
PROYECTO DE ASISTENCIA TÉCNICA A LAS MICROFINANZAS RURALES EXTENSION FASE II

Lineamientos Operativos

Introducción

Los Lineamientos Operativos del Proyecto de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural, Fase II, (PATMIR II), basados en el marco del artículo 15 de las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el pasado 29 de diciembre del 2010, comprende las normas y lineamientos que rigen la operación del proyecto especial denominado Proyecto de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural en su segunda fase.

Antecedentes

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), opera en los años 2001 al 2007 un proyecto de asistencia técnica y capacitación dirigido a fomentar el mejoramiento y la creación de capacidades locales en materia de servicios financieros para la población que habita en localidades donde los mercados financieros están poco desarrollados.

Este proyecto estuvo acotado a operar en 7 regiones del país, estas fueron: Chiapas, Huasteca, Guerrero, Veracruz, Oaxaca, Puebla y Michoacán, además de los excelentes resultados cuantitativos (en 5 años: 33 IFs autosostenibles, con más de 150 sucursales, beneficiando con servicios diversificados a cerca de 190 mil nuevos socios: 85% rurales, 55% mujeres y 30% indígenas), se generaron, probaron y documentaron, modelos y metodologías innovadoras basadas en el ahorro, así como un catálogo de Intermediarios Financieros (IF's) y PSP, capaces de detonar el acceso a servicios de calidad en mayor escala.

A partir del año 2007 el proyecto PATMIR, en su segunda fase, reformula sus líneas estratégicas de operación, sobre la base de aumento en la escala de operación, alianzas estratégicas entre firmas consultoras y un portafolios de cajas, subsidios competitivos y concurso y pago sobre la base de costo unitario promedio por socio bancarizado. El C Secretario de Agricultura autorizó la erogación de recursos del proyecto por 3 años como inicio.

Fundamento

El acceso a servicios financieros adecuados resulta determinante en el desarrollo rural, tanto para fomentar el dinamismo económico regional, como para la distribución más equitativa del ingreso. Para lograr el acceso a servicios financieros para la población rural en general,

y las familias pobres de las regiones marginadas en particular, resulta fundamental el fortalecimiento y expansión de instituciones financieras rurales adaptadas a la cultura, organización y diversidad productiva de las mismas. Para ello, el aspecto central es el fortalecimiento de habilidades, capacidades y experiencias a nivel local, regional y nacional. Este proceso implica esfuerzos de apoyo inicialmente por parte del Gobierno Federal y una fuerte participación de la sociedad rural.

Ámbito Legal

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 4º, párrafo cuarto, establece que toda persona tiene derecho a un medio adecuado para su desarrollo y bienestar, aspiración que el Estado debe materializar y garantizar en beneficio de todos los mexicanos.

La misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina en su artículo 25 que el Estado debe garantizar que el desarrollo nacional sea integral y sustentable, y en su artículo 26, establece la competencia del Estado para organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

En el mismo sentido, la fracción XX del artículo 27 del citado ordenamiento, establece que el Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable, establece en su artículo 116 que “la política de financiamiento para el desarrollo rural sustentable se orientará a establecer un sistema financiero múltiple en sus modalidades, instrumentos, instituciones y agentes, que permita a los productores de todos los estratos y a sus organizaciones económicas y empresas sociales disponer de recursos financieros adaptados, suficientes, oportunos y accesibles para desarrollar exitosamente sus actividades económicas”.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 tiene entre sus principales ejes de acción: El de lograr una economía competitiva y generadora de empleos, destacando la vertiente 2.2. “Sistema Financiero Eficiente”, en cuya estrategia 9.5 se establece la facultad para promover el financiamiento y la capitalización en el medio rural. Adicionalmente, este plan considera al sector agropecuario y pesquero estratégico y prioritario en el desarrollo del país, porque ofrece los alimentos que consumen las familias mexicanas y provee de materias primas a las industrias manufactureras y de transformación.

El Programa Sectorial 2007-2012 establece que “**LA SAGARPA**” fomentará la capitalización e inversión en el sector agroalimentario, a través de la promoción de una mayor canalización de recursos financieros y crediticios del sistema financiero. De igual manera, impulsará la constitución y ampliación de una red de entidades e intermediarios financieros, fortaleciendo la participación y propiedad de los productores, dotándolos de un sistema de pertenencia muy importante para la operación eficiente y transparente de dichos intermediarios.

