



# 23 Informe de Evaluación

Evaluación del Fondo de Concesión de Microcréditos para Proyectos de Desarrollo Social Básico en el Exterior (FCM)



MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO  
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN  
Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO

# 23 Informe de Evaluación

Evaluación del Fondo de Concesión de Microcréditos para Proyectos de Desarrollo Social Básico en el Exterior



Marzo 2008

Edición: Marzo, 2008  
Fotografías: AECID

© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2008  
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional  
Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo

La versión electrónica de este documento se puede descargar de:  
[www.maec.es](http://www.maec.es)  
[www.aecid.es](http://www.aecid.es)

Este informe ha sido elaborado por una consultora independiente sin previa participación en las actividades evaluadas.

Las opiniones y posturas expresadas en este Informe de Evaluación no se corresponden necesariamente con las del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

NIPO: 502-08-039-6

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, siempre que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del Copyright.

Para cualquier comunicación relacionada con esta publicación, diríjense a:

*Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo  
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación  
Príncipe de Vergara, 43, 4ª planta. 28001 Madrid.  
Tel.: +34 91 379 9686  
Fax: +34 91 431 1785  
[dgpolde@maec.es](mailto:dgpolde@maec.es)*

# Índice

Listado de acrónimos	7
Prólogo	9
Resumen ejecutivo	11
1. Introducción	23
1.1. Antecedentes	24
1.2. El Fondo de Concesión de Microcréditos (FCM)	24
1.3. Los objetivos de la evaluación	25
1.4. Metodología de evaluación	26
1.4.1. Ámbitos de evaluación	26
1.4.2. Los criterios de evaluación	27
1.4.2.1. Coherencia	27
1.4.2.2. Pertinencia	27
1.4.2.3. Eficacia	28
1.4.2.4. Eficiencia	28
1.4.2.5. Impacto	28
1.4.2.6. Viabilidad del diseño y sostenibilidad de los resultados	28
1.5. Herramientas de la evaluación de los resultados	32
2. Evaluación del diseño del FCM	35
2.1. Descripción del ámbito de diseño	36
2.2. El contexto del FCM	36
2.3. Los objetivos del FCM	39
2.4. La lógica de intervención del FCM	42
2.5. El presupuesto del FCM	49
2.6. Resumen: debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades del diseño del FCM	52
2.6.1. Fortalezas y oportunidades del diseño	54
3. El proceso de gestión del FCM	55
3.1. Definición y descripción del proceso	56
3.2. Capacidad y desempeño institucional	56
3.2.1. Los instrumentos del FCM: modalidad, tipo y puesta en marcha	56
3.2.1.1. Tipos y modalidades de instrumentos	56
3.2.1.2. Grado de desarrollo y equilibrio entre instrumentos	57
3.2.1.3. Análisis y valoración de los instrumentos	57
3.2.1.4. Resumen de la valoración de los instrumentos del FCM	58

3.2.2. Recursos humanos	59
3.2.2.1. Descripción de la estructura y organigrama institucional del FCM	59
3.2.2.2. Análisis y valoración de los recursos humanos del FCM	63
3.2.3. La capacidad organizativa del FCM	66
<b>3.3. Ciclo de operaciones</b>	<b>70</b>
3.3.1. Descripción del ciclo de operaciones financieras del FCM	70
3.3.2. Análisis y valoración del ciclo de operaciones	70
3.3.2.1. Adecuación del diseño y del procedimiento del ciclo de las operaciones a los objetivos y prioridades de la Cooperación Española	70
3.3.2.2. Eficacia	72
3.3.2.3. Criterios de selección de las entidades prestatarias	73
3.3.2.4. Herramientas y procedimientos de cada fase del ciclo de operaciones	73
<b>4. Diseño de las operaciones evaluadas</b>	<b>75</b>
4.1. Definición del diseño de las operaciones	76
4.2. Resumen de la valoración del diseño de las operaciones del FCM en los tres países analizados	76
4.2.1. La coherencia del diseño de las operaciones: lógica interna, adecuación a la política de Cooperación Española y compatibilidad con otras actuaciones	76
4.2.2. La pertinencia del diseño de las operaciones: adecuación a las necesidades microfinancieras locales y a la política pública en microfinanzas de los países receptores	78
<b>5. Desempeño institucional</b>	<b>81</b>
5.1. Introducción	82
5.2. Valoración del desempeño institucional	82
5.2.1. Visión y misión institucional en microfinanzas	82
5.2.2. Capacidad de gestión en microfinanzas	83
5.2.2.1. Desempeño operativo	83
5.2.2.2. Desempeño financiero	84
<b>6. Desempeño social y económico</b>	<b>87</b>
6.1. Desempeño social	89
6.1.1. La estructura y cultura organizativa de las IFI	89
6.1.1.1. Cobertura de los servicios y características de productos financieros	90
6.1.1.2. Cobertura de los servicios y productos financieros	91
6.1.1.3. Diagnóstico del nivel de satisfacción de los clientes	92
6.1.2. El alcance del FCM. El perfil socioeconómico de los clientes	95
6.1.2.1. Cobertura según nivel de pobreza	96
6.1.2.2. Cobertura según propiedad de bienes	98
6.1.3. Diagnóstico del impacto de los servicios microfinancieros	98
6.1.3.1. Impactos económicos	99
6.1.3.2. Impactos sociales	102
6.1.3.3. Indicadores específicos	103
6.1.3.4. Impactos en empoderamiento de mujeres	104

7. Recomendaciones	107
7.1. Estrategia futura en microfinanzas de la Cooperación Española	108
7.2. Capacidad y desempeño institucional del FCM	112
7.3. Mecanismos de complementariedad	114
7.4. Plan de Cooperación Técnica	115
7.4.1. Acciones en el nivel macro	116
7.4.2. Acciones en el nivel intermedio o meso	116
7.4.3. Acciones en el nivel micro	116
7.4.4. Estructura	118
8. Anexos	119
Anexo I. Prescripciones técnicas. Términos de referencia para la evaluación del Fondo de Concesión de Microcréditos para Proyectos de Desarrollo Social Básico en el Exterior (FCM)	120
Anexo II. Operaciones: caja de herramientas y nivel de aplicación de las encuestas y entrevistas	142
Anexo III. Matriz para la estructura básica de la evaluación de las operaciones del FCM	148
Anexo IV. Modelo general de análisis de impactos en el cliente	151
Anexo V. Metodología del análisis de impacto	158
Anexo VI. Ficha de evaluación CAD	169



## Listado de acrónimos

AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
AT	Asistencia Técnica
ATE	Asistencia Técnica Especializada
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CEAR	Comisión Española de Ayuda al Refugiado
CGAP	Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre
CIDEAL	Centro de Comunicación, Investigación y Documentación Europa-América Latina
CM	Consejo de Ministros
CODESPA	Fundación Cooperación al Desarrollo y Promoción de Actividades Asistenciales
COFIDES	Compañía Española de Financiación del Desarrollo
DEP	Documento de Estrategia de País
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FAT	Fondo de Asistencia Técnica
FCM	Fondo de Concesiones de Microcréditos
FINCA	Fundación Integral Campesina
FINSOL	Financiera Solidaria S.A.
FONDEP	Fundación para el Desarrollo Local y la Cooperación
ICO	Instituto de Crédito Oficial
IFI	Institución Financiera Intermediaria
INYPASA	Informes y Proyectos S.A
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONGD	Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo
OPD	Organización Privada de Desarrollo
OPDF	Organización Privada de Desarrollo Financiera
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PEG	Presupuestos Generales del Estado
PVD	País en Vías de Desarrollo
SECI	Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional
SECIPI	Secretaría de Estado para la Cooperación y para Iberoamérica
SGMH	Subdirección General de Cooperación Multilateral y Horizontal
UM	Unidad de Microcréditos
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USD	Dólar estadounidense



# Prólogo

La Dirección General de Evaluación y Planificación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación promueve periódicamente la realización de evaluaciones de las diferentes acciones e instrumentos de la Cooperación Española en base a las competencias establecidas en el Real Decreto 755/2005, de 24 de junio. Conforme a lo establecido en esta regulación, la DGPOLDE ha decidido proceder a realizar una evaluación del Fondo de Concesión de Microcréditos en el Exterior, por diversas razones que principalmente hacen referencia a su relevancia como instrumento de la Cooperación Española en la lucha contra la pobreza, así como por su magnitud presupuestaria y su amplia cobertura geográfica.

La evaluación del Fondo de Concesión de Microcréditos junto con la del Programa Araucaria de la Cooperación Española para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible en Iberoamérica y la evaluación país de la Cooperación Española en Marruecos corresponden a la ejecución del Plan de Evaluación 2005 de la División de Evaluación de la DGPOLDE.

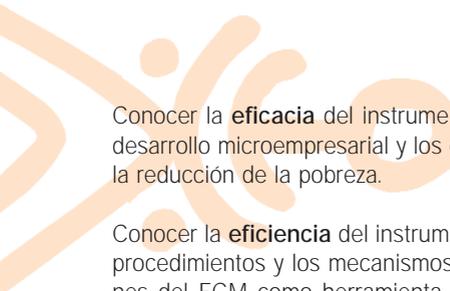
Estas evaluaciones constituyen un importante cambio en el sistema de evaluación de la Cooperación Española por dos razones. La primera reside en la naturaleza de las mismas, son evaluaciones estratégicas. El objeto de la evaluación lo conforman unidades de análisis que trascienden al proyecto, como es el caso del instrumento del Fondo de Concesión de Microcréditos en el Exterior cuyo informe de evaluación presentamos en el presente volumen.

Asimismo, se ha realizado un esfuerzo para aumentar la transparencia y la utilidad de las evaluaciones llevadas a cabo, licitando por concurso público las ofertas y generando un proceso participativo amplio en todas las fases de la evaluación desde su diseño hasta su publicación. A todas las instituciones participantes en este proceso de participación les extendemos nuestro sincero agradecimiento.

La principal finalidad principal del Fondo de Concesión de Microcréditos en el Exterior es contribuir a la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo, mediante el fomento de los servicios microfinancieros, con el propósito de que la prestación de dichos servicios responda a las necesidades de los sectores económicos y sociales que, o bien no tienen acceso al sistema financiero tradicional, o éste no satisface adecuadamente sus necesidades.

Los parámetros utilizados en la evaluación son los usuales y se refieren a la pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad, tanto de los casos de estudio individuales sobre las instituciones financieras que forman parte de la cartera de FCM, como en su globalidad como instrumento. Más concretamente, los aspectos analizados se refieren a: conocer la **coherencia del instrumento con el objetivo y prioridad** de la política española de cooperación internacional **de lucha contra la pobreza**. Se trata de saber si el FCM está adecuadamente diseñado y ejecutado para cumplir el objetivo de la Cooperación Española en materia de microcréditos, dentro de una actuación de promoción del desarrollo del tejido productivo y de protección de grupos vulnerables, así como dentro de las prioridades horizontales apuntadas en el Plan Director 2005-2008, con referencia especial a la equidad de género

Conocer la **adecuación** del instrumento a las necesidades y condiciones de los países destinatarios de la Cooperación Española y su contribución a los diferentes grados de desarrollo del sector microfinanciero de cada país en su objetivo de atender a la población pobre.



Conocer la **eficacia** del instrumento en relación al fomento de servicios microfinancieros que apoyen el desarrollo microempresarial y los efectos que genera en las condiciones de vida de los clientes finales en la reducción de la pobreza.

Conocer la **eficiencia** del instrumento en la gestión y ejecución de los recursos a partir del análisis de los procedimientos y los mecanismos institucionales que permita revelar los factores de éxito y las limitaciones del FCM como herramienta de cooperación, particularmente observando el grado de coordinación entre los gestores y la complementariedad entre el instrumento y otras actuaciones de la Cooperación Española.

Para la elaboración del presente informe, además de elaborar un informe de avance sobre el diseño y proceso del FCM, ha sido necesario evaluar un informe para el nivel de resultados en tres instituciones de segundo piso específicas: en Ecuador, CREDIFE y Banco Solidario; en Honduras, FINCA y FINSOL, y, finalmente, en Marruecos, ALMANA

La presente evaluación integra esos dos informes y busca, además de hacer un balance de los resultados del Fondo de Concesión de Microcréditos en el Exterior hasta la fecha, alimentar con elementos de aprendizaje la reflexión respecto al FCM. La verdadera utilidad de toda evaluación consiste en poder usar sus conclusiones y recomendaciones para un nuevo proceso de planificación. Por ello queremos hacer hincapié en la necesidad de entender la evaluación como un medio para incrementar la calidad de las intervenciones y por ende su eficacia. Con estos informes pretendemos dar un paso más en esta dirección y contribuir a mejorar la acción del Fondo de Concesión de Microcréditos en el Exterior.

División de Evaluación-Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo,  
DGPOLDE, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación



## Resumen ejecutivo



# Resumen ejecutivo

## 1. Antecedentes

La Dirección General de Evaluación y Planificación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación promueve periódicamente la realización de evaluaciones de las diferentes acciones e instrumentos de la Cooperación Española. En esta ocasión, de acuerdo con el Plan de Evaluación 2005 de la DGPOLDE, se ha decidido proceder a realizar una evaluación del Fondo de Concesión de Microcréditos para Proyectos de Desarrollo Social Básico en el Exterior (FCM).

El FCM es un instrumento financiero de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) reembolsable española, cuyo peso en la AOD bilateral neta desde el año 2005 supera al Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) y por tanto representa hoy en día el instrumento financiero con más relevancia de la Cooperación Española. Su finalidad principal es contribuir a la lucha contra la pobreza en los países en vías de desarrollo (PVD), mediante el fomento de los servicios microfinancieros, con el propósito de que la prestación de dichos servicios responda a las necesidades de los sectores económicos y sociales que, o bien no tienen acceso al sistema financiero tradicional, o éste no satisface adecuadamente sus necesidades. En consonancia con dicha finalidad, el FCM servirá de apoyo al desarrollo del tejido microempresarial de aquellos países.

El FCM cuenta para el cumplimiento de sus fines con dos tipos de instrumentos: a) financieros (préstamos y créditos), y b) no financieros (gastos derivados de la evaluación, seguimiento e inspección de las operaciones del FCM), así como los de identificación y de asistencia técnica relativos a la facilitación de servicios a entidades relacionadas con la actividad microfinanciera, con el objeto de

apoyar su fortalecimiento institucional, capacitación de los recursos humanos e incremento de su capacidad de gestión

### 1.1. Objetivos de la evaluación

- a) Conocer la **coherencia** del instrumento con el objetivo y prioridad de la Política Española de Cooperación Internacional de lucha contra la pobreza. Se trata de conocer con más detalle si el FCM está adecuadamente diseñado y ejecutado para cumplir el objetivo de la Cooperación Española en materia de microcréditos, dentro de una actuación de promoción del desarrollo del tejido productivo y de protección de grupos vulnerables, así como dentro de las prioridades horizontales apuntadas en el Plan Director 2005-2008, con referencia especial a la equidad de género.
- b) Conocer la **adecuación** del instrumento a las necesidades y condiciones de los países destinatarios de la Cooperación Española y su contribución a los diferentes grados de desarrollo del sector microfinanciero de cada país en su objetivo de atender a la población pobre.
- c) Conocer la **eficacia** del instrumento en relación al fomento de servicios microfinancieros que apoyen el desarrollo microempresarial y los efectos que genera en las condiciones de vida de los clientes finales en la reducción de la pobreza.
- d) Conocer la **eficiencia** del instrumento en la gestión y ejecución de los recursos a partir del análisis de los procedimientos y los mecanismos institucionales que permita revelar los factores de éxito y las limitaciones del FCM como herramienta de Cooperación, particularmente observando el grado de coordinación entre los gestores y la complementariedad entre el instrumento y otras actuaciones de la Cooperación Española.

Se pretende asimismo identificar las principales fortalezas y debilidades del FCM y de su estructura institucional y ofrecer recomendaciones que sirvan para mejorar la actuación de la Cooperación Española en materia de microfinanzas.

En este sentido, uno de los fines de esta evaluación es obtener **recomendaciones fundadas** en relación a:

- a) La obtención de insumos para una **futura estrategia** en microfinanzas de la Cooperación Española.
- b) La **capacidad y desempeño institucional del FCM** que permita mejorar la eficacia y eficiencia de los recursos.
- c) Los mecanismos que contribuyan a aumentar la **complementariedad** entre actores e instrumentos de la Cooperación Española.

## 1.2. Conclusiones y recomendaciones

El FCM constituye un instrumento clave de la política de Cooperación Española, dirigido a fomentar el desarrollo de los sectores productivos a través de la promoción y el fortalecimiento de la microempresa. Actualmente, es el instrumento financiero con más peso en la AOD bilateral neta y por tanto su relevancia operativa y estratégica es de gran importancia.

### 1.2.1. Estrategia futura en microfinanzas de la Cooperación Española

Algunas conclusiones sobre los puntos débiles de la estrategia del FCM son las siguientes:

1. **Importante desequilibrio entre sus instrumentos**, que consiste en una excesiva concentración

de esfuerzos en el instrumento financiero frente a una clara infrutilización de la asistencia técnica. El FCM muestra escasos **planteamientos estratégicos de cooperación técnica**.

2. Ausencia de una estrategia sectorial de desarrollo empresarial de AECID, que pueda servir como marco estratégico para las actuaciones en microfinanzas, e inexistentes mecanismos de adecuación de la lógica de intervención del FCM a los objetivos **de la Cooperación Española**.
3. La **complementariedad** entre el FCM y otras actuaciones de la Cooperación Española es **prácticamente inexistente y no cuenta con procedimientos mínimos de coordinación, ni a nivel central ni en las OTC**.
4. Importantes debilidades en la coordinación y armonización de los esfuerzos operativos del FCM con otros actores (**donantes, Gobierno del país beneficiario, stakeholders**), así como de la difusión y el debate sobre las microfinanzas en general y el instrumento FCM en específico, son todavía limitados.

Con vistas al próximo periodo, la elaboración del nuevo Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 y la implementación de la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), es un momento oportuno para introducir cambios estructurales relevantes para una futura estrategia de microfinanzas de la Cooperación Española.

El FCM se encuentra en un **proceso de reorientación incipiente, aún insuficiente**, en algunos aspectos clave de su lógica de intervención, especialmente con respecto a la coherencia con el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.

A continuación se presentan algunas recomendaciones derivadas de las conclusiones del estudio.

1. Existe una debilidad **estructural en el enfoque estratégico** del FCM. La **coherencia**

A raíz de las principales conclusiones de la evaluación, a continuación presentamos recomendaciones en relación a:

1. **Estrategia futura en microfinanzas de la Cooperación Española**
2. **Capacidad y desempeño institucional del FCM**
3. **Mecanismos de complementariedad**
4. **Plan de Cooperación Técnica**



**de la estrategia de intervención del FCM en el diseño es muy débil** para articular las operaciones de microcrédito hacia los objetivos de reducción de la pobreza.

Hay una **escasa presencia en el FCM de los objetivos estratégicos** de la AECID (reflejados en el Plan Director y los DEP) a nivel general, sectorial y geográfico. Esa carencia implica, en la práctica, el poner en primer plano los instrumentos legales y financieros por encima de los objetivos, lo que, a su vez, incrementa la sensación de actuaciones aisladas sin una finalidad estratégica clara. La AECID debe desarrollar una estrategia más ambiciosa para el FCM, donde las operaciones de microcrédito respondan a una **estrategia integral de microfinanzas**.

Para ello, en primer lugar, debe **reflexionar sobre la estructura más conveniente para el FCM**. El FCM adolece de excesivas autoridades de control que no ejercen un rol efectivo (comités de gestión, unidad de gestión, comités del congreso), lo que conlleva ineficiencia de esfuerzos y de control de la gestión. Por otra parte, el FCM no se ha integrado adecuadamente en la estructura estratégica y operativa de la AECID.

2. En la práctica, el FCM es una herramienta de transferencia de fondos, un "medio" que se ha convertido en un "fin" en sí mismo. La reforma de la AECID sin duda impulsará una gestión basada en resultados, concepto al que el FCM debe estar en condiciones de responder.
3. En el futuro unidad de microcréditos debería tener un **anclaje institucional más integrado en la estructura operativa de la AECID** para poder mejorar la complementariedad, la eficiencia y la capacidad de crear impactos en la lucha contra la pobreza. Debería ser un instrumento al servicio de otras líneas de trabajo transversales, sectoriales y geográficas de la AECID, que le permitan desplegar y facilitar una heterogénea gama de servicios y productos financieros y técnicos para alcanzar a diversos niveles y dimensiones de pobreza. El diseño de una estrategia de desarrollo empresarial debería integrar completamente el instrumento FCM que se subordinaría a unos planteamientos estratégicos más coherentes y complementarios.

Esta visión estratégica pasa también por incluir **alianzas con otros actores** como: a) sociedad civil y ONG; b) el sector privado financiero, en especial las cajas de ahorro. Además, tal y como se recomienda en el epígrafe siguiente, al mismo tiempo la estrategia debe definir claramente cuáles son los impactos cruzados de las microfinanzas en las demás áreas, tales como los grupos vulnerables, sectores sociales y el desarrollo rural, por ejemplo.

Existe la necesidad de una **visión ampliada de la estrategia del FCM** que trascienda la concesión de microcréditos a una política integral de microfinanzas. En todo caso, una futura estrategia en microfinanzas debe alimentarse de la estrategia de desarrollo empresarial y respetar este marco operativo.

Para desarrollar una estrategia de operaciones microfinancieras sostenibles a mayor escala, y con un buen equilibrio entre alcance y profundidad, es preciso que los servicios financieros a los pobres se integran en los tres niveles de los sistemas financieros: micro, meso y macro.

La estrategia debe potenciar y promover sistemas financieros incluyentes capaces de cristalizarse a través de un grupo **heterogéneo de actores** financieros con capacidades diversas y complementarias, incluyendo un **sector privado dinámico** con la voluntad de adaptarse a las características de los nuevos clientes y trabajar en alianzas con el sector público.

4. El éxito en el desarrollo de sistemas financieros incluyentes radica en las contribuciones de un **amplio abanico de actores** y en su capacidad para trabajar juntos con eficacia. Para ello, debe ampliar sus mecanismos de selección de actores intermedios. Los **mecanismos de selección de instituciones** que ha utilizado el FCM son adecuados para el fin que tácitamente ha venido persiguiendo de rentabilidad financiera. Sin embargo, no se considera que sea el más coherente con los objetivos de la reducción de la pobreza tal y como están descritos en el Plan Director. El FCM debe buscar también (no son excluyentes) instituciones intermedias más comprometidas con la **reducción de la pobreza** y la creación de sostenibilidad

en vez de imponer una visión externa o focalizarse en un grupo social específico.

5. **Alianzas estratégicas.** Para mejorar la eficacia y eficiencia, el FCM debe articular un programa de cooperación técnica acompañando sus operaciones de microcrédito con un diverso grupo de instituciones financieras y no financieras para responder mejor a las necesidades de los más pobres. Se considera fundamental realizar alianzas con instituciones que dispongan de elevados niveles de credibilidad local y de la capacidad para llegar a un amplio número de clientes, como los bancos comerciales, las cajas rurales, etcétera.

Además, los clientes de grupos vulnerables requieren de mecanismos financieros también adaptables que se ajusten a las condiciones coyunturales existentes, como infraestructura, acceso a los mercados, tecnología de la producción y disponibilidad de información para reducir riesgos. Por lo tanto, una clave para alcanzar mayor profundidad de las operaciones está en **selección de los actores**: las instituciones de primer piso que prestan servicios directamente a los clientes.

6. Hay un **excesivo aislamiento de las operaciones de microcrédito del FCM con respecto a otras líneas de trabajo paralelas y compatibles desarrolladas en la subdirección general de AECID** con las ONG. Los microcréditos constituyen, junto con otras líneas de crédito, fondos rotatorios y fondos de desarrollo, una fuente más de financiamiento para proyectos sectoriales (por ejemplo, en agricultura, educación, salud, etc.). Estas acciones pueden y deben ser compatibles con las estrategias del FCM.
7. **Criterios de selección.** Construir un mecanismo con unos criterios unificados y uniformes de selección de la población objetivo, con un criterio estandarizado que permita **garantizar un equilibrio entre profundidad y alcance de forma que la selección de actores intermediarios/proveedores financieros dispongan de suficiente capacidad y compromiso institucional para alcanzar ambos objetivos de carácter social** antes de comenzar el desarrollo de productos.

Otra recomendación importante para la nueva estrategia consiste en realizar un esfuerzo por

evitar una **excesiva polarización entre los dos enfoques**<sup>1</sup> que, aunque son complementarios, se plantean en la actualidad equivocadamente como excluyentes y opuestas:

- Enfoque de sistema financiero o minimalista. Considera que la oferta de servicios financieros es el objetivo principal de las operaciones y de las instituciones de microfinanzas.
- Enfoque de alivio de la pobreza. Considera los servicios financieros como un medio para alcanzar la reducción de la pobreza e impulsar los procesos sociales

El FCM debe seguir garantizando la sostenibilidad de la oferta de **servicios financieros**; pero simultáneamente de forma compatible con una estrategia de focalización (**lucha contra la pobreza**) que permita facilitar el acceso de "los sectores más pobres de la población" mediante, entre otras medidas, la aplicación de criterios más estrictos para la selección de beneficiarios.

8. La **política estratégica de microfinanzas** como parte de la cooperación al desarrollo y la lucha contra la pobreza, debe analizar con perspectiva integral las características de la demanda de servicios financieros de los más pobres y de las unidades económicas más pequeñas de la sociedad, con el fin de **desplegar un abanico diverso de alternativas** a las que puedan acceder. Se trata de responder a las necesidades del cliente con una cartera de productos variada en lugar de tener un único producto y una institución sólida especializada que lo provea.
9. Bajo la Subdirección General de Cooperación Multilateral y Horizontal de la AECID se encuentran dos áreas temáticas de trabajo que aunque trabajan en la misma dirección y utilizan el instrumento del microcrédito como herramienta lo hace de forma aislada y descoordinada: a) El Área de ONG y Subvenciones y Seguimiento de Proyectos de ONG subvencionados, y b) el Área de

<sup>1</sup> Véase para más detalle la *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española II*, página 164.

Microcréditos con el Fondo para la Concesión de Microcréditos (FCM). Cada uno representa a uno de los enfoques descritos y trabajan sin coordinación. La Subdirección dispone de una importante partida de recursos en ambas líneas; las **dos áreas tienen líneas de conceptualización, reflexión y trabajo** claramente articuladas y con un bagaje de experiencias acumuladas sumamente valioso, que **requieren una mayor interacción y complementariedad** para así dar lugar a una estrategia de microfinanzas como motor de desarrollo. En este sentido, las **ONGD** especializadas en la lucha contra la pobreza a través de las microfinanzas, por un lado, y el **FCM** como instrumento orientado a los sistemas microfinancieros (enfoque minimalista), por otro, representan **dos pilares sólidos** para construir enfoques integrales sobre las microfinanzas como parte de la Cooperación Española.

### 1.2.2. Capacidad y desempeño institucional del FCM

La estructura institucional y la capacidad de gestión, administrativa y financiera, del FCM limitan la eficiencia y eficacia de sus operaciones: insuficiente gestión financiera de los recursos. Existe una limitada capacidad y desempeño de la gestión del FCM, determinada por la necesidad de aumentar los recursos financieros, materiales, técnicos y humanos para maximizar los resultados buscados.

Se pueden señalar las siguientes limitaciones:

1. Existe un **desequilibrio entre los instrumentos técnicos y financieros**: la coherencia y adecuación presupuestaria y la calidad de cooperación técnica son deficientes. Uno de los factores limitantes de la cooperación técnica es el **marco legal poco claro para su ágil aplicación operativa**, debido a la dificultad del marco normativo del FCM para dar una cobertura legal al desplazamiento de recursos hacia la cooperación técnica no reembolsable. Una buena planificación estratégica del FCM debería haber planteado el marco legal en función de los objetivos y recursos necesarios para la cooperación financiera y técnica necesaria, y no a la inversa.
2. La **división del trabajo** de competencias y responsabilidades dentro de la UM tiene una débil planificación estratégica para garantizar la coherencia del FCM. Prácticamente toda la **destreza técnica de la UM está terciarizada** entre asistencia técnica (ya sea interna en la AECID o fuera), a nivel estratégico u operativo. Por lo tanto, parece una **prioridad reforzar el personal en tareas específicas de cooperación técnica**.

La recomendación más importante en este sentido pasa por hacer una **auditoría de la gestión interna, crear un sistema de evaluación y seguimiento y un sistema de gestión por resultados que**

#### Recomendaciones para una gestión según resultados

- **Desarrollar indicadores de desempeño** para proveedores de servicios de nivel meso, que midan el éxito y el impacto a este nivel.
- Adaptar los **contratos y convenios de las operaciones de crédito con las IFI a incentivos basados en el desempeño** con unos objetivos de desempeño acordados (que incluyan estrategias de salida de los cooperantes).
- Capacitar al ICO y exigir en los **informes financieros regulares indicadores de impacto social**. Garantizar que los requisitos de elaboración de informes estén en sintonía con los que necesitan los organismos de gestión y gobierno, otras entidades de financiamiento y los supervisores.
- **Crear estrategias de salida** que definan en contratos la duración de la relación desde el comienzo del proyecto, incluyendo un periodo de tiempo para lograr la sostenibilidad financiera. Es importante definir además previamente unas estrategias de abandono de las operaciones que incluya un análisis de viabilidad, estudios de mercado y demanda que se extiendan hasta garantizar la sostenibilidad financiera y autonomía en el tiempo.

sea coherente con los planteamiento de la reforma de la AECID y por ende las premisas de la Declaración de París.

Para poner en práctica un **sistema de gestión por objetivos** se requiere mayor medición y control sobre la marcha de las operaciones, se requiere hacer un seguimiento de los créditos y las acciones claves mediante la aplicación de los siguientes instrumentos previamente definidos:

Deben establecerse métodos para medir el impacto social y establecer este impacto como un objetivo clave del FCM, debe **incluirse una supervisión continua del impacto social** en el sistema de medición del desempeño.

### 1.2.3. Mecanismos de complementariedad

El FCM se utiliza como una herramienta aislada del contexto, y su motor no es la gestión por resultados. La unidad de microcrédito hace uso de las operaciones del FCM exclusivamente como un instrumento de canalización y transferencia de recursos, sin acompañamiento ni referencia adicional, sin programas de apoyo y seguimiento, sin facilitación de apoyo técnico suplementario agregada y sin integración en los objetivos generales de otras direcciones generales. Esta herramienta, tal y como está siendo utilizada de forma aislada, **NO es la**

**más apropiada** para maximizar el impacto sobre grupos de alto riesgo ni para reducir la pobreza de grupos vulnerables. Además hay evidencias de que algunos de los grupos más vulnerables entrevistados han visto afectados negativamente su capacidad de acceso a algunos servicios. Se recomienda diseñar programas que canalizan el crédito a grupos vulnerables con **acompañamiento complementario de las operaciones de crédito con asistencia técnica** para no debilitar la disciplina financiera y para garantizar mayores niveles de profundidad en el alcance.

La complementariedad requiere fundamentalmente de: a) una **planificación estratégica adecuada**, y b) de un **plan de comunicación e información interno y externo** para difundir las virtudes de las microfinanzas para reducir la pobreza.

### 1.2.4. Plan de Cooperación Técnica

Existe la necesidad de desarrollar un **plan de asistencia técnica** paralelo a los instrumentos financieros para corregir el desequilibrio entre ambos. Este plan de cooperación de asistencia debe integrarse por servicios técnicos de apoyo que incluyan auditores y contables, agencias de evaluación y certificación, redes profesionales, asociaciones, centrales de riesgos, sistemas de pagos y transferencias, proveedores de servicios técnicos y de tecnología

#### Componentes recomendados para un sistema de gestión por resultado u objetivos

- **Definir indicadores de resultado e impacto** para medir los resultados u objetivos logrados. Pueden ser medidas, índices de rendimiento (aumentos, disminuciones), comparaciones entre cifras o condiciones, hechos, opiniones, etc. Deben ser fruto de un acuerdo mutuo al inicio del proyecto: deben ser mensurables, participativos, sencillos y accesibles y pertinentes. Pueden ser cuantitativos (número de, frecuencia de, % de, tasa de, diferencia con, etc.) o cualitativos (capacidad de, calidad de, nivel de, presencia de, percepción de, etcétera).
- **Establecer líneas de base.** Es un punto de referencia que permite medir el cambio en el tiempo, el punto de partida inicial a partir del cual se define un indicador, da el valor inicial para medir el progreso. Debe ser confiable y fácil de obtener. Es necesario recoger los datos de base en la fase de diseño del proyecto para conocer la situación antes de empezar las actividades.
- **Definir metas.** Es el valor de un indicador que pretende lograr. Corresponde al resultado esperado. Puede haber metas parciales y metas finales dependiendo de las etapas de medición.
- **Establecer y capacitar a las IFI para crear medios de verificación.** Son las formas cómo van a medirse los indicadores y son las fuentes de información.

### Recomendaciones para la complementariedad

- Creación de un **sistema de monitoreo y evaluación** común y compatible con metas e indicadores compartidos con otras direcciones de la AECID.
- Promover el **análisis y planificación conjuntas y permanentes de las necesidades** del país beneficiario con otros donantes, con la sociedad civil y alineamiento con las políticas y documentos de compromiso de reducción de pobreza nacionales.
- Maximizar las posibilidades de intervención conjunta con otras acciones de otras direcciones generales.
- Crear un centro de **gestión del conocimiento y un sistema de información y comunicación** sobre el microcrédito que permita replicar las experiencias, advertir las complementariedades potenciales tanto internamente como externamente.
- Crear un **grupo de trabajo en el seno de los órganos consultivos** de la Cooperación Española en materia de microfinanzas.
- Establecer un **mecanismo de coordinación y articulación sobre el terreno** (OTC) que permita integrar el FCM en las operaciones de la CE y aumentar la coherencia y complementariedad de las operaciones.

de la información y capacitadores para reducir los costes de transacción, ampliar el alcance, fortalecer las capacidad institucionales locales y fomentar la transparencia y competencia, así como la orientación hacia los más pobres entre las instituciones de primer piso.

**Una asignatura pendiente del FCM consiste en facilitar un financiamiento flexible de la asistencia técnica** para abarcar la investigación y el desarrollo de nuevos productos que respondan a las necesidades específicas de clientes más

pobres y la asistencia técnica para el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones financieras intermedias, permitiendo a los socios **introducir unos servicios financieros y unos mecanismos innovadores para la prestación de estos servicios**. Además, parte de la asistencia técnica podría y debería poderse ejecutar a través de donaciones, incluyendo diagnósticos de clientes sin acceso, estudios de mercado, análisis de demanda financiera y de otros actores de mercado adecuados que determinen las necesidades específicas de los posibles clientes.

### Niveles de intervención del Plan de Asistencia Técnica

1. **Nivel macro.** Fortalecimiento institucional y capacitación técnica profesional de un sector público regulador que reduzca la fragilidad de los sistemas financieros y ofrezca mayor competencia y profesionalización del sector financiero.
2. **Nivel meso.** Fortalecer los sistemas de provisión de servicios financieros paralelos: contabilidad y gestión, monitoreo y evaluación de resultados de las instituciones financieras, los servicios empresariales y las auditorías para garantizar un amplio y continuado acceso por parte de las instituciones financieras intermediarias que atienden a los pobres. Facilitar alianzas estratégicas con el sector privado y redes de proveedores de servicios.
3. **Nivel micro.** Ofrecer a las IFI y a los clientes instrumentos de seguimiento, transferencia de tecnología, gestión, garantías financieras para la reducción de costes y protección de los ahorros de los más pobres.

El Plan de Cooperación Técnica debe tener como objetivo fortalecer y garantizar el desarrollo económico del país concentrando los esfuerzos en construir un sistema microfinanciero incluyente que permita el acceso masivo a los más pobres acompañando los **instrumentos financieros con instrumentos de asistencia técnica en tres niveles:**

#### 1.2.4.1. Acciones en el nivel macro

El FCM puede y debe ofrecer cooperación técnica directamente a las instituciones (nivel macro) del Gobierno. De la misma forma que la AECID ofrece fortalecimiento institucional en otros campos como el fortalecimiento del sector de justicia; el FCM puede servir de apoyo en el fortalecimiento institucional del sector microfinanciero para la estabilización del clima macroeconómico y de política financiera propicia y estable para mantener un sistema financiero incluyente. Existen instituciones clave, como la comisiones nacionales de banca y seguros, las políticas de intermediación bancaria de los bancos centrales y los ministerios de finanzas constituyen actores de un nivel "superior" que también requieren de atención y asistencia técnica para garantizar programas integrales.

#### 1.2.4.2. Acciones en el nivel intermedio o meso

1. **Se considera imprescindible consolidar una red** de instituciones de apoyo que ofrezcan servicios paralelos de asistencia técnica, seguimiento, auditoría, regulación contable, evaluación, análisis de riesgos, y servicios técnicos y de tecnología de la información para reducir los costos de transacción, aumentando el alcance y la profundidad.
2. **El microcrédito exige un diagnóstico social previo.** Existen políticas de reducción de la pobreza entre grupos meta vulnerable o de alto riesgo que contienen instrumentos y herramientas mucho más eficaces que el microcrédito. El microcrédito no es siempre la solución más idónea y deben analizarse las necesidades de los clientes metas para dilucidar su conveniencia.
3. La sostenibilidad exige aplicar criterios de selección y focalización (no solamente criterios de rentabilidad financiera) para **garantizar que**

**los intermediarios/proveedores financieros dispongan de suficiente capacidad y compromiso institucional con los grupos meta** antes de comenzar el desarrollo de productos.

4. **Es imprescindible desarrollar en el FCM una oferta de servicios técnicos que vaya más allá de los instrumentos financieros para el desarrollo de los microcréditos. Diseñar una cartera de productos técnicos:** financiación para cubrir la investigación y el desarrollo de nuevos productos y la asistencia técnica para el fortalecimiento de la capacidad, permitiendo introducir servicios financieros nuevos originales y adaptados, así como mecanismos innovadores para la prestación de estos servicios. Este trabajo incluirá estudios de mercado de instituciones financieras u otros actores de mercado adecuados que determinen las necesidades específicas de los posibles clientes.

#### 1.2.4.3. Acciones en el nivel micro

1. Mejorar la **profundidad del alcance** depende, entre otras cosas, de que el FCM sea capaz de mejorar la **competencia de las instituciones financieras de primer nivel**, para extender sus servicios financieros a un gran número de personas pobres, especialmente en las zonas rurales. Esto es posible a través de un programa de **asistencia técnica** estratégico y sólido, y de unos criterios de selección de intermediarios focalizados a los grupos vulnerables.

Es necesario garantizar la sostenibilidad de las operaciones de crédito con un complemento de fortalecimiento (estudios de mercado, diagnósticos) del sistema financiero en el nivel más bajo (micro). Las operaciones microfinancieras exitosas en la lucha contra la pobreza deben anclarse sobre **instituciones de primer piso** con conocimientos de primera mano de las necesidades específicas de cada grupo de clientes beneficiarios para responder a los retos de amplitud y profundidad de los grupos de clientes.

2. Se recomienda utilizar **criterios claros de selección de instituciones** caracterizadas por su "compromiso con la reducción de la pobreza y la creación de sostenibilidad", en vez de imponer una visión externa regida por criterios estrictamente



financieros o focalizados en un grupo social específico. Diseñar operaciones con instituciones financieras intermedias adaptando la financiación a la fase de desarrollo institucional para maximizar su capacidad de profundización y alcance. Hay que diseñar estrategias adaptadas de apoyo en función de las necesidades específicas de los clientes y de las distintas fases de desarrollo.

Hay que destacar la eficaz tarea del FCM en el proceso **de selección ex ante con criterios de sostenibilidad** de las instituciones financieras. Sin embargo, para profundizar en el alcance se considera necesario complementar los factores mencionados como la visión, misión, la estrategia, la estructura de gobierno de las IFI, la capacidad de gestión y de recursos humanos, la calidad de los servicios, el alcance, el desempeño financiero y la solidez de la cartera, con aspectos de flexibilidad para adaptar su cartera a productos específicos a los grupos vulnerables.

- 3. Vinculación del crédito. Las operaciones de crédito deben estar precedidas de un análisis de vinculación.** Debe existir una definición previa de los objetivos del FCM, especialmente un análisis de aquellas operaciones donde las microfinanzas no constituyen un objetivo en sí mismo, con el fin de identificar cuáles pueden ser los obstáculos paralelos para ocasionar un limitado impacto del crédito. Existen factores adicionales exógenos e independientes del crédito que hacen prácticamente inaccesible el crédito e inviable el éxito de las inversiones posibles: infraestructura obsoleta, deficiente tecnología, acceso limitado a los mercados. En estos casos se recomiendan otros servicios financieros o no financieros que resultarían más adecuados. Al no existir unos objetivos y metas claras, el FCM no puede considerar el apoyo de servicios de ahorro o seguros que en ocasiones pueden ser más eficaces que el crédito para algunas poblaciones vulnerables.
- 4.** Una importante recomendación es la creación de un **sistema de monitoreo y evaluación** con indicadores específicos para evaluar y retroalimentar los objetivos de reducción de pobreza, así como un sistema de financiación y gestión basado en resultados y desempeño en función de

esos objetivos. El sistema debe incluir indicadores básicos para realizar un seguimiento del desempeño (alcance general, alcance a los pobres, calidad de la cartera, rentabilidad/sostenibilidad, eficiencia). Este sistema debe de ser extendido entre los intermediarios y clientes para generar la retroalimentación y facilitar el control.

La **asistencia técnica** debe ir dirigida también a **mejorar la eficiencia de las IFI**, con programas de capacitación para simplificar procedimientos e introducir nuevas tecnologías, etc., con el fin de reducir los costos a los clientes pobres. El FCM debería perfeccionar y desarrollar sus herramientas e instrumentos estandarizados para las proyecciones financieras y el desarrollo de productos.

**El FCM ha tenido un nivel de desembolso alto y debería estar preparado para consolidar una cartera de proyectos asumiendo riesgos cuantificables** sobre operaciones con mayor grado de experimentación de procedimientos y metodologías destinadas a los más pobres con instituciones flexibles y con capacidad de adaptarse con posibilidades de llegar a un gran número de clientes no atendidos.

- 5. La experiencia del FCM con el BCIE no parece que tenga unos resultados esperanzadores sobre la pobreza. El financiamiento a través del BCIE, como institución de segundo piso, debe exigir un análisis financiero y operativo más riguroso de los receptores de fondos, acompañado de un sólido enfoque estratégico, mayor independencia política y crear un sistema de desembolso basado en el desempeño.**

#### 1.2.4.4. Estructura

Se concreta en un esquema la propuesta de estructura para articular la nueva estrategia de microfinanzas y para fortalecer la política de microfinanciar de la AECID.

Hay que subrayar la importancia de los factores exógenos en la estructura. Es decir, la concreción de la reforma de la AECID y sobre todo la estructura descentralizada de ejecución que van a influir de forma determinante.

### El Plan Estratégico de Cooperación Técnica debe incluir las siguientes acciones

Difusión Comunicación	Promoción	Instrumentos financieros	Investigación Sistematización	Asistencia técnica y asesoría legal	Consultoría y asesoramiento	Capa
--------------------------	-----------	-----------------------------	----------------------------------	---	--------------------------------	------

### Propuesta para un nuevo departamento de microfinanzas en la AECID reformada







# 1 Introducción



# 1 Introducción

Este informe presenta la evaluación del Fondo de Concesión de Microcréditos (FCM) para Proyectos de Desarrollo Social Básico en el Exterior de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Se trata de un documento completo que resume y actualiza los informes de evaluación intermedios entregado por el equipo de evaluación de INYPSA los días 26 de febrero de 2007 (informe de avance sobre diseño y gestión del FCM) y 22 de abril de 2007 (informe de los resultados del FCM, con tres estudios de país).

En este sentido, en el presente informe se ha procurado presentar los contenidos de forma compacta, sin que se vea afectada la perspectiva amplia sobre la complejidad del FCM y su funcionamiento actual, además de la visión respectiva de los actores implicados en esta evaluación. Uno de los mecanismos principales para reducir la extensión de este documento es la presentación de información detallada en los anexos que por tanto se recomienda tener presente en la lectura del presente documento.

## 1.1. Antecedentes

Una de las funciones de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación es la realización de evaluaciones de las diferentes actuaciones e instrumentos de la Cooperación Española. De acuerdo con lo establecido en el artículo 19.4 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y en el artículo 10 del Real Decreto 741/2003, de 23 de junio, sobre el Fondo de Concesión de Microcréditos para Proyectos de Desarrollo Social Básico en el Exterior, la DGPOLDE tiene asignada en el ejercicio de sus competencias la evaluación de las acciones realizadas en el

marco de esta normativa en relación al Fondo para la Concesión de Microcréditos para Proyectos de Desarrollo Social Básico en el Exterior (FCM), labor que mediante un concurso público ha asignado a la empresa consultora INYPSA.

## 1.2. El Fondo de Concesión de Microcréditos (FCM)

El FCM es un instrumento financiero de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) reembolsable española, cuyo peso en la AOD bilateral neta desde el año 2005 supera al Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) y por tanto representa hoy en día el instrumento financiero con más relevancia de la Cooperación Española. La base de su creación se encuentra en la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que establece por primera vez los principios, objetivos y prioridades del FCM: es una “modalidad de financiación y ejecución bilateral para la concesión de microcréditos y de créditos rotatorios destinados a la mejora de las condiciones de vida de colectivos vulnerables y a la ejecución de proyectos de desarrollo social básico” (artículo 28.1). Unos meses más tarde, se constituye el FCM en el artículo 105 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales Administrativas y del Orden Social, como un instrumento financiero en virtud del cual el Gobierno puede disponer de los fondos necesarios para otorgar los microcréditos a los que se refiere el artículo 28.1. A partir de entonces, se va definiendo, revisando y actualizando el ámbito de actuación del FCM, así como las competencias de su estructura institucional. Finalmente, en 2003, entra en vigor el Real Decreto 741/2003 de 20 de junio, sobre el Fondo para la Concesión de Microcréditos para Proyectos

de Desarrollo Social Básico en el Exterior, que regula las finalidades, los recursos, el destino, los instrumentos de actuación, la estructura institucional y el régimen de funcionamiento del FCM.

