

FORO NACIONAL PARA EL FINANCIAMIENTO RURAL

17 y 18 de octubre 2019
Oaxaca, Oax. México



Informe de las mesas de trabajo



En mis 21 años de actividad en el sector, es la primera vez que somos convocados para participar en un foro de este nivel, en donde nos dan la oportunidad de expresar nuestras opiniones para el desarrollo del sector financiero rural y fue extraordinario de verdad

*Alfonso García Araneda.
Participante del Foro.*



Este reporte ha sido preparado por Coach Latinoamericano para la Sparkassenstiftung für internationale Kooperation e.V. (Fundación Sparkassen para la Cooperación Internacional) en el marco del proyecto “Fortalecimiento del sector agropecuario y fomento del desarrollo rural en México a través de la oferta de servicios financieros adecuados”, financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

Contenido

Lista de abreviaturas.....	4
Resumen Ejecutivo.....	7
1. Financiamiento rural en México	8
2. Objetivos del Foro.....	10
3. Metodología	11
4. Informe de las mesas de trabajo	12
4.1 Capitalización del sector rural.....	12
4.2 Financiamiento para pequeños y medianos productores.....	25
4.3 Administración de Riesgos: aseguramiento para pequeños y medianos productores	40
4.4 Administración de Riesgos: coberturas y derivados	49

Lista de abreviaturas

AAGEDE	Asociación de Almacenes Generales de Depósito
ABM	Asociación de Bancos de México
AF	Agricultura familiar
ALIDE	Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo
AMIS	Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros
ASERCA	Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios
Banxico	Banco de México
BICE	Banco de Inversión y Comercio Exterior (Argentina)
BNDS	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (Brasil)
CDT	Centros de Desarrollo Tecnológico
CIDRS	Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable
CIESTAAM	Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial
CNA	Consejo Nacional Agropecuario
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CNOG	Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas
CNSF	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONCAMEX	Confederación de Cooperativas de Ahorro y Préstamo de México
CONDUSEF	Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CPPES	Consejo de Productores y Productoras de la Economía Social Nacional
CRESOL	Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária
DNHR	Der Neue Horizont Re

ENA	Encuesta Nacional Agropecuaria
ENAMFIR	Encuesta Nacional del Mercado Financiero Rural
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (Food and Agriculture Organization)
FEGA	Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios
FGCoop	Fondo de Garantía del Cooperativismo de Crédito (Brasil)
FIMPE	Fideicomiso creado para extender a la sociedad los beneficios del acceso a la infraestructura de los medios de pagos electrónicos
FinTech	Tecnología financiera
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FND	Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero
FOCIR	Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
FONAGA	Fondo Nacional de Garantías de los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural
GGAVATT	Grupos Ganaderos de Validación y Transferencia de Tecnología
HSBC	The Hong Kong and Shanghai Banking Corporation
IF	Institución financiera
IFB	Intermediarios Financieros Bancarios
IFNB	Intermediarios Financieros No Bancarios
INAES	Instituto Nacional de la Economía Social
INCA RURAL	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
ISR	Impuesto sobre la Renta
LSF	Ley de Seguros y Fianzas
MexDer	Mercado Mexicano de Derivados

OINFA	Organismo Integrador Nacional de Fondos de Aseguramiento
PATMIR	Programa de Asistencia Técnica a las Microfinanzas Rurales
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PIB	Producto interno bruto
PLD	Prevención de lavado de dinero
PRODETER	Proyectos de Desarrollo Territorial
PS	Prestadores de servicios
pyme	Pequeña y mediana empresa
SADER	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
SB	Secretaría de Bienestar
SE	Secretaría de Economía
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEGALMEX	Seguridad Alimentaria Mexicana
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNAMR	Sistema Nacional de Aseguramiento al Medio Rural
SOCAPS	Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo
SOFICAM	Sociedad Financiera Campesina
SOFINCOS	Sociedades Financieras Comunitarias
SOFIPO	Sociedades Financieras Populares
SOFOMES	Sociedades Financieras de Objeto Múltiple
UDEC	Universidad de Celaya
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (United Nations Conference on Trade and Development)
UPR	Unidades de producción rurales

Resumen Ejecutivo

Durante los días 17 y 18 de octubre de 2019 se reunieron más de 100 líderes y expertos nacionales e internacionales de las diferentes organizaciones, instituciones y empresas vinculadas al sector financiero rural para participar en el Foro Nacional para el Financiamiento Rural. En este evento se desarrollaron mesas de trabajo para elaborar propuestas específicas de alto valor para el diseño de políticas públicas.

Durante el Foro, 13 expertos del país y del extranjero realizaron ponencias sobre financiamiento rural, las cuales ayudaron a crear contexto para el análisis y propuestas de política pública. Se coordinaron 6 mesas de trabajo, en las cuales se designó a un moderador, así como a un experto técnico. Cada mesa tuvo la participación de entre 10 a 15 líderes invitados para este propósito. Los ejes de análisis establecidos por el comité organizador fueron: Capitalización del sector rural, Financiamiento a pequeños y medianos productores rurales, Administración de riesgos: aseguramiento para pequeños y medianos productores, Administración de riesgos: coberturas y derivados.

Como resultado de los trabajos de dos días del Foro, se lograron generar más de 100 iniciativas de políticas públicas, las cuales se describen en el reporte. De éstas, se seleccionaron 27 propuestas que los participantes consideraron por consenso como las más efectivas, por su relevancia e impacto, para el incremento de la inclusión financiera de pequeños y medianos productores rurales del país, así como para acelerar la capitalización del sector rural.

Los grupos de análisis de cada mesa sometieron cada una de estas propuestas a una evaluación de factibilidad socioeconómica, técnica, legal y presupuestal. Asimismo, estimaron el impacto esperado, establecieron responsables para la implementación y definieron los pasos siguientes a seguir para su concreción como iniciativas de políticas públicas. Las propuestas fueron presentadas en la sesión plenaria durante las conclusiones del Foro.

El evento permitió expresar abiertamente las diferentes ideas de los participantes y proponer cambios a las políticas públicas actuales, así como plantear iniciativas de nuevas políticas públicas que generen alto valor a la población rural más pobre del país.

1. Financiamiento rural en México

El sector agropecuario en México, caracterizado por su riqueza de recursos naturales y diversidad productiva, tiene una importancia tanto económica como social para el país. 145 millones de hectáreas, es decir, un 73% del territorio nacional, que cuenta con un total de 198 millones de hectáreas, se dedican a la actividad agropecuaria ([FAO 2019](#)).

Según la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural ([SADER 2018](#)), el sector agropecuario y pesquero creció al doble de la economía nacional; las exportaciones agroalimentarias sumaron 33 mil millones de dólares en 2017. “La producción del sector agrícola representa el 44% del total de productos que México envía fuera de ... [sus] fronteras, situándose muy por arriba de sectores de producción primaria como el ganadero, apícola y pesquero” ([Agrocof 2019](#)).

Aunque el sector agroalimentario, que abarca el sector primario y la agroindustria, contribuyó con tan solo un 8% al Producto Interno Bruto (PIB) a los precios de mercado en 2017 ([El Economista 2018](#)), juega un papel relevante, debido a que la representa el ingreso familiar principal para gran parte de la población. “En las pequeñas localidades rurales dispersas (con población inferior a 2,500 personas) viven 24 millones de mexicanos”, lo que corresponde a casi la cuarta parte de la población nacional ([FAO 2019](#)).

Por otra parte, en las zonas rurales existen 5.4 millones de unidades de producción agrícolas; “el 80% que las componen son negocios familiares o de pequeña escala” ([Agrocof 2019](#)). En general, más del 96% de las unidades de producción rurales (UPR) se dedican exclusivamente a la producción primaria.

Según un informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo ([UNCTAD 2015: 1](#)), “los pequeños agricultores son actores clave en la búsqueda de un modelo de desarrollo agrícola más incluyente y sostenible”. Pese a su importante papel, ellos han sido víctimas de un descuido por parte de los encargados de las políticas públicas en el país. Mientras que los pequeños agricultores mexicanos dependen de sus cosechas para ganarse el sustento, por estar situados en las zonas rurales más marginadas, se ven excluidos de los servicios financieros necesarios para garantizarles un nivel de vida seguro en caso de crisis.

Los servicios financieros ofrecidos en el país se caracterizan por una concentración geográfica y sectorial que implica una escasa cobertura en el sector rural. Los mercados muestran un desempeño pobre y solo sirven a un número menor de agentes económicos rurales, no proveen un nivel de servicios financieros adecuados para facilitar la inversión y la administración del riesgo en la economía rural del país.

Desde la perspectiva de las instituciones financieras, el sector agropecuario es poco atractivo por los riesgos que implica, como factores climáticos, incidencias de plagas y enfermedades, ingresos estacionales con fuertes fluctuaciones y el bajo acceso a seguros para mitigar los riesgos de la actividad. Como habitualmente se estratifica a la población según su capacidad productiva, sus garantías disponibles y su nivel de riesgo, las bancas comerciales se orientan hacia productores grandes y competitivos, ofreciendo productos de financiamiento poco adaptados a las necesidades y la cultura de los pequeños productores. Por lo tanto, tan sólo un 9.9% de las UPR obtiene créditos o préstamos para el desarrollo de sus actividades.

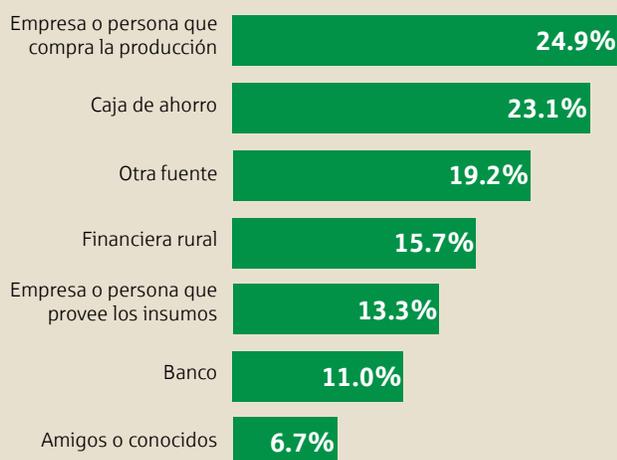
La mayor parte se destina a la compra de materia prima (86%) y al pago de mano de obra (48.3%) ([ENA 2017](#)).

También el costo de aseguramiento es muy alto en comparación con los márgenes de rentabilidad de los cultivos, por lo que su penetración en forma individual sigue siendo muy baja. Más del 95% de los seguros individuales dependen de los créditos agropecuarios en los que el beneficiario preferente en caso de siniestro es la entidad financiera y no el agricultor.

Ante este panorama, es necesario un nuevo planteamiento con una visión inclusiva que vislumbre un sistema rural integral que atienda las necesidades propias del productor.

Porcentaje de unidades de producción que solicitaron crédito o préstamo

De las unidades de producción, 9.9 % obtuvo crédito o préstamo para el desarrollo de sus actividades; siendo las empresas o personas que compran la producción la principal fuente (24.9%).



Nota: la suma de los parciales es mayor a 100% debido a que una unidad de producción pudo declarar más de uno de los conceptos.

Gráfica adaptada de [ENA 2017](#)

2. Objetivos del Foro

El presente informe ofrece un resumen de los procesos de trabajo y los resultados obtenidos durante el Foro, el cual buscó brindar la oportunidad a los participantes de expresar abiertamente sus diferentes ideas y de proponer cambios a las políticas públicas actuales.

En diferentes mesas de trabajo, los participantes pudieron realizar un análisis integral del sector financiero rural, con el objetivo de cubrir tres líneas principales de trabajo. De esta forma, se obtuvo un panorama del sector, mediante el estudio del statu quo, de los retos a afrontar teniendo en cuenta la situación actual y los futuros procesos de transformación.

