

B. Objetivos, Componentes y Costo

- 1.21 **Objetivo.** El objetivo del segundo programa bajo la CCLIP ME-X1021 es contribuir a elevar la productividad del ámbito rural mexicano mediante la financiación de proyectos de inversión, reconversión productiva y desarrollo empresarial y exportador. Con dicho fin, se canalizarán recursos crediticios de mediano y largo plazo, a través de la red de intermediarios financieros de FIRA, para que empresas, particularmente la MiPyME, de los sectores agroindustrial,

comercio y servicios conexos al ámbito rural, puedan llevar a cabo sus proyectos de inversión, reconversión productiva y desarrollo empresarial y exportador⁵³.

- 1.22 **Beneficiarios.** Los beneficiarios elegibles son empresas de todos los tamaños que operen en sectores industriales, comerciales y de servicios que atienden a las necesidades de los sectores agropecuario, ganadero, forestal, pesquero y rural en general, que soliciten financiamiento de largo plazo (créditos de al menos 30 meses) para realizar inversiones que redunden en una mejora en su productividad. De acuerdo con la composición de la cartera reciente para créditos de inversión de FIRA y su perfil de clientes para proyectos elegibles, se prevé que la mayoría de las empresas beneficiarias serán MiPyME. En efecto, estas empresas fueron beneficiarias del 68% del número de créditos otorgados por FIRA en 2015.
- 1.23 **Estimación de la demanda.** El rango estimado de demanda insatisfecha de crédito para las empresas agroindustriales, de comercialización y de servicios conexas con el ámbito rural se encuentra en unos US\$17,626 millones (ver [Análisis de Demanda](#)). De esta manera, los recursos facilitados a través de la CCLIP en esta segunda operación contribuirán a satisfacer 0,28% de dichas necesidades. Por tanto, existe un amplio margen para la implementación de la intervención financiada por el programa.
- 1.24 **Componentes y elegibilidad.** Basado en esta estimación de la demanda, el programa tendrá un único componente de crédito por US\$50 millones, para fondar proyectos de inversión y adopción tecnológica. Serán elegibles los proyectos presentados por empresas agroindustriales, de comercialización y de servicios conexas con el ámbito rural, que tengan como objeto realizar inversiones en, por ejemplo: maquinarias y equipos de proceso, transporte y almacenamiento; reparación o rehabilitación de plantas, bodegas y almacenes; modernización de plantas generadoras de electricidad; tratamiento de aguas residuales; y demás inversiones orientadas al incremento de la productividad de los beneficiarios. El monto máximo a financiar se establecerá en el Reglamento Operativo (RO) del programa.
- 1.25 El fondeo proporcionado a través del programa propuesto se complementará con recursos de asistencia técnica y facilidades de garantía gestionados por FIRA para superar las barreras a la demanda de crédito aludidas en los ¶1.11 y ¶1.12. FIRA, con sus 1.134 empleados, 110 oficinas regionales, 5 centros de desarrollo tecnológico, 2.114 técnicos habilitados, 261 despachos calificados y su Programa Especial de Productividad y Competitividad agroalimentaria⁵⁴, ya está apoyando a empresas y productores rurales en la identificación, estructuración, financiamiento y gestión de proyectos de inversión similares a los que busca promover el presente programa. FIRA

⁵³ Unido a las evaluaciones de impacto que han demostrado el beneficio de incrementar el acceso al financiamiento para las empresas a través de programas de política pública (ver nota al pie número 18), la evaluación realizada en 2014 por la Oficina de Evaluación y Supervisión del BID (OVE) sobre los programas del BID de apoyo a las empresas en Brasil ha evidenciado un incremento en las exportaciones y el empleo de tales empresas, una vez aliviadas sus restricciones de financiamiento.

⁵⁴ Ver [Programa Especial de Productividad y Competitividad agroalimentaria](#).

también cuenta con un fondo de garantía (FONAGA)⁵⁵, que ayuda a aliviar las limitaciones de colateral de empresas interesadas en financiar proyectos que promueven aumentos de productividad y competitividad.

- 1.26 Dado el desafío que supone el financiamiento de cadenas de valor, el BID, a través de una Cooperación Técnica (CT) regional no reembolsable (RG-T2714, ATN/OC-15556-RG), se espera que apoye a FIRA en el diseño de estrategias de gestión de riesgos que viabilicen el financiamiento de dos cadenas de valor identificadas como prioritarias por la identidad. Demás está decir que aquellas empresas que conformen las cadenas de valor que terminaran siendo apoyadas por la referida CT, y requirieran financiamiento, podrían beneficiarse del fondeo que brinda el programa propuesto, a los efectos de financiar en plazos adecuados proyectos de inversión, reconversión productiva y desarrollo empresarial y exportador.

C. Indicadores Claves de Resultados

- 1.27 El resultado del programa es aumentar las inversiones productivas de las empresas, principalmente MiPyME, en los sectores agroindustria, de comercialización y de servicios conexos con el ámbito rural. Esto se logrará a través del financiamiento de las empresas para que realicen tales inversiones. Conforme al objetivo del programa, a nivel de impacto se espera incrementar la productividad de las empresas que han recibido financiamiento con recursos del programa, así como contribuir a elevar la productividad del ámbito rural mexicano (ver [Anexo II](#)).
- 1.28 El [Análisis Costo-Beneficio](#) identifica los flujos diferenciales de ingresos y egresos generados en emprendimientos típicos implementados con créditos financiados por el programa, con base a la información provista por FIRA. Una vez descontados los flujos restantes a la tasa comúnmente utilizada para los proyectos del BID (12%), el Valor Presente Neto se mantuvo positivo para un amplio rango de variaciones en los parámetros relevantes. La caracterización de los beneficiarios típicos se ha hecho en base a información administrativa de FIRA basada en clientes existentes y teniendo en cuenta la demanda esperada de los mismo que resulta en una composición particular (indicada en el análisis económico). La información es extraída de casos reales en la cartera de FIRA y requiere muy pocos supuestos que tienen un impacto menor tal como muestran las sensibilizaciones. En particular, como ejemplo, las ganancias de productividad esperadas fueron computadas por técnicos de FIRA y se corroboró que las mismas están claramente en línea con cómputos de estudios independientes. Más aún, como se muestra, el grueso del resultado económico no descansa crucialmente en dichas ganancias sino en la expansión de la producción (aunque debe estar claro que existen ganancias de productividad). Además de esta, se realizaron otras sensibilizaciones que identifican los componentes más significativos y que muestran que el programa es robusto a escenarios negativos, no catastróficos.