La creación del FCM supone un cambio dentro de la Ayuda Oficial al Desarrollo bilateral española ya que se constituye en un instrumento fundamentalmente reembolsable. Su finalidad principal es contribuir a la lucha contra la pobreza en los países en vías de desarrollo (PVD), mediante el fomento de los servicios micro financieros, con el propósito de que la prestación de dichos servicios responda a las necesidades de los sectores económicos y sociales que, o bien no tienen acceso al sistema financiero tradicional, o éste no satisface adecuadamente sus necesidades. En consonancia con dicha finalidad, el FCM servirá de apoyo al desarrollo del tejido micro empresarial de aquellos países. Asimismo, la finalidad complementaria del FCM es contribuir, junto con los demás instrumentos de la cooperación al desarrollo contemplados en la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, a la integración y complementariedad de la acción española de cooperación, respetando los principios, objetivos y prioridades establecidos en la ley.

El FCM cuenta para el cumplimiento de sus fines con dos tipos de instrumentos: a) financieros (préstamos y créditos) y b) no financieros (gastos derivados de la evaluación, seguimiento e inspección de las operaciones del FCM), así como los de identificación y de asistencia técnica relativos a la facilitación de servicios a entidades relacionadas con la actividad microfinanciera, con el objeto de apoyar su fortalecimiento institucional, capacitación de los recursos humanos e incremento de su capacidad de gestión.

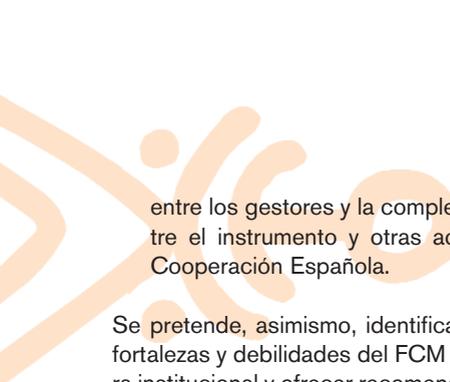
### 1.3. Los objetivos de la evaluación

El pliego de prescripciones técnicas establece los siguientes objetivos generales para la evaluación del FCM:

- a) Conocer la coherencia del instrumento con el objetivo y prioridad de la Política Española de Cooperación Internacional de lucha contra la pobreza. Se trata de conocer con más detalle si el FCM está adecuadamente diseñado y ejecutado para cumplir el objetivo de la Cooperación Española en materia de microcréditos, dentro de una actuación de promoción del desarrollo del tejido productivo y de protección de grupos vulnerables, así como dentro de las prioridades horizontales apuntadas en el Plan Director 2005-2008, con referencia especial a la equidad de género.
- b) Conocer la adecuación del instrumento a las necesidades y condiciones de los países destinatarios de la Cooperación Española y su contribución a los diferentes grados de desarrollo del sector microfinanciero de cada país en su objetivo de atender a la población pobre.
- c) Conocer la eficacia del instrumento en relación al fomento de servicios microfinancieros que apoyen el desarrollo microempresarial y los efectos que genera en las condiciones de vida de los clientes finales en la reducción de la pobreza.
- d) Conocer la eficiencia del instrumento en la gestión y ejecución de los recursos a partir del análisis de los procedimientos y los mecanismos institucionales que permita revelar los factores de éxito y las limitaciones del FCM como herramienta de Cooperación, particularmente observando el grado de coordinación

#### Estructura institucional básica del FCM

1. Comité Ejecutivo, que adscrito a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) se encarga de la administración del FCM y tiene la composición descrita en el cuadro siguiente.
2. Órgano Gestor AECL, a través de la Unidad de Microcréditos que forma parte de la Subdirección General de Cooperación Multilateral y Horizontal.
3. Agente financiero: Instituto de Crédito Oficial (ICO).



entre los gestores y la complementariedad entre el instrumento y otras actuaciones de la Cooperación Española.

Se pretende, asimismo, identificar las principales fortalezas y debilidades del FCM y de su estructura institucional y ofrecer recomendaciones que sirvan para mejorar la actuación de la Cooperación Española en materia de microfinanzas.

En este sentido, uno de los fines de esta evaluación es obtener recomendaciones fundadas en relación a:

- a) La obtención de insumos para una futura estrategia en microfinanzas de la Cooperación Española
- b) La capacidad y desempeño institucional del FCM que permita mejorar la eficacia y eficiencia de los recursos.
- c) Los mecanismos que contribuyan a aumentar la complementariedad entre actores e instrumentos de la Cooperación Española.

## 1.4. Metodología de evaluación

### 1.4.1. Ámbitos de la evaluación

De acuerdo con los términos de referencia, la evaluación se ha desarrollado desde una perspectiva comprensiva, que incluye el análisis del diseño, la gestión del instrumento (“proceso de ejecución”), así como los resultados que produce a través de algunas de sus operaciones realizadas en Ecuador, Honduras y Marruecos. Desde esta perspectiva, el ámbito de esta evaluación ha abarcado tres contenidos de análisis:

- Una evaluación de **diseño** del FCM como instrumento de la Cooperación Española orientado a la lucha contra la pobreza en los PVD.
- Una evaluación de la **gestión** que analiza la capacidad y el desempeño institucional de gestión del FCM y que estudia los actores, criterios, procedimientos e instrumentos, como aspectos clave que influyen en el funcionamiento del FCM.
- Una evaluación de **los resultados** que estudia, a través de estudios caso en tres países destinatario del FCM (Ecuador, Honduras y Marruecos),

en qué medida y bajo qué condiciones las actuaciones del FCM están contribuyendo a sus objetivos.

La **evaluación del ámbito de diseño** se refiere principalmente a cuatro aspectos: 1) el **contexto** de la intervención, 2) los **objetivos** del instrumento, 3) la **estrategia de intervención** y 4) el **presupuesto**. Es decir, se trata de una evaluación que verifica el diagnóstico realizado de las necesidades de servicios y productos microfinancieros de la población meta que justifica la puesta en marcha del FCM, revisa el contexto institucional de la intervención y su evolución en la lucha contra la pobreza y la relevancia del instrumento empleado (FCM), examina la definición y jerarquía de los objetivos del instrumento, así como las áreas técnica y geográfica de la estrategia de intervención y su complementariedad con otras actuaciones de la Cooperación Española y, por último, analiza la asignación y distribución presupuestaria como elemento base de planificación.

Por su parte, la **evaluación de la gestión del FCM** se concreta principalmente en dos áreas temáticas: 1) la capacidad y desempeño institucional y 2) el ciclo de las operaciones del FCM. Por un lado, el objeto de este análisis es conocer la **capacidad institucional**, así como valorar el desempeño de la gestión en relación a instrumentos, recursos financieros, recursos humanos, estructura y cultura organizativa, flujos de información y decisión, y vinculación con otros agentes de cooperación. Por otro lado, se evalúa el **ciclo de las operaciones del FCM** que se considera está compuesto por seis fases: identificación, diseño, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación y cumplimiento/cierre de la operación. En relación a este ciclo se evalúa tanto la agencia, es decir, los actores participantes en el FCM, como el procedimiento, los criterios y los instrumentos de gestión de cada fase.

La **evaluación de los resultados** se concentra en tres dimensiones que reflejan: a) el **diseño de las operaciones**, b) el **comportamiento institucional** de las instituciones financieras intermediarias (IFI) y c) el **impacto social de las operaciones del FCM** llevadas a cabo por estas instituciones. Es decir, se trata de una valoración que, en primer lugar, diagnostica la adecuación del diseño de las

operaciones a las necesidades locales y la coherencia interna y con la política de la Cooperación Española. En segundo lugar, se valora el desempeño de las entidades prestatarias con respecto a su orientación hacia la lucha contra la pobreza e inserción en redes microfinancieras, sus capacidades de gestión operativa y financiera, así como su estructura y cultura organizativa como actor comprometido con la lucha contra la pobreza. Por último, la evaluación revisará los resultados económicos y sociales, en relación a su relevancia para los clientes finales de las operaciones, especialmente para la población femenina.

## 1.4.2. Los criterios de evaluación

En este informe final se han considerado los criterios de evaluación de la Cooperación Española ampliados con criterios establecidos por el pliego de prescripciones técnicas, valorando en cada caso su grado de cumplimiento. Es de resaltar que cada ámbito de evaluación (diseño, gestión y resultados) requiere una concreción de estos criterios; se presenta al final de este apartado una tabla que desglosa los indicadores y el significado de cada criterio en cada ámbito.

### 1.4.2.1. Coherencia

Este criterio analiza la coherencia del diseño del instrumento FCM, sus operaciones y el planteamiento de las IFI con los objetivos y prioridades de la Política Española de Cooperación Internacional de lucha contra la pobreza. Se trata de saber si el FCM y sus operaciones están adecuadamente diseñados y ejecutados para cumplir estos objetivos de la Cooperación Española en materia de microcréditos, dentro de una actuación de promoción del desarrollo del tejido productivo y de protección de grupos vulnerables, tal como establece el Plan Director de Cooperación Española 2005-2008.

La coherencia se desglosa metodológicamente en dos niveles:

- **Coherencia interna.** Análisis de la lógica de la intervención del FCM y sus operaciones: jerarquía

y articulación de los objetivos del FCM y cada uno de sus operaciones y su adecuación a las áreas de intervención y la dotación presupuestaria, las capacidades técnicas y financieras con las que cuenta el FCM y la AECL, así como los demás ejecutores

- **Coherencia externa.** Análisis de la compatibilidad de los objetivos y estrategia del FCM y sus operaciones con la política (objetivos y prioridades) así como con otras actuaciones de la Cooperación Española. Análisis de la complementariedad con otras actuaciones sinérgicas, complementarias o competitivas, de la cooperación oficial, de las ONGD españolas especializadas en microfinanzas o de otros donantes.

### 1.4.2.2. Pertinencia

Este criterio analiza la adecuación del diseño del FCM y sus operaciones además del comportamiento de las entidades prestatarias al contexto específico en el que se realiza. Para su análisis se han considerado:

- Los problemas y las necesidades de la población beneficiaria; las políticas de desarrollo (nacionales, regionales o locales) en el sector sobre el que intervienen las operaciones (oferta y demanda).
- La consideración de políticas locales de microfinanzas y reducción de la pobreza.
- La claridad en la definición de los instrumentos y del FCM en general.
- El nivel de participación de los actores implicados.
- El grado de consulta con otros actores, especialmente en microfinanzas.
- El grado de coordinación institucional de las entidades prestatarias con otros actores, especialmente redes microfinancieras nacionales e internacionales.
- La satisfacción de las entidades prestatarias con la asistencia técnica y su capacidad de absorción de la misma.
- La orientación de las entidades prestatarias hacia la satisfacción de las necesidades financieras de los clientes finales, la atención a colectivos vulnerables y la satisfacción de la población meta con los productos crediticios de las IFI beneficiarias del FCM.

### 1.4.2.3. Eficacia

Este criterio analiza la eficacia operativa e institucional de las entidades prestatarias con respecto al logro de las finalidades del FCM y las condiciones específicas del acuerdo firmado con la AECI. Representa así un escalón importante entre las previsiones de las operaciones y su logro que depende fundamentalmente del comportamiento de la entidad prestataria a la hora de participar en el logro de las metas globales y específicas de las operaciones y del FCM.

Por otra parte, se valora la eficacia del sistema de gestión de las IFI, especialmente con respecto a los incentivos de desempeño social, los criterios de selección de los clientes y el seguimiento del impacto.

Esto ha exigido la revisión de la definición clara y precisa de los objetivos y de sus indicadores, así como de la identificación de los beneficiarios directos e indirectos sobre los que quieren influir las operaciones del FCM, así como los tiempos previstos.

Para la valoración de los distintos indicadores, no se ha tenido en cuenta los costes en que se incurren para cumplir con las previsiones.

### 1.4.2.4. Eficiencia

Este criterio evalúa en qué grado se han logrado los resultados en relación con los recursos que se han conseguido para ello, esto es, la búsqueda de una combinación óptima de recursos financieros, materiales, técnicos y humanos, para maximizar los resultados.

La evaluación de la eficiencia compara, por lo tanto, recursos con resultados (*inputs*-insumos con *outputs*-salidas). En este sentido, este criterio se aplica a la gestión del FCM por parte de la Unidad de Microcréditos (UM), por un lado, y el desempeño operativo y financiero de las entidades prestatarias y el potencial impacto que ha tenido el FCM en la eficiencia de las IFI, por otro.

Concretamente, se ha procurado realizar un análisis de:

- La capacidad y los gastos de gestión de la UM.
- La capacidad de planificación y operativa de la UM y las IFI.

- La calidad de la gestión en microfinanzas de las IFI.
- La evolución de los criterios de desempeño financiero de la IFI.
- La evolución de la situación patrimonial de las IFI.
- La colocación y el desembolso de los recursos del FCM por parte de las IFI.

### 1.4.2.5. Impacto

En el marco de esta evaluación, se entiende por impacto el alcance social y económico de los microcréditos canalizados a través de las entidades prestatarias beneficiadas de alguna operación del FCM y su efecto en las condiciones de vida de los beneficiarios, con especial atención a los colectivos vulnerables. Se trata de un análisis de las consecuencias de las operaciones del FCM en la vida de las personas que han obtenido uno o varios microcréditos, lo que evidentemente extralimita la proyección social y económica que actualmente puede prever el FCM en sus operaciones que requieren de la canalización de las IFI para llegar a los beneficiarios finales.

Este análisis requiere de una metodología compleja de reconstrucción del efecto de los microcréditos en las condiciones de vida de los grupos meta finales que, según las prescripciones técnicas de esta evaluación, se basa en los indicadores básicos para las microfinanzas como herramienta de la lucha contra la pobreza:

- *Anchura del alcance*. Número de clientes finales y no discriminación de determinados colectivos sociales.
- *Profundidad del alcance*. Grado de pobreza, género, grupo étnico, educación y edad.
- Cobertura geográfica en áreas rurales.

### 1.4.2.6. Viabilidad del diseño y sostenibilidad de los resultados

A través del criterio de viabilidad-sostenibilidad se analiza el grado en el que los efectos positivos derivados de las operaciones continúan y se extienden en el tiempo una vez se han finalizado las operaciones del FCM. La viabilidad analiza si antes de empezar una intervención existen elementos y momentos

que apoyarían el potencial mantenimiento de posibles efectos positivos en el desarrollo humano (es decir, desde una perspectiva ex ante), frente a lo que la sostenibilidad estudia desde una visión ex post en qué medida los logros ya obtenidos pueden mantenerse en el tiempo. En ambos casos se aplican determinados factores de calidad.

En el caso del diseño del FCM se ha estudiado la viabilidad según tres elementos fundamentales que afectan a la calidad y la posible durabilidad del diseño de este instrumento financiero:

- La integración del enfoque de género.
- La consideración y el aporte a la sostenibilidad medioambiental.
- El fortalecimiento institucional.

Por su parte, la sostenibilidad representa uno de los mayores desafíos en la evaluación y el diseño de programas y estrategias, por lo que su análisis

suele ser complejo, basándose en criterios de comportamiento de los distintos factores.

El estudio de la sostenibilidad se aplica a dos dimensiones estratégicas:

- La sostenibilidad institucional y económico-financiera de las entidades prestatarias como pilares de su respectivo sector microfinanciero local.
- La sostenibilidad económico-financiera y el impacto en términos de igualdad de género de los microcréditos otorgados a microempresarios y microempresarias.

Dada la sencillez de las operaciones del FCM en términos de proceso de desarrollo y considerando que su impacto depende en gran medida del comportamiento de las instituciones locales, se ha optado por analizar la presencia de estos factores de calidad en el desempeño institucional y social de las entidades prestatarias.

Tabla 1. Criterios y ámbitos. Explicación de los criterios que aplican en cada uno de los ámbitos del estudio

ÁMBITOS CRITERIOS	Diseño del FCM	Gestión del FCM	Resultados del FCM	
			Diseño de las operaciones	Desempeño institucional
Coherencia	Coherencia del instrumento con el objetivo y prioridad de la Política Española de CI de lucha contra la pobreza. Interna: análisis de la lógica de la intervención. Externa: análisis de compatibilidad de los objetivos y estrategia del FCM con otras actuaciones de la AECl.	Adecuación de los criterios, instrumentos y los procedimientos de gestión, de los actores y áreas geográficas de actuación, así como de los objetivos y condiciones de las operaciones a los objetivos y las prioridades horizontales y sectoriales.	Coherencia del diseño de las operaciones del FCM con objetivos y prioridades de la política española de la intervención. Externa: análisis de compatibilidad de los objetivos y estrategia del FCM con otras actuaciones de la AECl.	Compatibilidad de la filosofía y las actuaciones de las IFI con los objetivos, prioridades y actuaciones de la Política Española de Cooperación al Desarrollo.
Pertinencia	Adecuación a las necesidades y condiciones de la población meta. Adecuación de la dotación presupuestaria en función de las necesidades identificadas. Coordinación con otros dominios.	Adecuación de los objetivos y prioridades horizontales y sectoriales.	Adecuación del diseño de las operaciones a las necesidades del sistema microrregional o local y las políticas locales en microrregiones.	Orientación hacia las necesidades y demandas financieras de los clientes finales.
Eficiencia		Eficiencia. Contribución de la capacidad de gestión, de instrumentos, recursos financieros y humana a estructura y cultura organizativa, flujos de información y calidad de la gestión del FCM, así como de los criterios, instrumentos y procedimientos de cada fase del ciclo de operaciones a la consecución de las finalidades del FCM y de los objetivos y prioridades de la Cooperación Española		Eficiencia operativa e institucional de las entidades prestatarias con respecto al logro de las finalidades del FCM y las condiciones específicas del acuerdo firmado con la AECl.

Tabla 1 (cont.). Criterios y ámbitos. Explicación de los criterios que aplican en cada uno de los ámbitos del estudio					
ÁMBITOS CRITERIOS	Diseño del FCM	Gestión del FCM	Resultados de IFCM		
			Diseño de las operaciones	Desempeño institucional	Desempeño social
Eficiencia		Eficiencia. Relación entre los componentes del sistema de gestión del FCM: la capacidad institucional y el ciclo de operaciones, en el cumplimiento de las finalidades del FCM. Análisis de la complementariedad entre el FCM y otras actuaciones de la C. Española.		Eficiencia. Desempeño y evolución operativa y financiera de las entidades prestatarias y el potencial impacto que ha tenido el FCM en la eficiencia de las IFI.	
Impacto				Reconstrucción del efecto de los microcréditos en las condiciones de vida de los grupos meta finales, teniendo en cuenta la anchura, la profundidad y la cobertura geográfica (rural) del alcance.	
Vitalidad y sostenibilidad	Mantenimiento de los resultados a través de los siguientes tres factores de desarrollo en los objetivos y la lógica de intervención del FCM: igualdad de género, sostenibilidad medioambiental y fortalecimiento institucional			Sostenibilidad institucional y económico-financiera de las IFI	Sostenibilidad económico-financiera de las actividades económicas de los clientes finales. Promoción de la igualdad de género

## 1.5. Herramientas de la evaluación de los resultados

Todos los ámbitos de la evaluación del FCM han sido valoradas según las siguientes tareas:

- Examen y análisis de la documentación disponible en relación al FCM.
- Diseño de las herramientas metodológicas, cuestionarios, identificación y selección de indicadores, etc., para la recogida, procesamiento y análisis de la información. Estas herramientas se detallan en el siguiente cuadro, incluidos el número de respuesta obtenido en su aplicación, y fueron apoyadas por otras entrevistas personales y telefónicas
- Identificación de los informantes clave de la evaluación que incluirá al personal de las instituciones implicadas en el FCM, Comité Ejecutivo, ICO, AECl (principalmente los técnicos en sede y en terreno de la Unidad de Microfinanzas y OTC), y consultoría externa, así como otros informantes relevantes para la evaluación.
- Realización de las entrevistas personales y encuestas con los informantes clave y talleres de trabajo.
- Elaboración y presentación del informe de avance e informe de resultados.
- Discusión y recepción de comentarios y conclusiones con todas las partes involucradas y en coordinación con la DGPOLDE.

La selección de las herramientas de la metodología se realiza en función de los objetivos según los siguientes pasos:

- Diseño del estudio recogido en la matriz actualizada de la evaluación.
- Realización del estudio: recolección de datos y evidencias de todas las fuentes.
- Análisis y conclusiones: vincular los datos con las proposiciones según criterios para interpretar los hallazgos.

En la evaluación de los resultados, se ha diseñado y aplicado una metodología específica que cuenta con un avanzado grado de complejidad, ya que pretende reconstruir la adecuación y los efectos de las operaciones del FCM en términos de **lucha contra la pobreza**. En términos generales, la medición de los resultados de actividades

microfinancieras no es una tarea sencilla, por la dinámica y el crecimiento continuo del sector microfinanciero, lo que significa que los resultados están sujetos a una **gran variedad de condicionantes** (tiempo, lugar, fragilidad del sistema, pautas culturales, políticas económicas, etc.). En los próximos párrafos, se presenta un breve resumen de la metodología cuyos detalles se pueden encontrar en los anexos.

En el caso específico de esta evaluación, se añaden varios factores que dificultan la aplicación de métodos sencillos, ya que el FCM **no influye directamente en las actividades microcrediticias** de sus IFI contrapartes, sino que establece unas pautas muy generales de actuación que se fijan en los acuerdos firmados entre las IFI, por un lado, y la AECl y el ICO, por otro.

Por tanto, el alcance de los resultados depende de:

- Una adecuada identificación del sector microfinanciero y sus actores.
- Un diseño coherente de las operaciones.
- El comportamiento institucional de las IFI.
- La capacidad de las IFI de impulsar procesos sociales y económicos de desarrollo humano.

Tal como se refleja en el índice, esta **cadena de efectos** determina la estructura del informe. El reto de la causalidad entre las operaciones financieras de gran tamaño y la mejora de las condiciones de vida en una familia de microempresarios requiere la aplicación de sofisticadas metodologías, especialmente para la medición del impacto social y económico del FCM que en su diseño no prevé mecanismos propios para llegar a este nivel de beneficiarios.

El equipo evaluador de INYPSA ha diseñado y aplicado una **metodología adaptada** que pretende ser, ante todo, sensible a la perspectiva de los **prestatarios finales**. En otras palabras, esta evaluación se basa en un acercamiento exigente a las microfinanzas como herramienta de la lucha de la pobreza enmarcado en un contexto de rentabilidad económica, financiera y social, en la medida en que cualquier programa de microfinanzas debe estar dispuesto y en condiciones de **analizar, conocer, escuchar y comprender** a sus clientes.

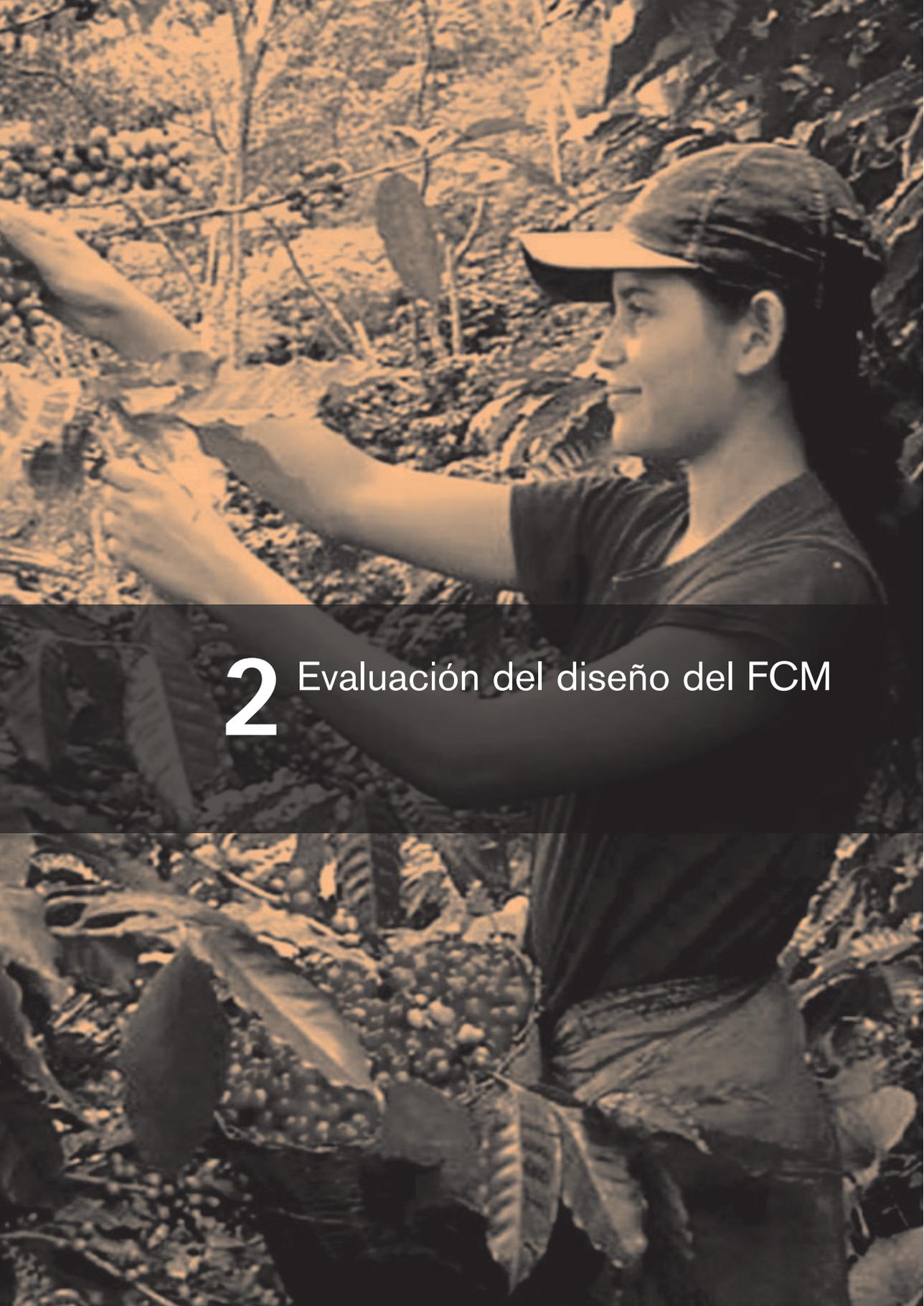
Además de valorar el desempeño institucional de los prestamistas, es decir, las IFI, con respecto a las necesidades y demandas de los grupos meta finales, esta metodología se basa en buscar respuestas a las siguientes preguntas sobre los prestatarios:

- ¿Quiénes son los clientes intermediarios y finales del FCM?
- ¿Se están realmente beneficiando los clientes de su participación en programas beneficiados por operaciones del FCM?

- ¿En qué momento ocurre el impacto?
- ¿Dónde ocurre el impacto? ¿A nivel individual, de empresa, familia, hogar o comunidad?
- ¿Los productos y servicios financieros generados a través de operaciones del FCM son adecuados para estos clientes?

A continuación se presentan las herramientas de evaluación que se han utilizado para este informe de resultados. Una descripción más detallada de herramientas y de la muestra se encuentra en los anexos.

Número	Nombre	Objetivo	Tipo	Tiempo de aplicación	Muestra
N° 1	Encuesta de Evaluación de Impacto de FCM sobre usuarios / microempresarios / familias.	Analizar efectos de las acciones del FCM sobre individuos microempresas.	Cuantitativa	1 hora	252
N° 2	Encuesta de Despedida o desertores.	¿Cuándo y por qué abandonaron crédito?	Cuantitativa	20 minutos	108
N° 3	Entrevista Uso de préstamos y Utilidades y Ahorro en el Tiempo.	¿Cómo ha utilizado el préstamo? Cambios de usos.	Cualitativa	60/90 minutos	20
N° 4	Entrevista de Grado de Satisfacción del Cliente.	Grado de satisfacción de los usuarios.	Cualitativa	100/120 minutos	20
N° 5	Entrevista de "Empoderamiento" de Género Mujeres.	Análisis de capacidad decisión mujeres.	Cualitativa	60 minutos	30
N° 6	Cuestionario de Autoevaluación.	Estructura interna FCM.	Cualitativa	60 minutos	Todos
N° 7	Encuesta de evaluación a las Instituciones Financieras Intermedias.	Análisis de la gestión Evaluación del FCM a través de las instituciones crédito intermedias.	Cuantitativa	2 horas	
N° 8	Encuestas y entrevistas a la sociedad civil.	Diseño y gestión del FCM desde la perspectiva de sociedad civil especializada.	Mixta	2 horas	40
N° 9	Entrevistas a donantes internacionales.	Funcionamiento del FCM, microfinanzas en CGAP.	Mixta	60 minutos	11
N° 10	Entrevistas en profundidad.	Diseño, gestión y resultados del FCM.	Cualitativa	60/120 minutos	105
N° 11	Sesiones de trabajo.	Gestión del FCM, validación de metodología.	Cualitativa	2-4 horas	4



## 2 Evaluación del diseño del FCM

# 2

## Evaluación del diseño del FCM

### Algunas de las ventajas comparativas del FCM

- Análisis adecuado del riesgo financiero, que permite asegurar un muy elevado nivel de sostenibilidad financiera del FCM.
- Estimulo de la capacidad emprendedora en el país beneficiario.
- Escala de su alcance claramente superior a las actuaciones realizadas bajo otros instrumentos financieros bancarios y además es cuantificable.
- Participación directa de las IFI (contrapartes) en la ejecución (canalización) aportación de medios materiales y personales, aunque no así en la planificación e identificación.
- Posibilita un flujo eficaz y una inyección de liquidez de recursos financieros para dinamizar la prestación de servicios financieros al sector de la microempresa.
- La disponibilidad financiera elevada.
- Es reembolsable: a largo plazo, cuando se devuelvan los préstamos, se conseguirá la autosostenibilidad.
- Ayuda a las instituciones financieras locales (IFI) con fondos a largo plazo, tasas bajas y sin garantías.

### 2.1. Descripción del ámbito de diseño

Siendo el punto de partida de esta evaluación, este capítulo se acercará al origen y la concepción del Fondo de Concesiones de Microcréditos (FCM) con sus servicios y productos, para lo que se analizarán cuatro dimensiones:

- El contexto del FCM con respecto al entorno institucional global y las necesidades microfinancieras en los países en vías de desarrollo (PVD).
- Los objetivos del instrumento, su relevancia con la lucha contra la pobreza y lógica interna.

- La lógica de intervención en sus dimensiones técnica y geográfica.
- La dimensión presupuestaria del FCM.

### 2.2. El contexto del FCM

A nivel internacional, la creación del FCM en el año 1998 contó con un punto de partida favorable al coincidir con una etapa de crecimiento y consolidación de las microfinanzas como herramienta reconocida de la ayuda internacional. En este sentido, la primera Cumbre de Microfinanzas en Washington (1997) constituyó un importante incentivo. No obstante, llama la atención que, a pesar de este elevado grado de coherencia con el contexto internacional, el FCM no se vinculó con otras iniciativas hasta el año 2005, cuando ingresó en el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (CGAP, por sus siglas en inglés: *Consultative Group to Assist the Poor*). A pesar de que especialmente desde principios del 2006, la AEI apuesta, a través de la Unidad de Microcréditos (UM), por la coordinación más estrecha en el marco del CGAP, es de resaltar que la tardía vinculación oficial con redes internacionales ha dificultado la adecuación operativa y estratégica del FCM a iniciativas globales, como los Objetivos del Milenio (ODM).

La articulación y evolución de los marcos normativo y operativo han sido constantes desde 1998, como demuestra la tabla 1.

En este sentido, el marco normativo ha logrado crear un fundamento sólido a partir de 2000 e introducir claridad en los objetivos e instrumentos a partir del 2003. Esta articulación ha respondido a una lógica ad hoc de ajustar la normativa

Tabla 1. Evolución y articulación de los marcos normativo y operativo del FCM			
Año	Marco normativo	Marco operativo	Valoración
1998	Artículo 28.1 de la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional. Artículo 105 de la Ley 50/1998 de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.	Primera inyección de fondos (72 millones de euros). Planteamiento del rol del ICO. Definición del rol del Consejo de Ministros.	Primer esbozo de la estructura institucional y alta dotación presupuestaria, sin vinculación clara con la AECI ni previsiones claras sobre la cooperación técnica del FCM. Poca concreción de la estructura institucional.
2000	Real Decreto 24/2000.	Definición de objetivos, recursos, instrumentos y esquema de gestión (Comité Ejecutivo), definición de roles AECI e ICO.	Vinculación con Cooperación Española, pero ausencia de recursos para asistencia técnica. Escasa planificación y previsión integral. Reparto adecuado de papeles de las instituciones implicadas.
2003	Real Decreto 741/2003.	Más claridad en los objetivos, grupo meta e instrumentos, ligeros cambios en el Comité Ejecutivo (a favor de la AECI).	Apuesta por la complementariedad con la Cooperación Española y un enfoque de microfinanzas, sin dotación de recursos respectivos (asistencias técnicas).

Fuente: Elaborado en base de las Leyes 23/1998 y 50/1998 y Real Decretos 24/2000 y 741/2003.

según las necesidades urgentes de un instrumento de considerable peso que no contaba con una planificación integral desde sus inicios. Este hecho también se refleja claramente en el marco operativo que no se respaldó hasta dos años tras la creación del FCM. Así, hasta el año 2000, la AECI no tenía un mandato definido. Todo ello significa que el FCM ha sufrido un proceso de adaptación paulatina. Actualmente, el FCM cuenta con un avanzado grado de consolidación institucional, pero la lógica ad hoc ha impuesto limitaciones a la coherencia interna, especialmente al marco operativo, al no introducir un equilibrio dotacional entre los objetivos financieros y técnicos del FCM.

El esfuerzo de múltiples actores por analizar la conveniencia de las microfinanzas para la reducción de la pobreza no ha sabido evitar una excesiva polarización entre dos enfoques<sup>2</sup>, de la que también se ve afectada la visión del FCM sobre las microfinanzas como herramienta de la

lucha contra la pobreza. Estas dos perspectivas, aunque son complementarias, se plantean demasiadas veces como excluyentes y opuestas:

- *Enfoque de sistema financiero o minimalista.* Considera que la oferta de servicios financieros es el objetivo principal de la ayuda en microfinanzas.
- *Enfoque de alivio de la pobreza.* Considera los servicios financieros como un medio para alcanzar la reducción de la pobreza e impulsar los procesos sociales.

Concentrado sobre todo en el instrumento financiero, el FCM aplica una línea de actuación claramente afin y fiel al enfoque de sistema financiero, que se basa en la siguiente secuencia lógica reconstruida en base del Real Decreto 741/2003:

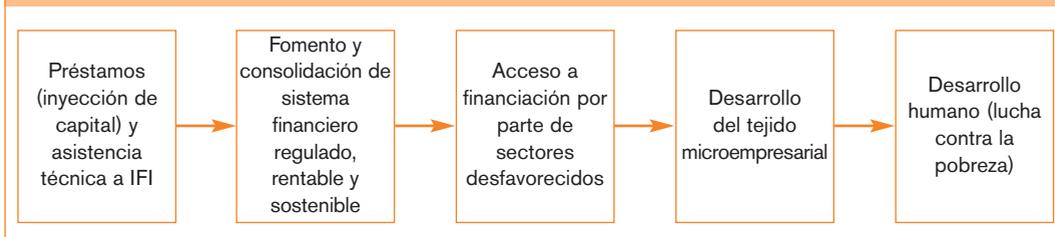
Este esquema expone la gran confianza que deposita el FCM en la influencia positiva sobre la pobreza que tiene un sistema financiero regulado conformado por instituciones financieramente rentables. Esta visión, que a lo largo de esta evaluación se denominará "enfoque minimalista" es asumida

<sup>2</sup> Esta distinción se basa en indicaciones de *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española II*, página 164.

y compartida por la mayoría de los actores directamente implicados en el FCM. Por su parte, las ONGD españolas activas en microfinanzas, partidarias del enfoque de alivio de la pobreza, se han mostrado críticas con este enfoque minimalista del FCM, ya que no se orienta claramente hacia el impacto en los procesos sociales, especialmente entre los más pobres<sup>3</sup>.

Sin embargo, considerando que el acceso a la financiación regulada y sostenible de actividades económicas es uno de los desafíos más importantes para los amplios sectores desfavorecidos y excluidos en los PVD, para alcanzar un impacto económico y social significativo y duradero, es imprescindible combinar ambas perspectivas:

Figura 1. Secuencia lógica del impacto en la reducción de pobreza



Las operaciones del FCM deberían garantizar que la sostenibilidad de la oferta de servicios financieros sea un objetivo y compatibilizarlo con una estrategia de focalización (lucha contra la pobreza) que permita facilitar el acceso de “los sectores más pobres de la población” mediante la aplicación de criterios estrictos para la selección de beneficiarios.

En este sentido, la pertinencia del FCM es adecuada, ya que aporta una herramienta potencialmente complementaria a una política de microfinanzas como parte de la lucha contra la pobreza. No obstante, solamente combinando los dos enfoques y ofreciendo un abanico de servicios microfinancieros, se puede responder eficazmente a las múltiples dimensiones (sociales, económicos, institucionales, políticas, etc.) de la pobreza que abarca tanto sistemas como actores (instituciones, colectivos y personas). En el contexto español, existen dos líneas de conceptualización, reflexión y trabajo claramente articuladas y con un bagaje de experiencias acumuladas sumamente valioso, que requieren aún una mayor

interactuación y complementariedad. Partiendo de un análisis meramente “minimalista”, el diseño del FCM se encuentra prácticamente opuesto al énfasis social que promueven las ONGD, en ocasiones con financiación de la AECl, ya que su forma de trabajo directo con los beneficiarios y su experiencia desarrollando distintas modalidades microfinancieras más experimentales (fondos en especie, microseguros, etc.) implica una orientación más clara hacia los procesos sociales, incluyendo el empoderamiento de colectivos marginados. Esta fragmentación de la labor española en las microfinanzas representa aún un obstáculo importante para impulsar una estrategia microfinanciera integral dentro de la Cooperación Española.

Esta dualidad de enfoques microfinancieros en la cooperación al desarrollo también se refleja en la identificación de los problemas y necesidades de la población meta. Aportando suficiente claridad conceptual, el diseño del FCM se basa principalmente en la localización del problema central en la carencia operativa y financiera de los sistemas financieros en los PVD que no cubren las demandas de la población pobre. Consecuentemente, en los procesos de identificación de las operaciones, la autosuficiencia financiera y operativa de las Instituciones Financieras Intermedias

<sup>3</sup> Véase para un breve análisis Nantik Lum (2005) *El microcrédito como instrumento de la Cooperación Española para el Desarrollo*, páginas 10-12.

(IFI) y la demanda de inyección de fondos en ciertas áreas y zonas es más relevante que el diagnóstico de necesidades de los grupos meta, cuya participación además es muy escasa en todo el ciclo de gestión del FCM. En este sentido, el proceso de identificación es similar a un estudio de mercado realizado casi exclusivamente por agentes externos al país y especialmente a los sectores potencialmente beneficiarios, a los que no se consulta ni se implica activamente en el diseño de las operaciones financieras.

### 2.3. Los objetivos del FCM

Los objetivos del FCM quedan establecidos en el artículo 1 del Real Decreto 741/2003, de 23 de junio, que establece una finalidad principal, que además cuenta con un objetivo secundario, y una finalidad complementaria. La finalidad principal es:

*“Contribuir a la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo mediante el fomento de servicios microfinancieros, con el propósito de que la prestación de dichos servicios responda a las necesidades de los sectores económicos y sociales que, o bien no tienen acceso al sistema financiero tradicional, o éste no satisface adecuadamente sus necesidades.”*

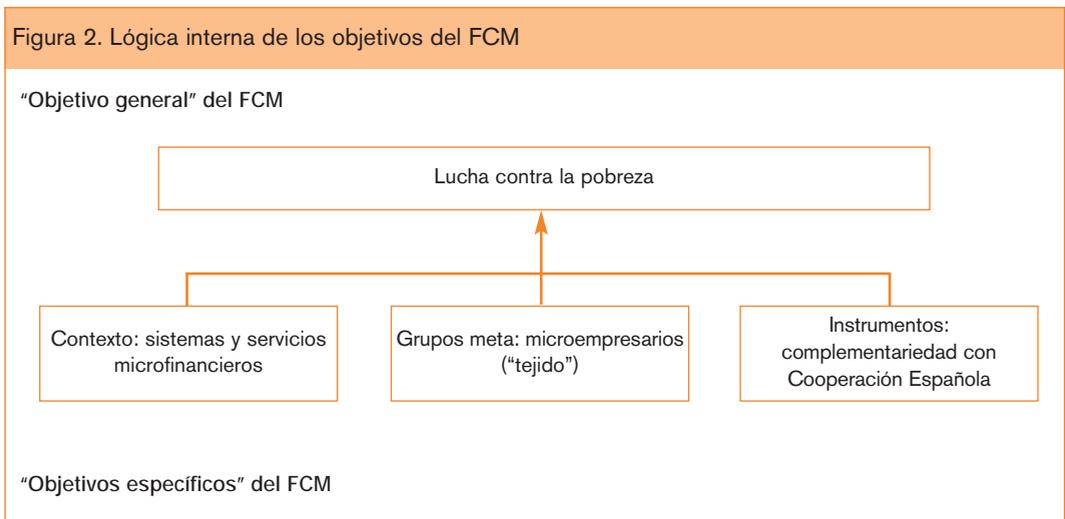
En este objetivo influye la siguiente finalidad secundaria:

*“El FCM servirá de apoyo al desarrollo del tejido microempresarial de aquellos países.”*

El objetivo complementario busca integrar el FCM adecuadamente en el conjunto de la Cooperación Española:

*“Contribuir, junto con los demás instrumentos de la cooperación al desarrollo contemplados en la Ley 23/1998 (...) de Cooperación Internacional para el Desarrollo, a la integración de la acción española de cooperación, respetando los principios, objetivos y prioridades establecidos en la ley.”*

Con esta definición, los objetivos del FCM constituyen una base amplia para la actuación del FCM en materia de lucha contra la pobreza y están integrados de forma que guardan buena coherencia con el conjunto de objetivos de la Cooperación Española. Esta lógica interna presenta una calidad técnica adecuada, ya que se define un objetivo general que se podrá alcanzar a través de tres objetivos específicos. El siguiente gráfico reconstruye la lógica interna de los objetivos establecidos por el Real Decreto 741/2003:



Este marco nítido es sumamente favorable a una planificación estratégica del FCM, ya que sus tres pilares podrían, en principio, fundamentar actuaciones específicas. No obstante, cabe señalar que

existen debilidades por el carácter excesivamente vago y general de los objetivos y los conceptos (“pobreza”, “complementariedad”, etc.) y la ausencia de resultados previstos e indicadores de impacto.

Con esta restricción, los objetivos del FCM se han diseñado en términos coherentes con el contexto internacional (especialmente los ODM)<sup>4</sup> y la planificación estratégica de la Cooperación Española en términos de lucha contra la pobreza. Existen congruencias con respecto a los ODM 1 (“Erradicar la pobreza extrema y el hambre”) y 8 (“Fomentar una asociación mundial para el desarrollo”). Por otra parte, los objetivos del FCM se enmarcan en las prioridades sectoriales de la Cooperación Española, especialmente los objetivos 1, 2 y 3 del Plan Director

2005-2008 actualmente vigente (aumento de las capacidades institucionales y sociales, las capacidades humanas y las capacidades económicas, respectivamente). En este sentido, las estrategias del FCM plasmadas en su normativa se insertan de forma lógica y coherente en los objetivos y prioridades de la Cooperación Española e Internacional. La siguiente tabla analiza la adecuación potencial de los objetivos del FCM a los objetivos estratégicos de la Cooperación Española (según el Plan Director 2005-2008) y los Objetivos del Milenio:

Tabla 2. Adecuación de los objetivos del FCM

Los objetivos del FCM y su adecuación potencial a las prioridades sectoriales del Plan Director 2005-2008 y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)		Prioridades sectoriales del Plan Director 2005-2008						
		1. Capacidades Institucionales y sociales	2. Capacidades humanas	3. Capacidades económicas	4. Sostenibilidad ambiental	5. Libertades y capacidades culturales	6. Autonomía de las mujeres	7. Prevención de conflictos y construcción de paz
Objetivos del Milenio	1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.	FCM	FCM	FCM				
	2. Lograr la enseñanza primaria universal.							
	3. Promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer.							
	4. Reducir la mortalidad infantil.							
	5. Mejorar la salud materna.							
	6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.							
	7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.							
	8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.	FCM						

<sup>4</sup> Véase para un breve análisis sobre el potencial favorable de las microfinanzas con respecto al alcance de los ODM en Elizabeth Littlefield *et al.* (2003) “Is Microfinance an Effective Strategy to Reach the Millennium Development Goals?”, disponible en la web: [http://www.cgap.org/docs/FocusNote\\_24.html](http://www.cgap.org/docs/FocusNote_24.html). No obstante, es importante señalar que el FCM, como instrumento reembolsable, puede influir negativamente en el alcance de la meta 15 (objetivo 8), relacionada con la reducción y el alivio de la deuda externa.

Para valorar la complementariedad con los objetivos de la Cooperación Española, es importante señalar que el Plan Director 2005-2008 prevé la reorientación del FCM hacia un enfoque más integral de microfinanzas. Así, el Plan Director menciona explícitamente un conjunto de servicios microfinancieros dentro de la prioridad sectorial "aumentar las capacidades económicas"<sup>5</sup>. Desde un punto de vista técnico, los objetivos del FCM no requieren de una modificación sustancial para ser coherentes con esta previsión, aunque sí que es necesaria cierta concreción. Finalmente, el Plan Director insiste en la complementariedad del FCM: partiendo de un enfoque innovador de coherencia de políticas, se pretende fomentar los microcréditos como posible instrumento de apoyo económico para un modelo de codesarrollo<sup>6</sup>.

