

ABSTRACTO MÉXICO

Información Básica del Proyecto

Título del proyecto: Fortalecimiento del Sector de Entidades del Sistema de Ahorro y Crédito Popular.

País: México

Número del proyecto: TC-01-09-00-2

Equipo de país: Nobuyouki Otsuka, MIF; Antonio Ca'Zorzi, (SDS/ICT); Fernando Campero, (SDS/MSM); María Cristina Landazuri, (Leg/OPR); Alberto Bucardo y César Bustamante (COF/ME) y Sarah S. Almonte, Jefe de equipo, FI2/RE2. Colaboró en la preparación del documento, Yolanda Galaz FI2/RE2.

Organismo ejecutor: Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI).

Plan de financiamiento:	FOMIN:	US\$	3,500,000
	Local:	US\$	<u>6,625,000</u>
	Total:	US\$	10,125,000

Fecha de Solicitud: 9 de abril de 2001. Si es declarado elegible por el FOMIN, el proyecto será presentado a la consideración del Comité de Donantes en enero de 2002.

I. Antecedentes

- 1.1 El Comité de Donantes del FOMIN declaró a México elegible para todas las modalidades de financiación que otorga el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), el 21 de enero de 1994. La presente operación coincide con la estrategia del Banco en apoyo al desarrollo del sistema financiero mexicano. Asimismo, la misma califica para financiamiento del FOMIN en el marco de la Facilidad de Cooperación Técnica.
- 1.2 En abril pasado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), solicitó el apoyo del FOMIN para el financiamiento de una asistencia técnica que tendrá dos objetivos: (a) contribuir al proceso de transformación institucional y tecnológico que deberán llevar a cabo el BANSEFI y las instituciones del sistema de ahorro y crédito popular para ajustarse a sus nuevas leyes; y (b) apoyar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y a las federaciones en la capacitación de su personal técnico para ejercer la supervisión de las instituciones del sector de las Entidades de ahorro y Crédito Popular, incluyendo al Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI). Esta solicitud está fundamentada

en las dificultades que ha venido afrontando el sector de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular, debido a su desorganización institucional, la fragilidad de las instituciones que lo componen y a la falta de una supervisión adecuada de sus operaciones.

- 1.3 La SHCP buscando promover el desarrollo ordenado del sector de las entidades de ahorro y crédito para fomentar el crecimiento de la oferta de servicios financieros al sector de la pequeña y micro empresas, así como proteger el ahorro, se apoyará en la Ley de Ahorro y Crédito Popular, misma que fue aprobada por el Poder Legislativo, el pasado 30 de abril. Dicha ley busca ordenar a este sector a través de la incorporación de todos los intermediarios bajo un mismo ordenamiento jurídico en el cual se establecen las mismas facultades y obligaciones para todos, dado que el potencial del ahorro popular y rural ha dado lugar a una gran cantidad de organizaciones informales que se han desarrollado al margen de las entidades financieras consideradas formales o tradicionales.
- 1.4 Este proyecto será el punto de partida de todo el proceso de reordenamiento institucional y financiero de las instituciones del sector de ahorro y crédito popular. Paralelamente a su ejecución el BANSEFI, la CNBV y las federaciones y confederaciones con el apoyo del Banco Mundial llevarán a cabo el saneamiento y fortalecimiento de las instituciones del sector durante los dos años establecidos en la ley para completar el proceso de ajuste. El saneamiento de estas instituciones ha sido estimado en US\$30.0 millones monto que será financiado por el Banco Mundial en calidad de préstamo al Gobierno de México. No se consideró posible la participación del Banco en este proyecto, porque su costo excede ampliamente la capacidad del FOMIN para financiarlo, razón por la que se prefirió apoyar un proyecto igualmente importante orientado a: (i) la provisión de asistencia técnica a las aprox.600 sucursales del BANSEFI y 400 sucursales de cuatro cajas de ahorro reguladas, para crear una estructura que permita la debida supervisión de sus operaciones, y (ii) el desarrollo de nuevos servicios de ahorro en el BANSEFI en su nueva función como banco de segundo piso.