⁵⁵ *Garantías para el desarrollo sostenible de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural*, FIRA, disponible en la página de Internet de [FONAGA](#).

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de Financiamiento

- 2.1 El segundo programa bajo la CCLIP cumple con los criterios de elegibilidad para operaciones individuales de préstamo bajo las CLIPP (GN-2246-4), a saber: la operación está contemplada en los sectores y componentes de la CLIPP; está incluida en el programa de país; y tiene el mismo OE que en la primera operación bajo la CLIPP, el cual mantiene su desempeño satisfactorio. Asimismo, la primera operación ha tenido un desempeño satisfactorio, habiéndose desembolsado en su totalidad y habiéndose cumplido hasta la fecha con todas las condiciones contractuales. El segundo programa se financiará con cargo a recursos del Capital Ordinario (CO) del BID y será en dólares estadounidenses. De acuerdo con los criterios de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), el prestatario podrá convertir saldos adeudados en dólares estadounidenses a pesos mexicanos si las condiciones de mercado y regulatorias del país así lo permiten.
- 2.2 El programa propuesto, por US\$50 millones, se alinea con los ámbitos de intervención de BANSEFI y FIRA.
- 2.3 Con relación al programa propuesto: (i) la demanda de FIRA, en función de la demanda de IF elegibles, determinará la velocidad de desembolsos; y (ii) el período de desembolso será de 48 meses contados a partir de la fecha efectiva del contrato de préstamo.

B. Riesgos Ambientales y Sociales

- 2.4 El préstamo brinda recursos para fondear operaciones de crédito de segundo piso. Por tanto, sus impactos y riesgos ambientales y sociales ocurrirán a nivel de subpréstamos y no son predecibles ex ante. De acuerdo con la directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (documento GN-2208-20 y manual OP-703), esta operación no requiere clasificación. Sin embargo, para su ejecución, FIRA contará con un sistema de gestión de riesgos ambientales y sociales dentro de su proceso crediticio, cuyo desarrollo ha contado con el apoyo del BID a través de recursos de cooperación técnica ([ATN/FI-13401-RG](#)). Adicionalmente, el programa se registrará por otros requerimientos de gestión ambiental y social a ser incorporados en el RO (ver [Informe de Gestión Ambiental y Social](#)).

C. Riesgos Fiduciarios

- 2.5 El Informe realizado aplicando la metodología del Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI) del BID (ver Anexo III) arrojó que ambas entidades cuentan con la capacidad para realizar las actividades de gestión financiera. El riesgo fiduciario es bajo.

D. Otros Riesgos del Proyecto

- 2.6 La Matriz de Riesgos provee un detalle del perfil de riesgo del programa, basado en la aplicación de la herramienta de Gestión de Riesgos en Proyectos. Aunque la demanda de financiamiento para proyectos de inversión puede ser un riesgo, este riesgo se considera medio a juzgar por el dimensionamiento relativamente pequeño del programa frente a la potencial demanda. Se espera también que la amplia capacidad institucional y la experiencia de FIRA en apoyar a empresas en la estructuración de proyectos empresariales elegibles técnicamente sólidos y bancables permita mitigar este riesgo. En efecto, FIRA cuenta con el Programa Especial de Productividad y Competitividad Agroalimentaria, que está apoyando a empresas y productores rurales en la identificación, estructuración, financiamiento y gestión de proyectos de inversión similares a los que busca promover el presente programa. Adicionalmente, en lo que se refiere al apoyo a empresas que se insertan en cadenas de valor que requieran financiamiento, la asistencia técnica no reembolsable previamente aludida ([RG-T2714, ATN/OC-15556-RG](#)) fortalecerá la capacidad de FIRA para apoyar a las referidas empresas con instrumentos financieros y de gestión de riesgo adecuados para viabilizar el financiamiento de sus necesidades de inversión.
- 2.7 La sostenibilidad de los resultados del programa se encuentra reforzada porque: (i) el incremento de la productividad y competitividad del sector de referencia (sector rural y conexos) se encuentra entre las prioridades establecidas por el PND de México, a los efectos de garantizar la seguridad alimentaria del país e incidir sobre el desarrollo regional y la pobreza; (ii) el PND y la Reforma Financiera de 2013 destacan y buscan robustecer el rol de la Banca de Desarrollo como palanca de crecimiento para el sector productivo; y (iii) se espera que se cree un efecto demostración con el incremento de la productividad de las empresas participantes en el programa y con el incremento de acceso a financiamiento para segmentos menos atendidos por parte del sistema, que a su vez incentiven a elevar la demanda y la oferta de financiamiento para el sector rural y conexos.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los Arreglos de Implementación

- 3.1 El prestatario será BANSEFI y el OE será FIRA, a través del fideicomiso público de fomento Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA), el cual forma parte de FIRA.
- 3.2 Los Estados Unidos Mexicanos serán garantes del contrato de préstamo que será suscrito entre el prestatario y el BID⁵⁶.
- 3.3 BANSEFI es una entidad de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto es apoyar el desarrollo institucional del