Para la valoración de la pertinencia de los objetivos del FCM, resulta de fundamental interés la claridad de la definición de los grupos meta, que son, según el objetivo principal, "los sectores económicos y sociales que no tienen acceso al sistema financiero tradicional o no ven satisfechas sus necesidades por el mismo". Esta definición es coherente con el enfoque que defienden las directrices del CGAP sobre "sistemas financieros incluyentes"<sup>7</sup>. No obstante, como se verá más adelante en la evaluación de la lógica de intervención, el FCM solamente colabora con instituciones financieras de primer y segundo piso, es decir, no está diseñado para trabajar directamente con colectivos o grupos de beneficiarios finales de los microcréditos. Con respecto a los criterios de selección de los grupos meta, la entidad prestataria es la que se responsabiliza de establecer los requisitos en cada operación.

En este sentido, la selección de los beneficiarios finales se realiza sólo indirectamente, a través de

las IFI contrapartes del FCM, basándose en la premisa de que en las microfinanzas resulta indeseable imponer criterios de selección de beneficiarios. La UM selecciona las IFI según su grado de rentabilidad y autosuficiencia financiera y operativa. No obstante, esta preferencia del FCM por instituciones fuertes y rentables no se justifica con las recomendaciones de la CGAP<sup>8</sup>. Existe una aceptación generalizada entre los donantes de que se debería apoyar a un heterogéneo abanico de instituciones, lo que mejora el conjunto del sector y no sólo individualmente a algunas IFI. Por otra parte, la sostenibilidad financiera resulta esencial para llegar a un número importante de personas pobres y para lograr beneficios sociales a largo plazo. Pero este enfoque no es incompatible con otros productos financieros como fondos rotatorios más pequeños donados a instituciones menos competitivas del Sur y fondos de desarrollo (por ejemplo, en agricultura, educación, salud, etc.) que pueden abarcar grandes líneas de crédito. La ventaja de estos productos reside en que pueden focalizarse en un grupo de personas determinado.

En términos generales, la definición de las características de los usuarios finales es fundamental para prever el potencial impacto en términos de desarrollo humano. Optando por la inyección de capital en los sistemas microfinancieros existentes, el FCM solamente trabaja con instituciones fuertes y solventes, que no siempre atienden a los sectores más desfavorecidos, para los que las microfinanzas no siempre representa una herramienta adecuada<sup>9</sup>.

En este sentido, la capacidad de respuesta de los objetivos del FCM frente a las necesidades de la población meta, es decir, los potenciales beneficiarios finales, es limitada, ya que su procedimiento actual de selección de IFI impide considerar criterios

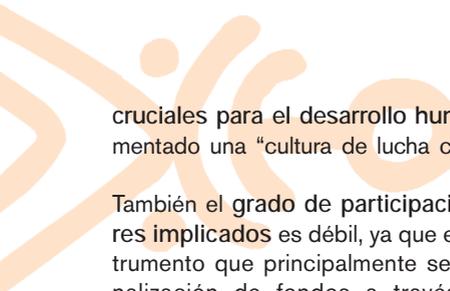
<sup>5</sup> Véase página 70 del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008

<sup>6</sup> No obstante, llama la atención que, a principios de 2007, se ha puesto en marcha un proyecto piloto de codesarrollo y microfinanzas en Senegal, sin que se haya vinculado, consultado o informado a la Unidad de Microcréditos. La nota de prensa de la AECI (del 11 de enero de 2007) se encuentra disponible en la dirección: [http://www.aeci.es/03coop/1activ\\_coop/acuerdos\\_remesas.htm](http://www.aeci.es/03coop/1activ_coop/acuerdos_remesas.htm)

<sup>7</sup> Apoyar el Desarrollo de Sistemas Financieros Incluyentes - Directrices para los Cooperantes Internacionales sobre Buenas Prácticas en Microfinanzas, documento disponible en la web: [http://www.aeci.es/03coop/3coop\\_sect/2microcred/ftp/donorguidelines\\_sp.pdf](http://www.aeci.es/03coop/3coop_sect/2microcred/ftp/donorguidelines_sp.pdf)

<sup>8</sup> CGAP: "Apoyando el Desarrollo de Sistemas Financieros Incluyentes - Blue Book" (diciembre de 2004). Las directrices para promover instituciones de primer piso se basan fundamentalmente en el *Pink Book* de 1995. La orientación específica de dicho libro sigue siendo válida para el nivel micro, especialmente para las instituciones microfinancieras tradicionales como las ONG, incluyendo aquellas que se han transformado en intermediarios financieros autorizados.

<sup>9</sup> Sobre la necesidad de proteger a los colectivos más vulnerables, véase CGAP 2004 (*Blue Book*) y Nantik Lum (2005) *El microcrédito como instrumento de la Cooperación Española para el Desarrollo*.



cruciales para el desarrollo humano y no ha fomentado una “cultura de lucha contra pobreza”<sup>10</sup>.

También el grado de participación de los actores implicados es débil, ya que el FCM es un instrumento que principalmente se dedica a la canalización de fondos a través de entidades prestatarias y actualmente no se encuentra en condiciones de invitar a participar en el diseño de las operaciones a otros actores y a los beneficiarios finales/intermedios. Los grupos meta no aparecen en el diseño de objetivos del FCM más allá de figurar como un colectivo difuso de usuarios potenciales sin características diferenciadoras de un sistema financiero que los incluye. No hay una reflexión más profunda sobre las estrategias específicas y el grado de adecuación del FCM para cada dimensión de pobreza y sector vulnerable<sup>11</sup>. La escasa relación con los colectivos beneficiarios implica también que el nivel de empoderamiento y liderazgo local es bajo en la definición de las finalidades del FCM.

Finalmente, la viabilidad de los objetivos representa un cierto desafío, ya que ninguno cuenta con un grado de concreción suficiente como para valorar a fondo la posible integración de los factores de desarrollo (enfoque de género, sostenibilidad medioambiental y capacidades institucionales). En principio, se cuenta con un análisis adecuado de la necesidad de un marco institucional sólido y sostenible de las microfinanzas, lo que es coherente con el fortalecimiento institucional como estrategia de desarrollo. No obstante esta autosuficiencia financiera y operativa se establece como prerrequisito y no como fin. La igualdad de género no ha entrado en los objetivos del FCM, a pesar de que en las microfinanzas existe un muy amplio consenso sobre la validez de los microcréditos para promover el empoderamiento de las mujeres aun en contextos muy adversos. Esta debilidad se refleja nitidamente en la gran heterogeneidad

de la participación femenina en los programas de microcréditos financiados con el FCM<sup>12</sup>. Según cifras manejadas por la UM, en 2005 las mujeres solamente representan el 56,2% de la clientela microempresaria beneficiaria, una cifra muy por debajo de los estándares internacionales de los microcréditos<sup>13</sup>. Finalmente, la protección de los recursos naturales no se contempla en los objetivos del FCM y, en la práctica, nunca se han realizado aportaciones a fondos innovadores enfocados en la protección de los recursos naturales. A nivel de la AECE, no existen vínculos ni siquiera informales con el programa de sostenibilidad ambiental (Araucaria, Azahar u otros).

## 2.4. La lógica de intervención del FCM

El diseño de la lógica de intervención es un pilar fundamental para el funcionamiento del FCM en la práctica de sus operaciones. Dentro del ciclo de vida del FCM, la lógica de intervención debe aportar insumos estratégicos que le permitan articular las operaciones en consonancia con el contexto y alcanzar los objetivos propuestos del FCM tal y como se describe en los apartados anteriores. En la valoración de la lógica de intervención desempeñan un papel especial los instrumentos, los criterios de asignación y la complementariedad con otros instrumentos de la Cooperación Española.

El equilibrio entre los instrumentos y la demanda de las IFI es el primer aspecto fundamental para medir la coherencia de la lógica de intervención. Como fondo, es importante señalar que el FCM solamente cuenta a partir del Real Decreto

---

<sup>10</sup> Anton Simanowitz (2002) “Ensuring Impact - Reaching the Poorest While Building Financially Self-Sufficient Institutions, and Showing Improvement in the Lives of the Poorest Families”, disponible en la página: <http://www.microcreditsummit.org/papers/+5simanowitz.pdf>

<sup>11</sup> Así, no existen estrategias específicas para madres solteras, familias afectadas por desastres naturales, población desplazada o colectivos rurales en conflictos. Por otra parte, cabe resaltar que las microfinanzas no se integran de forma aséptica en el contexto social y cultural, sino que requieren de estrategias definidas y adaptadas para su ejecución en países tan diversos como, por ejemplo, en Vietnam, Senegal o Bolivia.

---

<sup>12</sup> Así, las mujeres han sido beneficiarias exclusivas en la intervención canalizada a través de Compartamos (México) y han participado sólo testimonialmente en los programas de ASC Unión (Albania) y Edyficar (Perú). Véase para más detalle sobre la participación femenina en programas financiados por el FCM en página 26 del cuaderno *Fondo de Concesión de Microcréditos FCM Microcredit Fund*, AECE 2006, documento disponible en la dirección:

[http://www.aeci.es/03coop/3coop\\_sect/2microcred/ftp/fcm.pdf](http://www.aeci.es/03coop/3coop_sect/2microcred/ftp/fcm.pdf)

<sup>13</sup> Así, el informe del estado de la Campaña de la Cumbre de Microcréditos 2006 indica que el 84,2% de los clientes muy pobres beneficiarios de los programas adheridos a la Campaña eran mujeres. Para más detalle véase: Informe del Estado de la Campaña de la Cumbre del Microcrédito 2006, disponible en: [http://www.microcreditsummit.org/spanish/pubs-reports/socr/SOCR06\\_sp.pdf](http://www.microcreditsummit.org/spanish/pubs-reports/socr/SOCR06_sp.pdf)

741/2004 con dos tipos claramente establecidos de cooperación:

- La **cooperación financiera** que consiste exclusivamente en préstamos y créditos en condiciones favorables a IFI en PVD (de entre 1 y 15 millones de euros).
- La **asistencia técnica** a entidades microfinancieras (capacitación, fortalecimiento institucional, etc.) y la gestión del ciclo de las operaciones del FCM (identificación, seguimiento y evaluación).

La adecuación general del diseño de estos instrumentos a los objetivos de la Cooperación Española depende de su capacidad de influir en la lucha contra la pobreza, el objetivo general compartido por el FCM y el conjunto de la Cooperación Española. Según los resultados de las encuestas<sup>14</sup> y entrevistas con informantes clave, ambos instrumentos son coherentes para reducir la pobreza, con una cierta preferencia por los instrumentos técnicos frente a los financieros. Al mismo tiempo, esto confirma la validez general de las líneas de actuación diseñadas para el FCM que en teoría cuenta con dos brazos operativos complementarios entre sí.

Sin embargo, desde su puesta en marcha la práctica del FCM demuestra un muy débil equilibrio real entre operaciones financieras y actuaciones de cooperación técnica ya que ha apostado principalmente por el otorgamiento de préstamos y créditos, sin incluir un programa de asistencia técnica. Esto se debe principalmente a la procedencia indefinida de los recursos correspondientes (hasta 2003) y cierta ambigüedad de la financiación en el Real Decreto 741/2003<sup>15</sup>. En el marco de esta evaluación, no ha sido posible acceder y validar datos desagregados sobre los gastos realizados en la cooperación técnica, pero desde la Unidad de Microcrédito se han

indicado verbalmente las cifras previstas para los ejercicios de 2005 a 2007 que representan entre un 2,1% y un 2,5% de la AOD neta prevista del FCM.

A parte de la ausencia de previsiones estratégicas plurianuales, criterios de asignación, límites o porcentajes máximos para la asistencia técnica, tampoco se han establecido canales de retroalimentación claros para identificar las demandas de asistencia técnica. En suma, esta lógica de intervención ad hoc deriva en una pobre y escasa actividad del FCM en términos de asistencia técnica y explica porque muy pocas IFI contrapartes han contado alguna vez con el apoyo técnico del FCM (solamente el 20% de segundo piso y el 17% de primer piso).

La escasa articulación del instrumento técnico, no es coherente con las recomendaciones del CGAP<sup>16</sup> sobre las buenas prácticas en microfinanzas<sup>17</sup>. Tampoco es consecuente con el elevado nivel de demanda reflejado en las encuestas realizadas durante esta evaluación a las IFI (véase Anexo II), que consideran que la asistencia técnica es un servicio importante para su institución (97% de las IFI de primer piso y 100% de las IFI de segundo piso).

Cabe señalar que el requisito de autosuficiencia operativa y financiera, aplicado para seleccionar las IFI, no justifica este importante desajuste entre la oferta y la demanda de cooperación técnica. Una sólida capacidad financiera no significa que se pueda prescindir de una inversión continua en la capacitación técnica en aspectos que permitan a las instituciones mejorar y diversificar su cartera de productos, por ejemplo, para alcanzar una

<sup>14</sup> Véase la tabla 14 del informe de resultados de la Herramienta de Autoevaluación en el Anexo V.

<sup>15</sup> El Real Decreto 741/2003 no aclara adecuadamente la disponibilidad de fondos no provenientes del capítulo VIII. Este apartado de la Ley de Presupuestos del Estado incluye solamente activos financieros que también representan la dotación presupuestaria anual del FCM. No obstante, la asistencia técnica, en principio, no tiene cabida en este rubro financiero, por lo que existe incoherencia entre el Real Decreto y las necesidades reales de financiación por parte del FCM.

<sup>16</sup> Principios Claves de las Microfinanzas del CGAP: "La insuficiencia de la capacidad institucional y humana es la clave limitadora. La microfinanza es un campo especializado que combina la banca con metas sociales y requiere que la capacitación sea creada en todos los niveles, desde instituciones financieras a través de organismos de regulación y supervisión, así como de sistemas de información, entidades de desarrollos gubernamentales y agencias de donantes".

<sup>17</sup> De hecho, la Cooperación Española representa un caso peculiar como donante activo en microfinanzas. Así, frente a la escasa incidencia del FCM en el fortalecimiento institucional de sus socios, éstos reciben amplios apoyos técnicos por parte de otras agencias de ayuda internacional: el 72% de las IFI de primer piso y el 80% de las IFI de segundo piso indican que agencias bilaterales y multilaterales les han brindado asistencias técnicas especializadas (véase Anexo II).

mayor profundidad del alcance. Así, la asistencia técnica debe promover un proceso de adaptación y crecimiento en un sector complejo y sometido

a múltiples cambios. Así, no sorprende que existe amplio consenso entre las IFI sobre sus necesidades de apoyo técnico.

Asistencia técnica con mayor demanda por parte de las IFI encuestadas		
Modalidades	IFI de primer nivel	IFI de segundo nivel
Desarrollo de nuevos productos financieros	86%	100%
Apoyo en sistemas de información	80%	80%
Apertura de nuevas agencias	79%	40%
Planificación estratégica	66%	80%
Fortalecimiento de Juntas Directivas	66%	60%
Fortalecimiento recursos humanos	61%	80%
Fortalecimiento técnico	61%	80%

Actualmente, la UM está dedicando esfuerzos significativos a la ampliación y mejora del instrumento no financiero a través del diseño de planes de cooperación técnica en microfinanzas para ocho países y regiones<sup>18</sup>. Por tanto, existen perspectivas favorables a una mayor inversión en la asistencia técnica, cuya subutilización actual representa un gran desafío para la coherencia global del FCM y especialmente para su lógica de intervención que insiste en la complementariedad entre sus instrumentos.

Por su parte, la adecuación de los instrumentos con otros programas de la Cooperación Española depende fundamentalmente de los criterios de asignación del FCM que no están definidos por la normativa vigente. En la actualidad, los criterios de asignación en la práctica del FCM consisten en:

- Capacidad y solvencia financiera de las IFI.
- Las características del sistema microfinanciero del país (breve diagnóstico).

- Las orientaciones exclusivamente geográficas del Plan Director y los Planes Anuales de la Cooperación Española, es decir, sin considerar los aspectos sectoriales o transversales.

Entre los posibles criterios de asignación, se deben considerar

- Los Objetivos del Plan Director de la Cooperación Española, los Documentos de Estrategia País (DEP) y Documentos de Estrategia Sectorial (DES).
- Análisis de los presupuestos y gastos de gestión de la Unidad de Microcrédito (FCM) para alcanzar metas (planificación por objetivos).
- Balance razonable entre reglas (fórmulas aceptadas) y un grado de discrecionalidad que permita flexibilidad y capacidad de adaptación.

Es decir, la planificación anual del FCM se realiza siguiendo las pautas de distribución geográfica del conjunto de la ayuda española lo que explica la reorientación reciente que ha sufrido el FCM hacia países no latinoamericanos. Este criterio no se considera un marco suficientemente robusto para apoyar las decisiones estratégicas a medio y largo plazo sobre las asignaciones de recursos, de cara a mejorar la eficiencia y eficacia de la AOD.

<sup>18</sup> (1) Ecuador; (2) Bolivia; (3) Centroamérica; (4) Egipto y Líbano; (5) Serbia y Montenegro, Albania, Bosnia y Herzegovina; (6) Marruecos; (7) Perú; y (8) Territorios Palestinos. El plan para Colombia y Panamá, inicialmente previsto, no se lleva a cabo por no haber encontrado una oferta de consultoría adecuada.

Así, el análisis de las más de 100 instituciones intermedias que reciben fondos del FCM ha revelado que durante los primeros años de funcionamiento del FCM los préstamos se otorgaban con carácter prioritario a entidades de segundo piso, las cuales a su vez canalizan los recursos financieros en forma de préstamos a entidades de primer piso. En los últimos años el FCM ha realizado más operaciones directamente con entidades de primer piso que tienden a asegurar una asignación más eficiente de los recursos a los microempresarios más desfavorecidos.

En el FCM, no existen criterios de asignación de recursos según tipo de IFI más allá de su solvencia financiera y operativa. Esta evaluación ha detectado unas pautas más bien aleatorias con respecto a la colaboración con las IFI (véanse tablas 8 y 9 del Anexo VII), por lo que el FCM no aprovecha el momento de selección de contrapartes locales para dirigir los fondos, por ejemplo, hacia ciertos grupos meta o sectores en los que se haya especializado alguna IFI.

Limitando su capacidad de aprovechar las características específicas de los distintos tipos de IFI, el FCM tampoco está en condiciones para articular alianzas con actores locales que vayan más allá de las operaciones financieras. Cabe destacar que esta escasa claridad estratégica en la asignación de recursos a las IFI no permite introducir mecanismos eficaces de protección de los colectivos especialmente vulnerables, reclamada tanto por el CGAP<sup>19</sup> como el Plan Director vigente.

Considerando los cambios indicados con respecto a la dimensión geográfica y de selección de IFI, los dos criterios más relevantes del FCM están actualmente en pleno proceso de adaptación al contexto político e institucional. Esta evaluación ha detectado un grado de flexibilidad operativa adecuado a nivel de la estructura institucional del FCM que podría permitir introducir mejoras en la asignación de recursos.

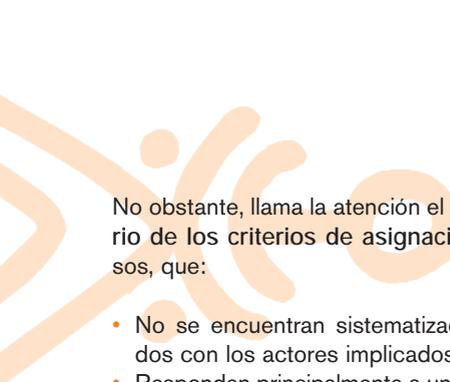
Esta evaluación ha detectado una serie de razones para el cambio de tendencia de mayor apoyo a las entidades de primer piso en detrimento de las de segundo piso:

- Falta de capacidad de la AECl para garantizar que las entidades financieras prestatarias de segundo piso canalicen realmente a través de las entidades de primer piso microcréditos a microempresarios con las características exigidas por el FCM.
- Potencial especulación de los bancos y fondos de inversión de los países beneficiarios con los Fondos del FCM: reciben préstamos a un tipo de interés bajo, con unos plazos y condiciones excepcionales y, posteriormente, ellas mismas los prestan a entidades de primer piso con condiciones más exigentes, próximas a las del mercado normal de capitales.
- Aparece un sesgo que impide el acceso al crédito de forma ventajosa a quienes más lo necesitan –los pobres–, alejándose así del objetivo prioritario de lucha contra la pobreza.

Por parte de la Unidad de Microcréditos se ha señalado que existen también factores propios del FCM a tener en cuenta:

- El conocimiento más detallado de los mercados microfinancieros facilita la selección de IFI de primer nivel.
- El mayor fortalecimiento de las IFI de primer nivel a lo largo de los últimos años permite mejorar la valoración de su autosuficiencia operativa y financiera.
- Las instituciones de segundo nivel ya suelen contar con apoyos fuertes por parte de la cooperación internacional, por lo que el FCM tiende a diversificar su clientela.

<sup>19</sup> Principio clave de las microfinanzas 7 (“El microcrédito no es siempre la solución”), que indica también que “el microcrédito no es apropiado para todos ni en toda situación. Los indigentes y hambrientos que no tienen ningún ingreso ni medios de pago necesitan otras formas de ayuda antes de poder hacer uso de un préstamo”.



No obstante, llama la atención el carácter aleatorio de los criterios de asignación de los recursos, que:

- No se encuentran sistematizados ni compartidos con los actores implicados.
- Responden principalmente a una lógica ad hoc a la hora de realizar la planificación anual del FCM.
- Mantienen el control de asignación en las oficinas centrales del donante (Unidad de Microcréditos de la AECl) sin ofrecer fórmulas de participación.
- No se articulan desde una perspectiva integral de desarrollo (sectores, colectivos meta, consonancia con prioridades horizontales, etcétera).
- Carecen de estrategias preventivas relativas a la protección de colectivos especialmente vulnerables.

En contra de su finalidad complementaria, esta evaluación no ha encontrado ningún ejemplo en el

que el FCM hubiera realizado en sus ocho años de funcionamiento alguna operación financiera o técnica que haya complementado o apoyado otras actuaciones de la Cooperación Española. En este sentido, a todas luces no se ha conseguido articular una lógica de intervención que permita cumplir el objetivo secundario de fomentar sinergias con otros programas de la AECl. Uno de los problemas fundamentales parece residir en la escasa implicación de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) en todo el ciclo del FCM. El personal técnico de las OTC consultado echa en falta una mayor capacidad para articular, desde las OTC, operaciones del FCM con otros programas de la Cooperación Española, lo que incluye el conocimiento de sus características y fases de implementación. Esta disposición no ha encontrado aún una respuesta adecuada, por ejemplo, con respecto a una posible descentralización y desconcentración de la gestión del ciclo de las operaciones.

#### Obstáculos para la complementariedad del FCM con otras actuaciones de la Cooperación Española

Uno de los problemas principales reside en que el FCM trabaja con entidades financieras que tienen fines lucrativos, que perciben las microfinanzas como un negocio. Por ello, sería contraproducente imponer a las IFI ciertos criterios de selección de los beneficiarios finales, una decisión que, en el actual diseño del FCM, corresponde exclusivamente a las propias IFI. Desde el FCM, solamente se establecen como requisitos los montos máximos y el número de clientes nuevos en una cartera existente. Por tanto, el principal criterio es la escala de alcance, sin que se prevean aspectos de profundidad (grado de pobreza de los usuarios), lo que entra en conflicto con la perspectiva de la mayoría de los programas y estrategias de la Cooperación Española.

En otras palabras, la viabilidad de las IFI constituye un criterio superior a cualquier otro aspecto a considerar en el proceso de asignación de recursos. Esto equivale a una ruptura con la filosofía del resto de la Cooperación Española, que trabaja a nivel de los beneficiarios finales.

El equipo evaluador subraya el enorme potencial de los recursos disponibles y la necesidad de vincular las operaciones con otros programas, a pesar de los esfuerzos de coordinación y gestión que exige a nivel operativo. Un avance reciente en ese sentido podrían ser los planes de cooperación en microfinanzas que actualmente se están diseñando. No obstante, es de resaltar que este proceso aún no se ha vinculado con claridad con otras herramientas de planificación (por ejemplo, los Documentos de Estrategia País [DEP] o una futura estrategia de desarrollo

empresarial)<sup>20</sup>, lo que conlleva un cierto riesgo de una planificación “aislada” del FCM.

En este sentido, el desafío de complementariedad no solamente existe a nivel operativo (mecanismos de coordinación), sino que abarca también

---

<sup>20</sup> Esta evaluación no ha logrado tener acceso a los contenidos preliminares de esta estrategia que según informantes clave está en proceso de redacción. La UM no tiene constancia de este proceso ni ha sido consultada hasta la fecha. Se considera de vital importancia que el FCM se integre eficazmente, como un instrumento principal, en esta planificación.

factores estratégicos (planificación conjunta dentro de un enfoque integral de microfinanzas) e institucionales (mayor integración real de la UM en los procesos de la AECl y vinculación con distintos niveles de ejecución, por ejemplo, implicando a las OTC).

En la dimensión de la pertinencia, la armonización del FCM con otros donantes representa un valor esencial. Tras su ingreso en el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre (CGAP), la AECl es participante oficial de la comunidad de donantes microfinancieros y cada vez más presente en los foros internacionales. No obstante, el FCM todavía no ha desarrollado mecanismos de coordinación, consulta y armonización con otros donantes, incumpliendo los compromisos adquiridos en el marco del CGAP, en especial el Acuerdo de París. Por tanto, la vinculación actual del FCM con el contexto más amplio de la ayuda internacional es débil y poco favorable a los procesos de aprendizaje y la búsqueda de complementariedades<sup>21</sup>. Finalmente, desde la perspectiva de los demás donantes, el FCM no tiene suficiente visibilidad internacional, lo que no corresponde a los importantes recursos financieros que los contribuyentes españoles aportan al mismo.

Con respecto a la participación de los actores implicados en las microfinanzas, es importante señalar que el FCM no cuenta con mecanismos operativos de comunicación y validación de sus actuaciones (identificación, criterios de asignación, etc.) hacia un público más amplio, incluyendo el especializado. El FCM no cuenta con una “ventanilla de atención” en los PVD (de la que la Unidad de Microcréditos se ha manifestado contraria) ni dispone de formularios de solicitud para las IFI. En base de esta situación operativa, se concluye que existe una actitud distante del FCM frente a las necesidades y demandas de los actores locales<sup>22</sup>.

Finalmente, las ONGD españolas no han encontrado aún un lugar adecuado dentro del ciclo de vida del FCM. Desde sus inicios, el FCM se ha planteado como un instrumento poco abierto a la participación de la sociedad civil<sup>23</sup>, lo que ha afectado negativamente su imagen entre las ONGD, que además no pueden beneficiarse de los recursos del FCM. Sin embargo, tanto una mayor difusión del FCM como un debate público más intensivo podrían fomentar una mayor pertinencia del fondo, en la medida en que se realice un acercamiento entre los enfoques de sistema y de lucha contra la pobreza (véase apartado 2.2 de contexto). En este sentido, un papel observador y asesor por parte de las ONGD especializadas en microfinanzas podría facilitar una mayor riqueza del FCM con respecto a sus bases estratégicas y funcionamiento operativo.

Finalmente, esta evaluación ha detectado incongruencias significativas entre la lógica de intervención del FCM y los compromisos de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo<sup>24</sup>, que constituye un hito en la cooperación internacional al introducir nuevos mecanismos de coordinación entre donantes y receptores de ayuda, basados en la armonización y la mutua responsabilidad. De los doce indicadores reflejados en la Declaración de París, la lógica de intervención del FCM reconstruida en esta evaluación no se adecua a nueve, se comporta neutro en uno y cumple dos<sup>25</sup>. De igual manera, las características y el funcionamiento actual del instrumento FCM guardan escasa consonancia con las premisas del CGAP para acercar la gestión de la cooperación microfinanciera a la Declaración de París. Es de resaltar que la escasa adhesión del FCM a la Declaración de París compromete

<sup>21</sup> En todo caso, el FCM se encuentra limitado por su excesiva concentración en las operaciones financieras, un tipo de actuación que se puede realizar sin mayor consideración de las aportaciones de otros donantes. No obstante, existen indicios de una dependencia al menos indirecta de otros actores de la comunidad donante, por ejemplo con respecto a la cobertura de las necesidades de las IFI locales con respecto a la asistencia técnica. Por otra parte, el FCM suele recurrir a estudios e informaciones sectoriales de otros donantes a la hora de realizar sus diagnósticos de país (véase Capítulo 4 sobre el diseño de las operaciones).

<sup>22</sup> De hecho, esta circunstancia parece afectar tanto a las contrapartes potenciales como a los socios actuales, ya que casi un tercio (29%) de las IFI de primer piso encuestadas afirma que no existe comunicación con la AECl.

<sup>23</sup> Según documentos entregados al equipo evaluador, el Gabinete de la SECIPI rechazó en febrero de 1998 una propuesta de la ONGD española FUNDESO sobre la creación de un Comité Internacional que podría asesorar al FCM y en el que podrían estar presentes instituciones de microcréditos de los PVD. De forma tajante, la SECIPI consideró que la gestión del FCM constituye “una actividad que realiza la Administración del Estado en uso de facultades que le han sido atribuidas, que no tiene por qué ser sometida a evaluación o asesoramiento (...) por un órgano exógeno”.

<sup>24</sup> Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo; documento disponible en: <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ParisDeclarationSpanish.pdf>

<sup>25</sup> Incumple la totalidad de los indicadores relacionados con la apropiación, armonización, gestión basada en resultados y mutua responsabilidad. Solamente en el compromiso con la alineación, el FCM cumple los indicadores de ayuda desligada y no creación de estructuras de implementación paralelas. Se comporta de forma neutra en los sistemas nacionales fiables.

seriamente su validez a medio y largo plazo como instrumento coherente con la nueva filosofía de la Cooperación Española que precisamente

pretende aumentar la calidad y la eficacia de la ayuda en el marco de los compromisos asumidos a nivel internacional.

Compromisos	Indicadores	Comportamiento actual del FCM	Valoración resumida
Apropiación	Los socios tienen estrategias de desarrollo operativas.	El FCM no se inserta en las estrategias nacionales de desarrollo ni considera aquéllas como marco de análisis y toma de decisión.	Incumple
Alineación	Sistemas nacionales fiables.	El FCM no tiene relevancia, ya que no se inserta en los sistemas de control, contabilidad gestión de las finanzas públicas locales ni aplica criterios propios para instituciones reguladas y no reguladas.	Neutro
	Los flujos de ayuda se alinean con las prioridades nacionales.	El FCM no se alinea con las prioridades locales, ya que no se inserta en los presupuestos nacionales.	Incumple
	Reforzar capacidades con apoyo coordinado.	El FCM dedica un porcentaje muy pequeño a la asistencia técnica y sus operaciones se dirigen a IFI en muchas ocasiones fortalecidas por parte de otros donantes.	Incumple
	Utilización de los sistemas nacionales.	El FCM no utiliza el sistema nacional de gestión.	Incumple
	Reforzar la capacidad evitando estructuras de implementación paralelas.	La estructura de gestión del FCM no contempla capacidades de gestión directa en los países receptores, sino que se basa en las IFI. No obstante, la gestión del FCM no se coordina con otros donantes u organismos locales.	Cumple
	La ayuda es más predecible.	Las previsiones presupuestarias del FCM se realizan ad hoc sin insertarse en las estrategias de la Cooperación Española ni implicar a otros actores. No existe planificación multianual.	Incumple
	Ayuda desligada.	El FCM es un instrumento de ayuda desligada.	Cumple
Armonización	Utilizar disposiciones o procedimientos comunes.	Las actuaciones del FCM no se realizan dentro de un enfoque basado en programas, sino en la parte financiera exclusivamente vía operaciones no coordinadas con otros actores locales o internacionales.	Incumple
	Fomentar análisis comunes.	La capacidad de análisis del FCM es muy limitada y se basa en documentos poco relevantes en términos de lucha contra la pobreza. No se coordina con otros actores.	Incumple
Gestión orientada a resultados	Marcos orientados a resultados.	Sin contar con un sistema de gestión basada en resultados, el FCM no responde ni a estrategias nacionales ni a estrategias sectoriales ni a las estrategias de la Cooperación Española más allá de los criterios geográficos.	Incumple
Mutua responsabilidad	Mutua responsabilidad.	No existen mecanismos de análisis y evaluación mutua entre el FCM y sus contrapartes. Al no contar con una perspectiva horizontal (donante->receptor), el aporte del FCM a la ayuda española en términos de mutua responsabilidad es muy limitado.	Incumple

Es de resaltar que la escasa consonancia del FCM a la Declaración de París compromete seriamente su validez a medio y largo plazo como instrumento coherente con la nueva filosofía de la Cooperación Española que precisamente pretende aumentar la calidad y la eficacia de la ayuda en el marco de los compromisos asumidos a nivel internacional.

Finalmente, el papel del marco institucional de las microfinanzas desempeña un rol importante en todo el ciclo del FCM, siendo esencial también para la articulación de sus instrumentos, especialmente el técnico. Aunque la cooperación técnica no se ha desarrollado lo suficiente como se explica en capítulos posteriores y no aporta insumos estratégicos, se observa una tendencia favorable hacia la mayor colaboración con IFI de primer piso que además podrían, en un futuro, beneficiarse de una asistencia técnica a una escala más amplia. Prueba de ello son las ocho consultorías para la realización de planes de asistencia técnica que en el momento de redacción de este informe están en proceso (se prevé presentación de estos documentos a partir de marzo de 2007). No obstante, por su carácter poco participativo, la aplicación de los criterios de asignación impiden actualmente una relación más horizontal con las contrapartes del FCM, lo que representa en la práctica un obstáculo importante para identificar adecuadamente las necesidades y potenciales institucionales en los PVD.

El estudio de la viabilidad del diseño de la lógica de intervención del FCM resulta difícil porque existe una clara preferencia de la ayuda financiera y los criterios de asignación son principalmente geográficos y se rigen según potenciales del mercado financiero en los distintos PVD. En la lógica de intervención del FCM, no hay mecanismos que aseguren el apoyo por parte de los factores de desarrollo. Así, la promoción de la igualdad de género no se ha integrado bajo ninguna fórmula en la lógica de intervención. Tampoco se ha logrado una vinculación mínima del funcionamiento del FCM con estrategias de protección de los recursos naturales (por ejemplo, cláusulas de "no causar daño" en los distintos contratos, especialmente con respecto a las actividades empresariales excluidas). Finalmente, el papel del marco institucional de las microfinanzas desempeña un rol importante en todo el ciclo del FCM, siendo esencial también para la articulación de sus instrumentos, especialmente el técnico que la UM

está empezando a reforzar. No obstante, el carácter poco participativo de la gestión impide actualmente una relación más horizontal con las contrapartes del FCM, lo que representa en la práctica un obstáculo importante para identificar adecuadamente las necesidades y potenciales institucionales en los PVD.

## 2.5. El presupuesto del FCM

El FCM es, al igual que los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), un instrumento financiero de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) bilateral reembolsable española. El volumen total de las operaciones realizadas por parte del FCM en el periodo 1998-2006 asciende a 462 millones de euros, distribuidos en 79 préstamos a las IFI del Sur.

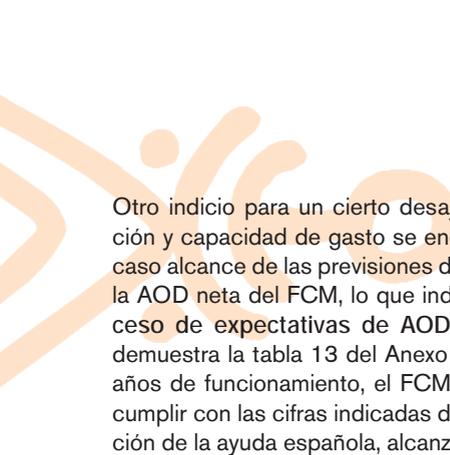
El presupuesto del FCM comprende cuatro rubros fundamentales que influyen en la valoración de la evolución y el comportamiento presupuestario:

- La dotación presupuestaria.
- El importe de las operaciones formalizadas.
- Los desembolsos brutos (transferencia a la contraparte local).
- Los reembolsos por amortización por parte de las contrapartes locales.

En otras palabras, en términos de la AOD española, existe una ayuda bruta (desembolsos) y neta (desembolsos menos reembolsos).

Como fundamento de la pertinencia, la adecuación de la dotación presupuestaria del FCM a sus operaciones recibe una valoración muy baja de los encuestados, entre los que un 44% considera que no existe correspondencia entre el presupuesto anual y las necesidades identificadas, ya que existe un posible exceso: son pocas las instituciones financieras con sólidas perspectivas de crecimiento que puedan ser entidades prestatarias del fondo. En efecto, también las IFI consultadas indican que existe un techo de absorción por su parte<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Un 29% de las IFI de primer piso tiene dificultades a la hora de atender los clientes nuevos y antiguos y solamente el 40% de las IFI de segundo nivel nunca han tenido ninguna dificultad para encontrar instituciones microfinancieras que cumplan con los requisitos establecidos.



Otro indicio para un cierto desajuste entre dotación y capacidad de gasto se encuentra en el escaso alcance de las previsiones de los PACI sobre la AOD neta del FCM, lo que indica un cierto exceso de expectativas de AOD neta. Tal como demuestra la tabla 13 del Anexo VII, en sus ocho años de funcionamiento, el FCM no ha llegado a cumplir con las cifras indicadas desde la planificación de la ayuda española, alcanzando la AOD neta real del FCM un 19% de la AOD neta prevista por el PACI.

Un criterio fundamental de la asignación presupuestaria reside en la distribución geográfica que tradicionalmente se ha concentrado en América Latina. En total, el FCM está activo en un total de 31 países y regiones de 4 continentes. Dentro de la renovada dinámica de planificación estratégica de la Cooperación Española, desde el año 2005 existe una clara tendencia hacia una mayor atención de países de desarrollo humano bajo. Actualmente, los países no latinoamericanos ya constituyen el destino de más de la mitad de los fondos de las operaciones formalizadas anualmente. Existe por tanto un elevado grado de flexibilidad del FCM a la hora de adecuarse a las prioridades geográficas de la Cooperación Española.

Otra dimensión fundamental para la pertinencia del FCM es su repercusión en la AOD española. El FCM es un instrumento bilateral de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española, que durante los últimos años ha conocido un significativo crecimiento sostenido. Tras unos ejercicios en los que la participación del FCM en la AOD bilateral neta oscilaba entre el 2% (2001) y el 4% (2002), el FCM representó en 2005 y 2006 un 3,5% y 3,8% respectivamente, de la AOD bilateral neta. Dentro del compromiso del actual Gobierno con el aumento de los fondos destinados a la ayuda internacional hasta el 0,5% (en 2008) y el 0,7% (en 2012) del Producto Interior Bruto, el FCM representa hoy en día un instrumento ampliamente respaldado a nivel político y estratégico. Frente a este peso, el otro instrumento financiero de la Cooperación Española, los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) pierde importancia relativa con respecto a la AOD bilateral neta, ya que ha bajado de un 20% (en 2003) a un 3% en

los años 2005 y 2006. A partir de 2005, el FCM ya es el instrumento financiero más importante de la ayuda reembolsable española.

Las repercusiones de la dotación presupuestaria del FCM en la AOD bilateral neta merece especial atención, ya que el fondo es un instrumento reembolsable que, según la normativa vigente, no solamente genera intereses sino que también pretende la devolución de los préstamos. Estos reembolsos por amortización suelen realizarse tras un periodo de carencia de un promedio de unos cinco años, lo que explica que durante los primeros años del FCM no era necesario contabilizar las amortizaciones de capital principal. No obstante, de 2004 en adelante, los reembolsos por parte de las entidades prestatarias están ganando peso. No sin paradojas, el buen comportamiento de los clientes del FCM y la exitosa gestión del FCM está influyendo cada vez más negativamente en la aportación neta del FCM a la AOD bilateral española (se contabilizan como ingresos en vez de gastos). Es importante señalar que la dinámica de devoluciones aumentará significativamente en los próximos años, alcanzando hasta 34 millones de euros en 2012.

Considerando que ya existe una alta presión de gasto por unos presupuestos poco ajustados a las capacidades de clientes y del propio FCM, parece más que necesaria una profunda revisión de la adecuación y distribución de los presupuestos anuales en coherencia con las capacidades de gestión y absorción. Actualmente, la Unidad de Microcréditos, como entidad ejecutora de la AECL, toma como base de cálculo de su cumplimiento con las previsiones únicamente el volumen de las operaciones formalizadas, frente a lo que la AOD neta se calcula sobre los movimientos financieros (desembolsos versus reembolsos), lo que implica importantes desajustes en las distintas planificaciones y genera disfunciones provocadas por la necesidad de desembolsar rápidamente fondos sustantivos. Cabe destacar que estos reembolsos no solamente aumentarán de forma muy significativa el volumen financiero del FCM. También disminuirán la participación del FCM en la AOD neta pudiendo incluso, teóricamente, tener un impacto negativo en el hipotético caso de que las devoluciones

superaran a los desembolsos brutos del FCM. La ausencia de estrategias claras de absorción representa un elevado riesgo a corto y medio plazo para el adecuado funcionamiento del FCM, del que depende, al fin y al cabo, su aportación real a la AOD española y el conjunto de la Cooperación Española.

Otro aspecto clave a considerar a la hora de valorar el volumen global del FCM es el pago de intereses por parte de las IFI, que siguiendo criterios del CAD, no se computan como AOD<sup>27</sup>, aunque sí se reingresan al FCM. Actualmente, existe entre los actores presentes en el FCM (AECI e ICO) un debate sobre la utilización de estos fondos que a finales de 2006 ya acumulan casi 19 millones de euros. Según informantes clave, un destino podría ser la cobertura de riesgos de los tipos de cambio (lo que podría permitir desembolsar operaciones financieras en moneda local) o la ampliación de las asistencias técnicas, pero aún no existen estrategias definidas al respecto.

Con respecto al equilibrio entre la dotación presupuestaria entre los instrumentos financiero y técnico, la opinión mayoritaria entre los entrevistados es que el FCM, tal y como se explica en la valoración de la lógica de intervención (apartado 2.4.), no promueve ni utiliza suficientemente los instrumentos no financieros, limitando su adecuación a las buenas prácticas en las microfinanzas. Esta evaluación no ha tenido acceso a datos fiables y confirmados sobre el peso de la asistencia técnica en el FCM, ya que no se han presentado los gastos ejecutados de ningún ejercicio. Hay indicaciones verbales por parte de la UM con respecto a los gastos previstos para los años 2005 a 2007 que permiten hablar de unos 1,9 a 2,2 millones de euros anuales que previsiblemente se dedicarían a la asistencia técnica, con lo que representarían entre un 2,1% y un 2,5% de la AOD bilateral neta prevista. No existen actualmente datos sobre los gastos ejecutados que se reflejen en los documentos de seguimiento de los PACI o tengan

otra fuente segura de comprobación. Por tanto, esta evaluación solamente ha podido tomar en cuenta unas cifras no comprobadas sobre las previsiones de asistencia técnica que forman la base de las valoraciones que, en este sentido, tienen un rigor consecuentemente limitado.

Saliendo de esta premisa, se estima que existe una asignación mínima de recursos no financieros, lo que también afecta a la capacidad institucional del propio FCM, dado que estos recursos también se destinan a la financiación del sistema de seguimiento y evaluación y la gestión y administración del propio FCM. Los encuestados en la autoevaluación indican que los gastos de gestión y operación no están en consonancia con la magnitud del fondo, ya que faltan medios personales y materiales en los servicios centrales y de expertos en los países de intervención que puedan realizar un seguimiento más cercano. En otras palabras, la cooperación técnica ocupa un lugar residual frente a las operaciones financieras. En este sentido, la asignación presupuestaria corresponde al funcionamiento actual del FCM, que aún no ha logrado integrar desde una perspectiva institucional estrategias claras de asistencia técnica en la promoción de las microfinanzas.

Finalmente, el grado de participación de los actores implicados y de consulta con otros donantes a la hora de asignar los presupuestos anuales al FCM parece más bien bajo. No existe aún un procedimiento claro de diálogo e intercambio con otras instituciones de la ayuda internacional, lo que indica que la planificación presupuestaria responde principalmente a criterios del propio financiador. No obstante, el ingreso de la AECI en el CGAP en diciembre de 2005, a pesar de los múltiples desafíos de cumplir con compromisos adquiridos sobre la eficacia y calidad de la ayuda microfinanciera, parece abrir una ventana de oportunidad para una mayor armonización entre donantes, lo que también se reflejó, en 2005, en las primeras aportaciones a fondos globales y regionales.