Asimismo, se identificaron los principales ámbitos de actuación y palancas que es necesario accionar para el incremento de la inclusión financiera de pequeños y medianos productores rurales del país, así como para acelerar la capitalización del sector rural.



Evaluación de la situación actual del financiamiento rural mediante la consulta a diferentes organizaciones, instituciones y empresas vinculadas al sector financiero rural.



Identificación de los principales retos a afrontar en el sector financiero, que están afectando la situación actual y van a seguir impactando en el futuro.



Planteamiento de vías y medidas de actuación, desarrollo de propuestas de política pública e identificación de entidades responsables.

3. Metodología

La metodología para la generación de propuestas de política pública, aprobada por el comité organizador del Foro, integrado por directivos de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND), los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) y la Sparkassenstiftung für internationale Kooperation (Fundación Sparkassen para la Cooperación Internacional), consistió en la formación de 6 mesas de análisis organizadas en torno a cuatro temas:



En cada mesa participaron de 10 a 15 representantes directivos de organizaciones, instituciones y de empresas vinculadas al sector financiero rural, durante 5 horas. El proceso de análisis y propuestas se organizó en cinco etapas:



4. Informe de las mesas de trabajo

4.1 Capitalización del sector rural

a) Presentación del contexto de la política pública, por el experto técnico

Situación actual:

- En las zonas rurales del país existe una gran cantidad de municipios sin sucursales bancarias y sólo el 22% de la población adulta rural cuenta con acceso al crédito formal.
- Más del 96% de las UPR se dedican exclusivamente a la producción primaria. Más del 60% de las de las UPR no utilizan maquinaria agrícola, mientras que el 89% de las UPR que utilizan maquinaria, la rentan. Además, la mayor parte de la maquinaria está obsoleta o ya cumplió su vida útil, por ejemplo, un 44% de los tractores tiene más de 15 años de uso.
- Una de las causas del proceso de descapitalización se debe a la baja rentabilidad de la producción primaria en pequeña escala, como resultado de comprar caro, producir caro y vender barato. Los pequeños productores acceden al último eslabón de la cadena de abasto de insumos, maquinaria y equipo, compran a precios altos y venden al primer eslabón de la cadena a precios muy bajos. La producción primaria participa con el 10% del valor final de los productos.
- Tan sólo un 9% de UPR obtienen créditos o préstamos para el desarrollo de sus actividades. La estructura de colocación del financiamiento está orientada principalmente al capital de trabajo –sólo el 15% del crédito existente se destina al financiamiento de activos productivos, mientras que el 85% se destina a capital de trabajo. Alrededor del 51% de la superficie del país son ejidos y comunidades agrarias, lo que limita el crédito, dada la imposibilidad de realizar la garantía natural (tierras). En la medida en que las empresas incrementan sus activos productivos, incrementan sus posibilidades de generar mayor flujo, ser rentables y ser sujetas de crédito, por lo que uno de los retos es buscar mecanismos que permitan elevar su nivel de capitalización.
- Menos del 4% de las UPR participan en organizaciones que les permitan actuar en eslabones adicionales de la cadena. Muchos de los programas han fijado la prioridad en las actividades primarias. No más del 2% de unidades de producción tiene un sistema de contabilidad. El 71% de las UPR recurren a avíos para la producción primaria, sólo el 8% utiliza refaccionarios, y el 20% restante emplea otros productos financieros.

Retos identificados:

Algunos de los retos más comunes, tanto de las UPR como del sector financiero, son los siguientes:

- **La inclusión financiera se presenta como uno de los retos más grandes de la economía mexicana y, en particular, del medio rural.** En este contexto, existe la necesidad de renovar y ampliar los activos fijos de las UPR, tanto en el nivel de las unidades de producción como de los territorios, y de aumentar las inversiones de capital para facilitar la evolución hacia una agricultura más sustentable. De igual forma, se necesita elevar la rentabilidad de las unidades pequeñas y medianas de producción.
- **La búsqueda de mecanismos para que las empresas adquieran bienes de capital y activos productivos y el reforzamiento de las vías para capitalizar a las empresas son esenciales:** 1) financiamiento, 2) capital (propio o capital de riesgo) y 3) apoyos gubernamentales. El diseño y la operación de un modelo de capital de riesgo y capital semilla serían pasos importantes.
- **El establecimiento de una política de inversión en activos productivos de bien común, por un lado, y la formación de sujetos de desarrollo y crédito** capaces de realizar las funciones de cadena en los territorios prioritarios mediante la creación de empresas, por otro, presentan dos retos importantes.
- **Se necesita un acompañamiento en el desarrollo y el fortalecimiento de las empresas,** mediante servicios de capacitación y la asistencia empresarial.

b) Resumen de respuestas al cuestionario por parte de los participantes

Los siguientes retos fueron identificados mediante una encuesta enviada por correo electrónico en vísperas del Foro.

Retos señalados:

- Desarrollo de capacidades/competencias empresariales de los productores: parte operativa y administrativa
- Capacidad de los productores para la gestión en proyectos
- Coordinación de entidades del gobierno federal, el gobierno estatal y la banca de desarrollo
- Simplificación de normas de los programas dirigidos a productores

- Certidumbre jurídica para la operación del crédito
- Altos costos de transacción y de evaluación del riesgo en la operación del crédito
- Reducción de las disparidades regionales
- Crecimiento inclusivo para la población rural
- Ampliación de la inclusión financiera: servicios financieros para las localidades rurales
- Acceso al financiamiento para los agroproductores
- Disponibilidad de garantías de largo plazo para el soporte del otorgamiento de crédito
- Disminución de la percepción del riesgo frente a inversiones a largo plazo
- Sostenibilidad financiera de los proyectos productivos
- Certidumbre económica: fortaleza y confianza en que las inversiones tendrán continuidad ante los ciclos económicos y políticos
- Selección de proyectos de acuerdo a las condiciones de cada zona y población

c) Retos identificados de la política pública. Resultados del análisis en las mesas.

- Ampliar el acceso al financiamiento de la población rural
- Reducir los altos costos de transacción en el otorgamiento de créditos, así como de la evaluación de riesgos
- Ampliar la educación financiera a la población rural de bajos ingresos
- Establecer esquemas eficientes para el otorgamiento de los apoyos directos a las organizaciones productivas

- Elevar la capacidad de gestión de los involucrados en los proyectos de inversión
- Dar certeza jurídica y seguridad económica a nivel macro para planear con horizontes de mediano y largo plazo
- Elevar la certidumbre económica: dar fortaleza y confianza a los productores de que sus inversiones tendrán continuidad ante los ciclos económicos y políticos
- Establecer certidumbre jurídica para la operación del crédito
- Elevar la confiabilidad de la información de los negocios para el otorgamiento de apoyos y créditos
- Establecer altos niveles de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno y los actores del desarrollo económico para generar sinergias que eleven el impacto de las inversiones en el sector rural
- Operar esquemas que favorezcan el crecimiento inclusivo para los productores agropecuarios y la población rural
- Desarrollar las competencias empresariales de los productores, tanto en la parte operativa como en la administrativa
- Desarrollar proyectos que fortalezcan la infraestructura productiva (bodegas, cuartos fríos, centros de acopio, entre otros)
- Desvincular a las organizaciones políticas
- Actualizar el diagnóstico del sector rural y pesquero, así como revisar las reglas y metodologías de los programas
- Disminuir la percepción del riesgo frente a inversiones a largo plazo
- Elevar y fortalecer la disponibilidad de garantías de largo plazo
- Fortalecer las condiciones que provoquen estabilidad macroeconómica

- Establecer modelos de integración económica en la cadena productiva, tales como: agroindustria, conglomerados, distritos de desarrollo, sistemas producto, redes de proveedores, etc.
- Estructuración de proyectos diferenciados según las necesidades, las capacidades y el potencial de crecimiento de las organizaciones de productores
- Identificar a las Unidades de Producción Familiar para cubrir sus necesidades de desarrollo de negocios
- Identificar y consolidar esquemas de apoyos a la comercialización
- Fortalecer la infraestructura pública (caminos, agua potable, energía, etc.)
- Desarrollar instrumentos financieros diferenciados que empaten con los ciclos de generación de flujo y las necesidades de los productores
- Promover la movilización de los bienes de los núcleos agrarios para establecer esquemas de garantías
- Promover la operación con enfoque en territorios productivos y financieros que dicten la dinámica de producción y planeación
- Promover y fortalecer la organización de productores con proyectos orientados al mercado y/o vinculados en esquemas de desarrollo de proveedores
- Enfatizar el otorgamiento de créditos con base en su potencial económico
- Establecer perfiles por entidad federativa, dado que requieren de políticas e instrumentos de financiamiento diferenciados
- Enfatizar en la planeación y la estrategia de largo plazo en el financiamiento al sector rural
- Priorizar en la inversión hacia obras y activos de uso común con enfoque territorial
- Reducir las disparidades regionales

- Establecer políticas que consideren la atención del relevo generacional
- Seleccionar proyectos de acuerdo a las condiciones de cada zona y población
- Simplificar las normas de programas federales de apoyo a productores
- Ampliar la sostenibilidad financiera de los proyectos productivos
- Incorporar el tamaño del crédito como elemento de diseño de productos financieros (créditos de bajo monto que no son atractivos para la banca)

d) Retos de política pública priorizados y consensuados

1. Desarrollo de competencias empresariales de los productores: parte operativa y administrativa
2. Organización de productores con proyectos orientados al mercado y/o vinculados en esquemas de desarrollo de proveedores
3. Estabilidad macroeconómica
4. Otorgamiento de créditos con base en su potencial económico
5. Sostenibilidad financiera de los proyectos productivos
6. Planeación y estrategia a largo plazo (transexenal) con base en un diagnóstico sectorial actualizado (el último fue realizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO, en 2012) y revisión de reglas de programas y metodologías
7. Estructuración de proyectos con organización de productores, capacitación y asistencia técnica
8. Operación de las políticas de desarrollo rural con enfoque en territorios productivos funcionales
9. Coordinación efectiva entre los diferentes órdenes de gobierno y actores del desarrollo económico (organización de productores/sector privado/etc.)

10. Desarrollo de infraestructura resiliente al cambio climático (camino, bodegas, centros de acopio y obras hidráulicas)

e) Propuestas de política pública.