⁵⁶ La Ley de BANSEFI establece que las obligaciones que adquiera dicha institución están garantizadas por los Estados Unidos Mexicanos. No obstante, también se suscribirá un contrato de garantía con los Estados Unidos Mexicanos para garantizar las obligaciones pecuniarias.

sector de ahorro y crédito popular y promover la cultura financiera y el ahorro entre sus integrantes a través de la oferta de productos y servicios adecuados, así como de la coordinación de apoyos del gobierno federal y de diversos organismos. De acuerdo con su ley orgánica, BANSEFI se encuentra facultado para otorgar financiamientos a fideicomisos públicos de fomento. Como se desprende del Análisis Institucional y se ha demostrado a través de la ejecución del primer programa bajo la CCLIP, la entidad tiene la capacidad administrativa y operativa para la intermediación y la ejecución exitosa del programa propuesto. La entidad está regida por la normativa del sistema financiero y está sujeta a la supervisión y monitoreo de la CNBV. BANSEFI es una institución solvente con buenas prácticas de gestión de riesgo (ver [Análisis Institucional](#)).

- 3.4 FIRA está conformado por cuatro fideicomisos públicos de fomento, cuyo fideicomitente es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y fiduciario es BANXICO. Los recursos del préstamo de BANSEFI se desembolsarán a FEFA, uno de los fideicomisos. El análisis institucional y la ejecución del primer programa bajo la CLIPP demuestran que FIRA tiene la experiencia y capacidad administrativa y operativa necesaria para la ejecución exitosa del programa propuesto. Dado que FIRA funciona como un banco de segundo piso, ésta se rige por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y está sujeto al monitoreo y supervisión de la CNBV. Finalmente, FIRA es una entidad solvente con prácticas de gestión de riesgo destacables (ver [Análisis Institucional](#)).
- 3.5 El BID otorgará un préstamo a BANSEFI para que éste, a su vez, le otorgue un crédito a FIRA con el que este último proveerá financiamiento de mediano y largo plazo a sus IF autorizadas, quienes podrán ofrecer subpréstamos en condiciones adecuadas a beneficiarios elegibles, para financiar proyectos de inversión elegibles (los subpréstamos podrán ser objeto de cofinanciamiento).
- 3.6 Para el programa propuesto, FIRA como OE, será responsable de proporcionar al BID la información con respecto a: (i) la ejecución y supervisión del uso adecuado de los recursos de los subpréstamos; y (ii) la provisión en tiempo y forma de los recursos humanos y tecnológicos necesarios para realizar la mencionada ejecución y supervisión.
- 3.7 La ejecución del segundo programa bajo la CCLIP requerirá la vigencia del régimen de habilitación de IF de FIRA, y la aprobación y puesta en vigencia del respectivo RO. Respecto al segundo programa destacan:
 - a. **Régimen de habilitación de las IF.** Podrán participar como IF, entidades de primer piso reguladas por la CNBV e IF no bancarias autorizadas para operar y monitoreadas por FIRA. A los mismos les corresponderá: (i) evaluar el riesgo de los subprestatarios y tomar la decisión de otorgar el financiamiento, de acuerdo a lo previsto en el RO y en las normas operativas de FIRA; y (ii) asumir, frente a FIRA, la responsabilidad por el servicio y repago de los subpréstamos, en forma independiente del cumplimiento por los subprestatarios del servicio de sus obligaciones.
 - b. **Reglamento Operativo.** El RO: (i) será consistente con las políticas de BANSEFI, FIRA y el BID, así como con las leyes y prácticas financieras del

país; (ii) recogerá las características principales del programa; y (iii) sus modificaciones requerirán no objeción del BID.

- 3.8 **Como condición contractual especial previa al primer desembolso del financiamiento del segundo programa, el prestatario proporcionará evidencia, a satisfacción del BID, de: (i) la designación formal de los coordinadores del programa en BANSEFI y FIRA; (ii) la entrada en vigor del RO acordado con el BID; y (iii) la presentación del contrato negociado entre BANSEFI y el OE en el que se establezcan las condiciones del traspaso de recursos financieros y de las obligaciones que correspondan en el contrato de préstamo y en el RO.**
- 3.9 **Financiamiento retroactivo.** El BID podrá financiar retroactivamente, con cargo a los recursos del préstamo, hasta US\$10 millones (20% del monto del préstamo) en gastos elegibles efectuados por FIRA antes de la fecha de aprobación del préstamo por parte del Directorio Ejecutivo, siempre que se hayan cumplido requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 29 de marzo de 2016 (fecha de aprobación por el BID del Perfil de Proyecto de la operación), pero en ningún caso se incluirán gastos efectuados más de 18 meses antes de la aprobación del préstamo. Este financiamiento se justifica porque FIRA, que ya cuenta con una línea de crédito para financiar proyectos de inversión de empresas vinculadas al sector rural, ha identificado demanda adicional de crédito por las mismas. En efecto, como se desprende del [Análisis de Demanda](#) realizado para el programa, la demanda de crédito a FIRA por parte del sector agrícola y sus sectores relacionados (industria, comercio y servicios) se ha incrementado.
- 3.10 El prestatario requerirá al OE que se comprometa a presentar, dentro de 180 días calendario siguientes al cierre de cada ejercicio fiscal del OE y durante el plazo original de desembolso o sus extensiones, los Estados Financieros Auditados (EFA) del programa, debidamente dictaminados por una firma de auditoría independiente contratada y financiada por el prestatario o por el OE y aceptable al BID. El último de estos EFA será presentado dentro de los 180 días calendarios siguientes al vencimiento del plazo original de desembolso o sus extensiones. Los EFA se elaborarán a partir de términos de referencia acordados previamente con el BID y la Secretaría de la Función Pública.