Con fecha 8 de febrero de 2008 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el “Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo” (Banco Mundial) suscribieron un “Contrato de Préstamo” por 64.6 millones de dólares, siendo “**LA SAGARPA**” ejecutora del mismo.

Con fecha 19 de marzo de 2003, mediante la suscripción del Contrato de Mandato y de Ejecución del Proyecto, la SHCP nombró al “**BANSEFI**” como agente financiero y a “**LA SAGARPA**” como ejecutor del Proyecto, ratificando estas designaciones mediante el Convenio Modificatorio al Contrato de Mandato y de Ejecución del Proyecto, firmado el 17 de junio de 2008.

“**LA SAGARPA**” pone en marcha en el año 2001, el Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural “**PATMIR**” primera fase (2001-2007), operando 7 proyectos-contrato regionales, los cuales se encuentran ya finiquitados.

En su segunda fase (2008-2012), actualmente en operación, el “**PATMIR**” fija una meta global de inclusión financiera de 750 mil nuevos usuarios de servicios financieros en el medio rural, de la cual se encuentra ya contratada y en plena operación una meta de 405 mil nuevos usuarios, a través de 4 grandes alianzas-contrato entre 140 cooperativas de ahorro y préstamo y 4 firmas consultoras, a saber: Développement International Désjardins (DID), World Council of Credit Unions (WOCCU), Deutscher Genossenschafts und Raiffeisenverband (DGRV) y Sparkassenstiftung für internationale Kooperation (SIK).

“**LA SAGARPA**” desarrolló el Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural, que en lo sucesivo se le denominará como “**PIDEFIMER**”, cuyas Reglas de Operación forman parte del acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2009, en lo sucesivo “**LAS REGLAS**”, en las cuales se especifica que “**PIDEFIMER**” tiene como objetivo específico “ampliar y profundizar el acceso a los servicios financieros en el medio rural”.

El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, establece en su artículo 36 que “**LA SAGARPA**” de acuerdo con lo que establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, y a fin de elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de la sociedad rural, orientará sus acciones y dará continuidad a los apoyos gubernamentales para lograr una oferta de alimentos de calidad, sanos y accesibles; que los productores tengan mayor presencia en los mercados; revertir el deterioro de los ecosistemas y, en general, el desarrollo armónico del medio rural a través del “**PIDEFIMER**”.

En el anexo 8 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, se asigna, un monto total de \$6,139.2 millones de pesos al “**PIDEFIMER**”, de los cuales \$185 millones de pesos serán destinados al Componente Proyecto de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural, “**PATMIR**” al amparo del inciso “C”, del numeral II.2.2. del artículo 15, de “**LAS REGLAS**” como un “Esquema de innovación para la inducción y desarrollo del financiamiento en el medio rural”, del “**PIDEFIMER**”.

Así mismo se asienta en su artículo 36, fracción XI que para lograr que el sistema crediticio avance de una manera sostenible y con altas tasas de crecimiento en el medio rural, los esfuerzos que se lleven a cabo durante el 2010 deberán alinearse al Fondo Nacional de

Garantías FONAGA, como herramienta de promoción del crédito para el campo, potenciando sus recursos y ampliando su cobertura.

1. OBJETIVOS DEL PATMIR

1.1 *Objetivo*

Maximizar el potencial de expansión sustentable de intermediarios financieros selectos y proactivos con la regulación¹ en zonas rurales marginadas de todo el país². El Proyecto tiene enfoque en la ampliación y profundización de cobertura de IFs entre la población rural.

1.2 *Población objetivo*

“Personas físicas o morales constituidas conforme a las legislaciones en materia agrícola, ganadera, mercantil, civil, agraria, entre otras, que de manera individual o colectiva, se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, agroindustriales y del sector rural en su conjunto, sin acceso o con dificultades para obtener servicios financieros suficientes y oportunos y que habiten en comunidades rurales de menos de 15 mil habitantes ubicadas en los municipios considerados de media, alta y muy alta marginación o bien que presten servicios financieros en dichas localidades”.