<sup>27</sup> Véase OCDE: "DAC Statistical Reporting Directives (2000)", documento disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/44/45/1894833.pdf>

## 2.6. Resumen: debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades del diseño del FCM

Dimensiones de la evaluación	Debilidades	Amenazas
Contexto	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Poca participación en el debate del CGAP y adhesión tardía a compromisos internacionales.</li> <li>2. Cierta cultura ad hoc del marco normativo (recursos).</li> <li>3. Limitada integración del FCM en la estructura de la AECl.</li> <li>4. Enfoque minimalista: no se integra suficientemente con enfoque de lucha contra la pobreza.</li> <li>5. Necesidades no se identifican integral ni participativamente.</li> <li>6. No se fomenta el empoderamiento local.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dificultades de armonizar el FCM con las buenas prácticas del CGAP.</li> <li>2. Aislamiento del FCM en la AECl y la Cooperación Española.</li> <li>3. Distanciamiento del FCM frente a estrategias de los países (ERP, SWAP) y nula armonización con otros donantes puede llevar a intervenciones contraproducentes para la agenda de desarrollo.</li> <li>4. La ausencia de factores de calidad afecta negativamente la viabilidad.</li> </ol>
Objetivos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. No existen indicadores claros de resultados e impacto del FCM.</li> <li>2. La definición de grupos meta es rudimentaria y no permite una atención clara a cada segmento de población destinataria (microempresarios).</li> <li>3. Limitada relación con resultados y procesos sociales.</li> <li>4. El enfoque de autosuficiencia excluye a IFI más débiles que podrían requerir de otro tipo de apoyo.</li> <li>5. Escasa consideración de colectivos e individuos como usuarios del sistema microfinanciero.</li> <li>6. Cierta desequilibrio entre fines financieros y sociales.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La complementariedad real es muy limitada y en la actualidad hay otras actuaciones de microfinanzas que no se integran (programa codesarrollo en Senegal).</li> <li>2. No existe un análisis previo que contemple la especial atención a los grupos más vulnerables.</li> <li>3. Escasa influencia del FCM en los criterios de selección dificulta la atención a los más necesitados, agravada por la escasa o nula comunicación entre AECl e IFI.</li> <li>4. El grado de participación es bajo lo puede limitar el entendimiento adecuado de las realidades locales.</li> <li>5. La ausencia de factores de calidad afecta negativamente la viabilidad y la complementariedad.</li> </ol>
Lógica de intervención	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Muy escasa utilización de los instrumentos no reembolsables.</li> <li>2. Generación heterogénea de recursos para la asistencia técnica (mejorada desde 2003).</li> <li>3. Débil equilibrio entre cooperación financiera y técnica, lo que no aprovecha el potencial del marco normativo.</li> <li>4. Ausencia de criterios de selección formalizados para la cooperación técnica.</li> <li>5. Limitada capacidad del FCM para gestionar las asistencias técnicas (procedimiento administrativo complejo, falta de personal de gestión, etcétera).</li> <li>6. Los criterios de selección no abarcan aspectos sociales y alejan al FCM de la filosofía de la Cooperación Española.</li> <li>7. Escasa vinculación del FCM con los DEP y menos con los DES.</li> <li>8. No existen antecedentes concretos de complementariedad con otras actuaciones de la Cooperación Española.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Escasa canalización y ausencia de respuestas a las demandas de las IFI.</li> <li>2. Limitada visibilidad del FCM como actor de la cooperación técnica distorsiona la percepción de los actores locales sobre el potencial.</li> <li>3. Posible desajuste a las buenas prácticas del CGAP que recomiendan una batería de instrumentos (menos concentración).</li> <li>4. La poca claridad estratégica en los criterios de asignación de recursos implica un cierto riesgo de realizar intervenciones no relevantes para la lucha contra la pobreza (oportunismo político).</li> <li>5. La ausencia de una estrategia de desarrollo empresarial (y estrategia de microfinanzas) no permite integrar eficazmente al FCM en las dinámicas de planificación, actuaciones y la estructura de la AECl.</li> </ol>

Dimensiones de la evaluación	Debilidades	Amenazas
Lógica de intervención	<ol style="list-style-type: none"> <li>9. Escasa implicación de la estructura vertical de la AECL (OTC) en las operaciones del FCM.</li> <li>10. Desconocimiento del funcionamiento del FCM por parte de una gran parte del personal de la AECL.</li> <li>11. Nula armonización y coordinación con otros donantes (especialmente CGAP).</li> <li>12. No existen canales de participación local en la asignación de los recursos.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. La ausencia de factores de calidad afecta negativamente la viabilidad de las actuaciones y la complementariedad con el conjunto de la Cooperación Española, lo que pueda dar lugar a efectos contraproducentes.</li> </ol>
Presupuesto	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Exceso en la dotación presupuestaria conlleva poca capacidad del FCM de cumplir las previsiones de la AOD.</li> <li>2. Escasa capacidad de la estructura institucional para gestionar operaciones más complejas (en especial, asistencias técnicas).</li> <li>3. Poco intercambio con otros donantes.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mercados saturados de microfinanzas en algunos países limitan, junto al criterios de autosuficiencia, el grupo de IFI clientes del FCM potenciales.</li> <li>2. Techo de absorción por parte de las IFI (dificultades de encontrar nuevos clientes).</li> <li>3. Ausencia de estrategias frente a los crecientes reembolsos y poca claridad sobre el carácter acumulativo del volumen financiero FCM (UM ejecuta según presupuestos anuales)</li> <li>4. Una elevada presión de gasto puede dar lugar a operaciones menos seguras.</li> </ol>

## 2.6.1. Fortalezas y oportunidades del diseño

Dimensiones de la evaluación	Fortalezas	Oportunidades
Contexto	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Adecuación al contexto internacional de promoción de microfinanzas.</li> <li>2. Evolución armónica y constante de los marcos normativo y operativo que permite un reparto coherente con las capacidades y la especialización de los organismos implicados en el FCM.</li> <li>3. Claridad y sencillez en contenido y lógica de la aportación de las microfinanzas a la lucha contra la pobreza.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mayor participación y visibilidad en el CGAP.</li> <li>2. Liderazgo de la AECI en la estructura institucional permite un claro enfoque de lucha contra la pobreza.</li> <li>3. La existencia de dos enfoques bien definidos (FCM: sistemas, ONGD: procesos sociales) es un gran potencial para una estrategia de microfinanzas integral.</li> </ol>
Objetivos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Claridad y sencillez en los objetivos que abarcan los niveles más importantes (sistema, beneficiarios, instrumentos).</li> <li>2. Consonancia y coherencia de los objetivos del FCM con algunos ODM y las prioridades sectoriales del Plan Director 2005-2008.</li> <li>3. Buena claridad en el enfoque "minimalista" (rentabilidad de las IFI) permite reducir el riesgo y promover valores de mercado, transparencia y competitividad.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los objetivos permiten una integración operativa en la agenda de los ODM si se concretan estrategias.</li> <li>2. Impacto potencial en la coordinación con otras actuaciones de la Cooperación Española e incluso otros donantes ("objetivo complementario").</li> <li>3. Buen fundamento para las microfinanzas en el Plan Director 2005-2008.</li> <li>4. Se fomenta la colaboración con IFI maduras que pueden representar un ejemplo para sus respectivos mercados microfinancieros.</li> </ol>
Lógica de intervención	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Disponibilidad y respaldo normativo de dos instrumentos esenciales para las microfinanzas (técnico y financiero).</li> <li>2. Claridad sobre la interacción favorable entre ayuda financiera y técnica.</li> <li>3. Criterios estrictos de selección de IFI garantiza alta seguridad en las operaciones financieras (autosuficiencia).</li> <li>4. Buena flexibilidad del FCM frente a las nuevas prioridades geográficas.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Evolución de los instrumentos y sus recursos reflejan un buen dinamismo en el desarrollo y la aplicación de los mismos.</li> <li>2. Alto potencial de complementariedad entre los instrumentos.</li> <li>3. Alto potencial de complementariedad de ambos instrumentos con otras actuaciones de la Cooperación Española.</li> <li>4. Progresos significativos en la UM con respecto al diseño de planes país de cooperación técnica en microfinanzas.</li> <li>5. Apuesta clara por la coherencia en las prioridades geográficas propuestas por el Plan Director y los PACI.</li> <li>6. Buena disponibilidad por parte del personal de OTC para implicarse en las actuaciones del FCM.</li> <li>7. Potencial de sinergias entre actuaciones del FCM y programas de ONGD españolas activas en microfinanzas.</li> </ol>
Presupuesto	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Buena flexibilidad a la hora de adaptar los criterios geográficos de asignación a las nuevas dinámicas de la Cooperación Española.</li> <li>2. Elevada capacidad de identificar nuevos mercados microfinancieros.</li> <li>3. Aportes significativos consolidados a la AOD bilateral neta.</li> <li>4. "Libre" disponibilidad de fondos generados por los intereses en las cuentas locales.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Posible impacto positivo en países de desarrollo humano bajo, si se cumplen los criterios de rentabilidad y autosuficiencia.</li> <li>2. Las aportaciones a fondos regionales y globales podrían mejorar el impacto y la eficiencia de las operaciones financieras y promover una mayor coordinación con otros donantes.</li> </ol>



### 3 El proceso de gestión del FCM



# 3

## El proceso de gestión del FCM

### 3.1. Definición y descripción del proceso

En la gestión del FCM intervienen un conjunto de elementos: actores, criterios de decisión, procedimientos, trámites, instrumentos y otros factores clave necesarios para el funcionamiento del FCM. Este capítulo se extiende en el análisis de la capacidad y el desempeño institucional de la gestión de estos elementos del FCM. Frente a la evaluación del diseño, estas páginas valorarán las estructuras, capacidades y el ciclo de gestión del FCM.

La evaluación del proceso del FCM se concreta principalmente en dos áreas:

- La capacidad y desempeño institucional.
- El ciclo de las operaciones.

Por un lado, el objeto de este análisis es conocer la **capacidad institucional** valorando el desempeño de la gestión en relación a instrumentos, recursos financieros, recursos humanos, estructura y cultura organizativa, flujos de información y decisión y vinculación con otros agentes de cooperación.

Por otro lado, se evalúa el ciclo de las operaciones del FCM que se considera está compuesto por seis fases: identificación, diseño, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación y cumplimiento/cierre de la operación. En relación a este ciclo se valoran los actores participantes en el FCM, el procedimiento, los criterios y los instrumentos de gestión de cada fase.

### 3.2. Capacidad y desempeño institucional

La capacidad y desempeño de la gestión del FCM vienen determinados por el uso que se hace de los recursos del FCM y la búsqueda de una combinación óptima de recursos financieros, materiales, técnicos y humanos para maximizar los resultados buscados. Para hacer un análisis de estas variables, a continuación vamos a hacer una presentación de los recursos que componen el FCM.

#### 3.2.1. Los instrumentos del FCM: modalidad, tipo y puesta en marcha

Ya se han introducido los instrumentos en el capítulo de Diseño del FCM, en el apartado 2.4. (coherencia del equilibrio entre los instrumentos del FCM). Como se indica basándonos en el Real Decreto 741/03, clasificamos los instrumentos en función de las áreas de cooperación del FCM al que pertenecen la cooperación técnica y la cooperación financiera. A continuación se definen estos dos instrumentos tal como son concebidos en el FCM.

##### 3.2.1.1. Tipos y modalidades de instrumentos

- *Instrumentos técnicos.* Asistencia o Cooperación técnica como complemento a la parte financiera del FCM. Estos instrumentos técnicos se dividen en asistencia técnica interna (refuerzo de la gestión del FCM) y externa (refuerzo al sistema microfinanciero en los países destino). La asistencia técnica externa consiste en el fortalecimiento de las instituciones (de segundo o primer piso) que conforman el segmento socioeconómico del sistema

microfinanciero en las zonas objetivo del FCM (independientemente de que reciban o no cooperación financiera) a través de los siguientes componentes:

- Asistencia técnica y capacitación: mejora de estructura organizativa, planificación de la gestión, presupuestaria, estratégica y de negocio, calidad y variedad de la oferta comercial, modelo de relación banco/cliente, análisis de riesgo, perfiles de recursos humanos, capacitación en metodologías de crédito a la microempresa.
- Subvención de gastos en equipamiento: equipos informáticos e instalaciones.

La asistencia técnica externa del FCM tiene por objetivo el fortalecimiento institucional de las instituciones microfinancieras de los países destino: asegurar a largo plazo la existencia de instituciones locales, reguladas y supervisadas con la capacidad de ofrecer servicios financieros adecuados a los microempresarios, especialmente crédito, en términos de sostenibilidad y rentabilidad. Como se ha indicado, esta asistencia técnica no necesariamente se ejecuta asociada a una operación financiera.

El marco normativo que asigna los recursos financieros para el desarrollo del instrumento técnico implica limitaciones para su gestión.

- *Instrumentos financieros.* La cooperación financiera consiste en un aporte “reembolsable” de recursos financieros a intermediarios financieros de segundo o primer piso, dirigidos a su transformación directa en préstamos y créditos para microempresarios. La cooperación financiera tiene por objetivo asegurar la disponibilidad de recursos financieros a largo plazo para que existan instituciones financieras locales sostenibles y que éstas puedan ofrecer productos y servicios financieros, especialmente créditos a los microempresarios.

Aunque existen criterios estratégicos en la selección de entidades contrapartes, para fines operativos quedan descartadas determinadas entidades (ONG, asociaciones), las IFI no reguladas, y Proyectos o Programas con componente microfinanciero.

Las condiciones de los microcréditos son fijadas en un acuerdo específico entre la UM y la

entidad financiera y el contrato financiero entre el ICO y dicha entidad.

### 3.2.1.2. Grado de desarrollo y equilibrio entre instrumentos

Como se ha expresado en capítulos anteriores (apartados 2.5.1 y 2.4.1) el nivel de desarrollo de los instrumentos no responde adecuadamente al nivel operativo planteado en el diseño de las operaciones del FCM. Allí se subraya por un lado: a) la validez de ambos instrumentos del FCM y, por otro lado, b) la percepción generalizada entre los agentes de la falta de complementariedad de estos instrumentos. Las causas se sitúan en la menor claridad del marco normativo de la cooperación técnica, que implica un menor (escaso) respaldo presupuestario. La consecuencia es el desequilibrio en detrimento de la cooperación técnica.

### 3.2.1.3. Análisis y valoración de los instrumentos

Eficacia y eficiencia.

#### 1. Eficacia y eficiencia del tipo y modalidad de instrumentos

Para comenzar hay que señalar la dificultad para medir eficacia o eficiencia a nivel estratégico tanto de los instrumentos del FCM, como de la UM, ya que no existe una planificación estratégica a esos niveles.

El instrumento financiero ha conseguido alta eficacia en el objetivo intermedio de inyectar recursos al sistema financiero con la colaboración de un marco regulador especialmente diseñado para articular la cooperación financiera facilitando su operacionalización.

Tanto la opinión de los diferentes actores entrevistados, como el análisis documental confirman el buen nivel de ejecución de los instrumentos financieros (véanse los apartados sobre el equilibrio de los instrumentos: coherencia y adecuación presupuestaria), aunque señalan que la eficacia podría crecer ampliando la cartera de productos financieros (fondos de garantía, fondos de inversión o participaciones de capital) reforzando la eficacia.

Respecto a las modalidades de Cooperación Técnica, si se analiza la gama o variedad de la cooperación técnica hay que destacar la importancia de alguno de sus componentes, como la financiación de equipos informáticos o la capacitación en gestión de riesgos. A pesar de ello no se ha realizado una sistematización de experiencias y un análisis estratégico de demanda y capacidad u oportunidad de oferta de cooperación técnica. Como ejemplo no hay un catálogo de posibles productos que ofrezca la cooperación técnica del FCM ni publicaciones de lecciones aprendidas. Las propias IFI y los técnicos de la UM entrevistados (véanse los apartados sobre el equilibrio de los instrumentos: coherencia y adecuación presupuestaria) reconocen la oportunidad de aumentar y sistematizar esta cooperación técnica. Todo lo anterior reduce la eficacia y la eficiencia de la cooperación técnica como elemento catalizador y sinérgico de la cooperación financiera y la técnica (como indican los principios de la CGAP).

## 2. Eficacia del grado de aplicación y desarrollo de los instrumentos

Como ya se indicó en el apartado 2.4.1 (Coherencia del equilibrio de instrumentos del FCM) el grado de aplicación, desarrollo y puesta en marcha de los instrumentos financieros y técnicos es muy desigual. Los datos presupuestarios muestran que mientras la cooperación técnica se ha desarrollado de forma aislada y fragmentada, la cooperación financiera ha conseguido una rápida puesta en marcha de los “compromisos de gasto”, aunque desigual de los “gastos” efectivos.

Por otra parte la eficacia en la puesta en marcha y desarrollo de los instrumentos se conseguiría mejorar complementando el “enfoque financiero” con el enfoque de alivio de la pobreza (como se señala en el apartado 2.2.2) como determinante en la cobertura de entidades reguladas o no. Además se posibilitaría una más amplia cobertura, trabajando tanto así como en aspectos transversales sobre la concepción general de los sistemas financieros en las diferentes Direcciones Generales Geográficas e incluso en los otros servicios de la SGMH de la AECl.

La cooperación técnica ha tenido un desarrollo y aplicación más lenta que la financiera tanto en calidad (ha sido heterogéneo y dependido de la entidad destinataria y de los recursos humanos desplazados) como en cantidad (las cifras de “compromiso de gasto” muestran mucho menos del 1% del FCM). Una consecuencia lógica es que los productos que ha ofrecido el FCM no han ayudado a maximizar la eficacia del FCM. La opinión de las entrevistados y de los técnicos de la UM coincide en señalar la necesidad de mayor cantidad de cooperación técnica, en un marco que posibilite una sistematización similar a la cooperación financiera, para conseguir una mayor eficacia del FCM.

### 3.2.1.4. Resumen de la valoración de los instrumentos del FCM

Aunque el tipo de instrumentos (financieros y técnicos) son adecuados, no lo es tanto la integración ni la variedad (modalidad) de los mismos

Instrumento	Fortalezas	Debilidades
Cooperación financiera	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gran disposición de recursos y demanda.</li> <li>• Marco legal claro.</li> <li>• Ciclo de operaciones sistematizado.</li> <li>• Gran experiencia adquirida y capacidad institucional.</li> <li>• Aumento de las operaciones y desembolsos del FCM.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baja variedad de diseños ofertados.</li> <li>• Baja Planificación estratégica.</li> <li>• Baja Coordinación y complementariedad con AECl como instrumento transversal.</li> <li>• Baja Integración con la cooperación técnica.</li> </ul>
Cooperación técnica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gran demanda y potencialidad.</li> <li>• Experiencias pasadas exitosas (ejemplo BCIE).</li> <li>• Proceso de aumentar la cobertura y profundidad (terreno).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difícil gestión administrativa para disposición de recursos.</li> <li>• Marco legal poco claro.</li> <li>• Ciclo de intervención de asistencia técnica no sistematizado.</li> </ul>

(que podría ser mayor). El grado de desarrollo y funcionamiento del instrumento financiero es mucho mayor que el técnico. En especial la asistencia técnica externa en los sistemas microfinancieros de los países destino está infradesarrollada y no sistematizada. En la tabla 1 se resumen algunas de las fortalezas y debilidades descritas de los instrumentos del FCM.

En la siguiente tabla se sintetiza la eficacia y la eficiencia de los instrumentos del FCM. Se valora la eficacia en función de la variedad de diseños, del grado de desarrollo del instrumento y de la planificación por resultados. Se valora la eficiencia en función de la optimización de recursos respecto a desembolsos y al equilibrio entre instrumentos.

		INSTRUMENTOS	
Crterios	Preguntas	Cooperación financiera	Cooperación técnica
Eficacia	Tipos de instrumentos.	Crédito a instituciones financieras (1° y 2° piso).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimiento institucional y capacitación.</li> <li>Bienes y equipos (ejemplo: equipos informáticos).</li> </ul>
	Variedad de diseños.	<b>BAJA.</b> Las operaciones de crédito tienen un diseño uniforme y hay poca heterogeneidad en la aplicación de otros instrumentos.	<b>MEDIA/BAJA.</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>No existe una planificación estratégica y es arbitrario el criterio de decisión del tipo de AT.</li> <li>No se ha desarrollado un catálogo de oferta de asistencia técnica.</li> </ul>
	Grado de desarrollo del instrumento.	<b>MUY ALTA.</b> Alto nivel de desembolsos y notable capacidad adquirida.	<b>BAJA.</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Insuficiente asignación recursos financieros.</li> <li>Difícil gestión administrativa.</li> <li>Confusión asignación interna o externa (fortalecimiento de la gestión interna del FCM).</li> </ul>
	Planificación por resultados.	<b>NULA.</b> No existe gestión basada en resultados.	<b>NULA.</b> No existe gestión basada en resultados.
Eficiencia	Optimización de recursos respecto a desembolsos.	<b>ALTA.</b> Aumento de las operaciones y desembolsos del FCM.	<b>MEDIA.</b> Mejora de la gestión con la incorporación de AT en UM.
	Equilibrio entre instrumentos.	<b>MUY BAJO.</b> Los recursos humanos dedicados a asistencia técnica son muy inferiores. No hay integración ni relación.	

### 3.2.2. Recursos humanos

#### 3.2.2.1. Descripción de la estructura y organigrama institucional del FCM

Hay que destacar el papel preponderante de la Unidad de Microfinanzas de la AEIC, que se ha

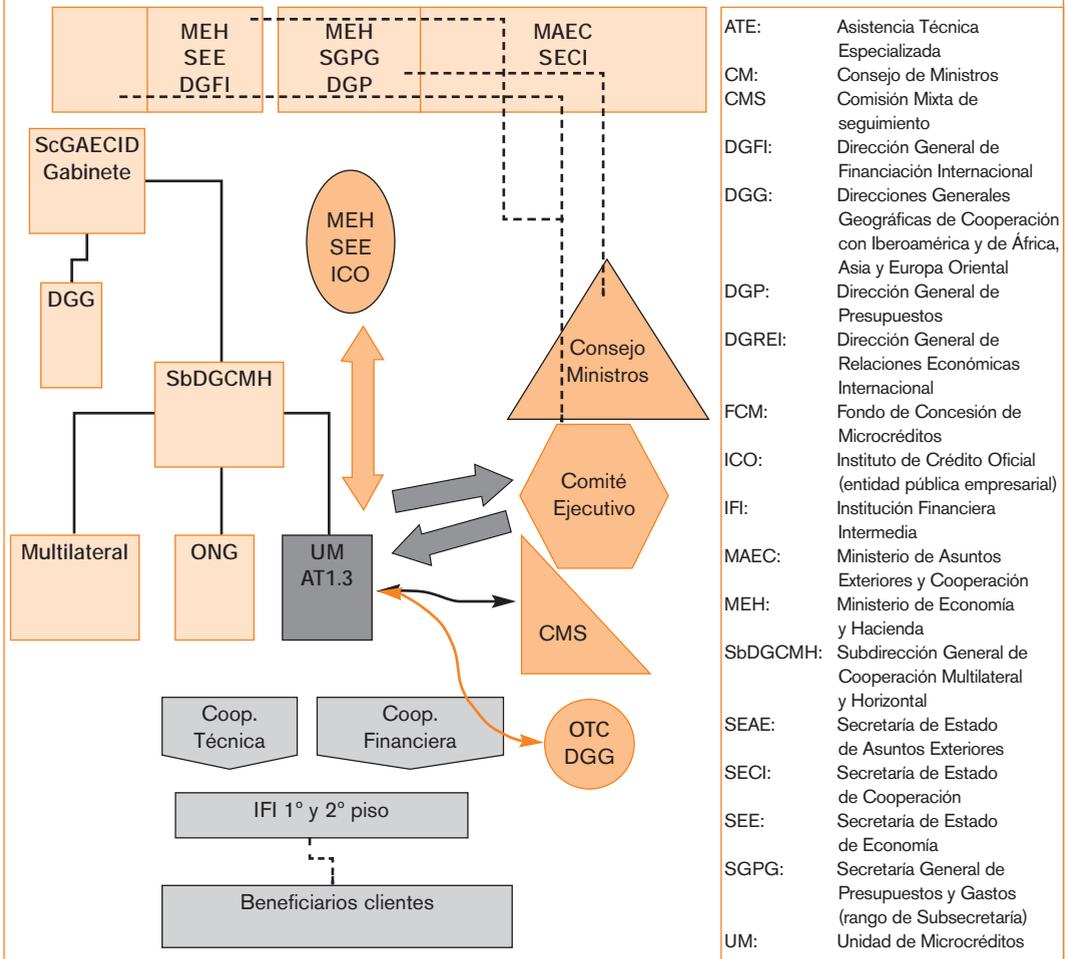
consolidado a lo largo de los años como una unidad especializada y que, a pesar de los escasos recursos para gestión, ha conseguido responder a las responsabilidades asignadas, y establecer unos procedimientos que paulatinamente se están consolidando y sistematizando, para constituir una unidad con mayor experiencia en este sector.

De acuerdo con el Real Decreto 741/2003, la Estructura Institucional del FCM es la siguiente:

Tabla 2. Estructura institucional del FCM		
Actores	Los actores	Institución responsable
Comité Ejecutivo	Presidente	SECI - Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.
	Vicepresidente	Secretario General de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).
	Vocales	Director General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Director General de Cooperación con Iberoamérica de la AECI. Director General de Cooperación con África, Asia y Europa Oriental de la AECI. Director General de Financiación Internacional del Ministerio de Economía y Hacienda. Director General de Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda. Director del Gabinete de la SECI. Subdirectora de Cooperación Multilateral y Horizontal de la AECI. Un Subdirector General de la Dirección General de Financiación Internacional del Ministerio de Economía y Hacienda. Un representante del ICO designado por su Presidente.
Órgano gestor		AECI.
Agente financiero		Instituto de Crédito Oficial.

Tabla 3. Resumen de competencias sobre el FCM	
Macroinstituciones	Destreza aportada a las operaciones del FCM
Consejo de Ministros	Aprobación y legitimad legal/ejecutiva.
Comité Ejecutivo	Capacidad de decisión.
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación	Gestión de la operación. Velar por el criterio de pertinencia (reducción de la pobreza).
Ministerio de Economía y Hacienda	Capacidad de desarrollar funciones de institución financiera. Velar por el enfoque de viabilidad (solvencia o rentabilidad).

Figura 1. Organigrama del FCM



En la UM, además de la Dirección General de la Subdirección de Cooperación Multilateral y Horizontal, responsable de la unidad y que realiza labores de representación del FCM en diversos foros (AECI y el Comité Ejecutivo), trabajan siete personas con distintas categorías profesionales (funcionario, personal laboral, asistencia técnica) a tiempo completo para el FCM.

La mayoría de los perfiles profesionales del personal de la UM/FCM está especializado en microfinanzas y cooperación al desarrollo y tiene conocimientos amplios sobre las características del sector y sobre los procedimientos necesarios para hacer el seguimiento del ciclo de las operaciones del FCM.



El siguiente cuadro muestra la distribución de tareas en el personal técnico país en función de áreas geográficas:

Personal técnico país	Organización de tareas por países
Consejero técnico	Coordinación
Jefe de servicio	América Latina - Cono Sur
Personal laboral	América Latina - Región Andina
Asistencia técnica 1	Resto del mundo
Asistencia técnica 2	América Latina - Colombia, Centroamérica, México y Caribe
Asistencia técnica 3	Desarrollo del formato de transferencia de información para el seguimiento

En el ICO hay tres personas a tiempo parcial (2,5 a tiempo completo) dedicadas a: a) formalizar operaciones, atendándose a los acuerdos del Comité Ejecutivo del FCM y según autorización del Consejo de Ministros; b) dar seguimiento a los convenios firmados con la SECI, en nombre y representación del Gobierno español y por cuenta del Estado; c) prestar los servicios de instrumentación técnica, contabilidad, caja, control, cobro y recuperación y en general todos los de carácter financiero relativos a las operaciones de activo autorizadas con cargo al FCM.

Además, estas tres personas analizan la capacidad y solvencia de la entidad o entidades financieras, así como de las organizaciones internacionales asociadas a las actuaciones del FCM. Con carácter previo a las sesiones del Comité Ejecutivo, junto con la instrumentación financiera de las operaciones aprobadas, se darán a conocer al Ministerio de Economía y Hacienda los documentos de capacidad y solvencia.

### 3.2.2.2. Análisis y valoración de los recursos humanos del FCM

Eficacia y eficiencia.

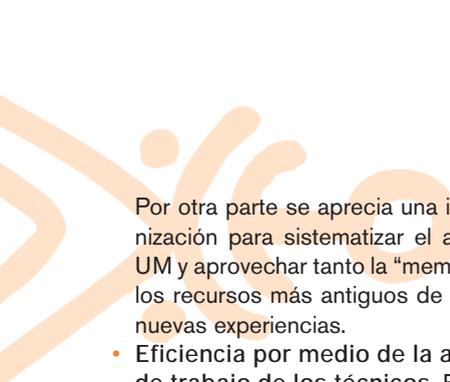
#### 1. Eficacia: destreza técnica y terciarizada y formación

En primer lugar, la UM sí que cumple de forma eficaz con el objetivo operativo de gestionar las operaciones financieras y desembolsar el FCM anualmente.

Si se analiza la destreza técnica del personal del FCM, como se ha señalado, la UM juega en el FCM un rol central no sólo a nivel operativo sino también estratégico. En su creación en 1998, el FCM no contaba con los recursos humanos necesarios para su correcta gestión global, de ahí la necesidad de ir incorporando nuevos recursos ya sea por la vía de asistencia técnica (AT interna) o por medio de la incorporación de nuevo equipo de funcionarios. Además, no todo el personal permanente cuenta con la formación y experiencia específica en microcréditos.

Por esta falta de recursos para cumplir su misión desde sus comienzos, la destreza técnica de la UM se ha reforzado con la incorporación de destreza “terciarizada” por medio de la denominada Asistencia Técnica Especializada (ATE). Debido a ello, en su conjunto la UM, y por extensión el FCM, cuenta con especialización adecuada en cooperación al desarrollo y microfinanzas. El personal técnico en la UM es heterogéneo (en formación y destreza técnica especializada en cooperación al desarrollo y microfinanzas) entre personal funcionario, laboral y externo. Esto implica, como se verá, la existencia de culturas de trabajo e incentivos diferentes. Por último, el ICO aporta un complemento eficaz en cuanto a destreza en temas “estrictamente” financieros.

- **Eficacia por medio de la formación.** La formación de los recursos humanos es heterogénea. Aunque el personal funcionario (SGMH, Consejero Técnico, Jefe de Servicio) aporta experiencia en la AEIC, no poseía antes de integrar la UM, experiencia y formación específica en microcréditos. De ahí la necesidad de la incorporación de asistencia técnica terciarizada. Por tanto la formación en microcréditos del grupo de funcionarios ha sido por medio del trabajo con esta asistencia técnica terciarizada.



Por otra parte se aprecia una insuficiente organización para sistematizar el aprendizaje en la UM y aprovechar tanto la “memoria histórica” de los recursos más antiguos de la UM, como las nuevas experiencias.

- **Eficiencia por medio de la adecuada carga de trabajo de los técnicos.** En la gestión del FCM, la UM aporta la experiencia en cooperación al desarrollo, el ICO aporta la destreza en el conocimiento de sistemas financieros y la AT interna aporta la destreza en sistemas microfinancieros. La **división del trabajo**, de competencias y responsabilidades dentro de la UM tiene una débil planificación estratégica que resta coherencia al FCM. Los responsables internos funcionarios/laborales de la UM no asumen un liderazgo para dedicarse a tareas más estratégicas (que son asumidas por la AT). Debido a ello, la AT interna realiza idénticas labores que algunos de los funcionarios y laborales. Estas carencias del equipo funcional para asumir esas responsabilidades resta eficacia al FCM.

## 2. Eficiencia por medio de la destreza técnica del órgano gestor con conocimiento local para la ejecución

La UM ha utilizado la destreza terciarizada, ya sea AT interna o externa, para realizar diagnósticos y labores de identificación para la ejecución del FCM. Esta terciarización se ha ido estabilizando con la licitación (por dos años) de dos recursos humanos en UM, y con la realización de ocho contratos

menores para labores de preidentificación sobre el terreno.

Por una parte hay que señalar, debido a la no sistematización, la debilidad de los canales de coordinación e información con los agentes sobre el terreno para tener un mayor conocimiento local para la ejecución de las operaciones. Entre esos agentes destacan las IFI, las OTC y otros agentes que trabajen en microfinanzas en las zonas de cobertura de las operaciones.

Por otra parte, el ICO cuenta con su especialización en sistemas financieros, y la UM en sistemas microfinancieros y cooperación. La sinergia y complementariedad de ambas destrezas es uno de los mayores retos para mejorar la eficiencia del FCM. Por otro lado es importante resaltar también la necesidad de coordinación entre la cultura organizacional y de trabajo de la UM con la del ICO para garantizar esa eficacia y eficiencia.

## 3. Eficiencia por medio de la suficiencia de personal técnico especializado

La UM cuenta con personal técnico especializado pero no se puede valorar con exactitud si este personal es suficiente si no existe antes una planificación que integre la capacidad adquirida o actual, con los resultados a conseguir. En las condiciones actuales de la UM, mientras no se aclare dicha planificación estratégica, no se podrá llegar a un equilibrio entre los recursos humanos, por un lado, y, por otro, la eficacia y eficiencia del desembolso de los recursos financieros del FCM .

Tabla 4. Fortalezas y debilidades de los recursos humanos del FCM		
Características	Fortalezas	Debilidades
Destreza técnica (nivel funcionario)	<b>MEDIA ALTA</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Experiencia general buena adquirida con los años.</li> <li>Se advierte necesidad de profesionales nuevos que aporten ideas nuevas y complementen la capacidad actual.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Limitada contribución del resto de vocales en el Comité Ejecutivo.</li> <li>No existe entre los funcionarios una formación específica previa en microfinanzas/cooperación.</li> </ul>
Destreza terciarizada (nivel asistencia técnica)	<b>ALTA</b> ATE/ICO: gran experiencia que confiere de elevado nivel de eficacia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ausencia de sistema de aprendizaje para capitalizar las experiencias a largo plazo.</li> <li>Carencia estructural.</li> <li>Resto instituciones no operativas.</li> </ul>
Especialización en cooperación	<b>ALTA</b> de la UM.	<b>BAJA</b> del ICO.
Especialización en sistemas [micro] financieros	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sinergia/oportunidad/potencialidad.</li> <li>Conocimiento de sistemas Microfinancieros: UM.</li> <li>Conocimiento de sistemas financieros: ICO.</li> </ul>	Culturas organizativas diferentes: <ul style="list-style-type: none"> <li>InterUM: Funcionarios/AT.</li> <li>Intrainstituciones: ICO/UM.</li> <li>2-resto instituciones no operativas.</li> </ul>
Carga de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Integración positiva ATE.</li> <li>Operaciones éxito.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Limitada planificación de recursos escasos.</li> <li>Resto instituciones no operativas.</li> </ul>

A continuación, se resume, en base a los análisis humanos del FCM, utilizando las mismas variables de análisis que en el cuadro anterior.

Tabla 5. Eficacia y eficiencia de los recursos humanos del FCM			
Características	Descripción	Eficacia	Eficiencia
Destreza técnica	Funcionarios: Media <ul style="list-style-type: none"> <li>No reclutamiento específico.</li> <li>Experiencia adquirida.</li> </ul>	Media	Media
Destreza terciarizada	ATE/ICO: Alta	Alta	Alta
Especialización en cooperación	Funcionarios: Media ATE: Alta ICO: Baja	Media/Alta	Media/Alta
Especialización en sistemas [micro] financieros	Sistemas financieros: ICO (Alta) Sistemas microfinancieros: ATE/UM (Alta) Coordinación y sinergia ICO/UM: Media	Media/Alta	Media/Alta
Carga de trabajo	Débil planificación estratégica de recursos humanos: <ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos vs. resultados vs. tiempo.</li> <li>Desequilibrio gestión administrativa vs. cooperación financiera.</li> </ul>	Baja	Baja

### 3.2.3. La capacidad organizativa del FCM

**Eficacia y eficiencia de la capacidad organizativa.** A continuación, vamos a valorar la eficacia y eficiencia de la capacidad organizativa del FCM en función de los siguientes factores:

**Eficacia de la planificación estratégica.** La estrategia de la UM se encuentra todavía en una fase no planificada, de carácter informal (que se ha denominado “emergente”, ya que dicha planificación va surgiendo en función de necesidades coyunturales), aunque en un comprometido proceso de ser sistematizada y planificada. Como consecuencia, no existen documentos sistemáticos oficiales (aunque sí oficiosos) en esa línea y, en la práctica, no hay una orientación de los recursos (financieros, humanos, físicos) en la consecución de resultados predeterminados. Las operaciones financieras y la asistencia técnica van surgiendo en función de un conjunto de herramientas y actividades que, aunque importantes, y algunas coherentes y pertinentes, aún no han sido reflejadas en un Plan Estratégico para el desarrollo del sector de las microfinanzas (que a su vez facilite la integración operativa en DEP y Programas Operativos Regionales de la AECl). El camino hacia la mayor planificación estratégica se inició hace ya algunos años y existen por ejemplo guías, manuales operativos y de gestión, que todavía no han recibido la aceptación o validación definitiva y no se han integrado como planificación global estratégica del instrumento FCM o de la UM.

La estrategia existente, por tanto, no sistematiza principios, criterios precisos de selección y de análisis, procedimientos, responsables, calendarios, tareas, prioridades, resultados, fuentes de verificación, indicadores de seguimiento y evaluación a dos niveles. En primer lugar, a nivel organizacional de la UM, como auténtica unidad transversal de microfinanzas en la AECl y la Cooperación Española (más allá del FCM) y, en segundo lugar, del FCM en su conjunto como instrumento.

Esta ausencia de objetivos definidos (claros, cuantificables y medibles) impide al FCM/UM realizar un seguimiento más eficiente del cumplimiento de su misión. Sin embargo, hay que señalar que sí que existen principios de referencia (de la CGAP) y documentos de carácter informal que son seguidos en la ejecución de las operaciones. Como conclusión, hay que indicar de nuevo que la ausencia de una planificación estratégica resta mucha eficacia y eficiencia al instrumento FCM y a la UM. Éste es uno de los problemas principales del FCM, y que implica que se deriven otros limitantes asociados.

**Eficacia y eficiencia de la estructura organizativa.** En los apartados anteriores se detalló el organigrama del FCM y de la UM. La norma legal fija el centro decisorio y por tanto la organización estratégica del FCM en el nivel de su Comité Ejecutivo. A pesar de que hasta ahora se ha hablado de la “UM” como “integrada” en la AECl conviene hacer algunas matizaciones:

Entre las áreas temáticas del Estatuto de la (antigua) Agencia Española de Cooperación Internacional aparecen la de microcréditos y como subcomponentes de dicha área aparece el FCM.

Eficacia de la capacidad organizativa	Eficiencia de la capacidad organizativa
Planificación estratégica. Estructura organizativa. Liderazgo. Armonización, vinculación. Coordinación y flujos de información. Replicabilidad y visibilidad. Infraestructura y recursos institucionales. Cultura organizativa orientada a la pobreza. Incentivos, recompensas desempeño social y desarrollo profesional. Entorno normativo y administrativo.	Estructura: equilibrio de recursos financieros y recursos humanos. Coordinación operativa: sede/terreno-otros agentes. Flujos de información. Cultura de apertura, flexibilidad, aprendizaje, intercambio intelectual y responsabilidad compartida. Capacidad de decisión. Participación y consulta con otros actores de microfinanzas. Incentivos.

Además, en ese marco normativo, la UM “no existe” (ni como Unidad de Microcréditos ni como Unidad de Microfinanzas) en la estructura de la (antigua) AECl.

Aunque a nivel orgánico el Comité Ejecutivo tendría un rol decisor muy importante en el FCM, sin embargo, a nivel funcional, las decisiones recaen en la UM. Es decir, en la práctica se ha delegado y centralizado mucha responsabilidad desde el Comité Ejecutivo hacia la UM en cuanto a decisiones estratégicas del FCM. Esto crea ciertos vacíos jerárquicos y de control en cuanto a quién debe responder o rendir cuentas del FCM.

Por otro lado, hay que volver a recordar que en la estructura de la (antigua) AECl (determinada en el marco normativo RD3424/2000) sí aparece el FCM, lo que crea cierta confusión en cuanto a la misión de dicha UM. Aunque ése es el deseo de los técnicos, la UM “no” realiza una labor de Unidad de Microfinanzas en la AECl. En la práctica, su función es únicamente la gestión del FCM. De ahí que su estructura organizacional esté marcada por el Marco Legislativo del FCM.

Señalamos la importancia para el FCM de que, aunque el marco legislativo sea claro sobre las funciones del Comité Ejecutivo del FCM, en la práctica realiza una función más representativa (y de mero cumplimiento de la normativa) que funcional.

Si analizamos la estructura el FCM en función del origen de su financiación, se observa que el FCM presupuestariamente está a nivel orgánico

situado en la SECl, es decir, fuera de la estructura orgánica de la AECl y, lo que es más importante, fuera de sus infraestructuras.

La gestión financiera se divide entre la gestión de la cooperación financiera (procedente del FCM) realizada por un jefe del servicio, el gabinete del SECl, y la de la cooperación técnica, realizada desde 2006 por la jefa de servicio de la UM (antes era la SECl quien realizaba esa labor).

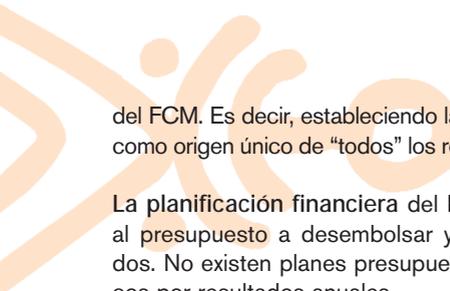
A nivel normativo el FCM en su totalidad está situado en el capítulo VIII de los Presupuestos Generales del Estado (PGE): “Activos financieros” (Ley 30/2005). Existe sin embargo la excepción (en el RD741/03) de que previa aprobación en Consejo de Ministros se pueden conceder recursos de dicho FCM a asistencia técnica siempre que sea “seguimiento, evaluación o inspección”. Sin embargo, para realizar asistencias técnicas de “identificación”, el FCM ha de recurrir al capítulo II de los PGE vía Vicesecretaría de la (antigua) AECl. Existen por tanto dos procedimientos administrativos diferentes (el de la SECl y el de la (antigua) AECl), en dos lugares físicos diferentes para realizar las licitaciones y los expedientes de cooperación técnica.

Debido a ello, la financiación de la cooperación técnica a excepción de la “identificación” procede del FCM. Los recursos para identificación proceden de la AECl. Esta duplicidad de orígenes supone también mayor complejidad en el procedimiento administrativo, sobre todo porque las unidades de control del mismo están en lugares físicos diferentes, restando eficiencia a la persona que realiza esta labor.

Fuentes de financiación de la asistencia técnica			
Capítulo	Origen presupuesto	Instrumento financiero	Instrumento técnico
Capítulo VIII	Presupuesto SECl	FCM en su totalidad	Toda asistencia técnica salvo identificación (RD03)
Capítulo II	Presupuesto AECl	NO	Identificación

Según la UM, la división presupuestaria que existe está originada por la no inclusión de la palabra “identificación” dentro del RD03, lo que significa, en la práctica del ciclo de operaciones financieras, que la duplicación de los esfuerzos de gestión

administrativa de la que hablamos en el apartado anterior, y la consiguiente merma de la eficiencia a la misma, podría resolverse en parte (sin la necesidad de aumentar el personal de gestión administrativa) con una modificación del marco normativo



del FCM. Es decir, estableciendo la AECl o la SECl como origen único de “todos” los recursos del FCM.

La planificación financiera del FCM es en base al presupuesto a desembolsar y no por resultados. No existen planes presupuestarios estratégicos por resultados anuales.

La planificación estratégica de procesos, en teoría, la debería de llevar a cabo la SbdGMH y el Comité Ejecutivo, pero en realidad es llevada a cabo por la propia UM. El grado de aplicación de la planificación se basa en el cumplimiento de operaciones identificadas de forma emergente (cantidad de nuevos microempresarios y cartera) y en el cumplimiento en plazo (anual) y condiciones (tipo de interés) del desembolso del FCM.

**Eficacia y eficiencia del liderazgo y capacidad de decisión.** Aunque el marco legislativo es claro, en el FCM existe un vacío de poder para, en la práctica, tomar las decisiones estratégicas. Esto conlleva también que la rendición de resultados de cara a justificar la eficiencia y eficacia también sea débil. El liderazgo del FCM no lo realiza el Comité Ejecutivo, ni la SbdGMH, sino la propia UM. La UM lidera en la práctica, a nivel estratégico, el FCM aunque no esté recogida explícitamente esta responsabilidad en el marco legal, con supervisión teórica de la SbdGMH (a la que pertenece).

Además la falta de una sistemática para la valoración de impacto y de flujo de información del FCM impide la replicación, reorientación y el aprendizaje sobre las buenas intervenciones. La no sistematización de los anteriores canales aumenta la baja participación efectiva de otros agentes que pudieran estar interesados en microfinanzas, no sólo en la AECl sino en la Cooperación Española en general.

El anclaje del FCM en la propia AECl se ha visto sometido a limitaciones de orden estructural. La primera complejidad se deriva de la dificultad de insertar el FCM, un instrumento transversal pero también con cierto carácter sectorial, cuyas necesidades efectivas de vínculos ínter e intradepartamentales en la AECl se encuentran con una estructura organizativa y funcional de tipo geográfico (Direcciones Generales) y una arraigada cultura de proyecto.

La ausencia en la AECl de cultura sectorial transversal en la génesis del FCM motivó que el programa dependiera orgánicamente de la SGMH. Dicha unidad se ha encargado tradicionalmente de coordinar la gestión de diversos programas sectoriales multilaterales y ONG y dispone de un presupuesto mayor que algunas DG Geográficas (que son de rango jerárquico superior).

Sin embargo, han existido dificultades para crear en la UM una cultura de trabajo con los otros servicios de la SGMH (ONG y Multilaterales). El FCM queda bajo una SbdGMH con excesivas responsabilidades, lo que hace difícil la complementariedad (del FCM) tanto en la propia SGMH (recordemos ONG, aspectos multilaterales y el FCM) como la transversalidad en el resto de las DG Geográficas. El resultado es que la UM queda a la deriva en terreno de nadie, sin relaciones estrechas con las DG Geográficas ni con los otros servicios de la SbdGMH, con las que podría crear mayores sinergias y complementariedades.

Por otro lado, la falta de recursos humanos disponibles motivó que se contratara una *Asistencia Técnica Especializada* (ATE) de carácter externo para garantizar una “gestión particularizada” del Programa. Existe el peligro de que la externalización de funciones muy técnicas no reviertan en una aprendizaje organizacional a medio/largo plazo si no se desarrollan los correspondientes sistemas para ello (creación de manuales operativos, almacenamiento sistemático de aprendizajes, contenidos, responsabilidades, funciones).