B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados

- 3.11 **Informes.** El programa será monitoreado mediante informes semestrales elaborados por el OE y presentados al BID dentro de 60 días calendarios posteriores al cierre de cada semestre. Ellos medirán el progreso de los indicadores de resultados (ver [Anexo II](#)) y el cumplimiento de los criterios de elegibilidad a nivel de proyecto y programa.
- 3.12 **Evaluación.** El prestatario y el BID llevarán a cabo una evaluación de medio término 24 meses a partir de la fecha del primer desembolso o una vez que 50% del préstamo se haya desembolsado, lo que ocurra primero. La evaluación medirá el progreso en el cumplimiento de los objetivos del programa y sus resultados basándose en la Matriz de Resultados, con el fin de identificar

cualquier acción correctiva pertinente. El OE proporcionará toda la información necesaria con que cuente para que el BID prepare un Informe de Terminación de Proyecto (ITP), que se llevará a cabo seis meses después del último desembolso. También se realizarán reuniones periódicas de monitoreo.

- 3.13 El plan de evaluación –cuyo financiamiento no se encuentra incluido como parte de los recursos de esta operación y el cual será implementado si el BID identifica recursos adicionales al programa para financiarlo– contempla una evaluación cuasi-experimental mediante emparejamiento-estadístico y un estimador de diferencias-en-diferencias para comparar empresas beneficiarias con empresas comparables, no beneficiarias (Ver [Plan de Monitoreo y Evaluación](#)).
- 3.14 **Información.** El prestatario y el OE recopilarán y conservarán la información, indicadores y parámetros con que cuenten para elaborar el ITP y cualquier evaluación ex post que estos y/o el BID deseen llevar a cabo.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID		Alineado	
Retos Regionales y Temas Transversales	-Productividad e Innovación		
Indicadores de contexto regional			
Indicadores de desarrollo de países	-Micro / pequeñas / medianas empresas financiadas (#)		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país		Alineado	
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2749	Incrementar el nivel de financiamiento a la economía real.	
Matriz de resultados del programa de país	GN-2849	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2016.	
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
	8.4		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución			
3.1 Diagnóstico del Programa	7.5	33.33%	10
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	2.4		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	2.4		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	2.7		
4. Análisis económico ex ante			
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General	8.5	33.33%	10
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados	4.0		
4.3 Costos Identificados y Cuantificados	1.5		
4.4 Supuestos Razonables	1.5		
4.5 Análisis de Sensibilidad	0.0		
5. Evaluación y seguimiento			
5.1 Mecanismos de Monitoreo	1.5	33.33%	10
5.2 Plan de Evaluación	2.5		
	6.7		
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: Contabilidad y emisión de informes, Auditoría interna.	
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			
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	Sí	El Banco otorgó asistencia técnica mediante RG-T2166 para apoyar a FIRA en la evaluación de los riesgos ambientales y sociales de sus operaciones como prestamista y para identificar nuevas oportunidades de negocio que podrían desprenderse de un proceso continuo de análisis de riesgo social y ambiental.	
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	Actualmente existen pocos estudios considerados representativos del impacto esperado de este tipo de operaciones (ME-L1190) de acuerdo a los criterios de evaluabilidad del BID. Se espera que la evaluación provea información sobre el potencial impacto del financiamiento bancario sobre de los beneficiarios, en variables claves tales como ventas por empleado, inversión y empleo.	

Nota: (*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

El proyecto existe como parte de un CCLIP (ME-X1021) y su objetivo específico es contribuir a elevar la productividad del sector agroindustrial en México mediante la financiación de proyectos de inversión. El documento describe los bajos niveles de productividad en México y que esta situación es más pronunciada para las MiPyME. Esto es particularmente relevante al sector rural, que ha tenido un bajo crecimiento está rezagado frente al de la economía mexicana. El crecimiento de la productividad está limitado por la ausencia crediticia, que el proyecto se propone abordar. Según el Informe de Competitividad Global 2015-2016, las empresas identifican la ausencia de crédito como un obstáculo importante para sus negocios y esto no es sorprendente dado que sólo 6.5% del crédito bancario total está destinado a empresas.

El proyecto busca colocar US\$50 millones en el sector agroindustrial en proyectos de inversión y reconversión productiva. La lógica vertical es adecuada y se presenta un análisis de demanda que indica que habrá demanda para los fondos colocados. El análisis de costo-beneficio también es adecuado y monetiza los beneficios de las mejoras percibidas por las empresas beneficiarias. Los indicadores del proyecto capturan las mejoras en plazo, el apalancamiento, y el porcentaje de beneficiarios MiPyME. Se llevará a cabo una evaluación de impacto para capturar mejoras en productividad.

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del programa:	<p>El objetivo del segundo programa bajo la CCLIP ME-X1021 es contribuir a elevar la productividad del ámbito rural mexicano mediante la financiación de proyectos de inversión, reconversión productiva y desarrollo empresarial y exportador. Con dicho fin, se canalizarán recursos crediticios de mediano y largo plazo, a través de la red de intermediarios financieros de FIRA, para que empresas, particularmente la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MiPyME), de los sectores agroindustrial, comercio y servicios conexos al ámbito rural, puedan llevar a cabo sus proyectos de inversión y reconversión productiva y desarrollo empresarial y exportador.</p> <p>El objetivo de la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) es promover inversiones privadas en proyectos de inversión, reconversión productiva y desarrollo empresarial y exportador que incrementen la productividad o promuevan un uso más eficiente de recursos naturales, principalmente en el sector rural mexicano, mediante financiamiento de largo plazo, que permita una mayor oferta de crédito para dichas inversiones en condiciones adecuadas.</p>
-------------------------------	---

Indicadores	Unidad	Línea de Base	2016	2017	2018	2019	EOP	Descripción
PRODUCTOS								
COMPONENTE: LÍNEA DE FINANCIAMIENTO PARA INVERSIONES PRODUCTIVAS (COSTO TOTAL=US\$50 MILLONES)								
Número de empresas vinculadas en los sectores agroindustrial, comercialización y de servicios conexos con el ámbito rural que obtienen préstamos con recursos del programa para financiar inversiones.	Número de empresas	1104	132	19	16	7	1278	Este indicador mide el número de empresas que obtienen préstamos con recursos del programa. La línea de base incluye el número de las MiPyME conexas al sector rural que reciben nuevos financiamientos más refinanciaciones (esto incluye acreditados nuevos). El apoyo de la línea provee más recursos al sistema que es capaz de absorber dada la capilaridad de FIRA y el substancial exceso de demanda presente en México. Las empresas que reciben crédito con fondos del programa son (respectivamente desde 2016 a 2019): 132, 19, y 16, 7 para un total de 174. Supone un monto promedio de crédito otorgado de alrededor de US\$287.316 por empresa.