2. PRINCIPIOS Y ESTRATEGIAS DEL PATMIR

A continuación se exponen los principios, estrategias y normas para el Proyecto:

2.1 *Principios*

- **Integralidad**, que permite la articulación de las diversas actividades financieras en el sector rural para lograr una cobertura y prestación de servicios adecuados a las necesidades locales.
- **Gradualidad**, a través del cual se pretende lograr que el desarrollo del sistema financiero rural se haga de manera cuidadosa, de acuerdo a las capacidades existentes al interior del sector.
- **Regionalidad**, que da integralidad a la operación y permite ofrecer opciones diferenciadas de servicios de acuerdo a las necesidades regionales, atender los problemas de la localidad y las necesidades específicas de los clientes en esa zona.

¹ Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP).

² Consideradas como localidades de $\leq 15,000$ habitantes, según el II Censo de Población y Vivienda 2005 del INEGI, en municipios de muy alta, alta y media marginalidad, según el Índice de Marginación de CONAPO.

- **Sostenibilidad y sustentabilidad**, a través de las cuales se busca garantizar la continuidad y confiabilidad en la oferta de servicios financieros.
- **Participación**, que permita la incorporación desde la base de la voz y el voto de los socios/usuarios existentes y potenciales en la formulación de programas de prestación de servicios adaptados a sus necesidades.
- **Fortalecimiento**, que toma en cuenta y analiza las deficiencias, fortalezas y necesidades del sector con el fin de robustecer sus capacidades.

2.2 Estrategias

El Proyecto tiene una duración de 3 años bajo la estrategia y concepto de subsidios competitivos sobre la base de apoyo a equivalentes de costo unitario por socio bancarizado, contemplando inicialmente una fase de lanzamiento, concurso y proceso de selección, con la posibilidad de ser renovados por un periodo de 2 años mas con base en resultados y cumplimiento de metas.

El Proyecto operará a través de Alianzas Estratégicas conformadas entre una Firma Consultora y un portafolio de IF's y/o Federaciones dispuestos a participar y competir de manera corresponsable en lograr metas específicas de bancarización.

La Firma Consultora proporcionará el liderazgo y orientación, innovaciones metodológicas, asistencia técnica y capacitación para promover una sólida expansión y será responsable ante la SAGARPA. Bajo este esquema, las firmas Consultoras y los IF's se seleccionan mutuamente y establecen sus alianzas libremente.

Las ventajas del concepto de subsidios competitivos y el establecimiento de Alianzas Estratégicas entre Firmas Consultoras e IF's respecto a las formas tradicionales de entrega de subsidios, son las siguientes:

- IF's en alianza con firmas de asistencia técnica compiten por los paquetes de apoyo, con base en calidad y costo equivalente unitario por socio.
- Se posibilitan costos unitarios por usuario bancarizado menores por contrato, contra un modelo de apoyo atomizado, ya que un solo Consultor atiende un portafolio más amplio de IF's y garantiza calidad en el servicio.
- Se logra mayor agilidad, eficiencia y eficacia en la operación y desembolso de recursos de apoyo, así como en la supervisión.
- Se consolida la oferta (en contratos incluyentes), logrando economías de escala.
- Se atraen las innovaciones y mejores prácticas
- Se aprovecha la capacidad instalada de IF's y el conocimiento de sus mercados, así como los cuadros ya formados.

2.3 Líneas de acción:

- La primera y fundamental, está orientada a la penetración en mercados naturales de los IF's y consiste en la profundización y ampliación de cobertura en municipios donde

los IFs ya tienen presencia, pero se enfocan a la demanda pendiente de satisfacer. El enfoque será en maximizar el potencial expansivo a través de estructuras ya existentes de los IF's.

- La segunda es la expansión a mercados “sin oferta” que consiste en expandir servicios a mercados nuevos no cubiertos o sin disponibilidad de servicios eficientes.
- Como complemento a lo anterior, de manera paralela se podrá realizar un trabajo de consolidación en el caso de IF's cuyo tamaño y nivel de operación así lo requieran para poder lograr una expansión exitosa.

3. BASES PARA LA INSTRUMENTACIÓN

3.1- Coordinación del Proyecto. El Proyecto será instrumentado a nivel central por la SAGARPA, a través de la Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios.

3.2- Contratación de una Unidad Técnica Operativa. Para la instrumentación operativa y administrativa del PATMIR II, se cuenta con consultores individuales especializados en microfinanzas y administración de proyectos financiables con crédito externo, habilitados bajo una Unidad Técnica Operativa (UTO).