Como conclusión el FCM opera con mucha autonomía sin rendir cuentas sobre resultados de forma explícita, ya que esos resultados no son claros. Además, todo ello implica una baja eficacia y eficiencia de cara a potenciales sinergias y una muy baja eficiencia estratégica.

El origen y desarrollo del FCM ha creado una cultura organizativa que responde al enfoque de sistemas o minimalista descrito en el capítulo anterior (apartado 2.2. Pertinencia en el contexto del FCM) en la línea de operaciones con las IFI.

Esto se concreta en una línea de trabajo aislada del funcionamiento general de la AECl y que además no comparte filosofía con un amplio sector de

los programas regionales hasta el punto de que se han polarizado, convertido en casi antagónicas. Sin embargo, el FCM, aun con un enfoque diferente a otros instrumentos –que no tiene por objetivo a los más pobres– sí puede ser complementario con esos otros instrumentos.

**Eficacia y eficiencia del entorno normativo y administrativo.** Las normas administrativas generales de entes públicos, como la AECl, con sus limitaciones estructurales en aspectos como contratación y carencia de recursos humanos, también afectan al FCM. La nueva Ley de Agencias Estatales (Ley 28/2006) y la próxima Reforma del estatuto de la AECl pueden ayudar a fortalecer la UM en esa dirección.

Existen limitaciones específicas de la normativa del FCM (RD741/03) que afectan negativamente a la eficacia y eficiencia como por ejemplo: “sólo permite préstamos para la microempresa, no identifica posibilidades de participación en capital (entidades emergentes pero con potencialidad de ser apoyadas)” o la “imposibilidad de utilizar otros instrumentos distintos a los establecidos (garantías, participaciones de capital)”. A esto hay que añadirle que la

Ley de Contratos Públicos (Real Decreto Legislativo 2/2000), necesaria para la gestión de la cooperación técnica del FCM, crea, según la UM, “dificultad y dilatación de actuaciones de asistencia” .

A modo de resumen resaltemos que la estructura organizativa tiene una gran potencialidad en base al marco institucional y legal, sin embargo, todavía ha de mejorar la eficiencia de las instituciones que intervienen. El liderazgo estratégico y rendición de resultados es débil en el FCM y ha de sistematizar los flujos de información tanto de aprendizaje, participación y coordinación con diferentes agentes implicados o que pueden implicarse en el FCM. En un contexto de diferentes culturas de trabajo y organizacionales dentro del FCM es importante también una correcta motivación e incentivación.

Se exponen de forma sintetizada algunas de las conclusiones de las valoraciones que se han realizado sobre la capacidad y el desempeño institucional entorno al FCM. En primer lugar, se analizan fortalezas y debilidades y en segundo lugar se da una valoración de la eficacia y eficiencia de dicha capacidad y desempeño institucional.

Tabla 6. Eficacia y eficiencia de la capacidad y el desempeño institucional

Características	Descripción	Eficacia	Eficiencia
Estructura	<ul style="list-style-type: none"> <li>Muchas instituciones en torno al FCM.</li> <li>Pocas operativas.</li> </ul>	Alta/Media Alto porcentaje de "compromiso de gasto" del FCM.	Baja <ul style="list-style-type: none"> <li>Menor porcentaje de "gasto" (que comprometido) del FCM.</li> <li>Desaprovechado el potencial de instituciones implicadas (Comité Ejecutivo).</li> </ul>
Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> <li>Centralizada en UM.</li> <li>Necesidad de ampliar por incorporación de AT.</li> </ul>	Media AT implica nuevas necesidades.	Media Existen recursos que realizan la misma función pero con infraestructuras diferentes.
Liderazgo y capacidad de decisión	<ul style="list-style-type: none"> <li>Difuso y distributivo.</li> <li>Liderazgo estratégico débil.</li> </ul>	Media en lo operativo. Baja en lo estratégico (que disminuye la eficacia de lo operativo).	Media en lo operativo. Baja en lo estratégico (que disminuye la eficiencia de lo operativo).
Coordinación y flujos de información	Media entre ICO/UM (control de desembolsos). Media UM/IFI (sin AT). Baja UM/SGMH/AECI/OTC a nivel estratégico.	Media/Baja La falta de coordinación debilita resultados y sinergias potenciales.	Baja <ul style="list-style-type: none"> <li>No se consigue la complementariedad óptima.</li> <li>No existe planificación estratégica de los sistemas de información.</li> </ul>
Incentivos	AT: ATE, ICO Alta (Rtdo). Funcionarios: Menor.	ATE/ICO: Alta. Funcionarios: Menor.	Media/Baja El contexto y las culturas organizacionales diferentes desincentivan el rendimiento óptimo de los recursos implicados.
Flujos de información	UM/ICO: Alto. UM/IFI: Menor.	Media/Alta	Medio/Bajo
Medio planificación débil	Capacidad de decisión.	Nivel estratégico Bajo. Centralizada en UM.	Medio/Bajo

### 3.3. Ciclo de operaciones

#### 3.3.1. Descripción del ciclo de operaciones financieras del FCM

Las operaciones financieras son, junto a la cooperación técnica, la forma de materializar los objetivos del FCM. Estas operaciones tienen un ciclo de proyecto que pasamos a reproducir con el fin de valorar sus dimensiones.

El análisis de las fases del ciclo de operaciones abarca las seis fases que se presentan en tabla 7.

Se sintetizan a continuación los actores participantes en el FCM, el procedimiento, los criterios y los instrumentos de gestión de cada fase.

#### 3.3.2. Análisis y valoración del ciclo de operaciones

##### 3.3.2.1. Adecuación del diseño y del procedimiento del ciclo de las operaciones a los objetivos y prioridades de la Cooperación Española

Al analizar la coherencia de la calidad de definición de los objetivos (en el apartado 2.3) ya se indicaron por un lado debilidades en el FCM al pasar al nivel operativo (en cuanto a recursos, instrumentos) y por otro debilidades en la definición de objetivos (no claros, conceptos vagos o genéricos).

Además, tras el análisis de la capacidad organizacional, llegamos a la conclusión (apartado 3.2.3.10) de que la UM, responsable en la práctica de la gestión

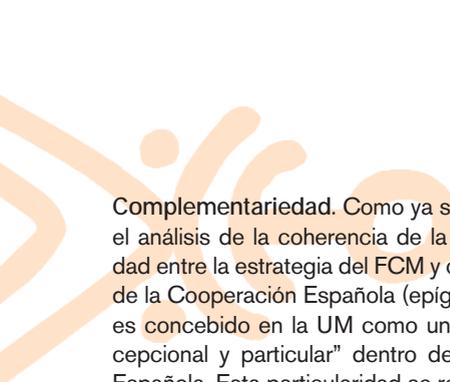
Tabla 7. Ciclo de las operaciones del FCM
<b>FASE 1. Identificación</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Agencia: AECI/Consultoría Externa.</li> <li>2. Instrumento de identificación: Informes de Prediagnóstico y Diagnóstico País.</li> <li>3. Procedimiento de identificación.</li> </ol>
<b>FASE 2. Diseño</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Agencia: AECI/Consultoría Externa/Entidad prestataria.</li> <li>2. Instrumento de diseño: acuerdo específico y contrato financiero.</li> <li>3. Procedimiento de diseño.</li> </ol>
<b>FASE 3. Aprobación</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Agencia: Comité Ejecutivo.</li> <li>2. Instrumentos de aprobación: Informe de capacidad y solvencia del ICO/Reunión de Comité Ejecutivo/Autorización del Consejo de Ministros.</li> <li>3. Procedimiento de aprobación.</li> </ol>
<b>FASE 4. Ejecución</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Agencia: ICO/AECI/Entidad prestataria.</li> <li>2. Instrumento de ejecución: firma de acuerdos y contratos.</li> <li>3. Procedimiento de ejecución.</li> </ol>
<b>FASE 5. Seguimiento y evaluación</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Agencia: ICO/AECI/SECI.</li> <li>2. Instrumentos: Formato de transferencia de información/Comités Mixtos de Seguimiento/Estudios de desempeño/Evaluaciones Procedimientos.</li> </ol>
<b>FASE 6. Cumplimiento y cierre</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Agencia: AECI/ICO/Entidad prestataria.</li> <li>2. Procedimiento.</li> </ol>

del fondo, carece de una **planificación estratégica** explícita que incluya objetivos claros (con línea de base y meta) como organización. Esto hace difícil la integración de los objetivos de las operaciones particulares con el objetivo específico del FCM (y los de éste con los de la Cooperación Española), y por tanto la valoración de su coherencia.

No se puede suscribir que exista una buena adecuación de los instrumentos y procedimientos operativos del FCM a los objetivos y prioridades de la Cooperación Española. Sin embargo, se puede afirmar que la adecuación para algunos objetivos específicos del FCM, como el desarrollo de tejido económico, es adecuada. Pero no es adecuada al objetivo general de reducir la pobreza respecto al que no hay indicadores explícitos, con su línea de base predeterminada y su meta esperada o deseable.

Existe además una buena adecuación de los **objetivos y condiciones del ciclo de las operaciones al diseño de un FCM basado en desembolsos**, con las premisas y principios con las que opera: las operaciones en su diseño actual son adecuadas para el control del desembolso anual del FCM. Pero no hay una adecuación respecto a resultados explícitos y claros preestablecidos y a sus posibles impactos en la resurrección de la pobreza.

Se han identificado debilidades en la definición de los objetivos del FCM, es decir, en claridad de definición de la población meta, en la relación entre objetivos y necesidades de la población meta, y en el grado de participación de los implicados. La falta de sistemas de medición y agregación de resultados hacia objetivos conlleva una gran dificultad para articular el diseño (sus resultados y objetivos esperados) con la gestión del proceso de las operaciones.



**Complementariedad.** Como ya se ha señalado en el análisis de la coherencia de la complementariedad entre la estrategia del FCM y otras actuaciones de la Cooperación Española (epígrafe 2.4), el FCM es concebido en la UM como un instrumento “excepcional y particular” dentro de la Cooperación Española. Esta particularidad se refleja en varias direcciones: tipo de orientación hacia la lucha contra la pobreza, la articulación dentro de la política española de cooperación, la utilización de herramientas de gestión particulares y finalmente cierto aislamiento respecto a su entorno.

1. En primer lugar esta particularidad se refleja en que, de forma explícita (y en coherencia con diversas investigaciones científicas) la UM reconoce que el FCM “no se debe orientar hacia los más pobres” (véase el cuadro “Obstáculos para la complementariedad del FCM con otras actuaciones de la Cooperación Española” en la página 46).
2. Esta singularidad se traduce en segundo lugar en una difícil complementariedad y coherencia con la Política de Cooperación Española. La complementariedad entre las operaciones con otros instrumentos de la Cooperación Española (cooperación bilateral, multilateral, descentralizada vía ONG y otros) no se plantea en el diseño del FCM.
3. Otra consecuencia de esta concepción particular del FCM es que no se utilizan herramientas sistematizadas y validadas no sólo en otros instrumentos de la Cooperación Española, sino de la cooperación internacional en general.
4. Por último, señalar que la particularidad de este instrumento ha implicado una falta de comunicación/coordinación no sólo con la AECl, con la sociedad civil organizada y con los propios beneficiarios, sino también con los Servicios de ONG y Multilaterales de la propia SGMH.

**Prioridades geográficas.** Como se ha señalado ya en el epígrafe 2.5 (Pertinencia de la distribución presupuestaria según zonas geográficas), uno de los principales criterios de asignación presupuestaria es la distribución geográfica. El devenir histórico del FCM ha implicado que se haya desarrollado más en las zonas con OTC operativas y estrechas relaciones vía embajada, que coinciden con los países con estrecha afinidad cultural e histórica. Entre 1998 y 2002, la distribución geográfica de las operaciones se centra por tanto en América Latina, acorde

con la ejecución de otros instrumentos de la Cooperación Española y con las prioridades geográficas estratégicas pasadas de la Cooperación Española. Sin embargo, a partir de 2003, y de forma coherente a la evolución de la distribución geográfica de la Cooperación Española en general, se han reorientado las operaciones hacia otras regiones.

A un nivel geográfico más operativo del FCM, ya sea meso (regional) o micro (local), no se realiza una planificación geográfica regional o local de las operaciones que busque sinergias territoriales con otras intervenciones de la cooperación española.

**Los criterios de selección de las Entidades Prestatarias.** En el epígrafe 2.3 (claridad de la población meta, relación entre objetivos y necesidades y grado de participación) se indicó cómo la entidad prestataria es la que se responsabiliza de establecer los requisitos en cada operación, que se recogen en el Anexo del “Acuerdo de préstamo”. De esta forma, se da libertad a estas intermediarias para la concreción de las operaciones aunque con cierta condicionalidad referida al plazo de desembolso, tasa de interés, número de nuevos beneficiarios (cobertura o escala del alcance), pero ninguna condicionalidad del tipo impacto (profundidad del alcance). Como ya hemos indicado, tampoco se hace una identificación rigurosa de la situación de partida para poder medir el resultado o impacto de la operación o (la necesidad) de futuras operaciones.

### 3.3.2.2. Eficacia

El diseño de operaciones no cuenta con una aproximación rigurosa a la lógica vertical inmediata y explícita entre la actividad de desembolso de la operación y el objetivo (resultado esperado) de reducción de la pobreza. Debido a ello, en la gestión del proceso, es difícil medir la eficacia de resultados/objetivos preestablecidos o medir el impacto en la reducción de la pobreza de las operaciones del FCM.

Tampoco hay una lógica horizontal que sistematice la obtención de información del impacto resultante de dichas actividades por medio de indicadores objetivamente verificables y fuentes de verificación planificadas. Esto imposibilita a la UM medir la eficacia de sus operaciones.

El sistema de información fruto del seguimiento y evaluación de las operaciones no está diseñado para ayudar a valorar, modificar o reorientar los objetivos y resultados del FCM a nivel estratégico, objetivos estratégicos que no son claros ni concretos. El modelo de gestión de la UM no está integrado por un sistema de gestión basado en resultados y eso dificulta la medición del impacto de las operaciones, así como la determinación del sistema de información necesario para ello.

Además, no existe una sistematización y planificación de las evaluaciones de las operaciones del FCM, para que se produzca una retroalimentación a nivel operativo y estratégico.

### 3.3.2.3. Criterios de selección de las entidades prestatarias

El sistema de seguimiento y los criterios de selección de las entidades prestatarias no contribuyen a una valoración positiva de la eficacia o eficiencia del instrumento o a determinar qué entidades, y con qué nivel de riesgo pueden tener mejores resultados en determinadas zonas o grupos vulnerables. No incluir a los beneficiarios últimos del FCM en todas las fases del ciclo de operaciones resta eficacia a las mismas respecto a los objetivos de reducción de la pobreza.

### 3.3.2.4. Herramientas y procedimientos de cada fase del ciclo de operaciones

Existen herramientas y son eficaces a nivel operativo en cada fase del ciclo de operaciones. Sin embargo, como se ha señalado, existen debilidades en la articulación de las operaciones con el nivel estratégico.

En paralelo a la ausencia de una planificación estratégica, no existe un manual de operaciones que aumente la eficacia de los recursos escasos y sistematice las herramientas y procedimientos de cada fase del ciclo de operaciones.

El rol de las instituciones implicadas (como el Comité Ejecutivo) en el FCM es poco efectivo y dota de poca agilidad al FCM. Así, el Comité Ejecutivo no cumple directamente las funciones que por norma le corresponde sino que delega en la UM. Esto crea un problema de jerarquía estratégica y de rendición de cuentas de los objetivos del FCM.

El diseño de la operación (acuerdo específico y contrato financiero), y su posterior seguimiento (formato de transferencia de información y Comité Mixto de Seguimiento), no incluye objetivos y resultados claros y explícitos más allá de las actividades de desembolso. Esto implica que las operaciones no están diseñadas para medir su eficacia de lo que se deduce que este diseño no contribuye a la eficacia.



A group of women are seated on the floor in a workshop, engaged in weaving baskets from natural fibers. They are wearing headscarves and traditional clothing. The room is filled with raw materials and tools, including a pair of scissors and a large woven basket on the floor. The scene is captured in a warm, sepia-toned light.

# 4 Diseño de las operaciones evaluadas



# 4

## Diseño de las operaciones evaluadas

### 4.1. Definición del diseño de las operaciones

Este capítulo analiza de forma concreta las operaciones formalizadas por parte del FCM en los países que han sido objeto de los estudios caso de esta evaluación (Ecuador, Honduras y Marruecos). Más allá del enfoque institucional y operativo de la gestión del FCM desde la sede central de la AE-CI descrito en el Capítulo 3, las siguientes páginas se acercarán al funcionamiento del FCM desde una perspectiva concentrada en su adecuación al contexto económico, social y político-institucional sobre el que pretende incidir: los países, mercados y sociedades del Sur.

### 4.2. Resumen de la valoración del diseño de las operaciones del FCM en los tres países analizados

#### 4.2.1. La coherencia del diseño de las operaciones: lógica interna, adecuación a la política de Cooperación Española y compatibilidad con otras actuaciones

Los procesos de diseño de las operaciones en Ecuador, Honduras y Marruecos muestra una **dinámica interna** (entre los niveles de los objetivos) adecuada y coherente, por lo que técnicamente ofrece una base sólida para alcanzar las metas propuestas y asegurar una **coherencia interna**

suficiente. No obstante, la **consonancia con las previsiones del FCM** plasmado en la normativa vigente (Real Decreto 741/2003) es débil con respecto a la integración de un enfoque orientado hacia los beneficiarios y la finalidad complementaria del FCM. Ambos conceptos no aparecen con suficiente claridad en los objetivos. Tampoco se visualiza la coordinación del FCM con otras actuaciones de la Cooperación Española, lo que equivale a una **renunciar a posibles sinergias**.

Lejos de contar con un marco común, la **planificación sigue unas pautas heterogéneas** y conlleva cierta **confusión terminológica**, tanto entre las distintas propuestas como con respecto a la terminología utilizada en la normativa del FCM. Así, se menciona una inexistente “**estrategia microfinanciera de la Cooperación Española**”, cuyo objetivo (indicado en la propuesta de Marruecos) además coincide con el objetivo específico para Ecuador. Se introducen conceptos difusos y poco relevantes para el FCM y la Cooperación Española, como “**la capacidad propia de los países para solventar sus problemas**” (Ecuador y Marruecos).

En definitiva, a pesar de que se cuenta en todos los casos con una **planificación técnicamente útil**, su coherencia con las estipulaciones propias del FCM es claramente mejorable, lo que se explica parcialmente con una **escasa sistematización de la fase de identificación y diseño** en cuanto a la metodología, contenidos, terminología y enfoques transversales.

Aun así, la **adecuación del FCM a la política de la Cooperación Española** se ve hasta cierto grado asegurada por la adecuación de su planteamiento general (véase Capítulo 2), aunque existen en todos los casos ciertas debilidades (en Honduras serias) a la hora de incorporar la filosofía de lucha

contra la pobreza que promueve el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. No obstante, el diseño de las operaciones no ofrece una perspectiva concreta de la ayuda española como un conjunto.

Los Documentos de Estrategia País (DEP) de los tres países objeto de la evaluación mencionan el FCM como actor de la Cooperación Española, sobre todo en la línea de "apoyo a la micro y pequeña empresa", pero ninguno aporta mecanismos concretos o perspectivas claras de cómo integrar este instrumento reembolsable en la práctica con otras actuaciones no reembolsables. Ello indica que el FCM solamente cuenta con vínculos difusos con la planificación estratégica y operativa de la Cooperación Española.

En el caso de Ecuador, el diseño de las actuaciones del FCM en Ecuador mantiene una consonancia básica con los contenidos estratégicos de la Cooperación Española, que no se ha traducido aún en sinergias concretas, a pesar de que existe en el DEP una clara coincidencia en la visión de las microfinanzas como motor del desarrollo, especialmente entre las capas sociales más desfavorecidas y las familias afectadas por la emigración. Tal como ya se ha explicado en el capítulo 2.2. del informe de avance, el enfoque minimalista del FCM limita aún la articulación de posibles complementariedades con el conjunto de la ayuda, hecho que en el caso de Ecuador se ve agravado por una previsión rudimentaria del DEP con respecto a la integración del FCM como instrumento de lucha contra la pobreza en Ecuador.

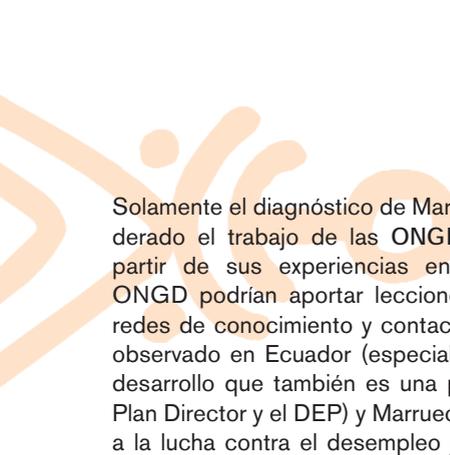
Finalmente, las operaciones no siempre se han diseñado desde un enfoque de complementariedad y desatienden oportunidades de crear sinergias a medio o largo plazo. En todos los casos analizados, se consolida el enfoque minimalista (véase apartado 2.1 del Capítulo 2), únicamente enfocado en los sistemas financieros, lo que obstaculiza enormemente la potencial coordinación con otros instrumentos o actores. La armonización con otros dominantes se refleja en los diagnósticos de Ecuador y Marruecos, pero no se materializa en las propuestas de intervención con estrategias propias.

En Ecuador, por ejemplo, el diagnóstico microfinanciero realizado por la ATE en abril de 2001

identifica claramente oportunidades de complementariedad con otras actuaciones de la AECl para cuyo aprovechamiento que incluso diseña algunos mecanismos. Así, el documento indica que las actuaciones del FCM se podrían vincular con el Programa de Desarrollo Rural Integral Cotacachi y el Plan Binacional de Desarrollo e Integración Fronteriza Perú-Ecuador, ambos con componentes microcrediticios y apoyados por la AECl. Para asegurar la complementariedad, se recomienda una "preasignación de una parte de los recursos para ser ofrecidos por las intermediarias en esas zonas" (página 9). No obstante, ni el acta de la X Comisión Mixta celebrado en agosto de 2001<sup>28</sup>, ni la posterior propuesta de intervención del FCM recogen este planteamiento. En este último caso, se concentra nuevamente la actividad del FCM exclusivamente en el modus operandi convencional, es decir, operaciones financieras de gran volumen independientes del conjunto de la Cooperación Española, así pues, en este caso, sin condiciones de proyección geográfica.

La calidad y extensión de los diagnósticos son heterogéneas en los tres casos analizados para esta evaluación, lo que influye directamente en la pertinencia del diseño de las operaciones, ya que en ningún país se logró responder directamente a los problemas y necesidades microfinancieras locales. En Ecuador, el diagnóstico y el diseño se realizaron en momentos muy distintos, desvinculando en cierta manera necesidades detectadas y estrategias propuestas. En Honduras, no se realizó un diagnóstico previo, por lo que la justificación de la operación no cuenta con ninguna base fundada en las condiciones del sistema financiero local. En Marruecos, donde se cuenta con un diagnóstico detallado de alta calidad, las operaciones propuestas tienden a reforzar algunos problemas y ser neutrales en otros. Por tanto, a parte de una calidad técnica muy diversa, los tres procesos de identificación y diseño estudiados demuestran un anclaje débil con respecto a los problemas reales de cada sector microfinanciero analizado.

<sup>28</sup> Acta de la X Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Hispano-Ecuatoriana, documento disponible en la dirección: [http://www.aeci.es/03coop/2coop\\_paises/3mixtas/ftp/ecuador/ecuador10.pdf](http://www.aeci.es/03coop/2coop_paises/3mixtas/ftp/ecuador/ecuador10.pdf)



Solamente el diagnóstico de Marruecos ha considerado el trabajo de las ONGD españolas. A partir de sus experiencias en el terreno las ONGD podrían aportar lecciones aprendidas y redes de conocimiento y contactos, como se ha observado en Ecuador (especialmente en el codesarrollo que también es una prioridad para el Plan Director y el DEP) y Marruecos (con relación a la lucha contra el desempleo juvenil como impulsor de la emigración en algunas zonas). En Marruecos, llama la atención que antes de la actuación del FCM, ya se había canalizado unos 1.532.580 euros a través de las ONGD españolas CEAR, CIDEAL y CODESPA, que a su vez apoyan con recursos propios a distintas IFI contrapartes del FCM. Así, según los resultados de esta evaluación, en general la perspectiva del diseño de las operaciones aún es poco integrada e integradora, dejando al margen un sector importante del abanico de actores españoles comprometidos con las microfinanzas.

En cambio, el trabajo de las ONGD españolas en el sector microfinanciero de Ecuador no se ha tenido en cuenta en ningún momento del proceso de diseño de las operaciones. En este sentido, se ha desaprovechado las experiencias acumuladas por parte de organizaciones como Ayuda en Acción, Cáritas española<sup>29</sup>, CIDEAL y la Fundación Un Sol Món, en ocasiones apoyadas con subvenciones de la AECl. Dada la magnitud de la inmigración ecuatoriana en España, el apoyo a las microfinanzas en Ecuador se vincula cada vez más con el codesarrollo, especialmente el uso productivo de las remesas<sup>30</sup>, que también es un concepto importante en la planificación geográfica de la Cooperación Española para Ecuador. Estas iniciativas, que abarcan aspectos integrales más allá de la

dimensión financiera<sup>31</sup>, buscan crear un “desarrollo compartido” entre el país emisor y el receptor de las migraciones. Actualmente, estas iniciativas quedan al margen de la actuación del FCM por falta de mecanismos de coordinación.

Llama la atención que hasta la fecha no se ha logrado integrar a las previsiones estratégicas del FCM en apuestas innovadoras de lucha contra la pobreza con un componente microcredicio. A modo de ejemplo, tanto la AECl como algunas ONGD españolas de peso invierten importantes esfuerzos en el codesarrollo en Ecuador y el empleo juvenil y femenino en Marruecos, pero en estos momentos no existen puntos de enlaces viables para integrar al FCM en este tipo de programas.

La dimensión político-institucional de las microfinanzas desempeña un papel central solamente en el diagnóstico de Marruecos, a la que la propuesta de intervención se ajusta adecuadamente. El proceso de identificación y diseño en Ecuador y Honduras no incluye un análisis de las políticas nacionales de los países receptores, por lo que las operaciones diseñadas no cuentan con un respaldo justificativo suficiente. No obstante, es de resaltar que en ningún caso se detecta una no adecuación con las estrategias nacionales, sino que éstas parecen tener un peso limitado en la identificación (por ejemplo, en comparación con los criterios de autosuficiencia financiera y operativa de las IFI potencialmente beneficiarias).

#### 4.2.2. La pertinencia del diseño de las operaciones: adecuación a las necesidades microfinancieras locales y a la política pública en microfinanzas de los países receptores

La calidad y extensión de los diagnósticos son heterogéneas, pero en ningún país se logró responder directamente a los problemas y necesidades

---

<sup>29</sup> Las Cáritas española y ecuatoriana iniciaron en 2001, pocos meses antes de la fecha del diagnóstico microfinanciero del FCM, una iniciativa pionera para elaborar el “Plan Migración, Comunicación y Desarrollo Ecuador-España” que contiene en el componente productivos actividades microcrediticias y cuenta con financiación por parte de la AECl. Véase más información en la memoria de la OTC Ecuador sobre proyectos de ONGD españolas en 2001, documento disponible en: <http://www.aeciecuador.org/site/documentopublico/content/documentos/ongd1.pdf>

<sup>30</sup> CIDEAL mantiene un portal dedicado al codesarrollo, en el que se describen algunas iniciativas innovadoras de vinculación entre las migraciones y el desarrollo, que también aporta informaciones detalladas sobre programas en Ecuador, información disponible en línea: [http://www.codesarrollo-cideal.org/ejemplos\\_ecuador.php](http://www.codesarrollo-cideal.org/ejemplos_ecuador.php)

<sup>31</sup> A modo de ejemplo, véase un posicionamiento de Ayuda Acción sobre las Microfinanzas Solidarias publicado con ocasión del Encuentro Regional de Microfinanzas celebrado en 2004 en Ecuador, documento disponible en: <http://www.ayudaenaccion.org/index.asp?MP=&MS=&TC=&IDC=2&noticia=387>

microfinancieras locales. En Ecuador, el diagnóstico y el diseño se realizaron en momentos muy distintos, desvinculando en cierta manera necesidades detectadas en los meses inciertos después de la dolarización de la economía ecuatoriana en abril de 2001 y estrategias propuestas en junio de 2003. En Honduras, no se realizó un diagnóstico previo, por lo que la justificación de la operación no pudo contar con ninguna base fundada en las condiciones del sistema financiero local. En Marruecos, donde se cuenta con un diagnóstico detallado de alta calidad, las operaciones propuestas tienden a reforzar algunos problemas (especialmente, escasa competitividad por la concentración del sector) y ser neutrales en otros fundamentales para el desarrollo microfinanciero (mejoras institucionales, legislación, etc.). Por tanto, a parte de una calidad técnica muy diversa, los tres procesos de identificación y diseño estudiados demuestran un anclaje débil con respecto a los problemas reales de cada sector microfinanciero analizado.

Como se ha mencionado en el Capítulo 2, la selección de las IFI es una de las herramientas principales del FCM para orientar las operaciones hacia

ciertos sectores económicos y sociales, que en su conjunto tiende a aprovecharse adecuadamente. En este sentido, especialmente en Ecuador y Marruecos (operación con FONDEP), se ha detectado un buen equilibrio entre las garantías necesarias y el potencial de desempeño social de cada entidad seleccionada, por ejemplo con respecto al ámbito rural. No obstante, se ha detectado en Ecuador y Honduras un alto potencial desaprovechado con respecto al movimiento cooperativista.

La dimensión político-institucional de las microfinanzas solamente desempeña un papel central en el diagnóstico de Marruecos. El proceso de identificación y diseño en Ecuador y Honduras no incluye un análisis de las políticas nacionales de los países receptores, por lo que las operaciones diseñadas no cuentan con un respaldo justificativo suficiente. No obstante, es de resaltar que en ningún caso se detecta una no adecuación con las estrategias nacionales, sino que éstas parecen tener un peso limitado en la identificación (por ejemplo, en comparación con los criterios de autosuficiencia financiera y operativa de las IFI potencialmente beneficiarias).





# 5 Desempeño institucional



# 5

## Desempeño institucional

### 5.1. Introducción

El presente capítulo estudia y valora el comportamiento institucional de cinco entidades prestatarias del FCM seleccionadas de los tres países objeto de esa dimensión del estudio. Se ha optado por una muestra variada que permita conocer cómo evolucionan las características de instituciones financieras intermediarias (IFI) de diferentes tamaños y naturalezas. De forma concreta, se valoran la **pertinencia** en la conceptualización de las microfinanzas como herramienta de la lucha contra la pobreza, la **eficiencia** en la gestión operativa y financiera, así como la **sostenibilidad** institucional y financiera.

Es importante resaltar que este capítulo se ha redactado contrastando los datos primarios obtenidos directamente de las entrevistas personales con las instituciones financieras con los informes financieros actualizados de los *rankings* internacionales de las IFI, ofreciendo así una visión muy especializada sobre el comportamiento institucional de las contrapartes del FCM. Éstos permiten reconocer de forma clara y comparada las fortalezas y debilidades de las entidades, pero el posible impacto de las fuentes de financiación (entre otras, el FCM) no forma parte de este tipo de análisis, sino que se reconstruye al menos parcialmente a través de indicadores propios.

### 5.2. Valoración del desempeño institucional

#### 5.2.1. Visión y misión institucional en microfinanzas

Todas las entidades valoradas visualizan con gran nitidez el **potencial de las microfinanzas** para el desarrollo de los sectores sociales y económicos

desfavorecidos y desatendidos por el mercado financiero tradicional. Con independencia de su personalidad institucional, existe además un **claro equilibrio** entre la necesidad de operar siguiendo criterios de **autosuficiencia financiera y operativa**, por un lado, y el compromiso con la **lucha contra la pobreza** como objetivo general de sus actuaciones. Algunas de las IFI son pioneras y fundadoras del sistema microfinanciero de su país y su vinculación con una misión social, éste es el caso, por ejemplo, de Banco Solidario y Al Amana.

Como es de esperar, en vista de los requisitos que establece el propio FCM, la totalidad de las instituciones financieras aquí evaluadas **cuentan con un grado de madurez y sostenibilidad avanzado o muy avanzado**, basando su trabajo en experiencias acumuladas de entre 17 y 8 años de funcionamiento (FINCA y FINSOL, respectivamente) y siendo en sus países entidades punteras. Su compromiso con la innovación, tanto de productos como de metodologías y herramientas tecnológicas, es alto y se relaciona con la apertura de nichos de mercado aún no cubiertos por la banca tradicional. De forma eficaz, están aprovechando su marco normativo e institucional de actuación, en ciertas ocasiones limitado por la rigidez de la legislación (Marruecos) o el contexto económico-financiero nacional (Ecuador). En todos los casos, han demostrado **gran agilidad y flexibilidad** a la hora de ofrecer respuestas y servicios adecuados a las necesidades de su clientela. La práctica totalidad se encuentra en proceso de adaptación para alcanzar los grupos más desfavorecidos, en especial en las áreas rurales, aunque siendo instituciones ubicadas en un entorno complejo y en ocasiones incierto (en especial, Ecuador) también queda patente su **necesidad continua de apoyo técnico** para alcanzar una mayor profundidad del alcance y profesionalizar a lo máximo sus procesos internos.

Cabe señalar que todas las entidades prestatarias han disfrutado en sus inicios de apoyos técnicos y financieros importantes por parte de la cooperación norteamericana, en especial USAID y algunas ONG especializadas. Esta vinculación inicial determina su pertenencia a redes internacionales desde su nacimiento y una visión integrada de las microfinanzas en el sistema económico nacional, regional y mundial. En el caso de CREDIFE, esta red no solamente ha invertido en el fortalecimiento institucional, sino que en estos momentos forma parte de la Junta Directiva. En el caso de Honduras, a parte del BCIE también es muy relevante el rol del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), especialmente en el desarrollo institucional. Finalmente, se valora favorablemente la activa participación de las redes de coordinación microfinanciera nacionales, especialmente en el caso de Honduras y Marruecos. La capacidad propia de las redes nacionales aún representa un desafío en los tres casos país evaluados, por lo que la integración en su consolidación se percibe como un compromiso imprescindible para promover el desarrollo sostenible de los sistemas microfinancieros, especialmente por parte de instituciones fortalecidas como las cinco entidades prestatarias aquí mencionadas.

## 5.2.2. Capacidad de gestión en microfinanzas

### 5.2.2.1. Desempeño operativo

La satisfacción de las entidades prestatarias con la ayuda canalizada a través del FCM es elevada, especialmente por sus características favorables con respecto a la libre selección de los destinatarios finales. La carga operativa que conllevan las operaciones financieras del FCM es considerada mínima por las instituciones evaluadas, por lo que, en términos generales, perciben que la ayuda financiera prestada se ajusta perfectamente a sus necesidades y capacidades.

No obstante, el valor añadido de estas operaciones es limitado por dos razones principales:

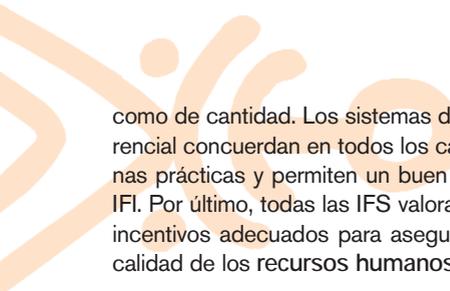
- La escasa presencia del FCM en el terreno imposibilita sinergias e intercambios más allá de la gestión de las operaciones financieras.

- No se están llevando a cabo asistencias técnicas por parte del FCM.

Es de resaltar que, coincidiendo con la encuesta realizada a las IFI, la cooperación técnica podría encontrar un terreno fértil de potenciales y necesidades. Esta afirmación gana aún más peso cuando se valoran las demandas de asistencia técnica relacionada con la mejora del impacto social de los microcréditos financiados. En este sentido, existen potenciales tanto en productos específicos (créditos agrícolas, microseguros, etc.) como con respecto a la proyección geográfica (área rural, zonas más pobres, presencia más amplia en el caso de las entidades de primer piso, etc.). En este sentido, la ausencia de asistencia técnica parece ser uno de los obstáculos por los que las entidades prestatarias no pueden hacer llegar sus productos a la clientela más pobre, lo que requeriría apoyos estratégicos en términos de metodologías, gestión de riesgos, capacitación, disciplina operativa, etc. Actualmente, el FCM no responde a estas demandas, por lo que el grado de pertinencia es claramente mejorable en lo que respecta a la asistencia técnica.

En esta evaluación, no se han detectado ejemplos de complementariedad con otras actuaciones de la Cooperación Española lo que limita claramente la coherencia del FCM como instrumento financiado por el contribuyente español, pero lógicamente no representa una debilidad causada por las entidades prestatarias. En ausencia de una planificación e implementación integrada, el incentivo estratégico y operativo para la creación y el despliegue de sinergias es aún sumamente débil a todos los niveles de la AEI, como ya se ha mencionado en diversos apartados de este estudio.

La eficiencia operativa es elevada en todos los casos, excluyendo FINCA Honduras que demuestra una eficiencia aceptable, pero mejorable (para lo que en estos momentos, tras el cambio en la Gerencia, parecen existir perspectivas favorables). En general, existen modelos de seguimiento y evaluación rigurosos, en ocasiones vinculados con centrales informatizadas. La presencia geográfica en las áreas (sucursales) es amplia, salvo en el caso de FINCA Honduras que podría requerir apoyo para proyectarse mejor en términos tanto de calidad



como de cantidad. Los sistemas de información gerencial concuerdan en todos los casos con las buenas prácticas y permiten un buen desarrollo de las IFI. Por último, todas las IFS valoradas cuentan con incentivos adecuados para asegurar la eficiencia y calidad de los recursos humanos.

Las instituciones en general presentan una buena eficiencia operativa con un coeficiente de gastos operativos/activo promedio total de alrededor de 13%. La capacidad de planificación y operativa de las IFI es de nivel muy elevado y por encima del promedio de las entidades de microfinanzas. Logran conjugar un enfoque operativo de microfinanzas con la capacidad organizativa de un banco. Los sistemas operativos de las IFI se encuentran entre las mejores prácticas de las microfinanzas en términos de proceso de selección de prestatarios, aprobación, seguimiento, información a todos niveles, incluso el *reporting* presentado al FCM siempre puntualmente y según los formatos establecidos.

Como por ejemplo es el caso de CREDIFE en Ecuador; esta institución presenta excelentes indicadores de eficiencia operativa. Los gastos operativos sobre cartera bruta promedio ha bajado: en 2001, estos gastos representaron más del 20%, pero en 2006 este porcentaje estuvo en un aproximado 10%. La productividad es también muy buena con cerca de 250 clientes de crédito activos por oficial de crédito.

El rendimiento de cartera, lo que también refleja la tasa de interés efectiva cobrada, se queda en el 2006 por debajo del 20%, que representa un nivel muy competitivo frente a los demás proveedores de microfinanzas. En diciembre 2005 la rentabilidad de CREDIFE se presenta con un ROE de 17% y una autosuficiencia operativa de 107%.

Aun así, el impacto positivo del FCM en la eficiencia operativa se considera moderado, ya que es solamente indirecto: la inyección de fondos permite un crecimiento de la carera, lo que a su vez mejora la eficiencia operativa por impulsar economías de escala. No obstante, en ausencia de asistencias técnicas, no existe una influencia más inmediata en el funcionamiento operativo de las entidades prestatarias.

### 5.2.2.2. Desempeño financiero

Las capacidades institucionales relacionadas con el desempeño y la rentabilidad financiera son elevadas en todos los casos, lo que guarda relación lógica con los criterios estrictos de autosuficiencia y rentabilidad aplicados por el FCM. Existen, por tanto, buenas garantías para la colocación y recuperación de los recursos del FCM.

La rentabilidad sobre activos a septiembre 2006 es de alrededor del 1% y la rentabilidad sobre patrimonio es alrededor del 12%. La autosuficiencia operativa llega al 108%. Las IFI presentan una buena eficiencia operativa con un ratio de gastos operativos/activo promedio total de alrededor del 13%. La productividad es en algunos casos de 161 prestatarios activos por miembro del equipo y de 141 ahorristas activos por miembro del equipo. La calidad de cartera se refleja en un indicador de mora como la cartera en riesgo de más de 30 días, igual aproximadamente a 4% y la tasa de préstamos castigados es del 0,5%. Durante los últimos años el desempeño en términos de calidad de las carteras de estas IFI (Banco Solidario, FINCA) siempre ha sido elevado. El FCM es uno de los principales inversionistas en la deuda de estas IFI y el efecto en términos patrimoniales (utilidades retenidas).

En general, existen fuentes muy diversas de financiación, aunque es complejo relacionar esta diversificación con los fondos aportados por el FCM, ya que depende en definitiva de la capacidad de la entidad prestataria de atraer a financiadores. No obstante, las operaciones del FCM permiten una cierta consolidación, especialmente en los casos en los que se han canalizado fondos importantes y el FCM representa uno de los principales inversionistas.

No ha sido posible valorar a fondo la eficiencia en la colocación y desembolso de los recursos del FCM ya que las instituciones financieras analizadas no han tenido un *tracking* dedicado y separado independiente de la cartera generada por los recursos del FCM.

El impacto del FCM en la eficiencia financiera ha sido positivo principalmente por haber permitido a las instituciones un fuerte crecimiento en términos

de cartera activa, y consecuentemente, de beneficiarse de las economías de escala generadas. Además, el crédito de libre disponibilidad del FCM ha significado invertir en los sectores (microempresariales) considerados conocidos, entonces menos arriesgados, y los más rentables. Finalmente el costo de los fondos prestados por FCM está entre los más baratos de los préstamos recibidos por los Bancos.

Respecto a otras experiencias de bancos de microfinanzas en el mundo, las instituciones analizadas (particularmente el Banco Solidario) han logrado éxito en la captación de ahorro del público (salvo Al Amana que no puede captar ahorro) y esto es principalmente debido a su capacidad de atender con mas volúmenes de crédito a su clientela y de reforzar entonces la confianza.

Al Amana es por lo tanto una institución rentable, habiendo generado un ROA positivo sobre los cuatro últimos ejercicios, en crecimiento del 2001 al 2003, y en clara disminución en los años 2004 y 2005 (del +11% de 2003 al 6,19% de 2004 al 5,65% de 2005), principalmente debido a la elección estratégica de la institución de reducir los tipos de interés facturados a sus clientes.

La tasa de costos operativos de Almana baja regularmente sobre el periodo, del 32,4% en diciembre de 2001 al 15,05% en diciembre de 2005, por el efecto conjugado de importantes economías de escala (cartera de préstamos aumenta 60% por año en promedio, y a esto ha contribuido el FCM), de un control drástico de los gastos y de una fuerte cultura de reducción de los costes.

Los costos financieros han tenido una incidencia muy baja en la estructura durante los primeros años, debido a las subvenciones disponibles y la

capacidad de negociación de la institución con los bancos y los arrendadores. El ratio de los gastos financieros aumentó sobre los últimos ejercicios (del 0,7% por finales de 2001 a más de 3% en 2005), evolución que debería acentuarse en los años que vienen (fondos más costosos, menos subvenciones disponibles o préstamos a tasas subsidiadas para las instituciones maduras y rentables).

En conclusión, el FCM, con sus préstamos, ha contribuido de forma significativa a alimentar el crecimiento de la cartera de crédito del Banco. El coeficiente depósitos sobre préstamos ha llegado en el 2006 a un promedio de alrededor el 90%.

La capacidad de absorción del riesgo cambiario viene determinada por distintos aspectos (existencia de fondos de garantía, desembolsos en divisa, etc.), pero se considera adecuada en todos los casos. Las IFI analizadas cuentan con buenas políticas de manejo de activos y pasivos, incluyendo políticas y herramientas de manejo del riesgo cambiario que en el caso de Ecuador se ha reducido considerablemente con la dolarización de la economía en 2001.

Todas las entidades cuentan con un grado de sostenibilidad financiera adecuada, en ocasiones excelente (especialmente las IFI directamente beneficiadas por el FCM). Las IFI logran cubrir todos sus costos operativos y financieros con sus ingresos y, como es de esperar según los criterios de asignación de los recursos (véase apartado 2.4 del Capítulo 2), son totalmente autosuficientes e independiente de donaciones o préstamos subsidiados. En suma, se cuenta con garantías institucionales y financieras suficientes para asegurar una base sólida de desarrollo de los programas de microcréditos a medio y largo plazo.





## 6 Desempeño social y económico

# 6

## Desempeño social y económico

Tanto el instrumento FCM como sus operaciones de microcrédito se diseñaron para luchar contra la pobreza. Sin embargo, los únicos indicadores de resultados que se usan para evaluar la eficacia de las operaciones de microcréditos miden casi exclusivamente la rentabilidad de la institución crediticia (IFI) y la calidad de su cartera. No aportan datos directos ni indirectos sobre las condiciones socioeconómicas de sus clientes y si han sufrido alguna mejora o tienen más recursos o capacidades gracias a los servicios prestados por el FCM, es decir, si el FCM ha facilitado un impacto social y económico favorable en su situación inicial de pobreza.

La evaluación del **desempeño social**, que se desarrolla a lo largo de las próximas páginas incluye el análisis de la **capacidad organizativa** de las entidades prestatarias y subprestatarias en el fomento de servicios financieros con el objetivo específico de lucha contra la pobreza. Por otra parte, se analizan los efectos de la intermediación financiera en la población objetivo tanto en términos de **alcance**, en sentido amplio, como en términos de **impacto**, observando cómo la distribución de los recursos del FCM en microcréditos afecta a la **viabilidad** de las microempresas financiadas, a la mejora de las **condiciones de vida** de colectivos vulnerables y a la **ejecución de proyectos de desarrollo social básico**.

Por lo tanto, se valora cómo y en qué medida las instituciones de cada país adaptan sus estrategias (cartera de productos y servicios) a las necesidades de los clientes para conseguir un mayor **alcance** y **profundidad del impacto**, en los colectivos más vulnerables.