Indicadores	Unidad	Línea de Base	2016	2017	2018	2019	EOP	Descripción
								La línea de base se ha calculado con referencia al promedio de renovaciones y nuevos acreditados de los últimos cinco años. <u>Fuente:</u> Informes de FIRA.

Indicadores	Unidad	Línea de Base	2016	2017	2018	2019	EOP	Descripción
RESULTADOS ESPERADOS								
RESULTADO FINAL: INVERSIONES PRODUCTIVAS DE LAS EMPRESAS AUMENTADAS								
Indicador 1. Monto anual de las inversiones productivas privadas apalancadas con el programa.	Millones de US\$	396,5	47,4	6,6	5,6	2,5	458,6	Este indicador mide las inversiones de empresas que obtienen préstamos con recursos del programa. La línea de base incluye las inversiones de las MiPyME conexas al sector rural que reciben nuevos financiamientos más refinanciaciones (esto incluye acreditados nuevos). El apoyo de la línea provee más recursos al sistema que es capaz de absorber dada la capilaridad de FIRA y el substancial exceso de demanda presente en México. Las inversiones logradas con apalancamiento del programa son (respectivamente desde 2016 a 2019): 47,4, 6,6, 5,6, y 2,5 para un total de US\$62,1 millones de inversión. Supone un monto promedio de crédito otorgado de alrededor de US\$287.316 por empresa con 20% de capital propio. La línea de base se ha calculado con referencia al promedio de renovaciones y nuevos acreditados de los últimos cinco años

Indicadores	Unidad	Línea de Base	2016	2017	2018	2019	EOP	Descripción
								<u>Fuente:</u> Sistema de información del programa en FIRA.
Indicador 2. Plazo promedio de los préstamos otorgados con recursos del programa se incrementa con relación al plazo promedio de los créditos del sistema.	Número de meses	25	30	30	30	30	30	Este indicador muestra la evolución del plazo promedio de los préstamos otorgados con recursos del programa año tras año, en relación al plazo promedio del sistema. Se espera que este indicador sea superior al plazo promedio del sistema para créditos dirigidos a proyectos de inversión elegibles. Si en el año de la línea base, este plazo es superior en 25 meses, se espera que hacia el final del programa el plazo sea superior en 30 meses respecto al promedio del sistema. Ello indicaría el éxito del programa en ofrecer mejores plazos de financiamiento a emprendimientos y empresas vinculadas al ámbito rural. <u>Fuente:</u> Sistema de información del programa en FIRA.
Indicador 3. Porcentaje de empresas financiadas con recursos del programa que son MiPyME.	Porcentaje de empresas	97,4	99,2	100	100	100	97,7	Este indicador muestra, del total de empresas financiadas con recursos del programa, el porcentaje de tales empresas que son las MiPyME. <u>Fuente:</u> Sistema de información del programa en FIRA.

Indicadores	Unidad	Línea de Base	2016	2017	2018	2019	EOP	Descripción
IMPACTOS ESPERADOS								
IMPACTO 1: PRODUCTIVIDAD¹ DE LAS EMPRESAS QUE HAN SIDO FINANCIADAS POR EL PROGRAMA INCREMENTADA								
Producto medio del trabajo. Ventas por trabajador de las empresas que han recibido financiamiento con el programa se incrementan en relación a las empresas comparables sin crédito.	%	3,5					3,5	<p>Este indicador muestra el incremento del producto medio del trabajo, tomando como proxy las ventas por trabajador, de las empresas que han recibido financiamiento con el programa, respecto a las empresas comparables sin crédito.</p> <p>La línea de base ya captura el efecto de acceder a este financiamiento (según datos de FIRA respecto a las empresas que han accedido a su línea de financiamiento). El programa ME-L1190 provee fondeo adicional a la mencionada línea, por lo cual el target es equivalente a la línea de base, que incluye el impacto respecto de las empresas que no reciben financiamiento.</p> <p><u>Fuente:</u> FIRA, con base en la evaluación de impacto ex post, tal como se describe en el Plan de Monitoreo y Evaluación.</p>
IMPACTO 2: PRODUCTIVIDAD TOTAL DE LOS FACTORES (PTF) DEL ÁMBITO RURAL INCREMENTADA								
PTF empresas beneficiadas con crédito se incrementa por sobre la variación promedio de las empresas que no han recibido financiamiento.	%	2,1					2,1	<p>El cálculo de PTF se basa en análisis técnico de FIR que involucra coeficientes técnicos de utilización de maquinarias, reparaciones y uso de la capacidad instalada. La medición de PTF se realizará a partir de un modelo de regresión del valor de la producción en función del valor de las remuneraciones y del capital, así como el valor de otros insumos que se puedan identificar en los Censos Económicos.</p> <p>La línea de base ya captura el efecto de acceder a este financiamiento (según datos de FIRA respecto a las empresas que han accedido a su línea de</p>

¹ Se utiliza como “proxy” adicional de PTF, el valor por trabajador la cual contiene por construcción el efecto de cambios en la PTF.