- Acompañamiento técnico hacia los productores, fomentando el cooperativismo y la asociatividad
- Acompañamiento técnico para la promoción de las pequeñas industrias agropecuarias: componentes de asistencia técnica, capacitación y formación de competencias técnicas de los responsables de la operación de las empresas financiadas
- Ampliar los esquemas de garantías líquidas y recíprocas con participación pública, privada y de los distintos niveles de gobierno
- Certidumbre en la comercialización para fomentar la capitalización
- Coordinación efectiva entre los diferentes órdenes de gobierno y actores del desarrollo económico (organización de productores/sector privado/etc.)
- Desarrollo de infraestructura resiliente al cambio climático
- Disciplina fiscal que permita certidumbre en las inversiones a largo plazo
- Estructuración de proyectos con organización de productores, capacitación y asistencia técnica
- Fomento de estructuras técnicas y financieras especializadas dentro de las empresas
- Nuevos productos financieros adecuados al mercado, tales como arrendamiento y factoraje
- Operación de las políticas de desarrollo rural con enfoque en territorios productivos funcionales
- Planeación y estrategia a largo plazo con base en un diagnóstico actualizado y revisión de reglas y metodología
- Plataforma comercial para vincular a compradores y vendedores (mercado libre agropecuario)

- Políticas que atraigan la inversión: fomento de los componentes de atractivo regional para el desarrollo de proyectos productivos
- Recuperar la estrategia del sistema producto a nivel regional
- Ampliar los recursos para la capitalización de intermediarios financieros
- Focalizar esfuerzos con criterios de segmentación regional de acuerdo a la vocación productiva
- Simplificación de los requisitos para que un intermediario acceda a los recursos de la banca de desarrollo y pueda acreditar al beneficiario final
- Coordinación institucional: Que SADER tome el diagnóstico y la planeación a largo plazo (transexenal), de manera que queden institucionalizados. Que SADER coordine la actualización o realización de un nuevo diagnóstico y de ahí se deriven nuevas estrategias de atención y programas por estrato de productores.
- Establecimiento de políticas sectoriales con enfoque regional con base en mapas productivos
- Impulsar el modelo participativo de la comunidad promovido por la federación
- Trabajar en la formación de sujetos de crédito y en la estructuración de proyectos, es decir, pasar de productores aislados a productores organizados, y de ideas de negocio a proyectos vinculados a mercado, para lo que se requiere que SADER gestione y coordine la participación de las diferentes dependencias en esta estrategia.
- Desarrollar una metodología que permita la identificación y la estructuración de proyectos de manera masiva para fomentar la inclusión financiera. La SADER tiene la política de Proyectos de Desarrollo Territorial (PRODETER), la FND, de Territorios Productivos y, FIRA de Mapeo de Redes. Aunque son nombres distintos, tienen objetivos comunes. Se busca que SADER coordine la priorización de territorios, regiones y redes de valor. Se deben identificar proyectos de desarrollo territorial, considerando los siguientes elementos: evaluación paramétrica, formación de sujetos de créditos, vinculación comercial, desarrollo de proveedores, acompañamiento técnico, constitución de intermediarios financieros y fondos de aseguramiento.

- Ante un escenario de recursos escasos, se requiere que la SADER lidere la coordinación interinstitucional entre las diferentes Secretarías y dependencias que, aunque no son del sector agropecuario, tienen programas en el medio rural. Es necesaria una estrecha coordinación entre las dependencias del sector para maximizar los beneficios de los recursos disponibles, para lo cual, se requiere del empoderamiento de la comisión intersecretarial y retomar y fortalecer las instancias estatales de desarrollo rural sustentable, así como la coordinación estrecha entre las instituciones financieras de fomento o desarrollo que atiendan al sector rural y la vinculación de los otros actores en la estrategia y el seguimiento de la misma.
- Inversión de infraestructura del gobierno federal y estatal en línea con el ejercicio de planeación estratégica y con las necesidades de infraestructura en relación con los proyectos. Proyectos de inversión pública-privada con instancias estatales. Considerar vocación regional y resiliencia, análisis de viabilidad.

f) Propuestas de política pública priorizadas y consensuadas.

1. Ampliar los esquemas de garantías líquidas y recíprocas con participación pública, privada y de los distintos niveles de gobierno
2. Certidumbre en la comercialización para fomentar la capitalización
3. Recursos para la capitalización de intermediarios financieros
4. Segmentación a nivel regional, con criterio de vocación productiva
5. Acompañamiento técnico hacia los productores, fomentando el cooperativismo y la asociatividad
6. SADER toma el liderazgo para realizar el diagnóstico y la planeación a largo plazo de manera institucionalizada
7. Consolidar el modelo participativo de la comunidad y el desarrollo de capacidades en función de la problemática y los proyectos vinculados al mercado
8. Operación de las políticas de desarrollo rural con enfoque en territorios productivos funcionales

9. Coordinación transversal y participativa

10. Proyectos de inversión pública-privada-social, alineados con la estrategia de desarrollo rural

g) Cédula de propuestas de políticas públicas seleccionadas y validadas – Mesa 1.1 y 1.2

Cédula de propuestas de política pública - Capitalización del sector rural								
No.	Refo	Propuesta	Factibilidad	1 a 10	Evaluación general (sí/no, por qué)	Impacto esperado	Entidad líder y participantes responsables	Siguientes pasos /secuencia de implementación
1	Otorgamiento de créditos con base en su potencial económico	Ampliar los fondos destinados a esquemas de garantías líquidas y recíprocas a distintos niveles de gobierno para facilitar el acceso al crédito	Socioeconómica	10	Incremento en el nivel de vida de los productores rurales y sus hogares	Un incremento del 30% de individuos (productores) que acceden por primera vez al crédito del sector formal al final de la administración (tasa de crecimiento anual de 5%).	Líder: FND/FIRA Participantes: SHCP/banca de desarrollo y sus intermediarios financieros	<ol style="list-style-type: none"> 1. Crear un programa de garantía 2. Promoverlo con el sector privado 3. Asignarle un recurso multianual 4. Establecer metas y mecanismos de evaluación 5. Operarlo y ejecutarlo (FND-FIRA)
			Técnica	9	Sí se puede operar, ya que se tiene la experiencia y el equipo			
			Legal	7	Sí, aunque es importante que se apruebe la deducibilidad a los privados			
			Presupuestal	1	Entorno actual complicado; debe sensibilizarse sobre el efecto multiplicador			
2	Estabilidad macroeconómica	Fortalecer los instrumentos de comercialización para fomentar la capitalización	Socioeconómica	9	Sí, si ante la estabilidad y la certidumbre se pueden canalizar recursos con mayor seguridad	Se lograría llegar a los medianos y pequeños productores (pasar del 2% al 10% al final de la administración).	Líder: SADER, Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios (ASERCA) Participantes: gobiernos estatales y municipales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reunir padrones existentes en los 3 niveles de gobierno 2. Establecer sistemas de información regional 3. Establecer una plataforma de consulta para incrementar alianzas estratégicas en la comercialización
			Técnica	9	Sí, se presentan con padrones de asociaciones, gremios, INEGI, etc.			
	Sostenibilidad financiera de los proyectos productivos		Legal	9	La legislación permite un cambio mediano			
			Presupuestal	4	Sí, puede incluirse en el presupuesto de egresos			
3	Organización de productores	Fortalecer la organización mediante la segmentación a nivel regional, con criterios de vocación productiva	Socioeconómica	7	Sí, es viable organizar para acceder a créditos con base en sus necesidades	Pequeños productores con mayor presencia organizacional y financiera (20% al finalizar la administración).	Líder: SADER, Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural (INCA RURAL) Participantes: banca de desarrollo, Instituto Nacional de la Economía Social (INAES), Secretaría de Economía (SE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificar actividades económicas potenciales 2. Clasificarlas por productos 3. Capacitación 4. Desarrollar sistemas de información
			Técnica	7	Sí, hay antecedentes en organizaciones creadas			
			Legal	10	Sí, existen las figuras para la organización			
			Presupuestal	6	Sí, existen apoyos económicos para constituirlos			
4	Otorgamiento de créditos con base en su potencial económico	Capitalización de intermediarios financieros que atiendan a pequeños productores en el sector rural (apoyos capital de riesgo)	Socioeconómica	8	Sí, no acceso al financiamiento a los pequeños productores	Subir índice de capitalización del 12% al 16% al finalizar la administración.	Líder: SHCP, banca de desarrollo Participantes: SADER, SE, banca de desarrollo, Secretaría del Bienestar (SB), intermediarios financieros	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diseño de plan estratégico 2. Definición de posible cambio en la ley 3. Aprobación del cambio 4. Definición de acciones por cada dependencia 5. Implementación 6. Medición 7. Seguimiento
			Técnica	7	Sí, si es posible, hay que desarrollar el programa			
	Sostenibilidad financiera de los proyectos productivos		Legal	7	Sí, con un cambio menor	Pasar del 9% de financiamiento actual a los productores al 20% al finalizar la administración.		
			Presupuestal	2	Sí, dificultad en su disponibilidad			

Cédula de propuestas de política pública - Capitalización del sector rural

No.	Reto	Propuesta	Factibilidad	1 a 10	Evaluación general (sí/no, por qué)	Impacto esperado	Entidad líder y participantes responsables	Siguientes pasos / secuencia de implementación
5	Organización de productores	Fomento del cooperativismo y la asociatividad mediante el acompañamiento de capacitación y asistencia técnica	Socioeconómica	10	Sí es factible gradualmente	Incrementar la participación de los productores organizados en la cadena de valor, pasando del 10% al 20% al finalizar la administración. Aumentar el número de organizaciones, pasando del 2% de los productores al 20%.	Líder: SADER Participantes: SE, SB, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaborar proyecto 2. Conformar equipo trabajo 3. Reasignar recursos para su implementación
			Técnica	10	Tiene que abarcar a cada población objetivo de pobreza			
			Legal	10	Si se crea gradualmente una legislación mediante la cooperación, haciendo alianzas con las grandes empresas			
			Presupuestal	5				
6	Planeación y estrategia a largo plazo de la política de financiamiento con base en un diagnóstico actualizado y revisión de reglas y metodologías	SADER toma el liderazgo para realizar el diagnóstico y la planeación a largo plazo de manera institucionalizada. Se busca que de ahí se deriven nuevas estrategias de atención y reglas de los programas por estrato de productores.	Socioeconómica	10	Factible; conocer el estado actual	Instrumento legal que lleve la política a largo plazo (transexenal). Ordenamiento de programas y recursos. Nueva estratificación que sea factible con las características regionales.	SADER, con apoyo de los gobiernos estatales, la SHCP, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	<ol style="list-style-type: none"> 1. División a nivel regional 2. Realizar el diagnóstico 3. Planeación estratégica 4. Ley-modificación-decreto.
			Técnica	8				
			Legal	8	Es más como una abrogación			
			Presupuestal	8	Existen programas y presupuestos			
7	Estructuración de proyectos con organización de productores, capacitación y asistencia técnica	Consolidar el modelo participativo de la comunidad y el desarrollo de capacidades en función de la problemática y los proyectos vinculados al mercado. Se requiere trabajar en la formación de sujetos de crédito y en la estructuración de proyectos, es decir, pasar de productores aislados a productores organizados, y de ideas de negocio a proyectos vinculados al mercado.	Socioeconómica	7		Desarrollo de capacidades técnico-productivas en 1,115 municipios prioritarios. Incremento en la colocación de financiamiento y crecimiento en el PIB estatal. Mayor rentabilidad de las empresas y bienestar de los productores.	SADER, con apoyo de los gobiernos estatales e intermediarios financieros de fomento	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planeación estratégica con base en el análisis territorial 2. Estrategias de vinculación e intervención 3. Formación 4. Despliegue y coordinación interinstitucional
			Técnica	8	Técnicos capacitados.			
			Legal	8				
			Presupuestal	7	Existen recursos propios de cada dependencia, con participación de los diferentes niveles de gobierno			