3.3- Contratación de estudios y supervisión de resultados: Con el objeto rescatar y sistematizar los aprendizajes del proyecto, la SAGARPA instrumentará un sistema continuo de evaluación, monitoreo y sistematización, asimismo con el propósito de detectar oportunamente posibles fallas de calidad, la SAGARPA contratará una Consultoría de supervisión para “certificar” las metas cuantitativas y los estándares del proyecto, con métodos de muestreo y márgenes de confianza superiores al 90%.

3.4- Requisitos para Participantes

Las firmas consultoras postulantes deberá(n) demostrar experiencia probada en la asesoría a Cooperativas de Ahorro y Préstamo en México y a nivel Internacional y deberán presentar propuestas técnica y económica detalladas con base en los términos de referencia.

Los IF's podrán ser de cualquier estado del país de corte cooperativo, y deberán encontrarse en el Marco de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, con estatus de entidades autorizadas o en nivel de Prórroga Condicionada con calificación global de B como mínimo.

En consideración de que el Proyecto está orientado a la expansión de servicios financieros, los requisitos de calidad solicitados se materializan en requerimientos mínimos con los que deben contar, por un lado, el servicio a nivel de Puntos de Acceso de los IF's—a través de los cuales se proporcionan los servicios a la población—y, por el otro, los socios y usuarios que utilizan dichos servicios:

Requisitos para Puntos de Acceso (PAs)

- Operaciones (ahorro, préstamo y transferencias) sistematizadas y preferentemente automatizadas con sistemas informáticos conectadas con su matriz—máximo con 7 días de desfase—preferentemente en línea (si lo permiten los sistemas de la caja y las comunicaciones).

- Oferta de productos integrales: ahorro como base, además de préstamos y/o seguros y/o remesas y/o pagos y otros adecuados al mercado.
- Servicios proporcionados formales y regulares en el tiempo (pudiendo ser diarios, semanales, mensuales, etc. y no esporádicos o erráticos).

Requisitos para socios o usuarios³

- Pertener a la población objetivo—según el universo presentado en el Anexo 2.
- Ser demostrables documentalmente e identificables con dirección de domicilio (incluyendo “domicilio conocido”).
- Los socios deberán tener pagada su parte social al 100% y al término del contrato tener abierta una cuenta de ahorro con saldo promedio semestral mínimo de \$300 pesos de acuerdo con los siguientes parámetros:
 - a) El saldo promedio semestral mínimo de \$300 deberá alcanzarse en alguno de los semestres ubicados entre el mes 1 al 36 para poder ser contabilizado como socio válido para el proyecto.
 - b) El socio captado entre los meses 31 al 36 del proyecto, deberá alcanzar un parámetro proporcional entre los \$300 y el número de meses transcurridos desde su ingreso.
- Los usuarios serán todas aquellas personas que utilicen uno o más servicios financieros de la cooperativa, incluyendo niños, o aquellas que no tengan su parte social pagada al 100% o que no cumplan con el saldo promedio mínimo de ahorro.
- La membresía y sus operaciones de servicio deben estar comprendidas y reconocidas en los reportes a la Federación y/o CNBV.

Cuando un IF incumpla con los estándares y/o las metas acordadas o con lo convenido con el Consultor, este podrá ser sustituido por otro IF, a decisión del propio Consultor, previa consulta con SAGARPA. En este caso, únicamente serán contabilizadas las metas de socios que hubieran cumplido con los estándares y especificaciones pactados hasta la fecha de detección de la problemática, siempre y cuando el IF continúe en operación dentro el marco de la LACP y de acuerdo a las especificaciones que se detallan a continuación:

En cuanto a la calificación GAE (o equivalente, en su caso) de los IF's participantes aplicará lo siguiente durante todo el Proyecto:

- Los IF's Autorizados y aquellos calificados en B+ y B deberán mantener esta calificación o bien, obtener su autorización durante el Proyecto. En caso de caer de nivel (de Autorizada a categoría B, o bien, de categoría B a C), deberán salir del Proyecto y únicamente se contabilizarán las metas de bancarización de individuos hasta la fecha en que se contaba con la calificación de la categoría original (autorizada o B), siempre y cuando continúen en operación dentro del marco de la LACP y su salud institucional no ponga en riesgo a sus socios.
- Los IF calificados en C deberán mejorar su calificación a más tardar al concluir el año 2 del Proyecto y seguir dentro del esquema de regulación. En caso de no mejorar su nivel, caer de nivel o salir del esquema de regulación, dichos IFs deberán salir del Proyecto ordenadamente y sus metas no serán contabilizadas.