II. Beneficiarios del proyecto

- 2.1 Los beneficiarios del proyecto serán el BANSEFI, la CNBV, las Entidades de Ahorro y Crédito Popular y los organismos de integración representados por las Federaciones y Confederaciones.
- 2.2 **El Sector Ahorro y Crédito Popular.** El sector de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular (EACPs) se divide en cuatro subsectores: Cooperativas de Ahorro y Préstamo (CAPS), Sociedades de Ahorro Préstamo (SAPs), Cajas Solidarias, Uniones de Crédito y Otras Entidades. El número EACPs registradas es 630 y agrupan 2.3 millones de socios. Los organismos de integración del sector son en un segundo nivel 7 federaciones y en el tercer nivel 8 confederaciones. Las federaciones agrupan a las entidades de ahorro y crédito y las confederaciones agrupan a las federaciones. El sector es relativamente pequeño en cuanto a activos

si se compara con el sistema bancario, US\$2,500 millones sin embargo a pesar de su tamaño tiene una gran importancia social, política y económica ya que atiende el 6% de la población económicamente activa del país. El sector además es el que tiene mayor potencial para contribuir al desarrollo de la pequeña y microempresas en México.

- 2.3 **Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI).** Para apoyar este reordenamiento, se decidió reformar al Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL), convirtiéndolo en el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), como un organismo descentralizado del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con propósitos sociales, económicos y de interés público, mediante la aprobación de una nueva ley el 30 de abril pasado. El Patronato del Ahorro Nacional había sido creado por Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1949; para llenar vacíos en el Sistema Financiero Mexicano, fomentando el ahorro familiar, reuniendo los recursos captados e invirtiendo en bonos del Gobierno Federal. A partir de la aprobación su nueva ley se le otorgó el siguiente mandato: 1. proveer desarrollo tecnológico, capacitación, asistencia técnica y servicios financieros en calidad de banco de segundo piso a los organismos de integración y las Entidades de Ahorro y Crédito Popular; 2. Ser agente financiero del Gobierno Federal en lo relativo a la negociación contratación y manejo de créditos del exterior cuyo objetivo sea fomentar el desarrollo del Sector que se otorguen por instituciones extranjeras privadas gubernamentales o intergubernamentales así como por cualquier otro organismo de cooperación financiera internacional y 3. Apoyar a la CNBV en la capacitación de la federaciones y las entidades de ahorro y crédito popular para lograr su incorporación al nuevo marco legal, buscando que las primeras adquieran la capacidad necesaria para llevar a cabo la supervisión delegada de manera eficiente.
- 2.4 **Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).** La CNBV es responsable de la definición de los estándares y reglamentaciones específicas para realizar las actividades de supervisión y vigilancia de las operaciones de las instituciones que componen el sector financiero mexicano. La CNBV define los estándares y reglamentaciones mencionadas en consulta con el Banco de México y funciona como un organismo descentralizado de la SHCP con autonomía técnica. Dada la magnitud y complejidad del sistema financiero mexicano la CNBV ha concentrado sus esfuerzos en las instituciones bancarias y de seguros debido principalmente a la crisis bancaria de 1995, y se ha ocupado sólo marginalmente de las entidades de ahorro y crédito popular. Estas últimas dependen de la SHCP al igual que el BANSEFI y la CNBV. A partir de la aprobación de las nuevas leyes del sector la CNBV asumirá un rol más activo y será responsable del diseño y aplicación de las normas correspondientes, aunque lo hará en forma delegada vía los comités de supervisión que operarán en las federaciones. El BANSEFI tendrá la responsabilidad del diseño y control de los sistemas de información de todo el sector, lo que le servirá a la CNBV y a las federaciones para efectuar la supervisión correspondiente.

III. Objetivos y descripción del Proyecto

A. Objetivo:

- 3.1 El objetivo del proyecto es apoyar el reordenamiento que plantean las leyes del sector de ahorro y crédito popular para promover el desarrollo ordenado de sus instituciones, fomentando al mismo tiempo la protección del ahorro nacional y el crecimiento de la oferta de servicios financieros para la pequeña y microempresas.