Cédula de propuestas de política pública - Capitalización del sector rural

No.	Refo	Propuesta	Factibilidad	1 a 10	Evaluación general (sí/no, por qué)	Impacto esperado	Entidad líder y participantes responsables	Siguientes pasos / secuencia de implementación
8	Operación de las políticas de desarrollo rural con enfoque en territorios productivos funcionales	Operación de las políticas de desarrollo rural con enfoque en territorios productivos funcionales. La SADER tiene la política de Proyectos de Desarrollo Territorial (PRODETER), la FND, de Territorios Productivos y FIRA, de Mapeo de Redes. Aunque son nombres distintos, tienen objetivos comunes. Se busca que SADER coordine la priorización de territorios, regiones y redes de valor.	Socioeconómica	8	Sí es muy factible. Los esfuerzos se concentran para la producción y la población. Proyectos integrales y económicos.	Incremento sostenido en productividad y bienestar de los productores. Mayor inclusión financiera. Reducción del riesgo en el otorgamiento de créditos. Reducción de la cartera vencida. Incremento del número de territorios productivos atendidos con esta metodología.	Liderazgo local en función de la vocación productiva, con inducción de la SADER	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificar territorios 2. Diagnóstico del territorio 3. Definición de proyectos estratégicos 4. Necesidades de asistencia técnica 5. Necesidades de financiamiento 6. Administración de riesgos 7. Ejecución
			Técnica	9	Sí es muy operable. Se cuenta con técnicos y asesores multidisciplinario. La coordinación interinstitucional es de vital importancia.			
			Legal	8	Legislación es planeación. De existir algún cambio, sería pequeño.			
			Presupuestal	7	De manera parcial con recursos públicos; se requiere de inversión privada también y de los productores y población.			
9	Coordinación efectiva entre los diferentes órdenes de gobierno y actores del desarrollo económico (organización de productores, sector privado, etc.)	Coordinación transversal y participativa. Ante un escenario de recursos escasos, se requiere que la SADER lidere la coordinación interinstitucional entre las diferentes Secretarías y dependencias que, aunque no son del sector agropecuario, tienen programas en el medio rural. Es necesaria una estrecha coordinación entre las dependencias del sector para maximizar los beneficios de los recursos disponibles.	Socioeconómica	9	Coordinación transversal y participativa	Efectividad de la política pública, reducción de los tiempos de respuesta y logro de objetivos de la política de financiamiento rural.	SADER en coordinación con los gobiernos estatales, la SHCP y la banca de desarrollo rural.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Alineación de incentivos 2. Empoderar a la comisión intersecretarial para el DRS 3. Retomar y fortalecer instancias estatales de la comisión 4. Implementación efectiva de organización de instituciones financieras de fomento 5. Vinculación de los otros actores en la estrategia 6. Seguimiento
			Técnica	9				
			Legal	9				
			Presupuestal	8	Muchas iniciativas			
10	Desarrollo de infraestructura resiliente al cambio climático	Proyectos de inversión pública-privada-social, alineados con la estrategia de desarrollo rural	Socioeconómica	9	Sí	Mayor inversión inclusiva a largo plazo, productividad, acceso a mercados, desarrollo regional integral.	SHCP en coordinación con dependencias federales, la iniciativa privada y el sector social	<ol style="list-style-type: none"> 1. Definición de estrategia, territorios, actores, niveles de rentabilidad y sustentabilidad, promoción de proyectos 2. Evaluar incentivos temporales
			Técnica	8	Existe el conocimiento técnico, proveedores regionales y mano de obra local			
			Legal	8				
			Presupuestal	6	Sí, el presupuesto asignado más el de iniciativa privada			

4.2 Financiamiento para pequeños y medianos productores

a) Presentación del contexto de la política pública por el experto técnico

Situación actual:

- Habitualmente, se estratifica a la población según su capacidad productiva, sus garantías disponibles y su nivel de riesgo. Por lo tanto, las bancas comerciales se orientan hacia **productores grandes y competitivos**. Especialmente, las regiones sur y sureste se encuentran alejadas del crédito formal, mientras que prevalece el acceso al crédito informal, que no genera historial crediticio.
- Un **98%** de las unidades productivas participa únicamente en la **producción primaria**, en la que se genera sólo un **10%** de la riqueza del sector. Para el sector financiero, el sector rural es **poco atractivo debido a los riesgos naturales**; consecuentemente, hay poca oferta y poca demanda y generalmente se concentra en créditos de corto plazo. Además, las UPR se enfrentan a la falta de asistencia técnica, información insuficiente, trámites complejos y tasas de interés elevadas, por lo que su situación se caracteriza por una baja rentabilidad, descapitalización y desconfianza.
- Los **productos financieros existentes no están adaptados a las necesidades y la cultura de pequeños productores**. La dificultad para consolidar organizaciones y la escasa cultura financiera (69% de adultos no tiene crédito; quienes lo usan, lo hacen mediante tarjetas de crédito) complican el financiamiento para pequeños y medianos productores. Además, los costos elevados de transacción y las grandes distancias de traslado para administrar el crédito plantean un desafío.

Retos identificados:

Algunos de los retos más comunes, tanto de las UPR como del sector financiero, son los siguientes:

- **Se requieren diseños de política “de abajo hacia arriba”, con un enfoque integral y de género.** Por lo tanto, es importante articular a los participantes de todos los niveles dentro de cadenas productivas, considerando segmentos de indígenas, mujeres, jóvenes, regiones y su potencial productivo.
- **El desarrollo de una amplia red de intermediarios financieros rurales es esencial.** A este respecto, hay que fomentar la participación de intermediarios cooperativos, pues son un buen instrumento de penetración rural. Además, urge alcanzar niveles internacionales de penetración: México acredita 16% del producto interno bruto (PIB); Argentina, Brasil y Chile, más del 50%.
- **Es importante financiar proyectos con activos que fomenten la innovación tecnológica, fortalecer institucionalmente la administración del riesgo y formar sujetos de crédito.**

b) Resumen de respuestas al cuestionario por parte de los participantes

Los siguientes retos fueron identificados mediante una encuesta enviada por correo electrónico en vísperas del Foro.

Retos señalados:

- Consolidar cuadros de asistencia técnica integral
- Procurar mayor cercanía con el sector rural, mediante la instalación de sucursales rurales
- Promover la educación financiera entre pequeños y medianos productores del ámbito rural
- Incentivar a intermediarios financieros para hacer atractiva su participación
- Mejor información financiera en todos los niveles
- Mejorar y hacer más eficientes los procesos crediticios de intermediarios financieros
- Diseñar nuevos productos adecuados a las necesidades del productor
- Apoyo a las organizaciones de productores
- Reducir las tasas de interés
- Mejorar las coberturas de riesgo
- Administrar subsidios con eficiencia
- Aumentar la certeza y mitigar riesgos
- Mejorar el trato a los clientes
- Mejorar la calidad de los recursos humanos
- Mejorar la calidad de los evaluadores

- Regionalizar el diseño de servicios
- Ampliar los objetivos de la banca de desarrollo
- Implementar programas de desarrollo de proveedores
- Simplificar la normativa
- Descentralizar el modelo de intermediación
- Establecer alianzas con intermediarios rurales con buenos resultados de penetración
- Promover la bancarización de productores
- Incrementar el efecto del Fondo Nacional de Garantías (FONAGA) y el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA)
- Articular las redes de valor
- Vigilar la puesta en marcha del servicio de garantías recíprocas
- Establecer fondos de inversión para captar ahorro rural y del público interesado

c) Retos identificados de la política pública: resultados del análisis en las mesas

- Profesionalizar los cuadros ejecutivos que dirigen los intermediarios financieros empresariales y gremiales
- Fortalecer el enfoque de género en el desarrollo de políticas públicas
- Mejorar el equipo y uso de tecnologías
- Aminorar la regulación a Intermediarios Financieros No Bancarios (IFNB)

- Pagar salarios dignos a ejecutivos y prestaciones al personal operador de crédito rural
- Mejorar el marco regulatorio para la ejecución de garantías en caso de incumplimiento
- Ofrecer garantías líquidas capitalizables
- Disminuir los costos de supervisión
- Promover la capitalización del sector
- Facilitar el aseguramiento de saldos deudores
- Inducir el uso de coberturas de precios
- Facilitar la creación de intermediarios propiedad de productores
- Establecer fondos de garantía líquida y de primeras pérdidas
- Definir de manera flexible los segmentos por institución
- Brindar garantías de hasta el 100% en créditos refaccionarios
- Mayor fortaleza a la banca de desarrollo, que incremente su capacidad de penetración en el sector rural
- Modificar indicadores de desempeño hacia la evaluación de resultados obtenidos en la atención a la población objetivo
- Seguir el ejemplo del Programa de Asistencia Técnica a las Microfinanzas Rurales (PATMIR) y otros programas nacionales e internacionales
- Proponer soluciones por región, que consideren los bajos niveles de desarrollo productivo en la región sur y sureste del país.
- Mejorar los sistemas de información

- Atraer inversión al sector
- Considerar el cambio climático como factor dinámico que incrementa los riesgos naturales de recuperación
- Sancionar a los productores incumplidos en los pagos de sus créditos para desincentivar la cultura de no pago
- Articular redes de valor
- Vincular a las entidades federales con las estatales
- No disminuir los apoyos presupuestales
- Desarrollar políticas cohesivas por rama productiva y del sector
- Vincular políticas de apoyo al financiamiento con políticas de integración de cadenas productivas
- Desarrollar intermediarios que ofrezcan capital (no sólo se requiere crédito)
- Agregar a pequeños productores al crédito a través de empresas masificadoras
- Facilitar el desarrollo de sistemas financieros descentralizados con esquemas de autogestión y autonomía, siguiendo los ejemplos de otros países (p. ej., CRESOL en Brasil)
- Priorizar más consideraciones ecológicas en las políticas de colocación de crédito
- Diferenciar la regulación prudencial entre distintos tipos de intermediarios
- Vincular las políticas de financiamiento con políticas sectoriales
- Reducir los costos operativos de las instituciones financieras
- Generar un marco de política integral que defina ejes prioritarios de desarrollo en el sector rural

- Promover una mayor diversificación agrícola
- Realizar reingeniería integral a las políticas de apoyo
- Desarrollar mecanismos para mitigar y cubrir riesgos de mercado ligados a cadenas productivas, tecnologías, etc.
- Aumentar calidad de apoyos al sector rural

d) Retos de política pública priorizados y consensuados.

1. Incluir a todos los productores rurales en el crédito productivo y los servicios financieros y consolidar volúmenes
2. Articular a los pequeños y medianos productores en torno a redes de valor
3. Establecer una regulación diferenciada acorde a los distintos modelos institucionales que operan en los mercados financieros rurales mexicanos
4. Disminuir la desconfianza de las instituciones e intermediarios financieros
5. Ampliar el extensionismo y la cultura financiera
6. Generar instrumentos financieros que fomenten modelos productivos sustentables y resilientes al cambio climático

e) Propuestas de política pública.