Indicadores	Unidad	Línea de Base	2016	2017	2018	2019	EOP	Descripción
								financiamiento). El programa ME-L1190 provee fondeo adicional a la mencionada línea, por lo cual el target es equivalente a la línea de base, que incluye el impacto respecto de las empresas que no reciben financiamiento. <u>Fuente:</u> Análisis técnicos de FIRA, con base en la evaluación de impacto ex post, tal como se describe en el Plan de Monitoreo y Evaluación.

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

PAÍS:	México
PROYECTO N°:	ME-L1190
NOMBRE:	Segundo Programa para el Financiamiento de Proyectos de Inversión y Reconversión Productiva en el Sector Rural bajo la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) ME-X1021.
PRESTATARIO:	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo (BANSEFI).
ORGANISMO EJECUTOR:	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA)
PREPARADO POR:	Germán Zappani, Especialista Líder en Gestión Financiera (FMP/CME), Rafael Flores, Especialista Senior Asociado en Gestión Financiera (FMP/CME); y Víctor Escala, Especialista Líder en Adquisiciones (FMP/CME).

I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1.1 El objetivo del segundo programa bajo la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) ME-X1021 es contribuir a elevar la productividad del ámbito rural mexicano mediante la financiación de proyectos de inversión, reconversión productiva y desarrollo empresarial y exportador. Con dicho fin, se canalizarán recursos crediticios de mediano y largo plazo, a través de la red de intermediarios financieros de FIRA, para que empresas, particularmente la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MiPyME), de los sectores agroindustrial, comercio y servicios conexos al ámbito rural, puedan llevar a cabo sus proyectos de inversión y reconversión productiva y desarrollo empresarial y exportador.
- 1.2 El objetivo de la CCLIP es promover inversiones privadas en proyectos de inversión, reconversión productiva y desarrollo empresarial y exportador que incrementen la productividad o promuevan un uso más eficiente de recursos naturales, principalmente en el sector rural mexicano, mediante financiamiento de largo plazo, que permita una mayor oferta de crédito para dichas inversiones en condiciones adecuadas.
- 1.3 El prestatario, originalmente creado en 1949 como Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL) fue transformado a partir de enero 2002 como BANSEFI, con la misión de apoyar el desarrollo institucional del sector de ahorro y crédito popular y promover la cultura financiera y el ahorro entre sus integrantes. En su ley orgánica se definen los objetivos de “promover, gestionar y financiar proyectos que atiendan las necesidades de los Organismos de Integración, de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular, así como de las personas morales y grupos de personas físicas a que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular, y que le permitan cumplir con su objeto, en las distintas zonas del país y que propicien el mejor aprovechamiento de los recursos de cada región”. Asimismo, [BANSEFI](#) está facultada para proveer apoyo tecnológico y asistencia técnica; ser agente financiero del gobierno federal, entre otros.
- 1.4 BANSEFI ha actuado también como agente financiero de varias operaciones del BID con el gobierno mexicano, actualmente con el préstamo 3133/OC-ME

ejecutado por la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) y el 3335/OC-ME ejecutado por FIRA.

II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR

- 2.1 La ejecución del programa funcionará bajo un esquema descentralizado, global de crédito, entre BANSEFI y FIRA como OE, quien tendrá una relación directa con sus intermediarios financieros y estos, a su vez, con los acreditados finales. Para esta operación y debido a la reciente buena experiencia en la ejecución de la operación 3335/OC-ME, se decidió no actualizar el Sistema de evaluación de capacidad institucional (SECI), dado que en agosto de 2014 para dicha operación se realizó la evaluación, la cual expuso una calificación total ponderada de 99,26% para BANSEFI y 100% para FIRA, indicando un alto nivel de desarrollo en los sistemas fiduciarios y un riesgo bajo para la ejecución fiduciaria del programa. No se identificaron debilidades que puedan comprometer la ejecución adecuada del proyecto. BANSEFI enviará al BID el listado con el detalle de los desembolsos realizados a FIRA, como organismo ejecutor, para el reconocimiento del BID.
- 2.2 Cabe destacar que si bien las capacidades de ejecución de FIRA han sido satisfactorias, se considera conveniente seguir capacitando al ejecutor en requisitos fiduciarios del BID.

III. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 3.1 Como se indicó anteriormente, la aplicación del SECI en 2014 reflejó una calificación total ponderada de 99,26% demostrando que BANSEFI tiene un nivel satisfactorio de desarrollo en los sistemas fiduciarios y presenta un riesgo bajo para la ejecución fiduciaria. Ver Informe del [SECI](#).

IV. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS EN LAS ESTIPULACIONES ESPECIALES DEL CONTRATO DE PRÉSTAMO

- 4.1 Condiciones previas al primer desembolso: Como condición contractual especial previa al primer desembolso del primer programa, el prestatario y el OE proporcionará evidencia, a satisfacción del BID, de: (i) la designación formal de los coordinadores del programa en BANSEFI y FIRA; (ii) la entrada en vigor del Reglamento Operativo (RO) acordado con el BID; y (iii) la presentación del contrato negociado entre BANSEFI y el Organismo Ejecutor en el que se establezcan las condiciones del traspaso de recursos financieros y de las obligaciones que correspondan en el contrato de préstamo y en el RO.
- 4.2 El tipo de cambio para la rendición de cuentas será la tasa de cambio vigente en el país del prestatario en la fecha efectiva en que el Prestatario efectúe el gasto en la moneda nacional o aquel otro que se acuerde con el BID.
- 4.3 **Presentación de Estados Financieros Auditados (EFA) anuales del programa, dictaminados de acuerdo a los términos de referencia**

acordados. Dichos EFA deberán ser realizados por auditores externos elegibles para el BID, dentro de un plazo de 180 días posteriores al cierre fiscal.