### Desempeño social

1. Estructura y cultura organizativa de entidades prestatarias y subprestatarias.
2. Alcance (de primer piso).
  - 2.1. Anchura de alcance.
  - 2.2. Profundidad de alcance.
  - 2.3. Variedad de alcance.
  - 2.4. Cobertura geográfica.
3. Impacto en pobreza (en muestra de clientes finales).
  - 3.1. Económico.
  - 3.2. Humano.
  - 3.3. Sociocultural.
  - 3.4. Político.
  - 3.5. Protección.

Para ello, se presenta una síntesis integrada de los resultados de las entrevistas y encuestas realizadas directamente a los clientes de la muestra en los tres países objeto de esta evaluación (Honduras, Ecuador y Marruecos) compuesta por beneficiarios de los microcréditos del FCM<sup>32</sup>.

Para el análisis, tal y como se explica en la metodología, se seleccionó una muestra de clientes finales (un total de 906 clientes entrevistados, más de 252 en cada país) entre las instituciones financieras receptoras de operaciones de crédito del FCM.

<sup>32</sup> Resultados de información primaria recogida de encuestas y entrevistas a clientes y a instituciones financieras.

Número de encuestas realizadas para la evaluación por país <sup>33</sup>			
	Honduras	Ecuador	Marruecos
Encuestas necesarias	252	252	252
Encuestas aplicadas	316	280	448
Respuestas obtenidas	274	252	380
Porcentaje respuestas	87%	90%	85%
Instituciones de los clientes evaluados	FINSOL FINCA	BANCO PICHINCHA/ CREDIFE BANCO SOLIDARIO	AL AMANA

## 6.1. Desempeño social

### 6.1.1. La estructura y cultura organizativa de las IFI

La pertinencia. Para analizar el desempeño social del FCM valoramos en qué medida el diseño de las operaciones y el comportamiento de las entidades prestatarias se adapta al contexto y la realidad específica de los grupos más vulnerables.

Como ya se ha mencionado, el FCM realiza, previo a cada operación un ejercicio de diagnóstico de las necesidades y características de los clientes de los sectores más vulnerables que se considera claramente insuficiente (véase Capítulo 4). Esta debilidad de la identificación y el diseño de las operaciones del FCM se ve reflejado consecuentemente en los impactos de las mismas. Por otro lado, los criterios de selección de las IFI no siempre se dirigen a la población más pobre, sino que en la mayoría de los casos las instituciones contrapartes del FCM se seleccionan en función de la robustez financiera y no de su capacidad de adaptar su cartera de productos a los clientes objetivo.

Las encuestas en los tres países muestran un **elevado grado de satisfacción** entre los clientes con los créditos, aunque no así con la asistencia técnica. Sin embargo, esta satisfacción no es una señal inequívoca de la pertinencia, dado que los clientes no constituyen necesariamente la población objetivo del FCM tal y como está estipulado en los objetivos

y las prioridades horizontales y sectoriales de la Cooperación Española.

El perfil de los clientes atendidos en los tres países es fundamentalmente pequeños microempresarios (no siempre informales) y comerciantes “de detalle” al por menor.

Indicadores de pertinencia
1. Criterios de selección hacia objetivos y prioridades de CE.
2. Adecuación de Servicios financieros a los clientes más pobres.
3. Variedad y heterogeneidad de productos financieros.
4. Coordinación con otras entidades para la intermediación económica y social.
5. Grado de satisfacción de población objetivo.

Por lo tanto, las entidades prestatarias orientan sólo parcialmente sus productos crediticios a la satisfacción de las necesidades financieras de los clientes más pobres y a la atención de los colectivos vulnerables.

Los resultados de las encuestas muestran que las características (volúmenes, tipos de interés, condiciones) otorgados en los diferentes productos financieros por las IFI no son equiparables a las instituciones de crédito (no reguladas) que trabajan con grupos vulnerables<sup>34</sup>. En otras palabras, sus productos no

<sup>33</sup> Encuestas de la herramienta nº 1 exclusivamente.

<sup>34</sup> OPD (Organizaciones Privadas de Desarrollo, por ejemplo ONG microfinancieras no reguladas) y OPDF (Organizaciones Privadas de Desarrollo Financiero, por ejemplo ONG microfinancieras reguladas).

están exclusivamente adecuados a las necesidades de los más pobres: trabajan con clientes que no son los más pobres si lo comparamos con otras ONG y organizaciones privadas de desarrollo (OPD) en el sector microfinanciero de los tres países.

Los datos revelan que el alcance de las operaciones del FCM colocado en las IFI es limitado en términos relativos, es decir, que alcanza a bastantes clientes pero cuentan con poca representación de los “más pobres”. Sin embargo, la colocación de la cartera del FCM en zonas relativamente menos pobres es importante, ya que efectivamente tienen una buena cobertura. Es necesario seguir revisando y buscando aquellas fórmulas y mecanismos que permitan profundizar el alcance diseñando productos financieros destinados específicamente a los colectivos vulnerables.

Concretamente, en la mayoría de las instituciones evaluadas, los resultados muestran un elevado grado de satisfacción entre los clientes en todos las variables analizadas como es el caso de FIN-SOL y FINCA determinado elevados valores en pertinencia con el grupo de clientes atendidos, que como hemos visto no son los más pobres.

**Criterios para analizar la pertinencia y la eficacia de la estructura y cultura organizativa de las IFI**

- Adecuación de los productos financieros a las necesidades de los microempresarios más pobres y colectivos vulnerables.
- Variedad de productos financieros para colectivos vulnerables.
- Orientación de los criterios de selección hacia las prioridades de Cooperación Española.
- Nivel de satisfacción de la población objetivo.

Los productos de crédito desarrollados por las IFI se han adaptado solamente de forma parcial a las necesidades de los más vulnerables. Las entidades se concentran en microcrédito pero en un rango de clientes cuya pobreza es intermedia o baja.

Las carteras de las IFI analizadas se concentran en la pequeña empresa consolidada y de forma secundaria en grupos solidarios y microcréditos. Sin embargo, se observa que se está desarrollando

paulatinamente una cartera de crédito solidario, producto destinado para clientes con menor capacidad de pago y que no disponen de garantías reales. Este crédito otorga flexibilidad al prestatario, ya que le permite optar por otros créditos temporales o individuales, además el pago puede ser semanal, quincenal o mensual. También las encuestas muestran que ha crecido el número de créditos concedido a cada cliente. Todo ello indica un cierto grado de adaptación a los clientes más pobres.

**6.1.1.1. Cobertura de los servicios y características de productos financieros**

A continuación medimos el alcance y cobertura de los microcréditos clasificándolo en función de una serie de características que nos permiten analizar la adecuación, variedad y heterogeneidad de los servicios financieros para ajustarse a las necesidades de la población objetivo y medir así el desempeño social.

Las herramientas más comúnmente utilizadas de filtro y selección de los clientes para focalizar los programas en la pobreza son los tipos de garantías, los volúmenes mínimos y el número de créditos concedido a cada cliente.

**Tipos de garantías.** Casi todas las instituciones analizadas en los tres países ofrecen modalidades de crédito con garantías solidarias (grupales) que facilitan el acceso y focalización de los microcréditos a la población más pobre. Aunque en principio esto constituye un incentivo de desempeño social, el impacto alcanzado no es lo suficientemente profundo y no consigue concentrar sus programas en los grupos más vulnerables, dado que este tipo de garantías constituyen un instrumento necesario, pero no suficiente y deben acompañarse de otras herramientas de acompañamiento y criterios de selección.

**Tabla 1. Volumen de créditos solidarios**

	Honduras	Ecuador	Marruecos
Modalidad solidaria	51%	39%	33%
Modalidad individual	49%	61%	67%

Entre los clientes de la muestra, se observa un crecimiento paulatino en algunas instituciones de la modalidad de los préstamos solidarios y es posible que se haya desarrollado entre las estrategias de los IFI este incentivo para facilitar el acceso a un rango de población más pobre. Este cambio podría significar un intento de las IFI de mejorar su cobertura entre la población más pobre que, generalmente, por carecer de garantías individuales, se acoge a la modalidad solidaria.

#### 6.1.1.2. Cobertura de los servicios y productos financieros

**Cobertura según número de créditos.** La pertinencia de la estructura organizativa se mide por su disposición a satisfacer las necesidades de un grupo de clientes pobres que demanda flexibilidad en la frecuencia de préstamo, volumen mínimo y de concesión de créditos sucesivos que se garantizan mutuamente para responder a necesidades de volúmenes reducidos y plazos más cortos.

La cobertura según número de préstamos recibidos crece en función de la antigüedad de los clientes. Entre los clientes antiguos, el número promedio de préstamos por cliente es de 6 créditos, mientras que, en los clientes nuevos, el promedio es de 3 préstamos. Esto es un indicador de cobertura con una heterogeneidad limitada, una de las características principales de los microcréditos es su elevada rotación, que es más elevada con poblaciones más vulnerables, y comparativamente a otras instituciones, estos niveles son bajos.

Un mecanismo de control de pago es otorgar préstamos pequeños sucesivos, cuyo monto está determinado por la capacidad de pago del prestatario durante periodos cortos. Así, una vez pagado el primer préstamo, el cliente que no tiene garantías por tratarse de un cliente pobre puede acceder a la opción de sucesivos préstamos mayores, ya que ha aprendido a gerenciar sus inversiones y ha demostrado ser buen pagador. El tamaño máximo del próximo préstamo se determina por el desempeño en los pagos, declinando en una cantidad previamente establecida por cada cuota no pagada a tiempo. Se fija un número máximo de cuotas no pagadas a tiempo que hacen que el beneficiario deje de ser elegible para nuevos préstamos. Este mecanismo

de control de pago es dinámico y se recurre a él porque los pobres no tienen activos que puedan ser utilizados como colateral y es utilizado ampliamente en los tres países.

Así, las instituciones prestamistas ofrecen al cliente la posibilidad de solicitar más de un crédito simultáneamente a pesar de no disponer de más garantías solidarias. De acuerdo con los datos observados, el número de créditos por cliente varía dentro un rango amplio: desde 1 hasta 40 préstamos, con un promedio de 5 préstamos.

La tendencia general es que el volumen promedio de crédito crece con la antigüedad de los clientes. Esto es un síntoma de adaptación a las necesidades de la población más vulnerable. En la clientela nueva, la mayoría de los clientes reciben préstamos promedio de volúmenes iguales o menores a 500 dólares.

**Cobertura según volumen promedio del préstamo.** El volumen es otra de las herramientas de orientación del crédito y de selección de clientes pobres. La capacidad y disponibilidad de endeudamiento entre los grupos más vulnerables es menor, por lo tanto facilitar el acceso a créditos de volúmenes más bajos muestra una disponibilidad para integrarse en mercados más pobres.

De acuerdo con los datos observados en los tres países, el volumen promedio del crédito por cliente varía dentro un rango amplio: desde 8 dólares estadounidenses hasta 35.000 dólares estadounidenses, con una media cercana a 1.200 dólares estadounidenses.

Estos volúmenes crecientes con el tiempo están vinculados con las tecnologías de bancos comunales con ciclos de pago cortos, que mantienen cantidades promedio de créditos bajos, aun cuando se recibe un número elevado de créditos. Esto es una buena referencia de cara a la adaptación a las necesidades de una población más pobre.

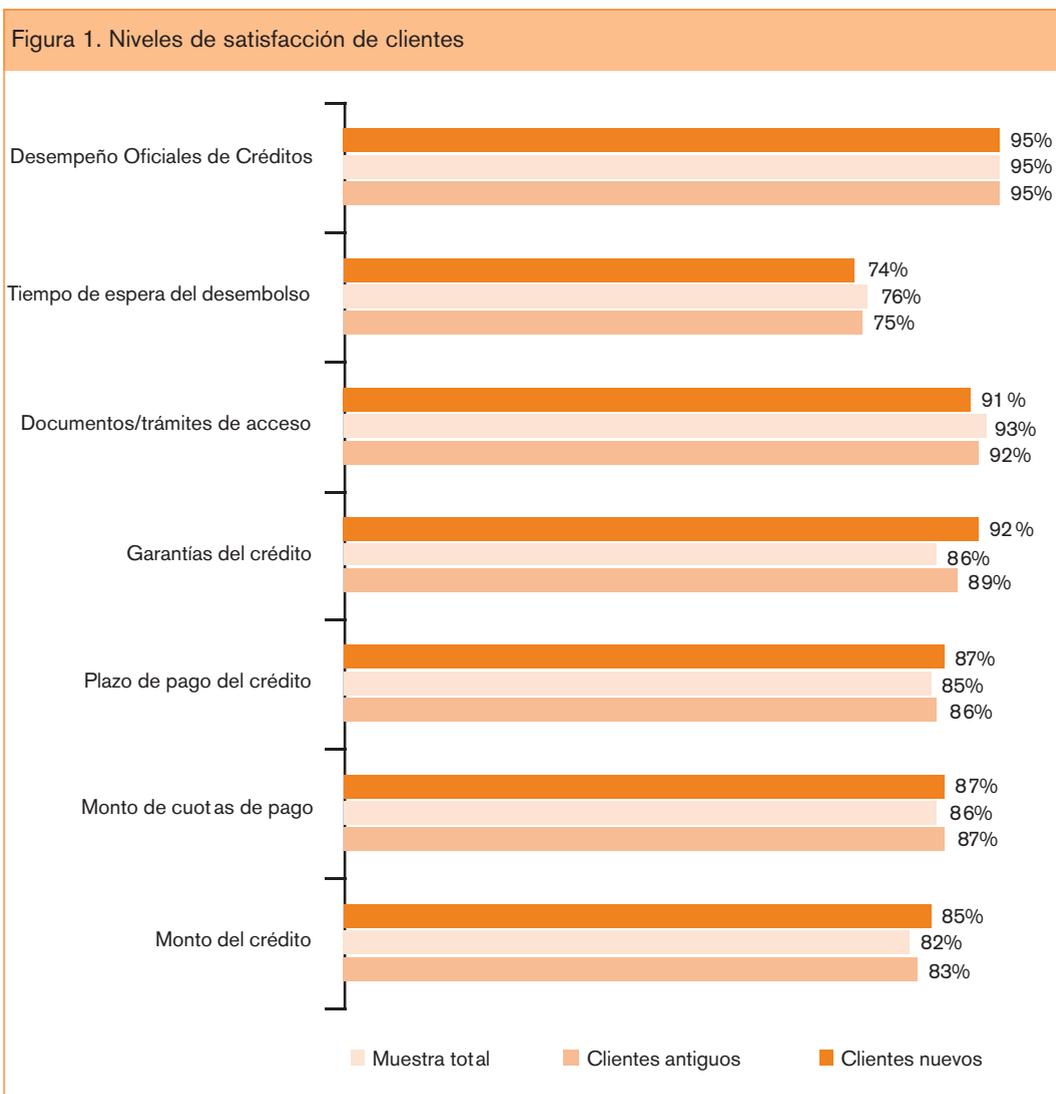
La cartera de las IFI muestra una intención de flexibilizar y adaptarse a las necesidades de sectores más vulnerables concediendo a los clientes nuevos préstamos más reducidos.

Por lo tanto, el volumen mínimo del préstamo no parece que haya aumentado ni disminuido para los clientes nuevos, ya que se concentra en el mismo rango que los clientes antiguos. Esto indica que la profundidad del alcance es también rígida y limitada a un sector: el tipo de población atendida por las IFI, no toma en cuenta los segmentos de la población que por su condición no son atendidos por las instituciones bancarias oficiales. No ofrece, por ejemplo, productos específicos para los pobres, las mujeres, las personas que viven en el sector rural y los analfabetos, entre otros.

### 6.1.1.3. Diagnóstico del nivel de satisfacción de los clientes

El nivel de satisfacción de los clientes es elevado en los tres países y debería ser una muestra pertinente de la capacidad de las IFI de satisfacer con nuevos productos y condiciones de crédito a la población objetivo. Sin embargo, la pertinencia se ve debilitada dado que los clientes entrevistados no son realmente los más pobres.

Las respuestas son positivas dado que la mayoría de los entrevistados tienen una capacidad



y solvencia económica suficiente para hacer frente a las exigencias de las IFI.

Las encuestas a los clientes en los tres países han medido el grado de satisfacción de los prestatarios a través de varias variables: profesionalidad de los oficiales, volúmenes, garantías, plazos y trámites administrativos. Los resultados coinciden en los tres países y muestran un elevado grado de satisfacción entre los clientes en todos las variables analizadas. En principio, esto confiere a la estructura de las IFI evaluadas notables valores de pertinencia con el grupo de clientes atendidos. Sin embargo, conviene subrayar que, como hemos visto, los clientes no constituyen necesariamente la población objetivo del FCM (los más pobres).

### Resumen

Se observa que los clientes ya establecidos son los que perciben un mayor acceso al crédito, y quienes efectivamente tienen la mayor cantidad de crédito, tanto en porcentaje de personas entrevistadas con crédito, como en monto promedio. Entre los no clientes solamente un 25% obtuvo un préstamo durante el último año, a pesar de que ellos manejan negocios parecidos a los de los clientes.

Al analizar las respuestas de las personas sin crédito, resulta que la mayoría de ellos no ha solicitado un crédito porque dice que no le gusta hacerlo (50%), frente al 20% porque hay demasiados requisitos y costos en la obtención de créditos, un 12% por el riesgo y solamente el 12% menciona tener suficientes fondos propios. Al comparar entre los no clientes quienes obtuvieron crédito con los que no accedieron a financiación, podemos observar que **ambos grupos**

son muy parecidos en cuanto al nivel de pobreza. Estos datos indican que los clientes no son necesariamente los más pobres y que la dificultad en el acceso no es un obstáculo, ya que existen reacciones de personas de varias clases sociales y parece que es la **falta de información y de confianza** lo que impide aceptar crédito.

En resumen, la pertinencia de los instrumentos es muy débil y modesta. Se observa un esfuerzo paulatino a lo largo de los últimos años **por adaptar algunos criterios de selección** mediante una adaptación de las características de los servicios financieros a los grupos más vulnerables. Sin embargo, la cartera de servicios financieros para los más pobres esta aún **muy limitada** y es posible ajustar más los instrumentos a las necesidades de los clientes más pobres para conseguir mayor impacto.

En relación a esta debilidad, existen varios factores causantes a nivel de las IFI entrevistadas: a) reducida variedad de asistencia técnica, b) la escasez de diagnósticos de necesidades de los más pobres, c) el limitado esfuerzo en la identificación de poblaciones vulnerables objetivo, y d) la debilidad del procedimiento de seguimiento y monitoreo de los microcréditos y los clientes. Todo ello nos permite deducir que **la pertinencia es limitada**. A pesar de que el grado de satisfacción de los clientes es elevado y se han desplegado servicios para microempresarios, las soluciones no están específicamente diseñadas para llegar a los más pobres e integrar mecanismos de protección para los grupos vulnerables. Tampoco se observa un nivel de desarrollo integral de alianzas con otros actores para alcanzar los grupos vulnerables.

Indicadores de pertinencia de la estructura y cultura organizativa de las IFI	
Indicadores de PERTINENCIA para el desempeño social de las entidades	Valoración del desempeño
1 Orientación de los criterios de selección de entidades subprestatarías hacia los objetivos y las prioridades horizontales y sectoriales de la Cooperación Española.	Focalización de los criterios hacia una población de pobreza intermedia, no la más pobre, ni hacia los grupos vulnerables.
2 Variedad de servicios y productos financieros de las entidades de primer piso para los colectivos vulnerables y priorización de aquellos que mejor se adapten a las necesidades de los clientes finales con menor acceso a recursos.	Limitada variedad o heterogeneidad de productos financieros y escasa variedad de productos de asistencia técnica. No necesariamente responde a las necesidades de los grupos más vulnerables.
3 Coordinación con otras entidades para la intermediación económica y social de productos y servicios complementarios al crédito.	Limitada coordinación con otros actores y escasa articulación de otras herramientas. Excesiva autonomía en las decisiones de políticas para profundizar en el alcance social. Escasa coordinación con otras entidades financieras o no financieras.
4 Satisfacción de la población objetivo en cuanto a productos y términos crediticios.	Alto grado de satisfacción de los clientes atendidos, aunque no se atienden directamente las necesidades de los grupos más vulnerables. La respuesta corresponde a población que no constituye grupos meta vulnerables.
5 Adecuación de los servicios financieros de la entidad subprestataría a las necesidades financieras de los microempresarios y colectivos vulnerables.	Limitada pertinencia de la estructura de los servicios financieros para los grupos vulnerables, aunque sí responde a las necesidades de microempresas consolidadas.

Tabla 2. Indicadores de eficacia de la estructura y cultura organizativa de las IFI	
Indicadores de EFICACIA para el desempeño social de las entidades	Valoración del desempeño
1 Desempeño institucional de las entidades prestatarias en relación al logro de las finalidades del FCM y del objetivo de lucha contra la pobreza de la Cooperación Española.	Las IFI analizadas, en función de los datos obtenidos de la oferta, consiguen un alcance con una amplitud mediana. Desde la perspectiva de la oferta, el número absoluto de hogares o empresas atendidas por las entidades financieras es alto aunque NO siempre el impacto es tomando en cuenta la población meta del programa. Es decir, las IMF lograron solamente parcialmente atender a la población de escasos recursos.
2 Cumplimiento de las entidades prestatarias de las condiciones del acuerdo específico.	Alta. Se cumplen las condiciones del acuerdo.
3 Cultura organizativa orientada hacia la pobreza de las entidades prestatarias y subprestatarías.	La cultura organizativa de las IFI va adaptándose despacio a las necesidades de los más pobres.
4 Sistemas de incentivos de desempeño social de las entidades prestatarias y subprestatarías.	Todas las instituciones disponen de líneas de crédito para las más pobres y algún sistema de incentivos para el desempeño social que no tienen un impacto realmente relevante sobre los indicadores de reducción de pobreza porque no existen sistemas de monitoreo y evaluación de resultados.
5 Sistema de selección de clientes finales.	Los mecanismos de selección de clientes son aceptables para rangos de pobreza intermedios. No existen diagnósticos, estudios o evaluaciones de clientes para seleccionar las necesidades de los más pobres.
6 Sistema de seguimiento de impacto de las entidades prestatarias y subprestatarías.	Inexistente.

### 6.1.2. El alcance del FCM. El perfil socioeconómico de los clientes

Para medir el alcance de una cartera crediticia se aplican dos criterios: 1) La **amplitud del alcance** que mide, desde la perspectiva de la oferta, el número absoluto de hogares o empresas atendidas por las entidades financieras tomando en cuenta la población meta del programa. Es decir, indica hasta qué punto la IFI logró atender a la población de escasos recursos con problemas de acceso a servicios financieros. 2) La **profundidad del alcance** que evalúa el tipo de población atendida por las intermediarias, tomando en cuenta los segmentos de la población que por su condición no son atendidos por las instituciones bancarias oficiales: los

pobres, las mujeres, las personas que viven en el sector rural y los analfabetos, entre otros.

No se pueden establecer comparaciones absolutas entre los tres países analizados, dado que existen otros fondos colocados por el FCM en los países y existen factores que afectan al alcance, por ejemplo, el momento de inicio de la actividad para la colocación de fondos, la profundidad y los costes de operación, los factores institucionales de cada país.

A continuación presentamos, para valorar de forma relativa el impacto, datos sobre la **profundidad del alcance** en términos de género, edad, estado civil, educación media y tamaño del hogar en los tres países de la muestra.

Tabla 3. Diagnóstico SOCIAL de la cobertura			
Alcance	Indicadores		
	Honduras	Ecuador	Marruecos
Cobertura según género (% mujeres)	86%	38%	26%
Cobertura según edad (edad media)	43 años	41 años	42 años
Cobertura estado civil (% casados)	57%	67%	70%
Cobertura educación media años educación	6,4 años	9,7 años	7,8 años
Cobertura del tamaño del hogar (personas)	5,6	5,2	4,5

En cuanto a la **cobertura geográfica**, la gran mayoría de los fondos colocados se canalizan a través de sucursales en **barrios periféricos de las ciudades principales** de los países de la muestra. El alcance geográfico, en términos de equidad en la distribución, es bastante limitado en los tres países ya que los clientes rurales están prácticamente desatendidos y la gran mayoría de los clientes se concentran en las zonas urbanas de las ciudades. Existe una amplitud de la cobertura geográfica reducida, si la comparamos con la concentración de la población objetivo vulnerable, dado que la gran mayoría de los fondos se colocan entre clientes de las grandes ciudades, donde esos costos de gestión administrativa son más reducidos.

Observamos que la **representación de las mujeres varía entre los países pero se ha modificado muy poco en los últimos años** a raíz de las últimas operaciones.

No existen políticas específicas entre los criterios de discreción en la concesión de crédito de las operaciones del FCM, ni existe una focalización específica sobre los grupos de mujeres. La distinción de la antigüedad no muestra grandes diferencias o impactos en los clientes nuevos: la cobertura entre mujeres ha permanecido similar a los niveles anteriores al crédito. El impacto sobre este grupo social es limitado en los tres países.

La cobertura alcanza en cada país a una amplia proporción de mujeres, entre un 26% y un 86%.

Entre la clientela nueva, la cobertura de mujeres continúa siendo la misma sin haber sufrido variaciones considerables en los últimos años y sin mostrar un cambio en el crecimiento significativo a raíz de las últimas operaciones.

En los tres países del estudio, la mayoría de los clientes consultados tiene un nivel máximo

de instrucción de educación escolar primaria. Estos porcentajes no se han modificado en los últimos años y entre los clientes nuevos continúa predominando la educación escolar primaria, de forma que se puede concluir que el impacto es también limitado en estas variables socioeconómicas y la profundidad del alcance a raíz de las operaciones del FCM no ha variado mucho.

#### 6.1.2.1. Cobertura según nivel de pobreza

Tabla 4. Profundidad del alcance			
Pobreza Honduras	Clientes nuevos	Clientes antiguos	Total
Pobreza extrema	22%	16%	19%
Pobres	38%	30%	34%
Personas no pobres	62%	70%	66%
Pobreza Ecuador	Clientes nuevos	Clientes antiguos	Total
Pobreza extrema	25%	17%	23%
Pobres	44%	42%	44%
Personas no pobres	56%	58%	56%
Pobreza Marruecos	Clientes nuevos	Clientes antiguos	Total
Pobreza extrema	32%	19%	26%
Pobres	46%	35%	42%
Personas no pobres	54%	65%	58%
a) Pobreza extrema: ingreso per cápita 1 dólar diario o inferior			
b) Pobres: ingresos diarios 2 dólares			
c) Personas no pobres: ingresos diarios mayores a 2 dólares			

Dichos datos toman como referencia el ingreso per cápita de los clientes en el año 2005<sup>36</sup> y la línea de pobreza extrema corresponde al costo de adquirir una canasta de bienes alimentarios

que permita satisfacer las necesidades mínimas de nutrición, acorde con los hábitos de consumo de la población (urbana, rural y por regiones). Estas líneas son específicas a cada país, pero también son comparables entre países, porque en todos ellos reflejan un igual "nivel de bienestar" asociado a la satisfacción de los requerimientos nutricionales de su población.

<sup>36</sup> El ingreso per cápita calculado considera el ingreso del 2005 a nivel del hogar de las personas prestatarias proveniente de: actividades económicas, alquileres, remesas y otros.

De acuerdo al criterio internacional, que define como línea de pobreza general al ingreso per cápita de 2 dólares diarios y, como línea de pobreza extrema, al ingreso per cápita de 1 dólar diario, la cobertura según nivel de pobreza se concentra mayoritariamente en personas prestatarias que no son pobres.

Tabla 5. Cobertura de CLIENTES pobres atendidos con fondos FCM

Países	Indicador	Clientes nuevos	Clientes antiguos	Diferencia simple	Crecimiento porcentual
Honduras	Personas pobres <sup>37</sup>	38%	30%	8%	27%
	Personas pobres extremas <sup>38</sup>	22%	16%	6%	38%
Ecuador	Personas pobres	43%	39%	4%	9%
	Personas pobres extremas	25%	17%	8%	32%
Marruecos	Personas pobres	46%	35%	11%	24%
	Personas pobres extremas	32%	19%	13%	40%

La amplitud o variedad del alcance: cobertura según actividades económicas

La gran mayoría de los clientes que reciben microcréditos lo destinan al financiamiento de actividades económicas y desempeñan una única actividad por cuenta propia.

La diversificación es escasa dado que menos del 20% de los entrevistados en los tres países realiza simultáneamente varias actividades económicas y, por otro lado, casi todas las

actividades desarrolladas pertenecen al sector servicios.

La gran mayoría (entre el 75% y 90%) concentra su actividad en el sector comercial y la concesión de microcréditos no ha tenido ningún impacto en la heterogeneidad de actividades económicas. Las cifras arrojadas por las encuestas, nos permiten concluir que el FCM no parece haber realizado un esfuerzo de adaptarse a los clientes y ampliar el alcance a otros sectores económicos donde existen perfiles de clientes más pobres.

Variación de actividades desarrolladas con los microcréditos

Comercio	Manufactura	Servicios	Agricultura
trueque/venta al por menor	procesamiento de alimentos	taller mecánico, peluquería, restaurante, kiosco de comida, servicios de limpieza	incluye la producción de alimentos u otros cultivos, ganadería
comercio minorista	producción textil, artesanías, trabajos en cuero		

<sup>37</sup> Según la línea de pobreza general de 2 dólares estadounidenses diarios de ingreso per cápita.

<sup>38</sup> Según la línea de pobreza general de 1 dólar estadounidense diario de ingreso per cápita.

Además, las tablas nos permiten concluir que los microcréditos se concentran en financiación de micronegocios que ya se encuentran en curso, dejando en un segundo plano la creación de nuevos mercados, o nuevos emprendedores o sectores de iniciativas emergentes o incubadoras de microempresariales con proyectos novedosos o incipientes.

### 6.1.2.2. Cobertura según propiedad de bienes

La gran mayoría de los entrevistados, tanto los nuevos como los antiguos, son además propietarios.

Esto indica que su calidad de vida, o nivel de pobreza, no es equiparable a la situación socioeconómica de los grupos más desfavorecidos. Además, si comparamos los clientes antiguos y los nuevos también podemos concluir que el impacto del microcrédito sobre la propiedad no es significativo, ya que eran propietarios antes de recibir microcrédito. Esto es un indicio de que los esfuerzos de las IFI para la identificación de los grupos de clientes más pobres es limitado y que su adaptación o focalización a las necesidades de los grupos más vulnerables es mejorable.

	Honduras	Ecuador	Marruecos
Casas			
No	13,2%	21,2%	23,0%
Sí	86,8%	83,8%	83,0%
¿Era miembro del programa cuando fueron adquiridos?			
No	69,8%	69,0%	71,0%
Sí	30,2%	31,1%	28,0%

La gran mayoría de los clientes de la muestra en los tres países tenía vivienda propia (84%) y más de la mitad terrenos de propiedad (60%); incluso antes de recibir el microcrédito. En los clientes nuevos, dicha tendencia se mantiene sin cambios significativos si se la compara con los clientes antiguos. Se concluye que el impacto es muy limitado.

### 6.1.3. Diagnóstico del impacto de los servicios microfinancieros

La metodología explica las premisas de nuestra evaluación que plantea la estrecha relación positiva que existe entre el acceso a servicios microfinancieros y las oportunidades para el desarrollo

empresarial. A continuación se analiza<sup>39</sup> esta hipótesis en tres diferentes dimensiones:

- La gestión o manejo de la microempresa o unidad productiva.
- Las inversiones realizadas.
- Cambios con respecto a las actividades empresariales desarrolladas a raíz de la concesión del microcrédito.

<sup>39</sup> En esta sección se comparan clientes con no clientes y clientes nuevos con clientes antiguos establecidos.

Indicadores	Honduras	Ecuador	Marruecos
1 Anchura de alcance (número de clientes finales) y no discriminación en el alcance de determinados colectivos sociales.	Moderada	Notable	Notable
2 Profundidad de alcance (pobreza, sexo, grupo étnico, educación, edad, etc.).	Baja	Baja	Baja
3 Cobertura geográfica en áreas rurales.	Muy baja	Muy baja	Baja
4 Efecto en las condiciones de vida de los colectivos vulnerables teniendo en cuenta las dimensiones de pobreza del Plan Director 2005-2008.	Reducida	Reducida	Reducida

### 6.1.3.1. Impactos económicos

La atribución de impactos en la producción de microempresa se basa en la identificación de diferencias significativas entre clientes antiguos y clientes nuevos que desempeñan actividades productivas<sup>40</sup>.

Entre el 76% y el 97% de los clientes destina los recursos del microcrédito al **financiamiento de actividades económicas que generan ingresos**.

La compra de alimentos, vivienda o terrenos o para el gasto familiar, como uso principal del crédito, es una situación minoritaria que no sobrepasa al 23% de los casos.

La mayoría de los clientes destinan el crédito al financiamiento de actividades económicas que generan ingreso frente a alternativas de consumo. Esto garantiza que se cumple el primer eslabón de la ruta de impacto de las operaciones de microcrédito.

Indicador	Honduras	Ecuador	Marruecos
1 ¿Invertió el préstamo en actividad que genera ingresos?			
1.a No	23,3%	11,5%	2,3%
1.b Sí	76,7%	88,5%	97,0%
1.b.1 Comercio	74,7%	80,5%	70,5%
1.b.2 Manufactura	9,1%	5,2%	14,3%
1.b.3 Servicios	11,7%	14,3%	9,8%
1.b.4 Agricultura	4,5%	0%	5,4%

<sup>40</sup> La metodología atribuye impactos según la identificación de diferencias significativas entre clientes antiguos y clientes nuevos que desempeñan actividades productivas.

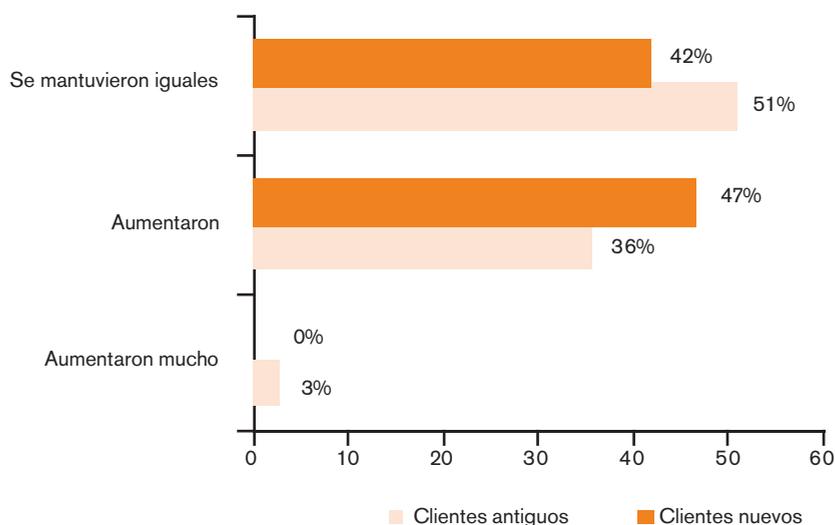
## Profundidad del alcance: el impacto sobre los ingresos

En la metodología se explica que el impacto de los servicios microfinancieros se analiza también a través de los ingresos<sup>41</sup> de los clientes: el “ingreso per cápita del hogar” se utiliza para identificar los niveles de pobreza de los clientes encuestados de acuerdo con la línea de pobreza.

Las encuestas muestran que existe un impacto positivo de los microcréditos sobre los ingresos en los tres países.

- *Impactos del microcrédito sobre beneficio.* Los clientes responden que el impacto sobre beneficios ha sido positivo pero limitado.

Tabla 9. Resumen de principales impactos sobre ingresos (en dólares estadounidenses)



Cantidad expresada en términos de tasas de crecimiento del ingreso de los clientes antiguos comparado con el ingreso de los clientes nuevos.

- *¿Consigue el microcrédito sacar a los clientes de la pobreza?* Este apartado valora el impacto de las operaciones en función de la anchura y profundidad del alcance en la población objetivo. Evalúa el impacto del FCM sobre los

clientes presentando valores de desempeño de las operaciones de las entidades prestadoras en su relación con el logro de las finalidades del FCM y el objetivo de lucha contra la pobreza.

<sup>41</sup> Ingreso anual por ventas de las actividades económicas de la unidad económico-familiar.

	Indicador	Clientes antiguos	Clientes nuevos	Diferencia porcentual*
Honduras	Ingreso anual promedio por ventas de las actividades económicas del hogar	7.009	6.377	10%
	1.a En clientes pobres	1.625	1.595	2%
	1.b En clientes no pobres	9.034	9.126	0%
	Utilidades. Ingreso anual promedio por hogar, descontado gastos	5.184	4.233	22%
Ecuador	Ingreso anual promedio por ventas de las actividades económicas del hogar	18.036	11.352	62%
	1.a En clientes pobres	1.201	1.384	14%
	1.b En clientes no pobres	30.034	19.020	10%
	Utilidades. Ingreso anual promedio por hogar, descontado gastos	5.184	4.233	18,2%
Marruecos	Ingreso anual promedio por ventas de las actividades económicas del hogar	10.735	11.103	2,7%
	1.a En clientes pobres	860	1680	52%
	1.b En clientes no pobres	26.103	12.034	51%
	Utilidades. Ingreso anual promedio por hogar, descontado gastos	8.754	5.976	68,2%

La conclusión más importante es que en los tres países el porcentaje de clientes pobres ha variado. En Honduras se ha mejorado la profundidad del alcance reduciendo el número de clientes que no son pobres en casi un 8%. Tanto en

Marruecos como en Ecuador el incremento (en porcentaje) de clientes pobres atendidos es un 12%. Es decir, que de forma parcial se consigue alcanzar el grupo objetivo: los colectivos más pobres.

Tabla 10. Resultados de ingresos per cápita

	Indicador	Clientes antiguos	Clientes nuevos	Diferencia
Honduras	Clientes no pobres <sup>42</sup>	70%	62%	8%
	Clientes pobres <sup>43</sup>	30%	38%	-8%
Ecuador	Clientes no pobres	44%	32%	12%
	Clientes pobres	56%	68%	-12%
Marruecos	Clientes no pobres	54%	42%	12%
	Clientes pobres	34%	46%	-12%

<sup>42</sup> Ingreso per cápita mayor o igual a 2 dólares diarios.

<sup>43</sup> Ingreso per cápita menor a 2 dólares diarios.

- *Impactos sobre el patrimonio de los clientes.* El patrimonio de los clientes de los tres países se ve afectado por un impacto moderado pero positivo del microcrédito:

- Mayor en clientes del sector comercio o servicios en comparación con clientes del sector productivo.
- Menor entre los clientes más pobres.
- Mayor en clientes que acceden a préstamos promedio de volúmenes más elevados.
- Mayor en clientes que acceden a microcrédito mediante la modalidad de préstamo individual frente al solidario.

Los resultados de las encuestas muestran **impactos positivos** sobre la propiedad y tenencia de patrimonio también entre aquellos clientes que han solicitado de forma continuada microcréditos.

### 6.1.3.2. Impactos sociales

Siguiendo con la metodología desarrollada<sup>44</sup>, la presencia de impactos sociales se produce a través de las siguientes dos situaciones causales:

- Las ganancias generadas en las actividades económicas desempeñadas por los clientes se transfieren a un mayor financiamiento del bienestar de sus hogares. Ello implica que el impacto social se produce como una consecuencia del impacto económico.
- Los servicios de capacitación, asesoría y formación que se ofrecen a los clientes ayudan de forma paralela y complementaria al impacto del microcrédito y por tanto inciden en el logro de impactos sociales. Ello implica que el impacto social, en algunos casos, puede ser debido directamente a los servicios de asistencia técnica, independientemente del impacto económico.

A continuación se presentan los impactos sociales sobre: educación, salud y sobre la seguridad alimentaria.

<sup>44</sup> La atribución de impactos se basará en: a) atribución de diferencias significativas entre clientes antiguos y clientes nuevos, y b) la atribución de impactos basada en el cambio entre la situación ex ante y ex post al acceso al microcrédito, de acuerdo con la memoria del cliente.

- **Impacto del microcrédito en la educación en el hogar de los clientes.** Aislado los demás factores, si comparamos los clientes antes y después del microcrédito, se observa una relación causal positiva del microcrédito sobre gastos en educación.
- **Impacto del microcrédito en la salud en el hogar de los clientes.** De igual forma el microcrédito tiene un impacto positivo superior al 10% en los tres países, sobre los gastos directos en salud.
- **Impacto del microcrédito en la seguridad alimentaria en el hogar de los clientes.** Igualmente se observa que la concesión del microcrédito tiene un efecto positivo sobre un 12% de clientes (antiguos y recientes) que deciden destinar sus ganancias de la actividad económica a fortalecer la seguridad alimentaria de su hogar.
- **Impacto del microcrédito en la mejora de vivienda en el hogar de los clientes.** Se estima que el número de clientes que aumenta sus gastos en vivienda al recibir el microcrédito es de más de un 10% en los tres países.

**Conclusiones:** el impacto indica un **aceptable desempeño social** de las entidades microfinancieras evaluadas sobre sus clientes. Aunque no se trata de los colectivos vulnerables más pobres, si han generado un impacto social positivo sobre familias pobres. Estas cifras muestran un **impacto positivo:** la concesión del microcrédito y las consiguientes mejoras económicas en los negocios de los clientes han canalizado y generado un efecto cascada hacia el mayor financiamiento del bienestar social de los hogares. El efecto sobre las condiciones de vida de los colectivos más desfavorecidos a raíz del microcrédito es **limitado pero positivo** en las áreas que abarcan las dimensiones de pobreza definidas por el Plan Director 2005-2008 de la Cooperación Española, es decir, alimentación, salud, condiciones de vivienda y educación.

El impacto social de los servicios **no financieros complementarios** al microcrédito es **muy limitado** dado que este producto no ha sido desarrollado en toda su amplitud y está **infrautilizado**. Por lo tanto, no hay evidencia de impacto de los productos de asistencia técnica paralelos. En consecuencia, las encuestas y entrevistas demuestran que el impacto social se produce principalmente

como una consecuencia del impacto económico de los servicios microfinancieros y que, por lo tanto, no se aprovecha todo el potencial de lucha contra la pobreza del instrumento.

### 6.1.3.3. Indicadores específicos

Con estos antecedentes, seguidamente se presentan los hallazgos de la investigación en cuanto a los impactos sociales medidos a través de indicadores específicos, en las siguientes cuatro áreas: seguridad alimentaria, mejoras en la salud, mejoras en la educación, mejoras en las condiciones de vivienda.

No hay evidencia de impacto sobre la seguridad alimentaria, medida por el acceso a buena alimentación en los hogares de los clientes que han recibido servicios microfinancieros durante un tiempo prolongado.

- *Impactos en seguridad alimentaria.* Las estadísticas muestran que el crédito tiene un impacto limitado sobre la alimentación en los hogares.

Si se distingue mejora en el nivel de seguridad alimentaria si comparamos según niveles de pobreza de los clientes. Si que aparecen diferencias significativas entre los clientes antiguos y nuevos: entre los clientes antiguos más pobres, el acceso a buena alimentación es más difícil comparado con los clientes nuevos.

Esto sugiere un posible **impacto negativo** vinculado a la carga del préstamo sobre los clientes antiguos que no han logrado salir de las situación de la pobreza. Esto implicaría un deterioro del acceso de sus hogares a una alimentación adecuada. En consecuencia, esto indica que el impacto sobre el acceso a alimentación puede estar limitado a las familias de los clientes menos pobres.

No existe una evidencia generalizable del impacto sobre la **seguridad alimentaria**.

No hay periodos prolongados de hambre (reducción del consumo de alimentos) por falta de ingresos en los hogares de los clientes de microcrédito entrevistados.

No obstante, sí se observa un impacto negativo en clientes mas pobres.

Los resultados del test estadístico demuestran la ausencia de diferencias significativas entre los clientes antiguos y los clientes nuevos, de los indicadores de seguridad alimentaria evaluados<sup>45</sup>.

- *Impactos en educación.* Prácticamente la totalidad de los hogares entrevistados (98%) tienen miembros en edad escolar.

Si que se aprecian resultados comparando los niveles de pobreza entre los clientes. Las diferencias entre los niveles de educación entre clientes nuevos y antiguos son significativas (5%). Por el contrario, en los hogares de clientes antiguos que permanecen en condiciones de pobreza, la asistencia escolar es menor. Esto puede significar un **impacto en la asistencia escolar** (educación) en las familias que no son pobres, lo que significaría un impacto negativo entre los clientes más pobres.

Entre los hogares de los clientes que han recibido crédito, no se aprecian impactos significativos sobre la asistencia escolar, ni sobre el empleo infantil. Sin embargo, comparando los niveles de pobreza sí se observan impactos sobre los hogares de clientes que no son pobres.

También hay muestras en los análisis estadísticos de un **posible impacto negativo sobre el trabajo infantil** derivado del aumento de carga de la deuda de los clientes que no ha logrado salidas de lo pobreza, lo que ha forzado la ayuda de los niños en el trabajo.

El impacto positivo sobre la asistencia escolar y el trabajo infantil es mayor en los hogares de clientes que no son pobres.

El impacto en la educación de adultos es mayor en clientes que acceden a microcrédito mediante modalidades individuales. Como muestra el siguiente cuadro, se identifican correlaciones estadísticamente significativas entre la mayor proporción de adultos por hogar recibiendo estudios y clientes atendidos mediante modalidades de microcrédito. Dichos resultados nos permiten

<sup>45</sup> Prueba Mann-Whitney U.

concluir que sí puede estar produciéndose impacto entre clientes que no son pobres.

- *Impactos en condiciones de vivienda*

Los clientes del microcrédito entrevistados NO han dado señales de un impacto positivo sobre inversiones en mejoras de la vivienda de residencia.

El impacto de los microcréditos sobre el acceso de los hogares a medicamentos para el cuidado de la salud no es muy significativo. Aunque sí se aprecia que los impactos benefician únicamente a los clientes que no son pobres.