- Retomar el esquema de encaje legal
- Disminuir el costo de la tasa de interés

- Ampliar la red de infraestructura financiera rural
- Diseñar productos financieros adecuados
- Detonar el uso de tecnología financiera existente en otros mercados
- Consolidar el registro del historial del acreditado
- Capitalización de esquemas de seguro
- Motivar o gratificar a las instituciones financieras que logren la inclusión sobre la base de la educación financiera
- Ofrecer estímulos para desarrollar nuevas herramientas de incorporación (cubriendo costos de transacción u ofreciendo garantías)
- Constituir Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SOCAPS) y Sociedades Financieras Comunitarias (SOFINCOS) de productores rurales en todo el país, integrados en cajas centrales/ bancos sociales que permitan ofrecer servicios como ahorro, medios de pago, etc.
- Integrar una plataforma tecnológica que vincule a todos los intermediarios financieros con mercados nacionales e internacionales
- Realizar un diagnóstico por actividad productiva y región que permita diseñar productos financieros integrales a la medida
- Promover el desarrollo del sistema financiero para el sector rural, generando instrumentos con las características específicas de los productores
- Definir parámetros para el acceso al financiamiento de cualquier productor, adaptados a las características individuales (criterios parametrizados)
- Elaborar una estrategia por región y actividad productiva para generar préstamos eficientes y de bajo costo
- Otorgar un estímulo o capital semilla o garantías para cubrir primeras pérdidas

- Acompañamiento con capacitación de extensionistas, cuya meta sea la inclusión y no la colocación
- Poner en marcha un programa de inclusión digital de los productores, las comunidades y las instituciones financieras participantes
- Fomentar la creación de organizaciones de productores
- Favorecer la articulación de redes de proveedores
- Incorporar a productores a partir de sus propios mercados o de la promoción de sus productos en los mercados (posicionarlos)
- Fomentar e incentivar el funcionamiento de organizaciones económicas de productores, promoviendo la incorporación al mercado y vincularlas con SOCAPS y/o SOFINCOS y otros intermediarios, para generar sinergias económicas y financieras
- Desarrollar un padrón de productores rurales que les permita articularse en centros de acopio
- Ofrecer capacitación, asistencia técnica y acceso a la información para pequeños y medianos productores rurales
- Difundir las cadenas de valor y los principales productos que requiere la industria en cada región (p. ej., qué se necesita para producir cerveza)
- Crear incentivos para fomentar inversiones que puedan realizarse en los territorios (subsidios, reducción de impuestos, capital de riesgo, capital semilla, etc.) que incluyan a los pequeños productores
- De acuerdo a la vocación de las regiones, vincular a las industrias y comercializadoras con los productores que les abastezcan con la calidad requerida
- Poner en marcha programas de desarrollo de proveedores con tecnologías de punta
- Diseñar esquemas de retención financiera en la red de valor que garantice la oportunidad de financiamiento y pago a pequeños y medianos productores

- Adecuar la regulación conforme a las necesidades de cada subsector
- Desarrollar una normatividad adaptada para instituciones financieras rurales constituidas por pequeños productores rurales con posesión de la tierra que actúen en economías no formalizadas
- Adecuar la regulación prudencial y sobre prevención de lavado de dinero (PLD) a la realidad de las instituciones por sector
- Aplicar la regulación teniendo en cuenta las características de las instituciones financieras, sin que se les pretenda medir de la misma manera que a los bancos
- Facilitar y apoyar el acceso a los sistemas de pagos electrónicos de los bancos mediante la adecuación de la regulación del Banco de México (Banxico) sobre dicho sistema
- Regular y permitir que las SOCAPS y SOFINCOS puedan participar en la distribución de programas sociales gubernamentales
- Promover la ley de SOFINCOS y sus organismos de vinculación financiera y reconocer la figura de bancos sociales como mecanismos de integración de SOCAPS y SOFINCOS, modificando la ley
- Establecer una regulación financiera con enfoque de desarrollo y no de contención
- Incluir las figuras de las entidades financieras estatales de fomento en la normativa
- Supervisión de la autoridad a las instituciones de manera aleatoria y simplificada
- Desarrollar metodologías de constitución de reservas conforme al sector rural
- Generar nuevos modelos financieros institucionales simples, acordes a las necesidades de los pequeños productores del sector rural
- Potenciar el efecto de las garantías reales e institucionales
- Desarrollar un mecanismo de cartas de garantía al productor (no al intermediario financiero)

- Aumentar la oferta de información, cultura financiera y acompañamiento técnico
- Fortalecer la preparación de ejecutivos para la prestación de servicios financieros
- Convencimiento y negociación ante las autoridades de distintos niveles de gobierno sobre la gravedad e importancia de las consecuencias de los efectos del cambio climático
- Generar respaldos para compensar los impactos del cambio climático (p. ej., de cosecha)
- Establecer indicadores e incentivos de impacto
- Aplicar leyes para evitar desperdicio y abusos (y obligar a cumplirlas)
- Mejorar la base de datos e identificar riesgos de mercado y climáticos
- Contar con estímulos hacia la inversión o garantías al 100% en periodo preproductivo
- Diseñar créditos y seguros ligados a los nuevos avances tecnológicos y orientados a mitigar los riesgos del cambio climático
- Promover el financiamiento de prácticas, tecnologías e innovaciones productivas, orientadas al aprovechamiento sustentable de la biodiversidad, del suelo y del agua
- Promover el financiamiento de prácticas productivas que fomente la mitigación de gases de efecto invernadero
- Fomentar el financiamiento del uso de energías renovables
- Privilegiar la canalización de apoyos gubernamentales a los proyectos que son sustentables
- Desarrollar indicadores de desempeño del personal que evalúen el impacto social en la atención a las actividades agropecuarias, acuícolas y pesqueras

- Fomentar el establecimiento de plataformas de información territoriales y/o sectoriales, con detalles del funcionamiento de las unidades de producción rural que permitan diseñar estrategias productivas y servicios adaptados de seguros y créditos

f) Propuestas de política pública priorizadas y consensuadas.

1. Promover, fomentar y apoyar la consolidación y constitución de entidades de productores rurales en todo el país que desarrollen la función de intermediación financiera mediante figuras como SOCAPS, SOFINCOS y otras que permita la ley, integrados en cajas centrales y/o bancos sociales que permitan ofrecer crédito productivo y servicios financieros integrales como ahorro, microseguros y medios de pago, para lo cual se requiere:
 - a. Un programa de inclusión financiera e inclusión digital
 - b. Otorgar estímulos de capital semilla, costos de transacción o garantías para cubrir primeras pérdidas
 - c. Mecanismos de educación financiera
 - d. Integrar una plataforma tecnológica que vincule a los medios de pago nacionales e internacionales
 - e. Capacitación de extensionistas sobre créditos productivos
2. Desarrollar esquemas de integración que generen economías de escala mediante la organización de los productores con intermediarios financieros para generar sinergias económicas y financieras
3. Diseñar regulación prudencial diferenciada, tomando en cuenta tamaño, riesgo y población objetivo del intermediario
4. Asegurar la puesta en marcha del Sistema Nacional de Garantías, considerando el modelo de garantías recíprocas
5. Desarrollar un mecanismo de cartas de garantía al productor (no al intermediario financiero)

6. Identificar, rescatar y aplicar modelos exitosos de extensionismo, como los de Sparkassenstiftung für internationale Kooperation, PATMIR, labranza de conservación, alta productividad de leche, Proyecto Margarita (Danone), desarrollo de proveedores, Grupos Ganaderos de Validación y Transferencia de Tecnología (GGAVATT), parcelas demostrativas, centros de desarrollo, entre otros
7. Incentivar la incorporación de criterios de elegibilidad que promuevan el desarrollo de modelos con prácticas, tecnologías e innovaciones productivas que aseguren el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad, del suelo y del agua, que promuevan la mitigación de gases de efecto invernadero y que reduzcan la vulnerabilidad al cambio climático

g) Cédula de propuestas de políticas públicas seleccionadas y validadas – Mesas 2.1 y 2.2

Cédula de propuestas de políticas públicas – Financiamiento para pequeños y medianos productores rurales								
No.	Reto	Propuesta	Factibilidad	1 a 10	Evaluación general (sí/no, por qué)	Impacto esperado	Entidad líder y participantes responsables	Siguientes pasos / secuencia de implementación
1	Incluir a todos los productores rurales en el crédito productivo y los servicios financieros integrales y consolidar volúmenes	Promover, fomentar y apoyar la consolidación y constitución de entidades de productores rurales en todo el país que desarrollen la función de intermediación financiera mediante figuras como SOCAPS, SOFINCOS y otras que permita la ley, integrados en cajas centrales y/o bancos sociales que permitan ofrecer crédito productivo y servicios financieros integrales como ahorro, microseguros y medios de pago, para lo cual se requiere: a. Un programa de inclusión financiera e inclusión digital b. Otorgar estímulos de capital semilla, costos de transacción o garantías para cubrir primeras pérdidas c. Mecanismos de educación financiera d. Integrar una plataforma tecnológica que vincule a los medios de pago nacionales e internacionales e. Capacitación de extensionistas sobre créditos productivos	Socioeconómica	10	Sí, existen muchas experiencias replicables de SOFINCOS y SOCAPS. Hay un aumento en la educación y cultura financieras de las comunidades, que impacta en el incremento de captación de ahorro y pago de préstamos.	Incrementar la participación de pequeños y medianos productores del 6% actual al 10% en tres años. Bancarización de todos los municipios del país y de al menos 50% de los pequeños productores en este sexenio (2.5 millones).	SHCP, Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), FIRA, SADER, FND, productores organizados en cooperativas, sociedades financieras comunitarias, uniones de crédito y otros dispersores de crédito del sector de ahorro y crédito popular	<ol style="list-style-type: none"> 1. Analizar modelos análogos (Brasil, Alemania) y tecnologías para adaptar a la necesidades del campo mexicano 2. Generar el programa con los recursos disponibles del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2020 (integrar \$150 millones del presupuesto de SADER) 3. Diseñar la implementación integrando actores sociales, institucionales y técnicos 4. Identificar poblaciones y comunidades a bancarizar en 2020 5. Proponer cambios regulatorios 6. Ofrecer estímulos para fomentar: 7. Capital semilla y complementario de organismos existentes 8. Garantías 9. Cuadros de extensionistas
			Técnica	8	- Sí, ya hay tecnología y elementos disponibles en el mercado, así como organizaciones locales y sectoriales. - Asistencia técnica para cajas de ahorro y recursos de apoyo de organismos internacionales y privados. - Existen modelos que pueden servir como bases para ser replicados y adaptados en México.			
			Legal	7	No, habría que ajustar el marco legal vigente y generar nuevas leyes.			
			Presupuestal	6	No hay programas de fomento a intermediarios financieros rurales bajo los criterios y políticas difundidas por el nuevo gobierno.			
2	Articular a pequeños y medianos productores en torno a redes de valor, con un enfoque de equidad y sustentabilidad.	Desarrollar esquemas de integración que generen economías de escala mediante la organización de los productores con intermediarios financieros para generar sinergias económicas y financieras	Socioeconómica	8	No abarca toda la población meta, pero puede detonar el proceso	<ul style="list-style-type: none"> - Incrementar la participación de pequeños y medianos productores, del 6% actual al 12% en cinco años. - Elevar el ingreso de los productores vinculados al mercado. - Abatir costos y mejorar el precio al colocar el producto. 	SADER, Secretaría de Economía, FIRA, FND, gobiernos estatales y municipales, Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX), empresarios, productores organizados, centros de investigación y academia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer segmentos prioritarios 2. Identificar productos por regiones 3. Formar extensionistas financieros y técnicos 4. Establecer esquemas de desarrollo vinculando redes de proveedores a la agroindustria 5. Establecer a la banca de desarrollo como articuladora de los esquemas financieros que permitan desarrollar los proyectos
			Técnica	8	Se puede iniciar la operación con la parte del equipo de prestadores de servicios (PS) del que ya se dispone.			
			Legal	10	Nada lo impide.			
			Presupuestal	9	Se puede realizar priorizando zonas y proyectos.			