B. Descripción:

- 3.2 El proyecto tendrá tres componentes: 1) Asistencia Técnica para el ajuste de 1,000 sucursales del sistema de ahorro y préstamos a las disposiciones de las nuevas leyes; 2) Transformación Tecnológica del BANSEFI; y 3). Desarrollo de nuevos productos de ahorro para el BANSEFI.
- 3.3 **1) Asistencia Técnica (US\$6,788,000).** El componente de Asistencia Técnica se divide en dos subcomponentes: a) Adecuación de los sistemas de información de las sucursales del BANSEFI, y de 400 sucursales pertenecientes a la Caja Popular Mexicana, Caja Crescencio Cruz, La Inmaculada y Fin Común; y b) Capacitación de la CNBV y los comités de supervisión de las federaciones. Las actividades incluidas en el subcomponente a) son: i) Diagnóstico, para el diseño de la plataforma requerida por el BANSEFI para la centralización de la información requerida por la CNBV y las federaciones para la supervisión del sector; ii) desarrollo de procedimientos y sistemas de información para la supervisión y, diseño de aplicaciones tales como Back office, reportes regulatorios, y herramientas de manejo de la información; iii) modernización de los sistemas de las 1000 sucursales para darle la capacidad mediante el desarrollo de software de procesamiento de información y conexión directa al sistema de información de BANSEFI; iv) capacitación del personal de las sucursales; v) centro de datos para que la información tanto de negocio como regulatoria sea accesible, protegida y segura; y vi) desarrollo de procedimientos para nuevos productos y diseño de la plataforma portal/ventanilla, que se traducirá en una mayor capacidad de provisión de servicios y menores costos de operación para el BANSEFI y las sucursales participantes.
- 3.4 Subcomponente (b) Capacitación de la CNBV y los comités de supervisión de las federaciones. En marzo de 2001, el BANSEFI atendiendo a una solicitud de la CNBV contrató los servicios de la firma consultora canadiense Desarrollo Internacional Desjardins (DID), para la creación de siete unidades operativas de control dentro de los comités de supervisión bajo la responsabilidad de las federaciones. El objeto de esta consultoría fue la realización de las actividades relacionadas con la aplicación de los métodos de inspección y el sistema de supervisión a distancia de todas las entidades de ahorro popular, así como el establecimiento de medidas preventivas y sistemas de alerta temprana de conformidad con lo establecido en la legislación de ahorro y crédito popular. La contratación de DID fue efectuada por el BANSEFI por aproximadamente

US\$500,000 con recursos nacionales, siguiendo la modalidad de contratación directa, acogiéndose a lo establecido en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Fracción III del Artículo 41, sobre la competencia de las dependencias o entidades del Estado para contratar a través de adjudicación directa cuando existan circunstancias que lo justifiquen. Esta contratación contó además con el visto bueno de la Contraloría de la Nación (SECODAM).

- 3.5 Atendiendo una solicitud de BANSEFI, los recursos asignados a este subcomponente serán destinados en su totalidad a la extensión del contrato de DID como una continuación de prestación de servicios, para realizar las actividades de capacitación de los técnicos de las unidades creadas en la primera etapa, las que deberán estar en pleno funcionamiento al término de los dos años establecidos en la ley para que las entidades del sector cumplan con la nueva normativa prudencial. Se considera que se justifica la continuación de prestación de servicios de esta firma porque: (a) existe una necesidad técnica manifiesta por parte de la CNBV y las federaciones de capacitar a los técnicos de las unidades creadas en la primera etapa; (b) el modelo cajista y proyecto de Ley de Ahorro y Crédito Popular en México se fundamenta en la experiencia canadiense; (c) DID diseñó los comités de supervisión mencionados; (d) desde 1993 la DID ha asesorado a SEDESOL en la formación de las Cajas Solidarias y actualmente colabora con el Gobierno Estatal de Guanajuato en la implementación de una Unidad de Control encargada de ejercer la supervisión de una Federación, una Sociedad de Ahorro y Préstamo y una Asociación Civil dedicada a ofrecer servicios financieros; y, (e) la firma DID recibió una evaluación de excelente en su desempeño en la consultoría anterior. Por lo antes expuesto, la continuación de servicios de DID representa ventajas técnicas, de experiencia y capacidad sobre cualquier otra firma consultora que pudiera tener interés en prestar la referida consultoría. Para la contratación de DID se seguirán las normas del Banco sobre continuación de servicios que se detallan en el Norma GS-404 del Manual de Adquisiciones. En el plan de operaciones de la cooperación técnica objeto de este documento, se explicará con mayor detalle todo lo relacionado con la contratación de DID.
- 3.6 **2) Transformación Tecnológica del BANSEFI.(US\$3,097,000);** este componente será financiado en su totalidad por el BANSEFI con cargo a la contrapartida local y los recursos del mismo serán destinados a la adquisición y arrendamiento de equipo de cómputo para la transformación tecnológica del BANSEFI, lo que le permitirá contar con la capacidad de llevar los registros y generar los reportes necesarios de las instituciones de crédito y ahorro popular y de sus propias sucursales para cumplir con la regulación de la CNBV y también diversificar la provisión de su servicios de ahorro. El BANSEFI requiere estructurar un Plan de Tecnología acorde a las necesidades de operación de un banco de desarrollo de segundo piso y a la nueva relación entre éste y las cajas de ahorro reguladas, federaciones y confederaciones, así como con la CNBV y la SHCP. Además, será necesario establecer las bases para la definición de un lenguaje unificado para contar con un adecuado sistema de supervisión.