- 4.4 **Financiamiento retroactivo.** Con el fin de darle continuidad al apoyo financiero y técnico, el BID podrá financiar retroactivamente, con cargo a los recursos del préstamo, hasta US\$10 millones (20% del monto del préstamo) en gastos elegibles efectuados por FIRA antes de la fecha de aprobación del préstamo por parte del Directorio Ejecutivo, siempre que se hayan cumplido requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 29 de marzo de 2016 (fecha de aprobación del Perfil de Proyecto de la operación), pero en ningún caso se incluirán gastos efectuados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo. Este financiamiento se justifica porque FIRA, que ya cuenta con una línea de crédito para financiar proyectos de inversión de empresas vinculadas al sector rural, ha identificado demanda adicional de crédito por las mismas. En efecto, como se desprende del [Análisis de Demanda](#) realizado para el programa, la demanda de crédito a FIRA por parte del sector agrícola y sus sectores relacionados (industria, comercio y servicios) se ha incrementado.

V. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

- 5.1 Dada la naturaleza del proyecto, cuyo único componente es de crédito, es decir, que se entiende que los recursos serán subsecuentemente prestados por FIRA en calidad de intermediario financiero a empresas del sector privado o a empresas comerciales autónomas del sector público, el subprestatario podrá seguir las prácticas establecidas del sector privado o prácticas comerciales que sean aceptables para el BID. En caso que FIRA realice alguna contratación de manera directa, entonces se aplicarán, según corresponda, las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el BID (GN-2350-9) o las Políticas para la Adquisición de Obras y Bienes Financiados por el BID (GN-2349-9), ambas de 2011, así como el Cuadro de Montos Límites y modalidades de adquisiciones correspondientes. Si éstas fueran modificadas, se podrá aplicar la nueva versión de las mismas siempre que el ejecutor lo acepte por escrito.
- 5.2 Si bien FIRA tiene una estructura dedicada a las adquisiciones y experiencia en el área, la misma se refiere a procesos de selección y contratación regulados por la normativa mexicana. A fin de encarar las eventuales adquisiciones que realice FIRA, en el marco de las políticas de adquisiciones del BID, se procedería a realizar al menos una acción de capacitación, referida a la naturaleza de las contrataciones que efectuaría.

1. Montos Límites (miles US\$)

Cuadro 1. Montos Límites (miles de US\$)

Obras			Bienes ^[1]			Consultoría	
Licitación Pública Intern.	Licitación Pública Nacional	Comparación de Precios	Licitación Pública Internacional	Licitación Pública Nacional	Comparación de Precios	Publicidad Internacional Consultoría	Lista Corta 100% Nacional
>15MM	< 15MM y > 500.000	< 500.000	>= 3MM	<3MM y > 100.000	<100.000	> 200.000	< 500.000

- 5.3 **Registros y archivos.** Los archivos deberán estar disponibles para cualquier revisión de adquisiciones que el BID considere pertinente.

VI. ACUERDOS Y REQUISITOS DE GESTIÓN FINANCIERA

1. Programación y Presupuesto

- 6.1 Los recursos de BANSEFI son presupuestados directamente por la entidad y son recursos independientes del presupuesto federal publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). BANSEFI es responsable de coordinar la programación de recursos para la transferencia a FIRA, como también del seguimiento técnico y financiero de la ejecución de dichos recursos. BANSEFI tiene una gerencia para el rol de Agente Financiero y relacionamiento con los Organismos Financieros Internacionales (OFI) quien será responsable de coordinar el seguimiento a los compromisos contractuales con el BID. Esta coordinación incluye la preparación de informes de progreso y las solicitudes de desembolso, justificación de gastos al BID, la preparación de los estados financieros y la coordinación con los auditores externos.
- 6.2 La participación de FIRA, así como la elegibilidad de los sub-préstamos, se harán conforme a las políticas vigentes de BANSEFI y quedarán plasmadas en el RO.

2. Contabilidad y Sistemas de Información

- 6.3 Para la administración financiera, BANSEFI se rige por las disposiciones legales establecidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley General de Contabilidad Gubernamental y demás marco regulatorio aplicable, así como los nueve Manuales de Aplicación General emitidos por la SFP en conjunto con la SHCP. BANSEFI registra la ejecución presupuestaria de acuerdo al Clasificador por Objeto del Gasto aplicable a la Administración Pública Federal con la siguiente estructura: (i) capítulo del gasto; (ii) concepto; (iii) partidas genéricas; y (iv) partida específica.
- 6.4 BANSEFI cuenta con un sistema contable multi-monetario que le permite registrar y dar seguimiento a las colocaciones realizadas a cada intermediario. El plan de cuentas, sistema financiero y de información de BANSEFI también debe cumplir con los requisitos de la Comisión Nacional de Bancos y Valores (CNBV)

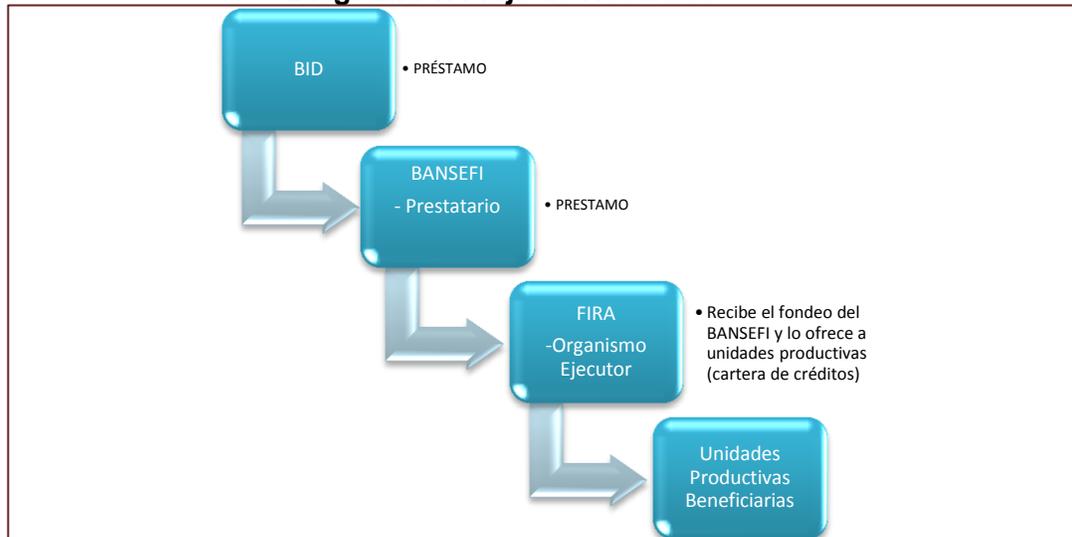
^[1] Incluye servicios diferentes a la consultoría.