Cédula de propuestas de políticas públicas – Financiamiento para pequeños y medianos productores rurales

No.	Refo	Propuesta	Factibilidad	1 a 10	Evaluación general (sí/no, por qué)	Impacto esperado	Entidad líder y participantes responsables	Siguientes pasos / secuencia de implementación
3	Establecer una regulación diferenciada acorde a los distintos modelos institucionales que operan en los mercados financieros rurales mexicanos	Diseñar regulación prudencial diferenciada, tomando en cuenta tamaño, riesgo y población objetivo del intermediario	Socioeconómica	10	Incrementará la inclusión financiera, reducirá los costos de transacción, se podrá atender a un mayor número de beneficiarios, se podrán crear productos acordes a cada sector productivo y región.	Se incrementará el número de intermediarios y los intermediarios actuales podrán incrementar su volumen de operaciones. Con toda seguridad, se incrementaría el número de productores atendidos con financiamiento, seguros, educación financiera.	Secretaría de Hacienda - Unidad de Banca de Desarrollo, CNBV, Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), Banxico, banca de desarrollo, centros de investigación y academia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diagnóstico por sector 2. Reuniones con los intermediarios financieros no bancarios para conciliar los cambios pertinentes 3. Modificación gradual de la normatividad prudencial que privilegie la inclusión financiera y el desarrollo de los pequeños productores 4. Evaluación del impacto, de manera posterior a la implementación
			Técnica	8	Realizar los estudios técnicos apropiados para determinar los cambios pertinentes. No se requiere visitar las unidades de producción para realizar la adecuación de la regulación.			
			Legal	7	La legislación ya lo permite de manera parcial, y los cambios serían medianos			
			Presupuestal	10	No implica mucha inversión pública para adecuar la regulación, por lo que se puede realizar con los recursos actuales.			
4	Disminuir la desconfianza de las instituciones e intermediarios financieros	Asegurar la puesta en marcha del Sistema Nacional de Garantías, considerando el modelo de garantías recíprocas	Socioeconómica	10	Requiere la participación de todos los actores (instituciones, intermediarios, gobierno, agroindustrias y productores).	Incrementar el acceso al crédito de los pequeños y medianos productores al 30% en tres años, una vez conocidas las reglas de operación.	Se requiere la participación económica de todos los actores (gobierno, intermediarios, agroindustriales y productores en general)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Actualmente se encuentra en aprobación del Poder Legislativo; una vez aprobada, se requiere vigilar y promover su aplicación.
			Técnica	10	Es factible, por los casos exitosos que le preceden.			
			Legal	10	Se requiere aprobación del Poder Legislativo.			
			Presupuestal	2	Aportación pública y privada.			
5	Disminuir la desconfianza de las instituciones e intermediarios financieros	Desarrollar un mecanismo de cartas de garantía al productor (no al intermediario financiero)	Socioeconómica	10	Participación de entes de garantía y gobierno en general.	Incrementar la participación de pequeños y medianos productores del 6% actual al 10% en un año.	Gobierno, FIRA, FONAGA, SADER, SHCP, otros entes de garantía	<ol style="list-style-type: none"> 1. Canalizar los recursos a un fondo nacional de garantías al productor y emisión de cartas de garantía.
			Técnica	8	Es factible, por experiencias de FIRA y FONAGA.			
			Legal	4	Se requiere aprobación de Hacienda y SADER.			
			Presupuestal	3	Aportación pública para los fondos mencionados.			

Cédula de propuestas de políticas públicas – Financiamiento para pequeños y medianos productores rurales

No.	Reto	Propuesta	Factibilidad	1 a 10	Evaluación general (sí/no, por qué)	Impacto esperado	Entidad líder y participantes responsables	Siguientes pasos / secuencia de implementación
6	Ampliar el extensionismo técnico y financiero	Identificar, rescatar y aplicar modelos exitosos de extensionismo, como los de Sparkassenstiftung für internationale Kooperation, PATMIR, labranza de conservación, alta productividad de leche, Proyecto Margarita (Danone), desarrollo de proveedores, Grupos Ganaderos de Validación y Transferencia de Tecnología (GGAVATT), parcelas demostrativas, centros de desarrollo, entre otros	Socioeconómica	9	Participación de actores público-privados.	Incrementar la incorporación de pequeños y medianos productores agropecuarios del 2% actual al 5% en cinco años.	SADER, FIRA, FND, Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), universidades, empresas y productores organizados	1. Evaluar, regionalizar y replicar los modelos exitosos.
			Técnica	10	Es factible.			
			Legal	10	Es factible.			
			Presupuestal	3	Con participación pública y privada.			
7	Generar instrumentos financieros que fomenten modelos productivos sustentables y resilientes al cambio climático	Incentivar la incorporación de criterios de elegibilidad que promuevan el desarrollo de modelos con prácticas, tecnologías e innovaciones productivas que aseguren el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad, del suelo y del agua, que promuevan la mitigación de gases de efecto invernadero y que reduzcan la vulnerabilidad al cambio climático	Socioeconómica	10	Ya hay comités regionales de manejo de recursos naturales con los que se podrían generar sinergias.	Incrementar el financiamiento de procesos productivos sustentables y resilientes al cambio climático.	SADER, instituciones financieras, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)	1. Pilotear con enfoque territorial: - Accesibilidad de la tecnología sustentable - Viabilidad de proyectos sustentables con estímulos 2. Revisar reglas de operación y lineamientos de las instituciones que otorgan apoyo a la producción primaria en el medio rural
			Técnica	10	Sí, porque sólo se requiere la incorporación de las nuevas reglas en los lineamientos de las instituciones financieras.			
			Legal	10	No tiene inconveniente ni polémica legal.			
			Presupuestal	10	Sí. Se puede comenzar priorizando ciertos territorios.			

4.3 Administración de riesgos: aseguramiento para pequeños y medianos productores

a) Presentación del contexto de la política pública por el experto técnico

Situación actual:

- Existe una competencia desigual entre los fondos de aseguramiento sin fines de lucro y regulados por su propia Ley frente a las instituciones de seguros, incluido Agroasemex. Los aseguramientos se dan de forma individual por productor, en poco menos del 50% de los casi 5 millones de hectáreas con financiamiento rural, mientras que hay muy pocas que no tienen financiamiento.
- El costo de aseguramiento es muy alto en comparación con los márgenes de rentabilidad de los cultivos, por lo que su penetración en forma individual sigue siendo muy baja. Más del 95% de los seguros individuales dependen de los créditos agropecuarios, en los que el beneficiario preferente en caso de siniestro es la entidad financiera y no el agricultor.
- De los 22 millones de hectáreas sembradas en 2018 en México, 2.35 millones fueron aseguradas individualmente por productor, 0.45 millones fueron aseguradas por cuadrantes geográficos y 11.6 millones fueron aseguradas en grupo por núcleos agrarios. 62% de las hectáreas aseguradas individualmente por productor en 2018 estuvieron a cargo de los más de 450 fondos de aseguramiento del país y 38% quedaron a cargo de las 7 instituciones de seguros que participan en el ramo agrícola. Para el caso pecuario, 55.7 millones de unidades fueron aseguradas en 2018 por 2 fondos de aseguramiento.
- Se mantiene una gran dependencia del reaseguro internacional disponible para el país, lo que impide un mayor y mejor desarrollo de los seguros por parte de Agroasemex. La gran concentración de riesgo en el noroeste del país plantea un desafío, particularmente en el ciclo agrícola otoño/invierno, pues una catástrofe climática impactaría en los precios de los seguros. Mientras que los subsidios al costo del seguro han ayudado al productor individual que practica una agricultura comercial con financiamiento en tierras de riego o de buen temporal, no han apoyado a los pequeños productores que practican una agricultura extensiva sin financiamiento en tierras de temporal y en regiones con alto grado de marginación social.

Retos identificados:

Algunos de los retos más comunes, tanto de las UPR como del sector financiero, son los siguientes:

- **Se necesita encontrar un modelo que permita una competencia menos desigual entre los fondos de aseguramiento y las instituciones de seguros, incluyendo a Agroasemex.** Además, es crucial estandarizar el marco legal, las tarifas, los procedimientos, las estadísticas, el servicio, la capacitación, entre otros, para todos los prestadores del servicio de seguro agropecuario en el país.
- **Es esencial explorar nuevas alternativas de reaseguro, coaseguro y mitigantes de riesgos que permitan una mayor y mejor administración de riesgos de las actuales carteras de seguros.**
- **Facilitar la accesibilidad del seguro agropecuario individual para pequeños productores y mejorar su alcance en cuanto a las indemnizaciones en caso de siniestros catastróficos constituye un mayor reto.** A este respecto, se deberían crear bases de datos reales, confiables y públicas de los usuarios del seguro y de los predios asegurados, así como de su siniestralidad por cultivo, ciclo agrícola y modalidad de riego. También es indispensable considerar los efectos del cambio climático en los seguros, al tiempo de fomentar una mayor y mejor cultura de su uso y utilidad.

b) Resumen de respuestas al cuestionario por parte de los participantes

Los siguientes retos fueron identificados mediante una encuesta enviada por correo electrónico en vísperas del Foro.

Retos señalados:

- Seguro obligatorio cuando hay crédito, evitando abusos de las aseguradoras
- Desmotivar pagos a productores no cubiertos por un seguro
- Disminuir las tarifas actuales
- Subsidios diferenciados por región, tipo de cultivo, ciclo agrícola y modalidad de riego

- Esquemas de aseguramiento acordes con los ciclos agrícolas
- Limitar la cobertura a eventos con alta probabilidad de ocurrencia
- Evitar la negativa de indemnización en caso de afectación
- Fomentar la cultura del uso de seguros cuando no hay crédito
- Diseño de nuevos seguros, flexibles y acordes a las necesidades reales
- Aprovechar la tecnología existente para disminuir costos, por ejemplo, imágenes satelitales
- Compactar superficies aseguradas para abatir costos de supervisión
- Buscar economías de escala, vía organización, para disminuir costos

c) Retos identificados de la política pública: resultados del análisis en las mesas

- Cerrar la brecha entre el potencial asegurable y el que actualmente se asegura.
- Reconocer en las tasas de crédito a aquellos productores que cuentan con seguro.
- Que el seguro sea una garantía para el financiamiento.
- Estandarizar y simplificar la regulación (Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural y Ley de Seguros y Fianzas (LSF)). Reaseguro: asimetría en la legislación: Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural / LSF. Regular los apoyos y subsidios en materia de seguros agropecuarios. Contar con certidumbre para lograr una mayor penetración.
- Ante la incertidumbre respecto a la expectativa de reducción del 50% al presupuesto para la adquisición de seguros en 2020, negociar con los responsables de la definición de políticas al respecto.
- Los pequeños productores no tienen capacidad para adquirir seguros.

- Revisión de las tarifas más a fondo, considerando las regiones y los riesgos en su justa medida. Bajar el costo a un nivel real de acuerdo a su siniestralidad.
- Buscar nuevas formas de aseguramiento. Voltar a ver a otros países respecto de lo que se podría implementar en México para mejorar los servicios de aseguramiento.
- Promover entre los productores la cultura sobre los beneficios de contar con un seguro, lo que contribuiría a una disminución del costo de aseguramiento.
- Evaluar los proyectos sin considerar el otorgamiento de subsidios.
- Incrementar el nivel de operación del aseguramiento.
- Fomentar la confianza de los productores en los seguros y sus diferentes proveedores, sobre la base de experiencias propias.
- Adaptar los productos de seguros que existen en el mercado. Desarrollar nuevos instrumentos de protección y coberturas de aseguramiento con base en la situación particular de los diferentes nichos de mercado. Innovar en el desarrollo de productos con base en las cadenas de producción. Que al menos se aseguren las inversiones que se requieren.
- Depender menos del subsidio, establecer tasas con base en los riesgos reales y no ver sólo la ventaja de contar con el apoyo de subsidios.
- ¿Cómo llegar a lugares inaccesibles sin incrementar el costo de operación de los seguros? Los fondos de aseguramiento son un buen instrumento para hacer llegar a los pequeños productores las ayudas del gobierno en caso de siniestros catastróficos.
- Difundir las ventajas y alcances de los seguros. Culturizar a los productores.
- Considerar costos políticos, sociales, financieros, el cambio climático y el abandono de ciertas líneas de producción por la búsqueda de mayor rentabilidad.
- Hacer eficientes los subsidios en el aseguramiento con esquemas que han demostrado ser exitosos en otros países. Tal vez, subsidiar las indemnizaciones en lugar de las primas.