³ Un socio es equivalente a dos usuarios.

3.5- Procedimiento de Selección

El proceso de selección se desarrollará de manera competitiva, en el marco de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, con la siguiente mecánica general:

- a) La SAGARPA integra una lista corta de firmas consultoras con capacidades probadas.
- b) Las firmas consultoras integrantes de la lista corta y las IF's interesadas, establecen Alianzas para concursar.
- c) Las firmas consultoras en Alianza con un portafolios preeliminar de cajas, presentan propuestas técnicas y económicas.
- d) La SAGARPA adjudica a las mejores propuestas en términos de calidad y precio.

El flujo detallado de este procedimiento de selección se establece en las bases del proceso de selección y los términos de referencia que se presentan como anexo.

3.6- Características de los Apoyos (tipo y monto)

El proyecto incluye apoyos en Asistencia Técnica/Capacitación e incentivos a costos incrementales para el establecimiento, ampliación, fortalecimiento y operación de "Puntos de Acceso" enfocados a incentivar y maximizar la cobertura de "bancarización" de la población objetivo, incluyendo: (i) infraestructura; (ii) sistema y/o equipamiento informático (software y hardware); (iii) mobiliario; (iv) movilidad para promoción y operaciones; v) remuneración de personal gerencial, operativo y de promoción; (v) gastos de promoción y mercadeo; (vi) gastos de operación, viáticos, costos de promoción, papelería, gasolina, servicios públicos, teléfonos, comisiones, cuotas a la Federación, etc., vii) cualquier otro gasto asociado a la instalación y operación del punto de acceso.

Se considera un apoyo equivalente asignado de manera competitiva de hasta \$1,380 (Mil trescientos ochenta pesos) denominado precio promedio unitario por socio (PPUS), entendiéndose este concepto como el valor total de la asistencia técnica, más los apoyos a costos incrementales de expansión de las IFs, divididos entre el número total de socios bancarizados, por lo que el apoyo no será entregado a cada socio/usuario, destinando el 32% del PPUS a la asistencia técnica (programa de soporte) y el 68% restante (como promedio) a los costos incrementales de expansión de las IFs integrantes de la Alianza (programas de adquisición de activos productivos y/o programa de inducción y desarrollo de financiamiento). Las IF's sufragarán con recursos propios los costos necesarios para complementar el entero del costo de expansión, aportando una contrapartida de un mínimo del 10 % del total.

3.7- Operación

3.7.1. Proceso

1. Ratificar con la instancia de la SAGARPA correspondiente, la continuidad del proyecto y los Lineamientos de Operación.

2. Ya desarrollado el procedimiento de selección como se detalla arriba, se procede a la celebración de contratos (anexo contrato tipo) entre la SAGARPA y la firma consultora líder de la Alianza y se efectúa la gestión operativa de los proyectos.
3. Cada año se efectúa la planificación presupuestal necesaria a efecto de hacer frente a los compromisos contractuales con las Alianzas.
4. La firma consultora tramita ante la SAGARPA las Altas y Bajas de IFs de la Alianza (en cada contrato), para cual se aplican los criterios de selección establecidos, con instrumentación de positiva ficta ante la oficialización con SAGARPA.
5. La SAGARPA realiza las ministraciones o pagos a las Alianzas, con base en los términos establecidos en cada Contrato celebrado con las Alianzas.
6. Las ministraciones o pagos se realizan contra la presentación de facturas de las firmas consultoras, al finalizar cada contrato el Consultor presentará los recibos fiscales emitidos por las IF, para soportar los apoyos a Costos Incrementales de Expansión de las IFs (el flujo específico se presenta en la Guía de gestión administrativa y pagos para el consultor y la alianza, anexo)
7. La SAGARPA contrata una empresa especializada para supervisar y certificar el cumplimiento de metas cuantitativas (socios, usuarios y puntos de servicio).
8. Con el propósito de documentar, difundir y analizar los aprendizajes La Unidad Ejecutora podrá contratar la realización de estudios específicos conforme a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la normatividad aplicable en materia de crédito externo.

3.8- Indicadores

OBJETIVOS	INDICADORES	FRECUENCIA DE MEDICION
3.- Servicios Financieros Complementarios al Crédito operando en el medio rural.	Tasa de variación del número de individuos con acceso a servicios financieros complementarios al crédito, respecto al año anterior.	Semestral

ENERO 2010.