de México. Asimismo, el sistema contable, le permite registrar los créditos otorgados y recibidos en las monedas de cada operación.

3. Desembolsos, Flujo de Fondos y Simplificación del Respaldo de Gastos

- 6.5 Los desembolsos del BID a BANSEFI se realizarán de acuerdo a las necesidades del flujo de caja de BANSEFI con FIRA. La operación contempla que los desembolsos se realizarán en un plazo de 48 meses. El Diagrama 1 a continuación describe el flujo de los recursos.

Diagrama 1. Flujo de Recursos



- 6.6 BANSEFI presentará al BID el detalle de las transferencias a FIRA, las cuales se revisarán de manera ex post. Es posible que para esta operación BANSEFI solicite los desembolsos del BID en moneda local. Esto lo definirá el OE considerando las condiciones del mercado financiero al momento de solicitar los recursos.

4. Control Interno y Auditoría Interna

- 6.7 BANSEFI cuenta con un Titular del Órgano Interno de Control, designado por la Secretaría de la Función Pública (SFP), que tiene como función inspeccionar, vigilar e implantar en la Institución la agenda de Buen Gobierno, con base en la Transparencia, la Rendición de cuentas y el estricto cumplimiento de la normatividad en apego a los requerimientos de la SFP y demás normatividad aplicable.
- 6.8 El ejercicio, control y evaluación del gasto público federal se realiza fundamentalmente conforme a lo dispuesto por el Presupuesto de Egresos de la Federación y por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su reglamento.

5. Control Externo e Informes

- 6.9 La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal confiere a la SFP por medio de la Dirección General de Auditorías Externas (DGAE) la responsabilidad de designar las firmas de auditores externos para auditar los proyectos con OFI,

En el 2012 el BID firmó un Memorándum de Entendimiento Técnico (MET) con la SFP y el Banco Mundial (BM), armonizando términos de referencia para las auditorías y modelos para la presentación de informes financieros semestrales y anuales.

- 6.10 **Informes.** De acuerdo con el numeral 6.9, la SFP, el BM y el BID han armonizado formatos para los informes financieros, semestrales y anuales. La SFP ha emitido el documento “Guía para la Gestión Financiera de los Proyectos Financiados por Organismos Financieros Internacionales”, que requiere que el OE remita semestralmente al Agente Financiero, los Informes Financieros semestrales del proyecto. Estos informes reflejan el avance financiero de la operación al cierre del semestre y el acumulado por categoría de inversión. Ellos también incluyen un detalle de las solicitudes presentadas en el ejercicio y los gastos pendientes de tramitar.
- 6.11 **Auditorías.** BANSEFI presentará anualmente Estados Financieros del programa revisados bajo procedimientos convenidos con una firma de auditores aceptable al BID, dentro de los 180 días posteriores al cierre de cada ejercicio fiscal. La firma auditora será designada por la SFP, con la no objeción del BID. La revisión de los trabajos de auditoría se preparará en base a Términos de Referencia acordados entre el BID, BANSEFI y la SFP.
- 6.12 Cabe destacar que BANSEFI también es auditado anualmente por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y por la comisión de Bancos y Valores.

6. Plan de Supervisión Financiera

Cuadro 2. Plan de Supervisión Financiera

Actividad de supervisión	Plan de Supervisión			
	Naturaleza y alcance	Frecuencia	Responsable	
			BID	Tercero
Financieras	Revisión de solicitudes de desembolsos ex post	Periódica	Equipo Fiduciario, muestreo limitado con la revisión de controles.	Auditor Externo-revisión con IFA
	Visita de inspección / análisis de controles internos y ambiente de control	Anual	Equipo Fiduciario-Técnico y Fiduciario - Financiero y Adquisiciones	
	Asignación anual de recursos presupuestarios necesarios para la ejecución del proyecto	Anual	Equipo Fiduciario-Financiero	Ejecutor
Cumplimiento	Presentación de estados financieros	Anual	Equipo Fiduciario y técnico	Auditor externo
	Condiciones previas al primer desembolso	Una vez	Equipo Fiduciario y técnico	Ejecutor

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/16

México. Préstamo ___/OC-ME al Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo (BANSEFI) Segundo Programa para el Financiamiento de Proyectos de Inversión y Reconversión Productiva en el Sector Rural - Operación individual bajo la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) para el Financiamiento de Proyectos de Inversión y Reconversión Productiva del Sector Rural ME-X1021, aprobada mediante la Resolución DE-160/14

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 formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo (BANSEFI), como Prestatario, y con los Estados Unidos Mexicanos, como Garante, para otorgar al Prestatario un financiamiento para cooperar en la ejecución del Segundo Programa para el Financiamiento de Proyectos de Inversión y Reconversión Productiva en el Sector Rural, operación individual bajo la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión ME-X1021, aprobada mediante la Resolución DE-160/14 de fecha 12 de noviembre de 2014. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$50.000.000 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 2016)