- Integrar bases de datos a partir de la información con la que cuentan las instituciones y organizaciones, lo que permita una mayor inclusión financiera.
- Regular la operación del seguro y del subsidio institucionalmente.

d) Retos de política pública priorizados y consensuados

1. "Reinventar" el seguro catastrófico, incorporando a los productores agrícolas en forma individual, de manera que las ayudas del gobierno les lleguen directa y completamente.
2. Cerrar la brecha entre el potencial asegurable y el que actualmente se asegura.
3. Estandarizar y simplificar la regulación (Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural y LSF). Reaseguro: asimetría en la legislación: Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural y LSF. Regular los apoyos y subsidios en materia de seguro agropecuario. Contar con certidumbre para lograr mayor penetración. Acompañamiento de un organismo regulador.
4. Revisión integral de las tarifas más a fondo, considerando las regiones y los riesgos en su justa medida. Bajar el costo a un nivel real de acuerdo a su siniestralidad.
5. Difundir las ventajas y los alcances de los seguros. Culturizar a los productores.

e) Propuestas de política pública

- Subsidios para la compra de seguros
- Otro tipo de apoyo en caso de catástrofes cuando los productores hayan adquirido una cobertura básica
- Actualización de la Ley de Fondos para incluir el tema de la participación gubernamental
- Dar seguimiento al convenio de colaboración FND-FIRA para hacer obligatoria la contratación de seguros

- Dar seguimiento al convenio de colaboración entre la FND, la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS) y el Organismo Integrador Nacional de Fondos de Aseguramiento (OINFA), con el fin de ofrecer una cantidad suficiente de seguros para cerrar la brecha entre lo acreditado y lo asegurado en un periodo de 2 años
- Certeza de largo plazo en los apoyos que otorga el Gobierno Federal a la actividad, lo que requiere de programas multianuales, para que los agentes que participan en la industria del seguro programen sus acciones. Por parte del productor existe el mismo reclamo de continuidad y certeza.
- Reglas claras que busquen una sana competencia
- Dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 129 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el artículo 37 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los artículos 91 y 92 de la Ley General de Protección Civil, en los cuales se establece la obligación de implementar instrumentos para atender a productores afectados por la ocurrencia de contingencias climatológicas
- Constitución de un fondo de contingencias que permita contar con recursos para incentivar la contratación de coberturas de aseguramiento para atender la ocurrencia de desastres, sin supeditarse a los ciclos fiscales
- Generación de información actualizada y oportuna sobre riesgos climáticos
- Creación de una entidad reguladora especializada y única de la actividad aseguradora al medio rural

f) Propuestas de política pública priorizadas y consensuadas

1. Individualizar el seguro catastrófico con ajuste de siniestros a cargo de peritos independientes. Que el productor pague una parte de la prima por su seguro para darle mayor y mejor alcance. Mayor participación de los gobiernos estatales y municipales. Identificar plenamente a los productores sujetos del seguro catastrófico para que no compitan con el seguro comercial.
2. Fortalecer el sistema de aseguramiento a través de mecanismos que fomenten el uso del seguro. Usar la tecnología para reducir los altos costos operativos de los actuales seguros. Generar nuevos tipos de seguros que protejan más y mejor los intereses de los productores comerciales y no solamente de las entidades financieras. Revisión de las tarifas más a fondo, considerando las regiones y los riesgos en su justa medida, para bajar el costo del seguro a un nivel real de acuerdo a su siniestralidad. Implementar en México lo que en otros países ha funcionado y/o se ha innovado. Desarrollar nuevos instrumentos de protección y coberturas de aseguramiento con base en la situación particular de los diferentes nichos de mercado. Innovar en el desarrollo de productos, con base en las cadenas de producción.
3. Crear una Comisión Nacional de Seguro Agropecuario que, de manera imparcial, revise la actual legislación y, tras este análisis, proponga una nueva que estandarice las reglas y los procedimientos de operación para toda la industria aseguradora nacional. Generar productos financieros que sean utilizados para hacer frente a los siniestros.
4. Tener disponible una base de datos confiable para todos los participantes del Sistema Nacional de Aseguramiento al Medio Rural (SNAMR) que permita fijar y estandarizar los costos mínimos de aseguramiento. Crear un atlas de riesgo nacional. Incorporar a las universidades en el análisis de riesgos.
5. Capacitar a los productores, diseñar simuladores que permitan visualizar los beneficios del seguro. Garantizar que los aseguradores cumplan con su responsabilidad en el pago de indemnizaciones cuando ocurran pérdidas. Intercambio de experiencias nacionales e internacionales. Difusión de los casos de éxito en México y en otros países.

g) Cédula de propuestas de políticas públicas seleccionadas y validadas – Mesa 3

Cédula de propuestas de política pública - Administración de riesgos: aseguramiento para pequeños y medianos productores

No.	Reto	Propuesta	Factibilidad	1 a 10	Evaluación general (sí/no, por qué)	Impacto esperado	Entidad líder y participantes responsables	Siguientes pasos / secuencia de implementación
1	"Reinventar" el seguro catastrófico, incorporando a los productores agrícolas en forma individual, de manera que las ayudas del gobierno lleguen directa y completamente	Individualizar el seguro catastrófico con ajuste de siniestros a cargo de peritos independientes. Que el productor pague una parte de la prima por su seguro para darle mayor y mejor alcance. Mayor participación de los gobiernos estatales y municipales. Identificar plenamente a los productores sujetos del seguro catastrófico para que no compitan con el seguro comercial.	Socioeconómica	10	Se incorporaría a los pequeños productores al seguro agropecuario, pesquero y acuícola individual. Se generaría certeza de que las indemnizaciones las recibirían directamente los productores afectados.	Incorporar al seguro agropecuario, pesquero y acuícola individual a los pequeños productores propietarios de 12 millones de hectáreas, lo que beneficiaría a 2.4 millones de productores. Sería un servicio transparente en beneficio de los pequeños productores.	Programa que continúe siendo de la SADER, con los gobiernos estatales como contratantes y los pequeños productores como beneficiarios preferentes del programa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Revisar los actuales padrones de predios y productores pequeños 2. Elaborar una base de datos única 3. Dar a conocer el seguro y obtener la firma de conocimiento de cada productor 4. Definir el mecanismo para el pago de indemnizaciones 5. Elaborar condiciones de aseguramiento particulares y especiales de este seguro (tarifa, trigger, etc.) 6. Evaluación y mejora continuas
			Técnica	10	Crear la base de datos de los productores asegurados, depurarla, validarla y certificarla.			
			Legal	10	Porque ya existe el marco legal que lo permite y se reforzaría dicho marco a futuro, mediante la creación de la Comisión Nacional de Seguro Agropecuario y la Ley correspondiente, mismo que sería obligatorio para todo el sector (los tres actuales actores).			
			Presupuestal	10	Porque sería equivalente al costo actual del programa.			
2	Cerrar la brecha entre el potencial asegurable y el que actualmente se asegura	Fortalecer el sistema de aseguramiento a través de mecanismos que fomenten el uso del seguro. Usar la tecnología para reducir los altos costos operativos de los actuales seguros. Generar nuevos tipos de seguros que protejan más y mejor los intereses de los productores comerciales y no solamente de las entidades financieras. Revisión de las tarifas más a fondo, considerando las regiones y los riesgos en su justa medida, para bajar el costo del seguro a un nivel real de acuerdo a su siniestralidad. Implementar en México lo que en otros países ha funcionado y/o se ha innovado. Desarrollar nuevos instrumentos de protección y coberturas de aseguramiento con base en la situación particular de los diferentes nichos de mercado. Innovar en el desarrollo de productos, con base en las cadenas de producción.	Socioeconómica	10	Sí, porque se haría uso de la tecnología que existe en el sector rural; abarca la población meta y beneficia a todos los productores que contratan un seguro. El beneficio social que traerá es que un mayor porcentaje de productores cuente con un seguro agrícola acorde a sus necesidades.	Se esperaría un crecimiento gradual del 20% anual en la superficie asegurada actual.	Líder: Agroasemex Participantes: los fondos de aseguramiento y las empresas privadas de seguros	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reuniones de trabajo para desarrollar el plan 2. Convocar a las autoridades responsables 3. Asignar las responsabilidades a Agroasemex para su operación
			Técnica	10	Sí, se puede operar a través de los actores del sector.			
			Legal	10	La legislación no tiene impedimentos para llevar a cabo esta propuesta.			
			Presupuestal	9	Se realizaría a través de las instituciones públicas y privadas, por lo que se considera un impacto en el presupuesto federal mínimo.			

Cédula de propuestas de política pública - Administración de riesgos: aseguramiento para pequeños y medianos productores

No.	Reato	Propuesta	Factibilidad	1 a 10	Evaluación general (sí/no, por qué)	Impacto esperado	Entidad líder y participantes responsables	Siguientes pasos / secuencia de implementación
3	Estandarizar y simplificar la regulación. Regular los apoyos y subsidios en materia de seguro agropecuario. Contar con certidumbre para lograr mayor penetración. Acompañamiento de un organismo regulador	Crear una Comisión Nacional de Seguro Agropecuario que, de manera imparcial, revise la actual legislación y, tras este análisis, proponga una nueva que estandarice las reglas y los procedimientos de operación para toda la industria aseguradora nacional. Generar productos financieros que sean utilizados para hacer frente a los siniestros.	Socioeconómica	10	Permitiría el acceso al seguro agropecuario de un mayor número de productores, las instituciones de seguros (fondos y compañías privadas) fortalecerían sus operaciones y se lograría una mayor cultura del seguro y administración de riesgos.	Impacto nacional para todos los productores del país	Entidades líderes: SHCP y SADER	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proponer la integración de la Comisión Nacional de Seguro Agropecuario 2. Elaborar el diagnóstico de la situación actual 3. Presentar propuestas concretas
			Técnica	10	Se cuenta con una amplia experiencia en la materia y un grupo muy amplio de especialistas en seguro, reaseguro y administración de riesgos.			
			Legal	10	Se cuenta con una amplia experiencia local y modelos a considerar de otros países que han tenido éxito en su aplicación.			
			Presupuestal	6	Se requiere la voluntad política de las autoridades y la participación de las instituciones responsables.			
4	Revisión integral de las tarifas más a fondo, considerando las regiones y los riesgos en su justa medida. Bajar el costo a un nivel real de acuerdo a su siniestralidad	Construir una base de datos disponible en una plataforma para todos los participantes del Sistema Nacional de Aseguramiento al Medio Rural (SNAMR). Crear un atlas de riesgo nacional. Incorporar a las universidades en el análisis de riesgos.	Socioeconómica	8	Recursos limitados.	Impacto nacional para todos los actores del sector	SHCP como entidad líder y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) y Agroasemex como responsables	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consenso de los actores del sector 2. Crear marco legal 3. Recursos para su implementación
			Técnica	9	Se cuenta con el personal técnico y la información necesaria.			
			Legal	10	Legislación acorde para hacerla.			
			Presupuestal	8	Se requiere la participación de recursos públicos y privados.			
5	Difundir las ventajas y los alcances de los seguros. Culturizar a los productores	Capacitar a los productores, diseñar simuladores que permitan visualizar los beneficios del seguro. Garantizar que los aseguradores cumplan con su responsabilidad en el pago de indemnizaciones cuando ocurran pérdidas. Intercambio de experiencias nacionales e internacionales. Difusión de los casos de éxito en México y en otros países.	Socioeconómica	10	Es totalmente factible.	Impacto a nivel nacional	SHCP y SADER	<ol style="list-style-type: none"> 1. Generar estrategia de la política pública 2. Coordinación intersecretarial 3. Generar contenidos de campaña 4. Implementar la campaña 5. Evaluación de impacto
			Técnica	10	Se contará con participación pública y privada.			
			Legal	10	Sí es factible.			
			Presupuestal	9	Pueden ser recursos públicos, privados, de agencias internacionales, entre otros.			