- *Impactos en acceso a salud.* No existen evidencias que permitan atribuir impactos positivos de los microcréditos sobre el acceso a servicios médicos y medicamentos.

La estadísticas muestran impactos positivos entre clientes antiguos que no son pobres (con una diferencia de 5% respecto a los clientes nuevos). Por el contrario, si comparamos clientes (nuevos y antiguos) aquellos que no han conseguido salir de la pobreza tienen más limitado el acceso a medicamentos necesarios para el cuidado de la salud (diferencia de -10%). Dichos hallazgos sugieren un posible impacto negativo entre clientes antiguos más pobres.

Los test muestran que no existe una diferencia significativa que atribuya impactos sobre los resultados. Como en las variables de epígrafes anteriores (educación, vivienda) los clientes antiguos que no ha conseguido salir de la pobreza muestran una dificultad mayor para acceder a asistencia médica que en hogares de clientes nuevos que también son pobres (diferencia de -9%).

#### 6.1.3.4. Impactos en empoderamiento de mujeres

Al igual que se supone que el microcrédito es un instrumento útil para aliviar la pobreza en general, también existe en el debate microfinancero la convicción de que las microfinanzas son un instrumento especialmente beneficioso para las necesidades de las mujeres y que fomentan una mayor equidad de género. Los impactos positivos de las microfinanzas se refieren a: a) las necesidades prácticas (incremento de ingresos, mejora de

conocimientos y destrezas), y b) los intereses estratégicos (cambio de actitudes sociales, mejora del estatus de la mujer).

- *Impactos positivos en el empoderamiento de las mujeres dentro de una mayor equidad de género.* Los resultados de las encuestas indican que el acceso de la mujer al microcrédito ha permitido una mayor capacidad en la toma de decisiones sobre la inversión del mismo en su microempresa, que ha permitido incrementar los ingresos y la contribución económica de la mujer al hogar.

De esta manera, no solamente se mejora el bienestar y el estándar de vida de la mujer y su familia, sino que se incrementaría su autovaloración y autoconfianza. Más allá de esos impactos económicos y sociales los resultados indican que el acceso a servicios financieros ha permitido a la mujer un mayor nivel de libertad, autonomía y capacidad de elección.

El análisis de estos impactos tiene en este estudio un carácter anecdótico para el equipo evaluador ya que en ninguna fase del diseño de las operaciones el FCM considera específicamente el enfoque de género como una prioridad. Por lo tanto, cualquier resultado positivo en el impacto no se debe atribuir únicamente a un efecto causal de un programa orientado a este fin. El mérito de estos impactos positivos no puede atribuirse directamente al FCM. De igual manera que varios factores exógenos disipan la causalidad del impacto de los microcréditos en el desarrollo, también sucede lo mismo con este impacto positivo.

En segundo lugar, se observa que los impactos positivos no se realizarán automáticamente. Es difícil atribuir a una única operación del FCM la causalidad exclusiva y directa sobre el empoderamiento de género. Es más bien resultado de un proceso continuado además acompañado de capacitación técnica dirigida a este grupo de clientes, cosa que en el caso del FCM no se ha presentado. Sin embargo, sí muestran los resultados de la encuesta que las mujeres clientes más antiguas, que han recibido financiación durante un tiempo más prolongado, se han beneficiado de un mayor impacto que las clientes más nuevas.

- *Impactos negativos sobre el rol de la mujer dentro de una mayor equidad de género.*

*“Un endeudamiento mayor en la ausencia de un incremento de conocimientos y empoderamiento constituye un mal servicio”* (Chaiken, Women-Poverty List Archive, 10/11/99).

Algunas cifras reflejan una perspectiva negativa de los impactos de las microfinanzas al empoderamiento de las mujeres y a una mayor equidad de género. Esta perspectiva negativa proviene de algunos resultados de las entrevistas cualitativas realizadas en los tres países.

Según éstas, en muchas unidades familiares, el control de las mujeres sobre los préstamos otorgados no se incrementó o sólo se incrementó levemente.

En bastantes casos, los esposos u otros miembros masculinos del hogar controlaron el préstamo y definieron cómo se usaba, quién lo usaba y qué se hacía con las ganancias generadas por él.

En otros casos, en los que el control de las mujeres sobre el préstamo se había incrementado, se observó sin embargo que el control variaba de acuerdo al volumen del préstamo. Cuanto más pequeño era, más control tenían las mujeres. Además, parece que el control estaba relacionado con el tipo de actividad en la que se estaba utilizando el préstamo. En actividades tradicionalmente realizadas por mujeres el control era mayor. La dimensión del control también parece que cambió durante el tiempo, dependiendo del tamaño y la rentabilidad del negocio. Una vez que la microempresa crece y se hace más rentable, los hombres toman el control sobre el negocio.

Otro punto de crítica es el hecho de que la carga de trabajo de las mujeres ha aumentado. Como consecuencia del otorgamiento del crédito, el peso de su rol productivo se ha incrementado sin que su rol reproductivo haya disminuido o sin que los hombres hayan asumido parte de las responsabilidades domésticas y la crianza de los niños. Incluso se han producido efectos adversos con respecto al bienestar y la salud de la mujer.

- *Impactos en el comportamiento de mujeres en la toma de decisiones.* Aquellas mujeres que son clientes desde hace más tiempo alcanzan mayor grado de autonomía y capacidad de toma de decisiones a raíz de la concesión de microcréditos.

Las mujeres que pertenecen al grupo de clientes más antiguos muestran un impacto positivo en su libertad en la toma de decisiones de forma autónoma y por consiguiente en su empoderamiento.

El impacto positivo sobre la capacidad de decisión de las mujeres sobre el uso de los ingresos recae fundamentalmente sobre un grupo de familias que no son pobres y no entre los grupos más vulnerables.

La mayoría de las mujeres, que han recibido microcréditos destinan los ingresos a los gastos que garantizan el bienestar de sus hogares. El destino de los ingresos propios al financiamiento de la actividad económica es menos frecuente.

El comportamiento de las mujeres con relación al destino del préstamo tiene una tendencia altamente similar a la descrita en cuanto a la solicitud de un nuevo crédito.

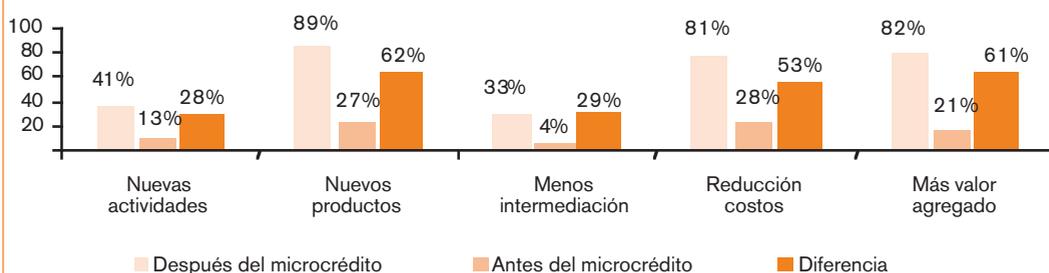
Los resultados muestran impactos positivos en el empoderamiento de las mujeres a través de una mejoría en sus destrezas empresariales en: a) la reducción del coste de inversiones; b) la generación de mayor valor agregado en productos o servicios; c) la eliminación de la intermediación para la compra o venta, y d) la mayor diversificación de fuentes de ingresos.

- *Impactos en destrezas empresariales de mujeres.* Existe un cambio de comportamiento en distintas capacidades empresariales de las clientes más antiguas que ha ocasionado presuntamente el microcrédito. Dichas destrezas se observan con mayor frecuencia después del acceso al microcrédito que antes.

Figura 2. Cambio destrezas empresariales clientas antiguas

Las mujeres han revelado en los talleres y las entrevistas que el microcrédito les ha permitido:

- Reducir la intermediación en la venta de productos o servicios.
- La generación de valor agregado en productos y servicios crece más de 60% con respecto a la situación anterior a la concesión del microcrédito en el 82% de los casos.
- La reducción del costo de inversión mediante compras al por mayor crece en un 53% gracias a la concesión de los microcréditos.
- La diversificación de ingresos iniciando nuevas actividades económicas crece en un 28% en comparación a la situación antes del microcrédito.
- La diversificación de ingresos con nuevos productos o servicios, crece en 62% en comparación con la situación anterior.





# 7 Recomendaciones

# 7 Recomendaciones

El FCM constituye un instrumento clave de la política de Cooperación Española, dirigido a fomentar el desarrollo de los sectores productivos a través de la promoción y el fortalecimiento de la microempresa. Actualmente, es el instrumento financiero con más peso en la AOD bilateral neta y por tanto su relevancia operativa y estratégica es de gran importancia. A raíz de las principales conclusiones de la evaluación, a continuación presentamos recomendaciones en relación a:

1. La obtención de insumos para una futura estrategia en microfinanzas de la Cooperación Española que contribuya en mayor medida a la lucha contra la pobreza, a través no sólo de la promoción microempresarial, sino también a través de la protección de colectivos vulnerables, apuntando posibles objetivos, líneas de actuación e instrumentos complementarios a los que existen actualmente.
2. La capacidad y desempeño institucional del FCM que permita mejorar la eficacia y eficiencia de los recursos técnicos, financieros y humanos, la estructura y cultura organizativas, los sistemas de incentivos y los flujos de decisión e información, así como los procedimientos e instrumentos implicados en cada una de las fases del ciclo de operaciones.
3. Los potenciales mecanismos que contribuyan a aumentar la complementariedad entre actores e instrumentos de la Cooperación Española, para consolidar una actuación microfinanciera integral dentro del ámbito del desarrollo.
4. La puesta en marcha de prácticas, principalmente a través del ámbito de actuación en cooperación técnica, que adaptadas al grado de desarrollo del sector microfinanciero (tanto de la oferta como de la demanda microfinanciera) de los países receptores de recursos del FCM, contribuyan a cubrir sus necesidades y a fortalecer el conjunto del sector.

## 7.1. Estrategia futura en microfinanzas de la Cooperación Española

En el informe se han señalado como puntos débiles de la estrategia del FCM los siguientes:

1. **Importante desequilibrio entre sus instrumentos**, que consiste en una excesiva concentración de esfuerzos en el instrumento financiero frente a una clara infrutilización de la asistencia técnica.
2. El FCM muestra escasos planteamientos estratégicos de cooperación técnica.
3. Ausencia de una estrategia sectorial de desarrollo empresarial de AEI que pueda servir como marco estratégico para las actuaciones en microfinanzas e inexistentes mecanismos de adecuación de la lógica de intervención del FCM a los objetivos de la Cooperación Española.
4. La complementariedad entre el FCM y otras actuaciones de la Cooperación Española es prácticamente inexistente y no cuenta con procedimientos mínimos de coordinación, ni a nivel central ni en las OTC.
5. Importantes debilidades en la coordinación y armonización de los esfuerzos operativos del FCM con otros actores (donantes, Gobierno del país beneficiario, *stakeholders*), así como la difusión y el debate sobre las microfinanzas en general y el instrumento FCM en específico, son todavía limitados.

Con vistas al próximo periodo, la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) está preparando las actividades de elaboración del nuevo Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 que, a parte de mejorar la adecuación de la Cooperación Española a la

nueva arquitectura de la ayuda diseñada en la Declaración de París, deberá profundizar en la lucha contra la pobreza como su objetivo general. Por otro lado, en estos momentos, un grupo de trabajo está realizando la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) para que sea más “moderna y eficaz” y cumpla con criterios de eficacia y rendición de cuentas bajo el trasfondo de una mayor inyección de fondos por parte del Gobierno español.

Por lo tanto, se trata de un momento oportuno y esperanzador para introducir cambios estructurales relevantes para una futura estrategia de microfinanzas de la Cooperación Española, integradas en el futuro Plan Director y en el marco de la nueva estructura institucional y operativa de la AECI y que puedan dar respuesta a las debilidades encontradas en la presente evaluación.

La evaluación observa que el FCM se encuentra en un proceso de reorientación incipiente, aún insuficiente, en algunos aspectos clave de su lógica de intervención, especialmente con respecto a la coherencia con el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.

A continuación presentamos algunas ideas derivadas de las conclusiones del estudio.

1. La primera recomendación se deriva de la principal debilidad estructural de carácter estratégico advertida en las distintas ámbitos de la evaluación. La coherencia de la estrategia de intervención del FCM en el diseño es muy débil y el estudio refleja una falta de claridad estratégica del FCM, en torno a la interpretación de cómo las operaciones de microcrédito pueden responder específicamente a los objetivos de reducción de la pobreza.

El equipo evaluador ha puesto de relieve la escasa presencia en el FCM de los objetivos estratégicos de la AECI, a nivel general, sectorial y geográfico, reflejados en el Plan Director y los DEP. Esa carencia pone en primer plano los instrumentos legales y financieros por encima de los objetivos, lo que, a su vez, incrementa la

sensación de actuaciones aisladas sin una finalidad estratégica clara. La AECI debe desarrollar una estrategia más ambiciosa para el FCM, donde las operaciones de microcrédito respondan a una estrategia integral de microfinanzas en varios niveles, que sea consistente con los objetivos de las estrategias sectoriales de desarrollo del tejido microempresarial, y sobre todo que sirva directamente a las metas del planteamiento estratégico general reflejado en el Plan Director de Cooperación Española, y sea coherente con una estructura renovada y más eficaz de la AECI.

Para ello, en primer lugar debe reflexionar sobre la estructura, más conveniente para el FCM. Hemos visto cómo el FCM sufre obstáculos de carácter administrativo, estratégico y operativo. El FCM fue creado en una época, y bajo unos condicionantes y necesidades que ya no están vigentes. El FCM adolece de excesivas autoridades de control que no ejercen su rol (comités de gestión, unidad de gestión, comités del congreso), lo que conlleva duplicación innecesaria de esfuerzos, saturación de tareas y escaso control de la gestión. Por otra parte, el FCM no se ha integrado adecuadamente en la estructura estratégica y operativa de la AECI, por lo que sus actuaciones se desarrollan con un enfoque algo distante a la filosofía global de la Cooperación Española. Es decir, poco espíritu práctico compatible con el principio de complementariedad, que está en el centro de la política de cooperación para el desarrollo.

2. En principio, el FCM es una herramienta de transferencia de fondos, un medio que se ha convertido en un fin en sí mismo, y un precio que no se cuestiona. La reforma de la AECI sin duda impulsará una gestión basada en resultados, concepto al que el FCM aún no está en condiciones de responder.

3. Por lo tanto, el análisis debe responder a la pregunta de si reforzar, reformar y reorientar el FCM en el marco de una nueva estructura es más costoso que eliminar y diseñar un nuevo instrumento con características más flexibles y propias de la nueva estructura de la AECI y de la situación actual de los microcréditos.

En cualquier caso, la nueva unidad de microcréditos debería tener un anclaje institucional más integrado en la estructura operativa de la AECl para poder mejorar la complementariedad, la eficiencia y la capacidad de crear impactos en la lucha contra la pobreza. Debería ser un instrumento al servicio de otras líneas de trabajo transversales, sectoriales y geográficas de la AECl, dotado con un conjunto de herramientas más versátiles que le permita desplegar y facilitar una heterogénea gama de servicios y productos financieros y técnicos para alcanzar, a diversos niveles y dimensiones de pobreza, personas de bajos recursos, grupos vulnerables, en una escala más masiva, seleccionando instituciones locales polivalentes, adaptables y viables, pero siempre en consonancia con los objetivos del Plan Director y bajo la cooperación y en

sincronía con los demás departamentos de la AECl, cuyas actuaciones se articulan en el marco de los DEP y estrategias sectoriales, en su caso. El diseño de una estrategia de desarrollo empresarial, aún pendiente, debería integrar completamente el instrumento FCM que se subordinaría a unos planteamientos estratégicos más coherentes y complementarios.

Esta visión estrategia pasa también por incluir alianzas con otros actores como: a) sociedad civil y ONG, b) el sector privado financiero, en especial las Cajas de Ahorro. Además, tal y como se recomienda en el epígrafe siguiente, al mismo tiempo la estrategia debe definir claramente cuáles son los impactos cruzados de las microfinanzas en las demás áreas, tales como los grupos vulnerables, sectores sociales y el desarrollo rural, por ejemplo.



El resultado de la evaluación es concluyente al señalar las deficiencias en el diseño estratégico de las operaciones del FCM. Existe unanimidad de opinión entre entrevistados sobre la necesidad de una **visión ampliada de la estrategia del FCM** que trascienda la concesión de microcréditos a una política integral de microfinanzas. En todo caso, una futura estrategia en microfinanzas debe alimentarse de la estrategia de desarrollo empresarial y respetar este marco operativo. Solamente así se podrá superar el actual aislamiento estratégico del FCM con respecto al conjunto de la Cooperación Española.

Para desarrollar una estrategia de operaciones microfinancieras sostenibles a mayor escala y con un buen equilibrio entre alcance y profundidad es preciso que los servicios financieros a los pobres se integran en los tres niveles de los sistemas financieros: micro, meso y macro.

La estrategia debe potenciar y promover sistemas financieros incluyentes capaces de cristalizarse a través de un grupo heterogéneo de actores financieros con capacidades diversas y complementarias, incluyendo un sector **privado dinámico** con la voluntad de adaptarse a las características de los nuevos clientes y trabajar en alianzas con el sector público.

4. El éxito en el desarrollo de sistemas financieros incluyentes radica en las contribuciones de un **amplio abanico de actores** y en su capacidad para trabajar juntos con eficacia. Para ello, debe ampliar sus mecanismos de selección de actores intermedios. Los **mecanismos de selección de instituciones** que ha utilizado el FCM son adecuados para el fin que tácitamente ha venido persiguiendo de rentabilidad financiera. Sin embargo, no consideramos que sea el más coherente con los objetivos de la reducción de la pobreza tal y como están descritos en el Plan Director. El FCM debe buscar también (no son excluyentes) instituciones intermedias más comprometidas con la **reducción de la pobreza** y la creación de sostenibilidad en vez de imponer una visión externa o focalizarse en un grupo social específico.
5. **Alianzas estratégicas.** Para mejorar la eficacia y eficiencia, el FCM debe articular un programa de cooperación técnica acompañando sus operaciones de microcrédito con un diverso grupo de

instituciones financieras y no financieras para responder mejor a las necesidades de los más pobres. Se considera fundamental realizar alianzas con instituciones que dispongan de elevados niveles de credibilidad local y de la capacidad para llegar a un amplio número de clientes, como los bancos comerciales, las cajas rurales, etcétera.

Además, los clientes de grupos vulnerables requieren de mecanismos financieros también adaptables que se ajusten a las condiciones coyunturales existentes, como infraestructura, acceso a los mercados, tecnología de la producción y disponibilidad de información para reducir riesgos. Por lo tanto, una clave para alcanzar mayor profundidad de las operaciones está en la selección de los actores: las instituciones de primer piso que prestan servicios directamente a los clientes.

6. La evaluación (Capítulo 2) revela en detalle un **excesivo aislamiento de las operaciones de microcrédito del FCM** con respecto a otras líneas de trabajo paralelas y compatibles desarrolladas en la Subdirección General de la AECE con las ONG. Los microcréditos constituyen, junto con otras líneas de crédito, fondos rotatorios y fondos de desarrollo, una fuente más de financiamiento para proyectos sectoriales (por ejemplo en agricultura, educación, salud, etc.). Estas líneas de crédito se pueden concentrar en grupos vulnerables de personas específicos con el fin de cambiar un comportamiento o incentivar conductas para reducir la pobreza. Estas acciones pueden y deben ser compatibles con las estrategias del FCM. En este sentido, el FCM debería estar en condiciones de responder a las necesidades de valoración, debate y retroalimentación de otras actuaciones financiadas por la propia AECE.
7. **Criterios de selección.** Construir un mecanismo con unos criterios unificados y uniformes de selección de la población objetivo, con un criterio estandarizado que permita **garantizar un equilibrio entre profundidad y alcance** de forma que la selección de actores intermedios/proveedores financieros dispongan de suficiente capacidad y compromiso institucional para alcanzar ambos objetivos de carácter social antes de comenzar el desarrollo de productos.

Otra recomendación importante para la nueva estrategia consiste en realizar un esfuerzo por evitar una excesiva polarización entre los dos enfoques<sup>46</sup> descritos en el informe que, aunque son complementarios, se plantean en la actualidad equivocadamente como excluyentes y opuestas.

*Enfoque de sistema financiero o minimalista.* Considera que la oferta de servicios financieros es el objetivo principal de las operaciones y de las instituciones de microfinanzas.

*Enfoque de alivio de la pobreza.* Considera los servicios financieros como un medio para alcanzar la reducción de la pobreza e impulsar los procesos sociales.

El FCM debe seguir garantizando la sostenibilidad de la oferta de servicios financieros, pero simultáneamente, de forma compatible con una estrategia de focalización (lucha contra la pobreza), que permita facilitar el acceso de “los sectores más pobres de la población” mediante, entre otras medidas, la aplicación de criterios más estrictos para la selección de beneficiarios.

8. La política estratégica de microfinanzas como parte de la cooperación al desarrollo y la lucha contra la pobreza debe analizar con perspectiva integral las características de la demanda de servicios financieros de los más pobres y de las unidades económicas más pequeñas de la sociedad con el fin de desplegar un abanico diverso de alternativas a las que puedan acceder según el momento del ciclo de vida de sus negocios o las necesidades.
9. Se trata de responder a las necesidades del cliente con una cartera de productos variada en lugar de tener un único producto y una institución sólida especializada que lo provea. El reto para conformar una oferta integral consiste en crear y apoyar instituciones capaces de ofrecer metodologías e instrumentos para analizar las necesidades de los clientes más pobres y su

capacidad de pago, y luego ofrecer un menú variado de servicios financieros.

10. Bajo la Subdirección General de Cooperación Multilateral y Horizontal de la AECI se encuentran dos áreas temáticas de trabajo que, aunque trabajan en la misma dirección y utilizan el instrumento del microcrédito como herramienta, lo hacen de forma aislada y descoordinada: a) el Área de ONG y Subvenciones y Seguimiento de proyectos de ONG subvencionados, y b) el Área de Microcréditos con el Fondo para la Concesión de Microcréditos (FCM). Cada una representa a uno de los enfoques descritos y trabajan sin coordinación. La Subdirección dispone de una importante partida de recursos en ambas líneas, las dos áreas tienen líneas de conceptualización, reflexión y trabajo claramente articuladas y con un bagaje de experiencias acumuladas sumamente valioso, que requieren una mayor interacción y complementariedad para así dar lugar a una estrategia de microfinanzas como motor de desarrollo. En este sentido, las ONGD especializadas en la lucha contra la pobreza a través de las microfinanzas, por un lado, y el FCM como instrumento orientado a los sistemas microfinancieros (enfoque minimalista), por otro, representan dos pilares sólidos para construir enfoques integrales sobre las microfinanzas como parte de la Cooperación Española.

## 7.2. Capacidad y desempeño institucional del FCM

El informe analiza con detalle la estructura institucional y la capacidad de gestión, administrativa y financiera del FCM, mostrando claramente otra de las grandes debilidades del FCM que limitan la eficiencia y eficacia de sus operaciones: insuficiente gestión financiera de los recursos. El resultado del estudio refleja una limitada capacidad y desempeño de la gestión del FCM, determinada por el uso no siempre eficiente que se hace de los recursos del FCM y una combinación ineficiente de recursos financieros, materiales, técnicos y humanos para maximizar los resultados buscados.

El informe señala las siguientes limitaciones:

<sup>46</sup> Véase para más detalle *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española II*, página 164.

1. Existe un **desequilibrio entre los instrumentos técnicos y financieros**: la coherencia y adecuación presupuestaria y la calidad de cooperación técnica son deficientes. Uno de los factores limitantes de la cooperación técnica es el **marco legal poco claro para su ágil aplicación operativa**, debido a la dificultad del marco normativo del FCM para dar una cobertura legal al desplazamiento de recursos hacia la cooperación técnica no reembolsable. Una buena planificación estratégica del FCM debería haber planteado el marco legal en función de los objetivos y recursos necesarios para la cooperación financiera y técnica necesaria y no a la inversa.
2. La **división del trabajo de competencias y responsabilidades dentro de la UM** tiene una débil planificación estratégica para garantizar la

coherencia del FCM. Prácticamente toda la **destreza técnica de la UM está terciarizada** entre asistencia técnica (ya sea interna en la AECl o fuera), a nivel estratégico u operativo. Por lo tanto, parece una **prioridad reforzar el personal en tareas específicas de cooperación técnica**, después de hacer una auditoría de la gestión y los recursos humanos de la unidad de microcrédito.

La recomendación más importante en este sentido pasa por hacer una **auditoría de la gestión interna**, crear un sistema de evaluación y seguimiento<sup>47</sup> adecuados y establecer un sistema adecuado de gestión por resultados que sea coherente con los planteamiento de la reforma de la AECl y, por ende, con las premisas de la Declaración de París.

#### Recomendaciones para una gestión según resultados

Desarrollar indicadores de desempeño para proveedores de servicios de nivel meso que midan el éxito y el impacto a este nivel.

Adaptar los contratos y convenios de las operaciones de crédito con las IFI a incentivos basados en el desempeño con unos objetivos de desempeño acordados (que incluyan estrategias de salida de los cooperantes).

Capacitar al ICO y exigir en los informes financieros regulares indicadores de impacto social. Garantizar que los requisitos de elaboración de informes estén en sintonía con los que necesitan los organismos de gestión y gobierno, otras entidades de financiamiento y los supervisores.

Crear **estrategias de salida** que definan en contratos la duración de la relación desde el comienzo del proyecto, incluyendo un periodo de tiempo para lograr la sostenibilidad financiera. Es importante definir además previamente unas estrategias de abandono de las operaciones que incluya un análisis de viabilidad, estudios de mercado y demanda que se extiendan hasta garantizar la sostenibilidad financiera y autonomía en el tiempo.

Para poner en práctica un sistema de gestión por resultados y/o objetivos se requiere mayor medición y control sobre la marcha de las operaciones,

así como hacer un seguimiento de los créditos y las acciones claves mediante la aplicación de los siguientes instrumentos previamente definidos:

<sup>47</sup> Esta distinción se basa en indicaciones de *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española II*, página 164.

## Componentes recomendados para un sistema de gestión por resultados y/u objetivos

Definir indicadores de eficacia y/o impacto para medir los resultados y/o objetivos logrados (Sociales y de grupos vulnerables y pobreza), son los instrumentos que describen, en términos cuantitativos o cualitativos, el cambio logrado o que se quiere lograr en el tiempo. Pueden ser medidas, índices de rendimiento (aumentos, disminuciones), comparaciones entre cifras o condiciones, hechos, opiniones, etc. Deben ser fruto de un acuerdo mutuo al inicio del proyecto; deben ser mensurables, participativos, sencillos y accesibles y pertinentes. Pueden ser cuantitativos (número de, frecuencia de, % de, tasa de, diferencia con, etc.) o cualitativos (capacidad de, calidad de, nivel de, presencia de, percepción de, etc.).

Establecer líneas de base. Es un punto de referencia que permite medir el cambio en el tiempo, el punto de partida inicial a partir del cual se define un indicador, da el valor inicial para medir el progreso. Debe ser confiable y fácil de obtener. Es necesario recoger los datos de base en la fase de diseño del proyecto para conocer la situación antes de empezar las actividades.

Definir metas. Es el valor de un indicador que se pretende lograr. Corresponde al resultado esperado. Puede haber metas parciales y metas finales dependiendo de las etapas de medición.

Establecer y capacitar a las IFI para crear medios de verificación. Son las formas en que van a medirse los indicadores y son las fuentes de información.

Deben establecerse métodos para medir el impacto social y establecer este impacto como un objetivo clave del FCM; debe incluirse una supervisión continua del impacto social en el sistema de medición del desempeño.

### 7.3. Mecanismos de complementariedad

La evaluación muestra cómo el FCM se utiliza como una herramienta aislada del contexto y que no rinde cuentas en la gestión ni los resultados. La unidad de microcrédito hace uso de las operaciones del FCM exclusivamente como un instrumento de canalización y transferencia de recursos, sin acompañamiento ni referencia adicional, sin programas de apoyo y seguimiento, sin facilitación de apoyo técnico suplementario agregada y sin integración en los objetivos generales de otras direcciones generales. Los resultados del estudio demuestran que esta herramienta tal y como está siendo utilizada de forma aislada, NO es la

más apropiada para maximizar el impacto sobre grupos de alto riesgo ni para reducir la pobreza de grupos vulnerables. Existen otros métodos que resultan más eficientes para el propósito de la transferencia de recursos a los más pobres, como los programas de redes de protección social (*safety nets*) para grupos extremadamente vulnerables.

Existen en la evaluación incluso evidencias de que los grupos más vulnerables entrevistados han visto afectado negativamente su capacidad de acceso a algunos servicios. Se recomienda diseñar programas que canalicen el crédito a grupos vulnerables con acompañamiento complementario de las operaciones de crédito con asistencia técnica para no debilitar la disciplina financiera y para garantizar mayores niveles de profundidad en el alcance.

La complementariedad requiere fundamentalmente de: a) una planificación estratégica adecuada, y b) un plan de comunicación e información interno y externo para difundir las virtudes de las microfinanzas para reducir la pobreza.

### Recomendaciones para la complementariedad

Creación de un sistema de monitoreo y evaluación común y compatible con metas e indicadores compartidos con otras direcciones de la AECl.

Promover el análisis y planificación conjuntas y permanentes de las necesidades del país beneficiario con otros donantes, con la sociedad civil y alineamiento con las políticas y documentos de compromiso de reducción de pobreza nacionales.

Maximizar las posibilidades de intervención conjunta con otras acciones de otras direcciones generales.

Crear un centro de gestión del conocimiento y un sistema de información y comunicación sobre el microcrédito que permita replicar las experiencias, advertir las complementariedades potenciales tanto internamente como externamente.

Crear un grupo de trabajo en el seno de los órganos consultivos de la Cooperación Española en materia de microfinanzas.

Establecer un mecanismo de coordinación y articulación sobre el terreno (OTC) que permita integrar el FCM en las operaciones de la CE y aumentar la coherencia y complementariedad de las operaciones.

## 7.4. Plan de Cooperación Técnica

Hemos descrito en el informe cómo el desequilibrio entre asistencia técnica y financiera genera una falta de eficacia y eficiencia de los recursos. La evaluación advierte de la necesidad de desarrollar un plan de asistencia técnica paralelo a los instrumentos financieros. Este plan de cooperación de asistencia debe integrarse de servicios técnicos de apoyo que incluyan auditores y contables, agencias de evaluación y certificación, redes profesionales, asociaciones, centrales de riesgos, sistemas de pagos y transferencias, proveedores de servicios técnicos y de tecnología de la información y capacitadores para reducir los costes de transacción, ampliar el alcance, fortalecer las capacidad institucionales locales y fomentar la transparencia y competencia, así como la orientación hacia los más pobres entre las instituciones de primer piso.

Una asignatura pendiente del FCM consiste en facilitar un financiamiento flexible de la asistencia técnica para abarcar la investigación y el desarrollo de nuevos productos que

respondan a las necesidades específicas de clientes más pobres y la asistencia técnica para el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones financieras intermedias, permitiendo a los socios introducir unos servicios financieros y unos mecanismos innovadores para la prestación de estos servicios.

Queda muy clara, a lo largo de la evaluación, la debilidad de los servicios de asistencia técnica del FCM y que parte de la asistencia técnica podría y debería poderse ejecutar a través de donaciones: incluyendo diagnósticos de clientes sin acceso, estudios de mercado, análisis de demanda financiera y de otros actores de mercado adecuados que determinen las necesidades específicas de los posibles clientes.

El plan de cooperación técnica debe tener como objetivo fortalecer y garantizar el desarrollo económico del país concentrando los esfuerzos en construir un sistema microfinanciero incluyente que permita el acceso masivo a los más pobres acompañando los instrumentos financieros con instrumentos de asistencia técnica en tres niveles:

### Niveles de intervención del Plan de Asistencia Técnica

1. **Nivel macro.** Fortalecimiento institucional y capacitación técnica profesional de un sector público regulador que reduzca la fragilidad de los sistemas financieros y ofrezca mayor competencia y profesionalización del sector financiero.
2. **Nivel meso.** Fortalecer los sistemas de provisión de servicios financieros paralelos: contabilidad y gestión, monitoreo y evaluación de resultados de las instituciones financieras, los servicios empresariales y las auditorías para garantizar un amplio y continuado acceso por parte de las instituciones financieras intermediarias que atienden a los pobres. Facilitar alianzas estratégicas con el sector privado y redes de proveedores de servicios.
3. **Nivel micro.** Ofrecer a las IFI y a los clientes instrumentos de seguimiento, transferencia de tecnología, gestión, garantías financieras para la reducción de costes y protección de los ahorros de los más pobres.

#### 7.4.1. Acciones en el nivel macro

El FCM puede y debe ofrecer cooperación técnica directamente a las instituciones (nivel macro) del Gobierno. De la misma forma que la AECI ofrece fortalecimiento institucional en otros campos como el fortalecimiento del sector de justicia; el FCM puede servir de apoyo en el fortalecimiento institucional del sector microfinanciero para la estabilización del clima macroeconómico y de política financiera propicia y estable para mantener un sistema financiero incluyente. Existen instituciones clave, como la comisiones nacionales de banca y seguros, las políticas de intermediación bancaria de los bancos centrales y los ministerios de finanzas constituyen actores de un nivel "superior" que también requieren de atención y asistencia técnica para garantizar programas integrales.

#### 7.4.2. Acciones en el nivel intermedio o meso

1. Se considera imprescindible consolidar una red de instituciones de apoyo que ofrezcan servicios paralelos de asistencia técnica, seguimiento, auditoría, regulación contable, evaluación, análisis de riesgos y servicios técnicos y de tecnología de la información para reducir los costos de transacción, aumentando el alcance y la profundidad.
2. El microcrédito exige un diagnóstico social previo. Existen políticas de reducción de la pobreza entre grupos meta vulnerable o de alto

riesgo que contienen instrumentos y herramientas mucho más eficaces que el microcrédito. El microcrédito no es siempre la solución más idónea y deben analizarse las necesidades de los clientes metas para dilucidar su conveniencia.

3. La sostenibilidad exige aplicar criterios de selección y focalización (no solamente criterios de rentabilidad financiera) para garantizar que los intermediarios/proveedores financieros dispongan de suficiente capacidad y compromiso institucional con los grupos meta antes de comenzar el desarrollo de productos.
4. Es imprescindible desarrollar en el FCM una oferta de servicios técnicos que vaya más allá de los instrumentos financieros para el desarrollo de los microcréditos. Diseñar una cartera de productos técnicos: financiación para cubrir la investigación y el desarrollo de nuevos productos y la asistencia técnica para el fortalecimiento de la capacidad, permitiendo introducir servicios financieros nuevos originales y adaptados, así como mecanismos innovadores para la prestación de estos servicios. Este trabajo incluirá estudios de mercado de instituciones financieras u otros actores de mercado adecuados que determinen las necesidades específicas de los posibles clientes.

#### 7.4.3. Acciones en el nivel micro

1. Mejorar la profundidad del alcance depende, entre otras cosas, de que el FCM sea capaz de mejorar la competencia de las

**instituciones financieras de primer nivel** para extender sus servicios financieros a un gran número de personas pobres, especialmente en las zonas rurales. Esto es posible a través de un programa de asistencia técnica estratégico sólido y de unos criterios de selección de intermediarios focalizados a los grupos vulnerables.

Es necesario garantizar la sostenibilidad de las operaciones de crédito con un complemento de fortalecimiento (estudios de mercado, diagnósticos) del sistema financiero en el nivel más bajo (micro). Las operaciones microfinancieras exitosas en la lucha contra la pobreza deben anclarse sobre instituciones de primer piso con conocimientos de primera mano de las necesidades específicas de cada grupo de clientes beneficiarios para responder a los retos de amplitud y profundidad de los grupos de clientes.

2. Se recomienda utilizar criterios claros de selección de instituciones comprometidas con la reducción de la pobreza y la creación de sostenibilidad, en vez de imponer una visión externa regida por criterios estrictamente financieros o focalizados en un grupo social específico. Diseñar operaciones con instituciones financieras intermedias adaptando la financiación a la fase de desarrollo institucional para maximizar su capacidad de profundización y alcance. Hay que diseñar estrategias adaptadas de apoyo en función de las necesidades específicas de los clientes y de las distintas fases de desarrollo.

El informe también subraya la eficaz tarea del FCM en el proceso de selección ex ante con criterios de sostenibilidad de las instituciones financieras. Sin embargo, para profundizar en el alcance consideramos necesario complementar los factores mencionados como la visión, misión, la estrategia, la estructura de gobierno de las IFI, la capacidad de gestión y de recursos humanos, la calidad de los servicios, el alcance, el desempeño financiero y la solidez de la cartera, con aspectos de flexibilidad para adaptar su cartera a productos específicos a los grupos vulnerables.

3. Vinculación del crédito. Las operaciones de crédito deben estar precedidas de un análisis de vinculación. Debe existir una definición

previa de los objetivos del FCM, especialmente un análisis de aquellas operaciones donde las microfinanzas no constituyen un objetivo en sí mismo con el fin de identificar cuáles pueden ser los obstáculos paralelos para ocasionar un limitado impacto del crédito. Existen factores adicionales exógenos e independientes del crédito que hacen prácticamente inaccesible el crédito e inviabile el éxito de las inversiones posibles: infraestructura obsoleta, deficiente tecnología, acceso limitado a los mercados. En estos casos se recomiendan otros servicios financieros o no financieros que resultarían más adecuados. Al no existir unas objetivos y metas claras, el FCM no puede considerar el apoyo de servicios de ahorro o seguros que en ocasiones pueden ser más eficaces que el crédito para algunas poblaciones vulnerables.

4. Una importante recomendación es la creación de un sistema de monitoreo y evaluación con indicadores específicos para evaluar y retroalimentar los objetivos de reducción de pobreza, así como un sistema de financiación y gestión basado en resultados y desempeño en función de esos objetivos. El sistema debe incluir indicadores básicos para realizar un seguimiento del desempeño (alcance general, alcance a los pobres, calidad de la cartera, rentabilidad/sostenibilidad, eficiencia). Este sistema debe de ser extendido entre los intermediarios y clientes para generar la retroalimentación y facilitar el control.

La asistencia técnica debe ir dirigida también a mejorar la eficiencia de las IFI, con programas de capacitación para simplificar procedimientos e introducir nuevas tecnologías, etc., con el fin de reducir los costos a los clientes pobres. El FCM debería perfeccionar y desarrollar sus herramientas e instrumentos estandarizados para las proyecciones financieras y el desarrollo de productos.

El FCM ha tenido un nivel de desembolso alto y debería estar preparado para consolidar una cartera de proyectos asumiendo riesgos cuantificables sobre operaciones con mayor grado de experimentación de procedimientos y metodologías destinadas a los más pobres con instituciones flexibles y con capacidad de adaptarse con

posibilidades de llegar a un gran número de clientes no atendidos.

5. La experiencia del FCM con el BCIE no parece que tenga unos resultados esperanzadores sobre la pobreza y aunque los niveles de desembolso son altos, no se ha podido medir la eficacia y eficiencia de la gestión. El financiamiento a través del BCIE, como institución de segundo piso, debe exigir un análisis financiero y operativo más riguroso de los receptores de fondos, acompañado de un sólido enfoque estratégico, mayor independencia política y crear un sistema de desembolso basado en el desempeño.

### 7.4.4. Estructura

Hemos retomado del apartado anterior algunas acciones recomendadas para fortalecer la política de microfinanciar de la AECl. A continuación, concretamos en un esquema la propuesta de estructura para articular la nueva estrategia de microfinanzas.

Antes que nada hay que subrayar la importancia de los factores exógenos en la estructura. Es decir, la concreción de la reforma de la AECl y sobre todo la estructura descentralizada de ejecución que van a influir de forma determinante.

El Plan Estratégico de Cooperación Técnica debe incluir las siguientes acciones						
Difusión Comunicación	Promoción	Instrumentos financieros	Investigación Sistematización	Asistencia técnica y asesoría legal	Consultoría y asesoramiento	Capacitación profesional y educación





# 8 Anexos



# Anexo. Prescripciones técnicas. Términos de referencia para la evaluación del Fondo de Concesión de Microcréditos para Proyectos de Desarrollo Social Básico en el Exterior (FCM)

## 1. Introducción

La Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación realiza periódicamente evaluaciones de las diferentes actuaciones e instrumentos de la Cooperación Española. De acuerdo con lo establecido en el artículo 19.4 de la Ley 23/1998 de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y en el artículo 10 del Real Decreto 741/2003 de 23 de junio, sobre el Fondo para la Concesión de Microcréditos para proyectos de desarrollo social básico en el exterior, esta Dirección General tiene asignada en el ejercicio de sus competencias la evaluación de las acciones realizadas en el marco de esta normativa en relación al Fondo para la Concesión de Microcréditos para proyectos de desarrollo social básico en el exterior (FCM). Por tanto, conforme a lo establecido en esta regulación, la DGPOLDE ha decidido proceder a realizar una evaluación del FCM por diversas razones que principalmente hacen referencia a su relevancia como instrumento de la Cooperación Española en la lucha contra la pobreza, por su magnitud presupuestaria y su amplia cobertura geográfica.

Desde su puesta en marcha en 1998 con la Ley 23/1998 de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, art. 28.1, y con el desarrollo normativo subsiguiente, particularmente el Real Decreto 741/2003 de 23 de junio, se establece que la finalidad principal del FCM sea "contribuir a la lucha contra

la pobreza en los países en desarrollo, mediante el fomento de los servicios microfinancieros, con el propósito de que la prestación de dichos servicios responda a las necesidades de los sectores económicos y sociales que, o bien no tienen acceso al sistema financiero tradicional, o éste no satisface adecuadamente sus necesidades". Hasta el presente año se han formalizado préstamos por un importe superior a 271 millones de euros y la tendencia es creciente, con un presupuesto para 2005 que asciende a 100 millones de euros, y que si se cumple representaría el 5,95% de la AOD bilateral neta. Por otro lado, los créditos desembolsados por el FCM abarcan un ámbito geográfico amplio y de alta incidencia para las prioridades geográficas de la Cooperación Española. Así, desde que se empiezan a comprometer fondos en 1998, se han realizado operaciones en países de América del Sur, Centroamérica, África, Oriente Medio y Europa Oriental.

En función de lo anterior, y dando cumplimiento a la petición realizada por la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados, en el dictamen en relación con el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, de fecha de 10 de febrero de 2005, de realizar una evaluación del FCM, se realizará una **evaluación de instrumento, intermedia y formativa**, cuyos **objetivos generales** se establecen a continuación:

- a) Conocer la **coherencia del instrumento con el objetivo y prioridad** de la Política Española de Cooperación Internacional **de lucha contra la pobreza**. Se trata de saber si el FCM está adecuadamente diseñado y ejecutado para

cumplir el objetivo de la Cooperación Española en materia de microcréditos, dentro de una actuación de promoción del desarrollo del tejido productivo y de protección de grupos vulnerables, así como dentro de las prioridades horizontales apuntadas en el Plan Director 2005-2008, con referencia especial a la equidad de género.

- b) Conocer la **adecuación** del instrumento a las necesidades y condiciones de los países destinatarios de la Cooperación Española, y su contribución a los diferentes grados de desarrollo del sector microfinanciero de cada país en su objetivo de atender a la población pobre.
- c) Conocer la **eficacia** del instrumento en relación al fomento de servicios microfinancieros que apoyen el desarrollo microempresarial y los efectos que genera en las condiciones de vida de los clientes finales en la reducción de la pobreza.
- d) Conocer la **eficiencia** del instrumento en la gestión y ejecución de los recursos a partir del análisis de los procedimientos y los mecanismos institucionales que permita revelar los factores de éxito y las limitaciones del FCM como herramienta de cooperación, particularmente observando el grado de coordinación entre los gestores y la complementariedad entre el instrumento y otras actuaciones de la Cooperación Española.

Al tratarse el FCM de un instrumento clave de la política de Cooperación Española, específicamente dirigido a fomentar el desarrollo de los sectores productivos a través de la promoción y el fortalecimiento de la microempresa, y al encontrarse la actuación del FCM en pleno desarrollo y en fase de expansión, se esperan obtener **recomendaciones** en relación a:

- a) La obtención de insumos para una futura **estrategia** en microfinanzas de la Cooperación Española que contribuya en mayor medida a la lucha contra la pobreza, a través no sólo de la promoción microempresarial, sino también a través de la protección de colectivos vulnerables, apuntando posibles objetivos, líneas de actuación e instrumentos complementarios a los que existen actualmente.
- b) La **capacidad y desempeño institucional** del FCM que permita mejorar la eficacia y eficiencia de los recursos técnicos, financieros y humanos, la estructura y cultura organizativas, los

sistemas de incentivos y los flujos de decisión e información, así como los **procedimientos e instrumentos** implicados en cada una de las fases del ciclo de operaciones.

- c) Los potenciales mecanismos que contribuyan a aumentar la **complementariedad** entre actores e instrumentos de la Cooperación Española para consolidar una actuación microfinanciera integral dentro del ámbito del desarrollo.
- d) La puesta en marcha de prácticas, principalmente a través del ámbito de actuación en **cooperación técnica**, que adaptadas al grado de desarrollo del sector microfinanciero (tanto de la oferta como de la demanda microfinanciera) de los países receptores de recursos del FCM, contribuyan a cubrir sus necesidades y a fortalecer el conjunto del sector.