- 3.7 **3) Desarrollo de nuevos productos. (US\$240,000).** Este componente tiene por objeto apoyar la función del BANSEFI como proveedor de servicios al sector de ahorro y Préstamos. Uno de los productos que se pretende desarrollar es el montaje de la infraestructura para la recepción y canalización de las remesas enviadas por los mexicanos que viven en el exterior. El BANSEFI y las Cajas de Ahorro tienen cobertura a nivel nacional, lo que le da ventajas comparativas para disminuir el costo de intermediación entre los originadores y los receptores de estos recursos. El propósito de desarrollar este servicio y otros ya identificados por el BANSEFI es que vengan a esta institución como ahorro inicial para el financiamiento de actividades en los sectores productivos y luego pasen a las cajas u otras instituciones financieras para que estas otorguen el crédito requerido para inversiones a ser realizadas por los ahorrantes o pequeñas y microempresas.

IV. Costo del proyecto, financiamiento y tiempo de ejecución

- 4.0 El costo del proyecto ha sido estimado en US\$10.1 millones, de los cuales se solicitan al FOMIN US\$3.5 millones es decir el 35 % para ser utilizados conforme al detalle indicado en el cuadro siguiente y el BANSEFI aportará los restantes US\$6.6 millones, es decir un 65%. El período de ejecución del proyecto ha sido estimado en tres años. Se estima que este plazo será suficiente para concluir todas las actividades contempladas en el mismo. En la contratación de bienes y servicios requeridos para la realización de estas actividades se adoptarán las disposiciones de la legislación del país y las políticas y procedimientos del Banco.

Descripción	Costo Total	BANSEFI	FOMIN
Asistencia Técnica	6.788	3.428	3.360
Transformación Tecnológica BANSEFI (equipos).	3.097	3.097	
Desarrollo Productos	240	100	140
Total	10.125	6.625	3.500

V. Agencia Ejecutora

- 5.1 El ejecutor del proyecto será el BANSEFI., quien asumirá la responsabilidad de cumplir con todas las disposiciones del Convenio de Asistencia Técnica que firmará con el Banco.

VI. Resultados esperados del proyecto y su ejecución

- 6.1 Al término de la ejecución del proyecto se habrá completado la transformación tecnológica e institucional del BANSEFI, sus sucursales y de las 400 sucursales de las cajas de ahorro popular para permitir la supervisión de todas sus operaciones por parte de la CNBV y las federaciones. La participación del Banco en esta operación ha sido concebida como una experiencia piloto que podrá ser replicada en las cajas restantes del sistema, cuando hayan sido saneadas. Estas cajas cuentan con 4,800 sucursales. Además como resultado de la ejecución del componente de asistencia técnica el sector también contará con: (a) recursos humanos capacitados para realizar funciones de inspección con procedimientos acordes con la Ley de Ahorro y Crédito Popular; (b) unidades operativas de los comités de supervisión reforzadas en sus capacidades de seguimiento; y (c) medidas preventivas y sistemas de alerta temprana, previstos en la legislación, funcionando y con personal capacitado para operarlos.

VII. Aspectos Especiales

- 7.1 Un aspecto especial de la operación es que su ejecución puede cumplirse con retraso debido a lo complejo y costoso que puede resultar el acoplamiento del sistema creado para el BANSEFI, con los sistemas que ya tienen las instituciones del sector. No se contemplan riesgos para el proyecto dado que el marco regulatorio ha sido aprobado por el Congreso mexicano y la CNBV y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuentan con la autoridad para requerir del BANSEFI y de las instituciones del sistema de ahorro y crédito popular el cumplimiento con todas las disposiciones contempladas en las dos leyes dictadas por el Congreso para el ordenamiento de este sector. Dado que el apoyo del Banco a este proyecto es básicamente cooperación técnica no se prevén impactos en el medio ambiente, sin embargo, se acordará con el BANSEFI la incorporación del tema ambiental a los sistemas de información del sector de ahorro y crédito popular conforme a la legislación vigente en el país.

VIII. Recomendaciones de la representación, SDS y FI2

- 8.1 COF/ME comparte con FI2 y FOMIN el interés de participar en el fortalecimiento de las instituciones de ahorro y crédito popular, por ser los intermediarios más idóneos para el desarrollo del sector de la pequeña y micro empresas. El departamento de SDS ha apoyado la operación designando dos profesionales para integrarse al equipo de proyecto.