4.4 Administración de riesgos: coberturas y derivados

a) Presentación del contexto de la política pública por el experto técnico

Situación actual:

- **Los mercados agrícolas se caracterizan por una oferta dependiente** de los ciclos biológicos y las condiciones climáticas. Además, la oferta varía según la producción estacional, está marcada por las pocas barreras de entrada y los productos poco diferenciados, así como por la variabilidad en plazos cortos. La demanda, por otro lado, se caracteriza por su inelasticidad al precio. En general, los precios agrícolas son muy volátiles. Las consecuencias de esas características se manifiestan en una subinversión en la actividad y en riesgos de descapitalización del productor y de incumplimiento ante instituciones financieras.
- **Existen diferentes estrategias para mitigar los riesgos por volatilidad.** Por un lado, las estrategias comunes de diferenciación y fidelización de clientes son poco viables. En el caso de las coberturas de precios, por otro lado, el comprador se protege de alzas de precios, el vendedor se protege de bajas de precios, mientras que los especuladores buscan obtener beneficios de las fluctuaciones de precios.
- **Las coberturas se manejan mediante contratos con las bolsas de Chicago y Nueva York. Generalmente, las opciones de venta y compra consisten en el costo de la prima más comisiones.** La mayoría de ellas cubre maíz, soya, trigo, avena, cebada, café, algodón, cacao, aceite de soya, pasta de soya, concentrado de jugo de naranja congelado, ganado porcino y ganado bovino.
- **Las políticas públicas en México ofrecen programas de apoyo a las coberturas de precios agrícolas, los cuales surgieron en 1996.** Además, existe un subsidio al costo de la cobertura (con porcentajes variables) que es frecuentemente asociado con otros instrumentos, como la agricultura por contrato o los créditos prendarios. Adicionalmente, el costo de las coberturas puede ser financiado con créditos de fomento (FIRA y FND). No hay diferenciación por tipo de productores y eventualmente también hay apoyos para compradores (ganaderos, por ejemplo). En 2017, México llegó a operar el programa de coberturas más grande de América Latina, con más de 200 mil contratos por un valor de 6,400 millones de pesos. Sin embargo, el uso de cobertura de precios depende fuertemente de la presencia de subsidios, y las perspectivas de disponibilidad presupuestal no son optimistas.
- **Algunas limitantes para la eficacia de las coberturas son estructurales, como los mercados oligopsónicos o la deficiente información comercial regional (información asimétrica).** En cuanto a los actores, la propensión a la especulación (ver a las coberturas como negocio) y la poca disciplina comercial plantean un desafío. Con respecto a los programas, los cambios constantes en los componentes, la mecánica operativa y requisitos, la falta de oportunidad en la apertura de ventanillas y los techos presupuestales constituyen un obstáculo.

Retos identificados:

Algunos de los retos más comunes, tanto de las UPR como del sector financiero, son los siguientes:
Organización de productores

- Organización de productores
- Información de mercados
- Educación financiera
- Integración de cadenas de valor
- Bolsa agropecuaria, etc.

b) Resumen de respuestas al cuestionario por parte de los participantes

Los siguientes retos fueron identificados mediante una encuesta enviada por correo electrónico en vísperas del Foro.

Retos señalados:

- Asegurar el acceso a esquemas de administración de riesgo de coberturas a los productores más pequeños y sin subsidios, manteniendo el nivel alcanzado en México de coberturas de precios aún sin subsidio
- Ante la ausencia de subsidio para las coberturas de precios, se requieren esquemas de financiamiento para los pequeños productores
- Por el tamaño de las unidades económicas de producción, los pequeños productores no alcanzan los volúmenes para obtener coberturas de precios, por lo que se requiere fortalecer la organización de productores
- Falta educación financiera y administración de riesgos en los pequeños productores
- Se requiere información e inteligencia de mercados para la construcción de precios

c) Retos identificados de la política pública: resultados del análisis en las mesas

- Asegurar el acceso a coberturas a los más pequeños productores sin subsidios
- Desarrollar esquemas de financiamiento y fondos estatales para la adquisición de coberturas
- Fortalecer la organización de pequeños productores para la comercialización de cosechas
- Desarrollar capacidades en aspectos financieros y administración del riesgo
- Apoyar a los productores y demás actores de la cadena productiva para generar información de precios y bases confiables
- Ordenar los mecanismos de fijación de precios de los *commodities*
- Financiamiento oportuno, flexible y/o competitivo desde el establecimiento del cultivo, que incluya inventarios
- Crear una instancia que resuelva controversias bajo el marco legal de agricultura por contrato
- Existencia de reglas claras en la definición de precios de garantía
- Educación financiera en el uso de las coberturas como un mecanismo de administración de riesgos
- Asegurar el uso de las coberturas para los productores más pequeños
- Fondos estatales para coberturas y coinversión de la industria y organismos no gubernamentales

d) Retos de política pública priorizados y consensuados

1. Asegurar el acceso a coberturas a los más pequeños productores sin subsidios
2. Desarrollar esquemas de financiamiento y fondos estatales para la adquisición de coberturas
3. Fortalecer la organización de pequeños productores para la comercialización de cosechas
4. Desarrollar capacidades en aspectos financieros y administración del riesgo
5. Apoyar a los productores y demás actores de la cadena productiva para generar información de precios y bases confiables

e) Propuestas de políticas públicas

- Obligatoriedad de coberturas, al igual que el seguro agropecuario, para acceder al crédito
- Desarrollo de esquemas de financiamiento para las coberturas de precios, sobre todo para los productores más pequeños
- A través de las organizaciones de productores, desarrollar portafolios o paquetes de coberturas con diferentes características según el producto, volumen, región, ciclos agrícolas, etc.
- Para que un mayor número de pequeños productores obtengan educación financiera y conocimiento de administración de riesgos, se requiere una asignación de recursos para asistencia técnica y certificación de profesionales técnicos en coberturas y un plan de educación financiera para grupos organizados de productores
- Ante la ausencia de información de mercados, es necesario tener una fuente oficial y confiable que permita la construcción y ordenamiento de precios

f) Propuestas de política pública priorizadas y consensuadas

1. Obligatoriedad de las coberturas por parte de la banca de desarrollo e IFNB e instituciones bancarias
2. Financiamiento de coberturas a través de la banca de desarrollo e IFNB e instituciones bancarias
3. Coberturas de portafolio
4. Capacitación en finanzas y administración de riesgos
5. Ordenamiento de precios de mercado

g) Cédula de propuestas de políticas públicas seleccionadas y validadas – Mesa 4

Cédula de propuestas de política pública - Administración de riesgos: coberturas y derivados								
No.	Retos	Propuesta	Factibilidad	1 a 10	Evaluación general (sí/no, por qué)	Impacto esperado	Entidad líder y participantes responsables	Siguientes pasos / secuencia de implementación
1	Asegurar el acceso a coberturas a los más pequeños productores sin subsidios	Obligatoriedad de las coberturas por parte de la banca de desarrollo e IFNB e instituciones bancarias	Socioeconómica	10	Es factible e incluye la población de pequeños productores y productores comerciales.	Evita la descapitalización de los productores. Certidumbre en ingresos. Población sujeta a financiamiento. Más de 20 millones de ton con cobertura (mismo volumen que ASERCA).	Banxico, CNBV, FND, FIRA, IFNB e IFB	1. Coberturas en créditos de avío y prendarios y cualquier producto de crédito sujeto a cobertura
			Técnica	10	Factible la operación; se segmenta la cobertura de portafolio y libres.	Recuperación de créditos más inclusión financiera		
			Legal	10	La legislación lo permite. La banca de desarrollo y la banca comercial tendrían que incluirlo en sus políticas de crédito.	Mitigación de riesgos		
			Presupuestal	8	Factible; depende del monto a financiar y del riesgo del crédito.	Reconocimiento de la cobertura para el índice de capitalización de los bancos e IFNB, haciéndolo análogo al tratamiento que se le da al fondeo de la banca de desarrollo		
2	Inclusión financiera (Desarrollar esquemas de financiamiento y fondos estatales para la adquisición de coberturas)	Financiamiento de coberturas a través de la banca de desarrollo e IFNB e instituciones bancarias	Socioeconómica	10	Factible atender a la población objetivo. Provee liquidez para la toma de coberturas.	Sumar lo que operaba ASERCA más los sujetos de crédito que no se cubren en los próximos 5 años a partir del ciclo O/I 2019-2020	Banca de desarrollo, banca comercial, IFNB y FND	1. Diseño de productos 2. Definición de reglas de operación 3. Fortalecimiento de IFNB 4. Generar modelos y transferencia de conocimiento y asegurar su oportunidad, operatividad y eficiencia
			Técnica	10	Factible la operación a través de la banca de desarrollo e instituciones bancarias e IFNB.	Resolver el problema de falta de liquidez y menor costo financiero		
			Legal	10	La legislación lo permite. La banca de desarrollo y la banca comercial tendrían que incluirlo en sus políticas de crédito.	Atacar el problema de falta de subsidios y disponibilidad de coberturas durante todo el año		
			Presupuestal	8	De acuerdo con los presupuestos de colocación de crédito.			

Cédula de propuestas de política pública - Administración de riesgos: coberturas y derivados

No.	Refo	Propuesta	Factibilidad	1 a 10	Evaluación general (sí/no, por qué)	Impacto esperado	Entidad líder y participantes responsables	Siguientes pasos / secuencia de implementación
3	Fortalecer la organización de pequeños productores para la comercialización de cosechas	Coberturas de portafolio	Socioeconómica	10	Factible; se subdividen estratégicamente las coberturas por tamaño de productos y organización de productores, para su consolidación y accesibilidad a cotizaciones.	Más y mejores organizaciones sujetas a mayor inclusión financiera, capitalización y administración de riesgo	Banca de desarrollo, banca comercial, IFNB, corredurías, paraфинancieras	<ol style="list-style-type: none"> 1. Capacitación 2. Organización y consolidación de volúmenes de cobertura 3. Modelos de asociatividad 4. Educación financiera
			Técnica	8	Sí es posible la operación; se requieren tiempo y capacitadores.	Certidumbre de ingresos		
			Legal	10	La ley lo permite.	Acceso a un mayor número de productores del segmento objetivo (inclusión financiera social), adaptado por producto y por región/territorio		
			Presupuestal	8	La capacitación tiene costo para las instituciones y organizaciones.			
4	Desarrollar capacidades en aspectos financieros y administración del riesgo	Capacitación en finanzas y administración de riesgos	Socioeconómica	10	Se obtiene cultura de administración de riesgo en la población objetivo.	Generar una cultura de administración de riesgos en la población del sector agropecuario	SADER, FND, IFNB y corredurías	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incluir en los costos de producción a partir del ciclo O/I 2019-2020 2. Acercamiento y seguimiento 3. Plan de educación y salud financiera en administración de riesgos a través de la inclusión en el costo de producción a financiar 4. Certificación de extensionistas y líderes de organizaciones, lo que permita que se dé una capacitación en cascada
			Técnica	8	Factible; se requiere el diseño de los programas y capacitación en cascada.			
			Legal	10	No existe restricción.			
			Presupuestal	7	Implica costos para su implementación.			
5	Apoyar a los productores y demás actores de la cadena productiva para generar información de precios y bases confiables	Ordenamiento de precios de mercado	Socioeconómica	10	Factible para la toma de decisiones del negocio.	Información simétrica	SADER y almacenes generales de depósito	<ol style="list-style-type: none"> 1. Publicación de bases de referencia en diferentes puntos de entrega a nivel nacional
			Técnica	10	Inteligencia de mercados.	Certidumbre y conocimiento de mercado		
			Legal	10	No hay restricciones.	Planeación de la producción		
			Presupuestal	8	Requiere infraestructura.			

FORO NACIONAL PARA EL FINANCIAMIENTO RURAL

17 y 18 de octubre 2019
Oaxaca, Oax. México