## 2. Antecedentes

El FCM se rige por los principios, objetivos y prioridades que establece la Ley 23/1998 de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, donde por primera vez se establece como modalidad de financiación y ejecución bilateral "la concesión de microcréditos y de créditos rotatorios destinados a la mejora de las condiciones de vida de colectivos vulnerables y a la ejecución de proyectos de desarrollo social básico" (artículo 28.1). Unos meses más tarde, se constituye el FCM en el artículo 105 de la Ley 50/1998 de 30 de diciembre, de Medidas fiscales administrativas y del orden social, como un instrumento financiero en virtud del cual el Gobierno puede disponer de los fondos necesarios para otorgar los microcréditos a los que se refiere el artículo 28.1. A partir de entonces, se va definiendo, revisando y actualizando el ámbito de actuación del FCM así como las competencias de su estructura institucional. Hasta que en el año 2003, entra en vigor el Real Decreto 741/2003 de 20 de junio, sobre el Fondo para la Concesión de Microcréditos para proyectos de desarrollo social básico en el exterior para la regulación de las finalidades, los recursos, el destino, los instrumentos de actuación, la estructura institucional y el régimen de funcionamiento del FCM.

La creación del FCM supone un cambio dentro de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) bilateral española ya que se constituye en un instrumento



fundamentalmente reembolsable. Su **finalidad principal** es contribuir a la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo, mediante el fomento de los servicios microfinancieros, con el propósito de que la prestación de dichos servicios responda a las necesidades de los sectores económicos y sociales que, o bien no tienen acceso al sistema financiero tradicional, o éste no satisface adecuadamente sus necesidades. En consonancia con dicha finalidad, el FCM servirá de apoyo al desarrollo del tejido microempresarial de aquellos países. Asimismo, la **finalidad complementaria** del FCM es contribuir, junto con los demás instrumentos de la cooperación al desarrollo contemplados en la Ley 23/1998 de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, a la integración de la acción española de cooperación, respetando los principios, objetivos y prioridades establecidos en la ley.

El FCM cuenta para el cumplimiento de sus fines con **instrumentos financieros y no financieros**. Los instrumentos financieros son préstamos y créditos en cualquiera de sus modalidades. Los instrumentos no financieros atienden los gastos derivados de la evaluación, seguimiento e inspección de las operaciones del FCM, así como los de identificación y de asistencia técnica relativos a la facilitación de servicios a entidades relacionadas con la actividad microfinanciera, con el objeto de apoyar su fortalecimiento institucional, capacitación de los recursos humanos e incremento de su capacidad de gestión.

El **marco normativo** que regula el funcionamiento del FCM es el siguiente:

- Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Artículo 28.1.
- Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social. Artículo 105.
- Real Decreto 741/2003, de 23 de junio, sobre el Fondo para la concesión de microcréditos para proyectos de desarrollo social básico en el exterior.
- Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005. Artículo 56 y anteriores.

De acuerdo con el Real Decreto 741/2003, la **estructura institucional** del FCM es la siguiente:

- Un Comité Ejecutivo que, adscrito a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), se encarga de la administración del FCM y tiene la siguiente composición:
  - Presidente: secretaria de Estado de Cooperación Internacional.
  - Vicepresidente: secretario general de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).
  - Vocales:
    - Director general de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
    - Director general de Cooperación con Iberoamérica de la AECI.
    - Director general de Cooperación con África, Asia y Europa Oriental de la AECI.
    - Director general de Financiación Internacional del Ministerio de Economía y Hacienda.
    - Director general de Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda.
    - Director del Gabinete de la SECI.
    - Subdirectora de Cooperación Multilateral y Horizontal de la AECI.
    - Subdirector general de la Dirección General de Financiación Internacional del Ministerio de Economía y Hacienda.
    - Un representante del ICO designado por su presidente.
  - Un órgano gestor: AECI.
  - Un agente financiero: Instituto de Crédito Oficial (ICO).

El **Comité Ejecutivo** tiene las siguientes funciones:

- Determinar, de acuerdo con los correspondientes Plan Director y Plan Anual vigentes al amparo del artículo 8 de la Ley 23/1998 de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la aplicación de las prioridades geográficas y sectoriales que deberán tenerse en cuenta en la aprobación de propuestas.
- Proponer al Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación la dotación anual que se estime necesaria para financiar las actuaciones del FCM.
- Analizar y aprobar, en su caso, las operaciones que con cargo al FCM proponga la secretaria general de la AECI y decidir, en su caso, sobre la

prestación de asistencias técnicas, incluida la capacitación a microempresas y a las entidades financiadoras de microcrédito de acuerdo con lo previsto en el artículo 3.3. del RD 741/2003.

- Recabar del agente financiero español un análisis de la capacidad y solvencia de la entidad o entidades financieras, así como de las organizaciones internacionales asociadas a las actuaciones del FCM.
- Ordenar a la AECl como órgano gestor del Fondo la adopción de las medidas necesarias para la ejecución de los proyectos y programas aprobados, en la parte que le corresponda.
- Aprobar los planes anuales de evaluación, seguimiento e inspección de las operaciones realizadas.
- Cualquier otra que se requiera para el mejor funcionamiento y agilización de las actuaciones del FCM.

La **AECl como órgano gestor** del FCM tiene atribuidas una serie de funciones que son realizadas por la Subdirección General de Cooperación Multilateral y Horizontal a través de su Unidad de Microcréditos:

- Identificar las actuaciones que deban realizarse con cargo al FCM, labor que ha de realizar en colaboración con la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales.
- Preparar y presentar las oportunas propuestas al Comité Ejecutivo, que deberán definir los componentes financieros y de asistencia técnica de las operaciones, establecer metas y, eventualmente, identificar los sectores económicos y sociales que serían los destinatarios últimos de actuaciones del FCM.
- Suscribir acuerdos relativos a los instrumentos no financieros con las entidades asociadas a las actuaciones del FCM, correspondientes a las actuaciones aprobadas por el Comité Ejecutivo y, en su caso, autorizadas por el Consejo de Ministros, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 7 del RD 731/2003 en relación a las funciones y competencias del ICO.
- Gestionar las actuaciones del FCM aprobadas por el Comité Ejecutivo y, en su caso, autorizadas por el Consejo de Ministros. La citada gestión incluye la ejecución, seguimiento e inspección de las citadas actuaciones.
- Realizar y supervisar los programas de auditoría y asistencia técnica aprobados por el Comité

Ejecutivo, de acuerdo con las modalidades propuestas.

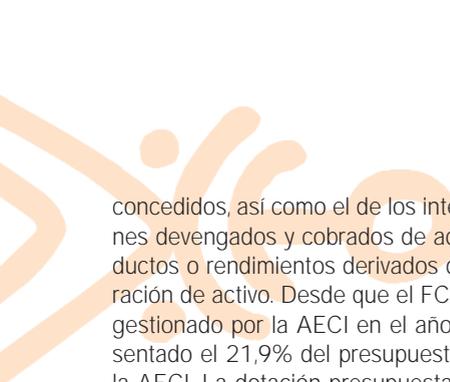
- Realizar el seguimiento e inspección de las operaciones realizadas con cargo al FCM, así como de los programas y proyectos a cuyos fines vayan destinadas.

El **ICO como agente financiero** del FCM tiene asignado:

- Formalizar, atendándose a los acuerdos del Comité Ejecutivo del FCM autorizados por el Consejo de Ministros, y en virtud de convenio firmado con la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, en nombre y representación del Gobierno español y por cuenta del Estado, los contratos referidos a las operaciones de activo que formen parte de las actuaciones del FCM; igualmente, prestará los servicios de instrumentación técnica, contabilidad, caja, control, cobro y recuperación y en general todos los de carácter financiero relativos a las operaciones de activo autorizadas con cargo al FCM, sin perjuicio de las competencias que en materia de control se establecen en el texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, y demás normativa legal vigente.
- Analizar la capacidad y solvencia de la entidad o entidades financieras, así como de las organizaciones internacionales asociadas a las actuaciones del FCM, junto con la instrumentación financiera de las operaciones aprobadas, se darán a conocer al Ministerio de Economía y Hacienda con carácter previo a las sesiones del Comité Ejecutivo.

Además de las citadas instituciones, están también implicados en el FCM la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) de la SECI que tiene asignada la evaluación de las acciones realizadas en el marco del RD 741/2003, y el Consejo de Ministros, que autoriza las operaciones de préstamo previamente aprobadas por el Comité Ejecutivo.

Los recursos para la aplicación del FCM provienen de las dotaciones que a tal efecto establece anualmente la Ley de Presupuestos Generales del Estado en la SECI, a las que se añade el importe de las devoluciones de los préstamos y créditos



concedidos, así como el de los intereses y comisiones devengados y cobrados de aquéllos, y los productos o rendimientos derivados de cualquier operación de activo. Desde que el FCM comenzó a ser gestionado por la AECl en el año 2001, ha representado el 21,9% del presupuesto gestionado por la AECl. La dotación presupuestaria anual al FCM que se recoge en el presupuesto de la SECl ha ido ascendiendo de los 48 millones de euros aprobados en 1998 a los 100 millones de euros de 2005. En todo el periodo, la proporción anual de los desembolsos realizados con cargo al FCM de la AOD bilateral neta ha oscilado entre el 1,12% y el 4,04% siendo el promedio en el periodo del 2,5%.

Todos estos recursos han ido destinados a 21 países principalmente de América Latina aunque su cobertura geográfica está extendiéndose hacia el resto del mundo. Los países receptores de recursos del FCM han sido Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador, Paraguay, Uruguay, Argentina, México, República Dominicana, Panamá, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Honduras y Costa Rica, Egipto, Marruecos, Mozambique, Líbano, Serbia y Montenegro y Albania. El cuadro que aparece a continuación recoge la relación de estos países junto con las entidades prestatarias con las que se han formalizado las operaciones del FCM, la cuantía del préstamo y la proporción de cada una de ellas respecto al total.

### 3. Ámbito de la evaluación

El FCM se evaluará como instrumento de cooperación desde una perspectiva comprensiva que se ocupará de analizar el **diseño**, el **proceso** de ejecución y los sistemas de gestión, así como los **resultados** que produce a través de algunas de sus operaciones. Desde esta perspectiva, el ámbito de esta evaluación comprende tres contenidos de análisis:

- I. *Evaluación de diseño.* Una evaluación de diseño del FCM como instrumento de la Cooperación Española tiene su razón de ser en la necesidad de desarrollar un enfoque estratégico en microfinanzas de lucha contra la pobreza.
- II. *Evaluación del proceso.* Una evaluación del proceso examinará la capacidad y el desempeño

institucional de gestión del FCM. Asimismo, este análisis del proceso de gestión estudiará los actores, criterios, procedimientos e instrumentos, como aspectos clave que influyen en el funcionamiento del FCM.

- III. *Evaluación de resultados.* Una evaluación de resultados pretende conocer, a través del estudio de una muestra de operaciones, en qué medida las actuaciones del FCM están contribuyendo a sus objetivos. Se valorará su inserción en el contexto microfinanciero del país, su contribución al fortalecimiento institucional de las entidades receptoras de recursos del FCM (prestatarias y subprestatarias) y su contribución en la mejora de las condiciones de vida de colectivos vulnerables. Debido a la amplia cobertura del FCM, no se puede realizar una evaluación de resultados de todas las operaciones formalizadas. Por consiguiente, se ha seleccionado una muestra de tres países para realizar este tipo de evaluación:

- Centroamérica: **Honduras.** Se analizará el diseño de la operación del BCIE (institución financiera pública de segundo piso), así como su desempeño institucional y social en relación al FCM, tanto de esta entidad como de una muestra representativa de sus entidades subprestatarias.
- Sudamérica: **Ecuador.** Se analizará el diseño de las operaciones con Banco Pichincha y Banco Solidario, ambas entidades financieras privadas de primer piso, así como el desempeño institucional y social de estos bancos en relación al FCM.
- Resto del mundo: **Marruecos.** Se analizará el diseño de la operación con Al Amana (institución financiera privada de primer piso) y su desempeño institucional y social en relación al FCM.

### 4. Cobertura temática

La evaluación del FCM se trata de una evaluación comprensiva de instrumento que incluye diseño, proceso y resultados, y que abarca las siguientes dimensiones o áreas de análisis. Primero, la **evaluación de diseño** se refiere principalmente a cuatro aspectos: 1) el contexto de la intervención,

Operaciones del FCM por países/regiones (1998-2004)							
Conteniente	País/Región	Nombre y acrónimo de la entidad	Año de aprobación	Importe aprobado (EUR)	Importe desembolsado (EUR)	Importe aprobado por país (EUR)	Proporción del total
África	Egipto	Commercial International Bank, S.A.E. (CIB)	2000	12.020.242	3.005.061	12.020.242	4,4%
	Marruecos	El Amana	2003	6.000.000	6.000.000	6.000.000	2,2%
	Mozambique	Sociedade de crédito de Moçambique, sociedades anónima de responsabilidade Limitada (SOCREMO)	2002	1.000.000	1.000.000	1.000.000	0,4%
	Subtotal África						19.020.242
América	Argentina	Fondo de capital social (FONCAP)	2004	3.000.000	-	3.000.000	1,1%
	Bolivia	Fondo de desarrollo del sistema financiero y de apoyo al sector productivo (FONDESIF-I)	1998	11.884.718	11.884.718	35.904.958	13,2%
		Fondo de desarrollo del sistema financiero y de apoyo al sector productivo (FONDESIF-II)	2001	12.020.240	-		
		Banco solidario S.A. (BancoSol)	2004	4.000.000	-		
		Banco Los Andes ProCredit	2004	4.000.000	4.000.000		
		Fondo financiero privado PRODEM (PRODEM)	2004	4.000.000	4.000.000		
	Centroamérica	Banco centroamericano de integración económica (BCIE-I)		12.020.242	12.020.242	27.045.544	10,0%
		Banco centroamericano de integración económica (BCIE-II)	2001	15.025.302	-		
	Colombia	Instituto de fomento industrial (IFI-I)	2000	13.449.899	13.449.899	40.470.139	14,9%
		Instituto de fomento industrial (IFI-II)	2001	12.020.240	12.020.240		
		Banco de Comercio Exterior de Colombia (BANCÓLDEX)	2003	15.000.000	15.025.302		
	Ecuador	Banco solidario, S.A.	2001	6.010.120	6.010.120	33.616.193	12,4%
		Banco del Pichincha, C.A.	2001	3.606.073	3.606.073		
		Banco Solidario, S.A.	2003	6.000.000	3.000.000		
		Banco del Pichincha, C.A.	2003	10.000.000	10.000.000		
		Banco ProCredit Ecuador	2004	8.000.000	4.000.000		
	Salvador	Banco Multisectorial de Inversiones (BMI)	2000	6.010.121	6.010.121	6.010.121	2,2%
	Iberoamérica	Latin American Challenge Investement Fund, S.A. (LA-CIF)	2000	1.202.024	1.202.024	1.202.024	0,4%
	México	Financiera compartamos S.A. de C.V. SFOL (compartamos)	2004	4.000.000	2.000.000	4.000.000	1,5%
	Panamá	Microserfin, soluciones de microfinanzas (Microserfin)	2001	2.704.554	2.704.554	2.704.554	1,0%
Paraguay	El comercio financiera sociedad anónima emisora de capital abierto (El Comercio)	2002	1.250.000	1.250.000	3.750.000	1,4%	
	Visión sociedad anónima de finanzas de capital abierto (Visión)	2002	2.500.000	2.500.000			

Conteniente	País/Región	Nombre y acrónimo de la entidad	Año de aprobación	Importe aprobado (EUR)	Importe desembolsado (EUR)	Importe aprobado por país (EUR)	Proporción del total
América (cont.)	Perú	Corporación financiera de desarrollo S.A. (COFICE-I)	1998	12.020.242	12.020.242	40.825.809	15,0%
		Banco de la microempresa, S.A. (Mibanco)	2001	3.305.567	3.305.567		
		Corporación financiera de desarrollo S.A. (COFICE-II)	2002	15.000.000	15.000.000		
		Caja municipal de ahorro y crédito de Arequipa (CMAC)	2003	1.000.000	1.000.000		
		Caja municipal de ahorro y crédito de Sullana S.A. (CMAC Sullana)	2004	5.000.000	1.000.000		
		Entidad para el desarrollo de la pequeña y microempresa CREAM Arequipa (EDPYME CREAM Arequipa)	2004	1.500.000	750.000		
		Entidad para el desarrollo de la pequeña y microempresa (EDPYME EDYFICAR)	2004	3.000.000	1.500.000		
	República Dominicana	Programa de promoción y apoyo a la Micro, pequeña y mediana empresa (PROMIPYME)	1998	9.015.182	9.015.182	20.565.182	7,6%
		Banco de Reservas	2003	11.500.000	11.500.000		
	Uruguay	Corporación nacional para el desarrollo (CND)	2002	10.000.000	-	10.000.000	3,7%
<b>Subtotal América</b>						<b>229.094.524</b>	<b>84,3%</b>
Asia	Libano	Banque Libanaise pour le commerce (BLC)	2003	4.000.000	-	4.000.000	1,5%
	<b>Subtotal Asia</b>						<b>4.000.000</b>
Europa	Albania	Albanian Saving and Credit Union (ASC Union)	2004	2.000.000	1.600.000	4.500.000	1,7%
		Fondacioni BESA	2004	2.500.000	1.600.000		
	Serbia y Montenegro	Procredit Bank	2003	5.000.000	5.000.000		
		Procredit Bank	2004	10.000.000	6.000.000		
	<b>Subtotal Europa</b>						
<b>Total operaciones</b>						<b>2.71.614.766</b>	<b>100,0%</b>

2) los objetivos del instrumento, 3) la estrategia de intervención, y 4) el presupuesto. Es decir, se trata de una evaluación que verifica el diagnóstico realizado de las necesidades de servicios y productos microfinancieros de la población meta que justifica la puesta en marcha del FCM, revisa el contexto institucional de la intervención y su evolución en la lucha contra la pobreza<sup>48</sup> y la relevancia del instrumento

empleado (FCM), examina la definición y jerarquía de los objetivos del instrumento, así como las áreas técnica y geográfica de la estrategia de intervención y su complementariedad con otras actuaciones de la Cooperación Española<sup>49</sup> y, por último, analiza la asignación y distribución presupuestaria como elemento base de planificación. En resumen,

<sup>48</sup> El fundamento y objetivo final de la política española de cooperación internacional para el desarrollo es la lucha contra la pobreza. El Plan Director 2005-2008 define pobreza como "aquella situación de carencia de oportunidades, capacidades y opciones para sostener un nivel de vida digno" (19).

<sup>49</sup> El Plan Director 2005-2008 entiende por complementariedad "el carácter sinérgico de estrategia en común y actuación específica que conduce a sumar a través de las diversas intervenciones una política de desarrollo comúnmente compartida. La complementariedad se logra mediante el diálogo sobre los objetivos, la forma de lograrlos y la distribución de responsabilidades" (102).

la evaluación de diseño del FCM incluiría el análisis de las siguientes dimensiones:

1. Contexto
  - 1.1. Necesidades de la población meta
  - 1.2. Contexto institucional
    - 1.2.1. Las microfinanzas como herramienta de lucha contra la pobreza
    - 1.2.2. El FCM como instrumento de la Cooperación Española: marco normativo y operativo
    - 1.2.3. La participación del FCM en la Ayuda Oficial al Desarrollo bilateral neta
2. Objetivos del FCM
  - 2.1. Finalidad principal
  - 2.2. Finalidad complementaria
3. Estrategia de intervención
  - 3.1. Área técnica de intervención: instrumentos financiero y técnico
  - 3.2. Área geográfica de intervención
  - 3.3. Complementariedad del FCM con otros instrumentos de la Cooperación Española
4. Presupuesto
  - 4.1. Asignación presupuestaria
  - 4.2. Distribución presupuestaria

Segundo, la **evaluación del proceso** del FCM se concreta principalmente en dos áreas temáticas: 1) la capacidad y desempeño institucional, y 2) el ciclo de las operaciones del FCM. Por un lado, el objeto de este análisis es conocer la capacidad institucional, así como valorar el desempeño de la gestión en relación a instrumentos, recursos financieros, recursos humanos, estructura y cultura organizativa, flujos de información y decisión, y vinculación con otros agentes de cooperación. Por otro lado, se evalúa el ciclo de las operaciones del FCM que se considera está compuesto por seis fases: identificación, diseño, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación, y cumplimiento/cierre de la operación. En relación a este ciclo se evalúa tanto la agencia, es decir, los actores participantes en el FCM, así como el procedimiento, los criterios y los instrumentos de gestión de cada fase. El esquema de análisis del proceso de gestión del FCM sería el siguiente:

1. Capacidad y desempeño institucional
  - 1.1. Instrumentos
    - 1.1.1. Instrumento financiero
    - 1.1.2. Instrumento técnico
2. Ciclo de las operaciones
  - 2.1. Identificación de las operaciones
    - 2.1.1. Agencia: AECEI/consultoría externa
    - 2.1.2. Instrumento de identificación: informes de prediagnóstico y diagnóstico-país
    - 2.1.3. Procedimiento de identificación
  - 2.2. Diseño de las operaciones
    - 2.2.1. Agencia: AECEI/consultoría externa/entidad prestataria
    - 2.2.2. Instrumento de diseño: acuerdo específico y contrato financiero
    - 2.2.3. Procedimiento de diseño
  - 2.3. Aprobación de las operaciones
    - 2.3.1. Agencia: Comité Ejecutivo
    - 2.3.2. Instrumentos de aprobación: informe de capacidad y solvencia del ICO/reunión de Comité Ejecutivo/autorización del Consejo de Ministros
    - 2.3.3. Procedimiento de aprobación
  - 2.4. Ejecución de las operaciones
    - 2.4.1. Agencia: ICO/AECEI/entidad prestataria
    - 2.4.2. Instrumentos de ejecución: firma de acuerdos y contratos
    - 2.4.3. Procedimiento de ejecución
  - 2.5. Seguimiento y evaluación de las operaciones
    - 2.5.1. Agencia: ICO/AECEI/SECI
    - 2.5.2. Instrumentos: formato de transferencia de información/comités mixtos de seguimiento/estudios de desempeño/evaluaciones
    - 2.5.3. Procedimientos
  - 2.6. Cumplimiento y cierre de las operaciones
    - 2.6.1. Agencia: AECEI/ICO/entidad prestataria
    - 2.6.1. Procedimiento

Tercero, la **evaluación de resultados** del FCM se centra en un análisis de: 1) diseño, así como de 2) desempeño institucional, y de 3) desempeño social de cada una de las operaciones citadas en el ámbito de evaluación de este Pliego de Prescripciones Técnicas. El análisis del diseño de las operaciones abarca una exploración del contexto del sector microfinanciero del país, una revisión de los objetivos y condiciones de las operaciones y un estudio de su complementariedad con otras actuaciones de Cooperación Española e Internacional en el país. Dentro de la valoración del desempeño institucional se tiene en cuenta tanto la misión y la visión institucional en microfinanzas de la entidad prestataria como su desempeño operativo y financiero, y más concretamente, en su relación con los recursos procedentes del FCM. Y, por último, la evaluación del desempeño social incluye el análisis de la capacidad organizativa de una muestra de entidades prestatarias y subprestatarias en el fomento de servicios financieros con el objetivo de lucha contra la pobreza, así como los efectos de la intermediación financiera en la población objetivo tanto en términos de alcance, en sentido amplio, como en términos de impacto, observando cómo la distribución de los recursos del FCM en microcréditos afecta a la viabilidad de las microempresas financiadas, a la mejora de las condiciones de vida de colectivos vulnerables y a la ejecución de proyectos de desarrollo social básico. Las áreas de análisis de la evaluación de resultados son:

1. Diseño de la operación
  - 1.1. Contexto microfinanciero del país
  - 1.3. Objetivos y condiciones de la operación
  - 1.3. Complementariedad con otras actuaciones de Cooperación Española e Internacional
2. Desempeño institucional (de la entidad prestataria)
  - 2.1. Visión y misión institucional en microfinanzas
  - 2.2. Capacidad de gestión en microfinanzas
    - 2.2.1. Desempeño operativo
    - 2.2.2. Desempeño financiero
3. Desempeño social
  - 3.1. Estructura y cultura organizativa (de entidades prestatarias y subprestatarias)
  - 3.2. Alcance (de primer piso)
    - 3.2.1. Anchura de alcance
    - 3.2.2. Profundidad de alcance

- 3.2.3. Variedad de alcance
- 3.2.4. Cobertura geográfica
- 3.3. Impacto en pobreza (en muestra de clientes finales)
  - 3.3.1. Económico
  - 3.3.2. Humano
  - 3.3.3. Sociocultural
  - 3.3.4. Político
  - 3.3.5. Protección

## 5. Criterios de evaluación

La presente evaluación debe considerar los **criterios de evaluación** de la Cooperación Española, valorando su grado de cumplimiento. Dentro de cada nivel de evaluación, será de especial relevancia centrarse en los siguientes criterios y aspectos:

### I. Evaluación de diseño

La evaluación de diseño valora su calidad en función de la coherencia interna y externa, así como la pertinencia del FCM a través del análisis de la relación que existe entre las necesidades contextuales y los objetivos planteados por este instrumento, y la justificación del marco y la estrategia de intervención dentro de la política de la Cooperación Española. Por tanto, los criterios a tener en cuenta son:

#### • Pertinencia:

- Adecuación de las finalidades e instrumentos del FCM a las necesidades de la población meta y al contexto operativo de la política española de Cooperación Internacional (objetivos y prioridades), como instrumento de lucha contra la pobreza.
- Adecuación de la dotación presupuestaria del instrumento a la capacidad institucional del FCM.

#### • Coherencia:

- Coherencia interna. Análisis de la lógica de la intervención: jerarquía y articulación de los objetivos del FCM con las áreas de intervención y la dotación presupuestaria.
- Coherencia externa. Análisis de la compatibilidad de los objetivos y estrategia del FCM

con otras actuaciones de la Cooperación Española.

## II. Evaluación del proceso

La evaluación del proceso analiza la capacidad y desempeño institucional junto con el ciclo de operaciones del FCM. Cada uno de los procedimientos e instrumentos empleados en el sistema de gestión han de adecuarse a la política de Cooperación Española. Asimismo, los componentes de gestión han de influir positivamente en la eficacia y eficiencia del proceso, es decir, en el logro de los objetivos de la Cooperación Española, en general, así como en la consecución de tales objetivos en relación a los recursos que se consumen. Por tanto, en la evaluación del proceso de funcionamiento y gestión del FCM se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

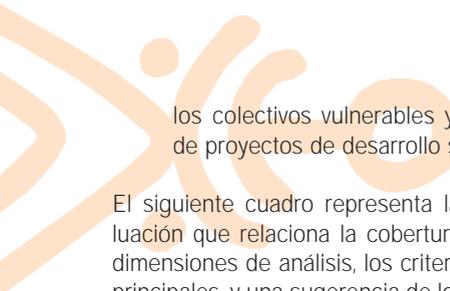
- **Pertinencia.** Adecuación de los criterios, los instrumentos y los procedimientos de gestión, de los actores y áreas geográficas de actuación, así como de los objetivos y condiciones de las operaciones a los objetivos y las prioridades horizontales y sectoriales de la Cooperación Española, y a las condiciones microfinancieras del país.
- **Eficacia.** Contribución de la capacidad de gestión, es decir, de instrumentos, recursos financieros y humanos, estructura y cultura organizativa, flujos de información y decisión de la gestión del FCM, así como de los criterios, instrumentos y procedimientos de cada fase del ciclo de operaciones, a la consecución de las finalidades del FCM y de los objetivos y prioridades de la Cooperación Española.
- **Eficiencia.** Relación entre los componentes del sistema de gestión del FCM, es decir, de la capacidad institucional y el ciclo de operaciones, en el cumplimiento de las finalidades del FCM. Especial énfasis merece el análisis de la complementariedad entre el FCM y otras actuaciones de la Cooperación Española para disminuir costes y aprovechar sinergias.

## III. Evaluación de resultados

La evaluación de resultados trata de analizar la pertinencia del diseño de las operaciones, así como la eficacia y la eficiencia del desempeño

institucional y social de las entidades (prestatarias y subprestatarias) en relación al FCM citadas en el Ámbito de Evaluación de este Pliego de Prescripciones Técnicas.

- **Pertinencia.** Coherencia de los objetivos y condiciones de las operaciones y adecuación de su diseño a las finalidades del FCM, a la política de la Cooperación Española y a las necesidades del sector microfinanciero del país y de los clientes finales.
- **Eficacia.** Grado de cumplimiento del objetivo de la intervención en la población meta. Esto implica valorar:
  - La contribución de la estructura institucional de las entidades prestatarias y subprestatarias a la consecución de las finalidades del FCM, así como al objetivo general de lucha contra la pobreza.
  - La distribución de servicios financieros y la cobertura de los colectivos vulnerables, haciendo hincapié en la medición de la profundidad del alcance.
- **Eficiencia.** Medida del logro de los resultados en relación con los recursos del FCM que se consumen, es decir, medida de la eficiencia operativa y financiera de las entidades prestatarias en relación al FCM:
  - Eficiencia operativa. Análisis de la capacidad organizativa (estructura organizativa, cultura organizativa, sistemas de gestión de información, etc.) de las entidades prestatarias como efecto de la contribución del FCM. Complementariedad de la operación con otras actuaciones en microfinanzas, tanto de cooperación internacional como de ONG. Contribución de lo anterior a la sostenibilidad operativa de las entidades.
  - Eficiencia financiera. Evolución de la eficiencia, rentabilidad, productividad y calidad de la cartera de microfinanzas de las entidades prestatarias seleccionadas desde el inicio de la operación del FCM, así como efecto de la operación en su sostenibilidad financiera.
- **Impacto.** Análisis del efecto de los microcréditos en la viabilidad de las microempresas, la mejora de las condiciones de vida de



los colectivos vulnerables y en la ejecución de proyectos de desarrollo social básico.

El siguiente cuadro representa la matriz de evaluación que relaciona la cobertura temática y sus dimensiones de análisis, los criterios y subcriterios principales, y una sugerencia de los aspectos a tratar por el equipo evaluador para ofrecer sus recomendaciones. Los subcriterios y pautas señaladas no agotan otras posibles dimensiones del análisis que pueden ser indagadas a lo largo de la realización del estudio. Su objetivo es servir como referencia acerca de los contenidos que se han considerado más relevantes y necesarios.

A partir de dicho análisis, el equipo evaluador identificará las principales fortalezas y debilidades del FCM y de su estructura institucional y ofrecerá recomendaciones que sirvan para mejorar la actuación de la Cooperación Española en materia de microfinanzas orientadas principalmente al diseño estratégico, la gestión operativa y el instrumento de cooperación técnica. En esta apreciación se deberán incluir recomendaciones sobre las cuestiones más específicas de cada nivel de evaluación a las que se refiere la matriz de evaluación, así como aquellas recomendaciones que el equipo evaluador considere oportunas para mejorar y complementar el FCM.

## 6. Premisas de la evaluación

La evaluación consiste en un análisis exhaustivo y riguroso de una parte importante de la Cooperación Española en el ámbito de la lucha contra la pobreza y el desarrollo social de los países prioritarios de nuestra cooperación. Por esta razón, el evaluador debe cumplir ciertos requisitos tanto profesionales como éticos, entre los que se destacan:

- **Anonimato y confidencialidad.** La evaluación debe respetar el derecho de las personas a proporcionar información asegurando su anonimato y confidencialidad.
- **Responsabilidad.** Cualquier desacuerdo o diferencia de opinión que pudiera surgir entre los miembros del equipo o entre éstos y los responsables del FCM en relación con las conclusiones o recomendaciones, debe ser mencionada en el informe. Cualquier afirmación debe ser sostenida

por el equipo o dejar constancia del desacuerdo sobre ella.

- **Integridad.** Los evaluadores tendrán la responsabilidad de poner de manifiesto cuestiones no mencionadas específicamente en los Términos de Referencia, si ello fuera necesario para obtener un análisis más completo de la intervención.
- **Independencia.** El equipo evaluador deberá garantizar su independencia de la intervención evaluada, no estando vinculado con su gestión o con cualquier elemento que la compone.
- **Incidencias.** En el supuesto de aparición de problemas durante la realización del trabajo de campo o en cualquier otra fase de la evaluación, éstos deberán ser comunicados inmediatamente a la DGPOLDE. De no ser así, la existencia de dichos problemas en ningún caso podrá ser utilizada para justificar la no obtención de los resultados establecidos por la DGPOLDE en el presente Pliego de Prescripciones Técnicas.
- **Convalidación de la información.** Corresponde al equipo evaluador garantizar la veracidad de la información recopilada para la elaboración de los informes y, en última instancia, será responsable de la información presentada en la evaluación.
- **Informes de evaluación.** La difusión de la información recopilada y del informe final es prerrogativa de la DGPOLDE.
- **Entrega de los informes.** En caso de retraso en la entrega de los informes o en el supuesto en que la calidad de los informes entregados sea manifiestamente inferior a lo pactado con esta Dirección General, serán aplicables las penalizaciones previstas en el Pliego de Cláusulas Administrativas.

En todo caso, la DGPOLDE se reserva el derecho a conducir la evaluación o decidir sobre sus distintos aspectos.

## 7. Metodología y plan de trabajo

La labor de evaluación se realizará en tres fases, con una duración máxima de 24 semanas a partir de la fecha de la firma del contrato:

**Fase I. Estudio de gabinete** (duración estimada: máximo 12 semanas). En esta etapa se procederá a la ejecución de las siguientes tareas correspondientes a cada tipo de evaluación:

Matriz de evaluación del FCM			
Dimensiones de análisis	Criterios	Subcriterios	Pautas para recomendaciones
Evaluación de diseño (diseño del FCM como instrumento de la Cooperación Española)			
<p>1. Contexto</p> <p>1.1. Necesidades de la población meta</p> <p>1.2. Contexto institucional</p> <p>1.2.1. Las microfinanzas como herramienta de lucha contra la pobreza</p> <p>1.2.2. El FCM como instrumento de la Cooperación Española: marco normativo y operativo</p> <p>1.2.3. La participación del FCM en la AOD bilateral neta</p>	<p>Coherencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Claridad en la conceptualización del problema y necesidades de la población meta.</li> <li>• Claridad en la visión de las microfinanzas como herramienta eficaz en la lucha contra la pobreza.</li> <li>• Articulación de marcos normativos y operativos.</li> <li>• Evolución del marco normativo.</li> <li>• Repercusiones del FCM en la AOD bilateral neta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ventajas comparativas del FCM respecto a otros instrumentos de cooperación en la lucha contra la pobreza.</li> <li>• Ventajas y limitaciones de la normativa FCM en la lucha contra la pobreza.</li> </ul>
<p>2. Objetivos del FCM</p> <p>2.1. Finalidad principal</p> <p>2.2. Finalidad complementaria</p>	<p>Pertinencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adecuación entre las finalidades del FCM y los problemas y necesidades identificados.</li> <li>• Adecuación de las finalidades del FCM con los objetivos de la Cooperación Española en materia de microcréditos.</li> <li>• Adecuación de la lógica del FCM con las prioridades horizontales y sectoriales de la Cooperación Española.</li> <li>• Calidad de la definición de los objetivos del FCM.</li> <li>• Jerarquización de los objetivos del FCM.</li> <li>• Compatibilidad entre los objetivos del FCM con el enfoque.</li> <li>• Claridad en la identificación de la población meta.</li> <li>• Coherencia interna y externa del enfoque del FCM.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Insumos para la definición de objetivos claros sobre la actuación del FCM para cubrir las necesidades financieras, facilitar la integración productiva y fomentar la cohesión social de las capas desfavorecidas con un enfoque más completo en la lucha contra la pobreza.</li> </ul>
	<p>Coherencia</p>		

Dimensiones de análisis	Criterios	Subcriterios	Pautas para recomendaciones
<p>3. Estrategia de intervención</p> <p>3.1. Área técnica de intervención: Instrumentos financiero y técnico</p> <p>3.2. Área geográfica de intervención</p> <p>3.3. Complementariedad entre el FCM y otras actuaciones de la Cooperación Española</p>	<p>Pertinencia</p> <p>Coherencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adecuación de los instrumentos del FCM con los objetivos de la Cooperación Española.</li> <li>• Adecuación del área geográfica de actuación al grado de desarrollo del sector microfinanciero dentro de los países prioritarios para la Cooperación Española.</li> <li>• Integración de un enfoque de género dentro de la estrategia de intervención.</li> <li>• Claridad y coherencia estratégica del FCM dentro de una actuación de promoción del desarrollo del tejido productivo y de protección de grupos vulnerables (prioridades sectoriales de la Cooperación Española).</li> <li>• Equilibrio entre operaciones financieras y operaciones de cooperación técnica.</li> <li>• Complementariedad entre la estrategia del FCM y otras actuaciones de la Cooperación Española.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pautas para mejorar la estrategia de intervención del FCM y diseñar cambios institucionales que permitan mejorar la integración de las prioridades horizontales y sectoriales de la Cooperación Española en el instrumento.</li> <li>• Líneas de actuación que equilibren los instrumentos financieros y los instrumentos de cooperación técnica del FCM.</li> <li>• Técnicas de promoción de nuevos instrumentos complementarios al crédito, y de mecanismos de ejecución de tales instrumentos que se adecuen al grado de desarrollo del sector microfinanciero de los países de intervención.</li> <li>• Mecanismos institucionales que permitan la integración del FCM dentro de estrategias sectoriales de promoción microempresarial así como de protección de colectivos vulnerables.</li> <li>• Modos que fomenten la complementariedad del FCM con otros actores e instrumentos de la Cooperación Española.</li> </ul>
<p>4. Presupuesto del FCM</p> <p>4.1. Asignación presupuestaria</p> <p>4.2. Distribución presupuestaria</p>	<p>Pertinencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adecuación del presupuesto al diseño de la intervención.</li> <li>• Equilibrio de la distribución presupuestaria actual entre sus instrumentos de actuación.</li> <li>• Equilibrio entre dotación presupuestaria y capacidad institucional.</li> <li>• Adecuación de la dotación presupuestaria del FCM al presupuesto de la SECI y del uso del capital e intereses devengados de las operaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Distribución técnica y geográfica de la asignación presupuestaria.</li> <li>• Viabilidad presupuestaria del instrumento.</li> </ul>

Dimensiones de análisis	Criterios	Subcriterios	Pautas para recomendaciones
	Evaluación del proceso (sistema de gestión del FCM)		
<p>1. Capacidad y desempeño institucional</p> <p>1.1. Instrumentos.</p> <p>1.1.1. Instrumento financiero</p> <p>1.1.2. Instrumento técnico</p> <p>1.2. Recursos humanos</p> <p>1.2.1. Destreza técnica</p> <p>1.2.2. Formación</p> <p>1.2.3. Destreza tercerizada</p> <p>1.3. Capacidad organizativa</p> <p>1.3.1. Estructura organizativa</p> <p>1.3.2. Cultura organizativa</p> <p>1.3.3. Flujos de información</p> <p>1.3.4. Puntos y flujos de decisión</p> <p>1.3.5. Vinculación con otros actores en microfinanzas</p>	<p>Eficacia</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultura organizativa orientada a la pobreza.</li> <li>• Sistemas de incentivos de desempeño social.</li> <li>• Coherencia operativa en la división de competencias y responsabilidades.</li> <li>• Especialización de los recursos humanos en el ámbito de la cooperación al desarrollo y las microfinanzas.</li> <li>• Compromiso en formación en microfinanzas y en el desarrollo profesional del personal implicado en el FCM.</li> <li>• Grado de desarrollo y puesta en marcha de los instrumentos financieros y técnicos.</li> <li>• Vinculación con otras agencias de cooperación en materia de microfinanzas, así como asesoramiento y coordinación con otras instancias públicas y privadas como Banco de España, CECA, universidades, cooperación descentralizada, etc. para fortalecer la cooperación técnica.</li> </ul> <p>Eficiencia</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultura de apertura, flexibilidad, aprendizaje, intercambio intelectual y responsabilidad compartida.</li> <li>• Equilibrio entre recursos financieros y recursos humanos.</li> <li>• Adecuada carga de trabajo de los técnicos (en sede y en terreno).</li> <li>• Destreza técnica del órgano gestor con conocimiento local para la ejecución de cada fase del ciclo de las operaciones.</li> <li>• Suficiencia de personal técnico especializado.</li> <li>• Coordinación operativa entre los técnicos en sede y terreno, y entre los técnicos en terreno y las OTC.</li> <li>• Flujos de información que faciliten el intercambio de conocimientos de las condiciones microfinancieras y sociales locales.</li> <li>• Capacidad de decisión e influencia del órgano gestor en cada una de las fases del ciclo de operaciones.</li> <li>• Coordinación operativa y colaboración entre los actores gestores del FCM y otros departamentos de la AECl.</li> </ul>	<p>Mejora de la eficacia y eficiencia de la gestión respondiendo a las siguientes cuestiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cómo complementar las operaciones de crédito con la incorporación de otros instrumentos financieros y no financieros que minimicen distorsiones y sean eficaces en el logro de las prioridades de la Cooperación Española.</li> <li>• Cómo implantar una cultura organizativa en los actores implicados en la gestión del FCM orientada hacia la lucha contra la pobreza.</li> <li>• Cómo cubrir las necesidades de gestión, incorporando perfiles profesionales y ofreciendo formación para mejorar la destreza técnica del personal que permitan superar las dificultades operativas de gestión.</li> <li>• Cómo incorporar mecanismos de coordinación entre los actores gestores del FCM, y de colaboración interdepartamental dentro de la AECl, con otros actores de la Cooperación Española, con otras agencias de cooperación en microfinanzas, y con otras instancias públicas y privadas, con el fin de aumentar la participación y aprovechar capacidades.</li> <li>• Cómo mejorar el intercambio de información entre los gestores del FCM, así como entre éstos y las entidades prestatarias.</li> </ul>	



Dimensiones de análisis	Criterios	Subcriterios	Pautas para recomendaciones
<p>Evaluación de resultados (diseño y desempeño de las operaciones seleccionadas)</p> <p>1. Diseño de la operación</p> <p>1.1. Contexto del sector microfinanciero del país</p> <p>1.2. Objetivos y condiciones de la operación</p> <p>1.3. Complementariedad con otras actuaciones de Cooperación para el desarrollo</p>	<p>Pertinencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coherencia del diseño de la operación y adecuación a las necesidades microfinancieras locales (oferta y demanda).</li> <li>• Adecuación del diseño de la operación a la política pública del país en microfinanzas.</li> <li>• Adecuación del diseño de las operaciones a la política (objetivos, prioridades y estrategia-país) de la Cooperación Española.</li> <li>• Compatibilidad de la operación con otras actuaciones de la Cooperación Española e Internacional y con actuaciones de ONG en microfinanzas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cómo aprovechar las ventajas comparativas del FCM y de la Cooperación Española en los países de actuación.</li> <li>• Formas de repartir la concesionalidad de las operaciones entre entidades prestatarias, entidades subprestatarias y clientes finales.</li> <li>• Mecanismos para aumentar la complementariedad de la operación en el país tanto a nivel de actores como de instrumentos de la Cooperación Española.</li> </ul>
<p>2. Desempeño institucional (de las entidades prestatarias)</p> <p>2.1. Visión y misión institucional en microfinanzas</p> <p>2.2. Capacidad de gestión en microfinanzas</p> <p>2.2.1. Desempeño operativo</p> <p>2.2.2. Desempeño financiero</p>	<p>Eficiencia</p>	<p>Eficiencia operativa de la entidad prestataria:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad de planificación y operativa.</li> <li>• Calidad de la gestión en microfinanzas: proceso de selección de prestatarios, aprobación de préstamos, sistema de seguimiento, sistema de información gerencial de entidades prestatarias y del reporte de información a los gestores del FCM.</li> <li>• Complementariedad con otras actuaciones de la Cooperación Española.</li> <li>• Coordinación con otras agencias de cooperación, redes microfinancieras, ONG de reconocida solvencia en microfinanzas y entre las propias entidades del país receptoras del FCM.</li> <li>• Satisfacción de las entidades en la asistencia recibida a través de la cooperación técnica del FCM.</li> <li>• Capacidad de absorción de asistencia técnica de la entidad y transferencia a clientes finales.</li> <li>• Impacto del FCM en la eficiencia operativa de la entidad.</li> <li>• Sostenibilidad operativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modos de hacer frente a las debilidades de las entidades prestatarias y subprestatarias en el fomento de servicios financieros para los microempresarios y las capas social y económicamente más desfavorecidas.</li> <li>• Modos de mejorar la eficiencia de los sistemas financieros del país evaluado a través de instrumentos oportunos de la Cooperación Española.</li> <li>• Mecanismos de coordinación con otros actores de cooperación internacional y entre las entidades receptoras de recursos del FCM en el país.</li> <li>• Mecanismos de cobertura del riesgo cambiario.</li> </ul>

Dimensiones de análisis	Criterios	Subcriterios	Pautas para recomendaciones
<p>3. Desempeño social de las entidades prestatarias y cultura organizativa (entidades prestatarias y subprestatarias)</p> <p>3.1. Alcance (entidades subprestatarias)</p> <p>3.2.1. Anchura de alcance</p> <p>3.2.2. Profundidad de alcance</p> <p>3.2.3. Variedad de alcance</p> <p>3.2.4. Cobertura geográfica</p> <p>3.3. Impacto en pobreza (muestra de clientes finales)</p> <p>3.3.1. Económico</p> <p>3.3.2. Humano</p> <p>3.3.3. Sociocultural</p> <p>3.3.4. Político</p> <p>3.3.5. Protección</p>	<p>Eficiencia financiera de la entidad prestataria:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evolución de los indicadores de desempeño financiero (rentabilidad, eficiencia, productividad, calidad de la cartera) en relación al negocio microfinanciero.</li> <li>• Evolución de la situación patrimonial desde el inicio de la operación del FCM.</li> <li>• Eficiencia en la colocación y desembolso de los recursos del FCM (cuantía, destino, frecuencia, etcétera).</li> <li>• Efecto de la operación en la captación de ahorro de la entidad prestataria.</li> <li>• Diversificación de las fuentes de financiación de la entidad.</li> <li>• Reestructuración de las condiciones de pasivo de la entidad a partir de la obtención de recursos del FCM.</li> <li>• Capacidad de absorción del riesgo cambiario de la entidad.</li> <li>• Impacto del FCM en la eficiencia financiera de la entidad.</li> <li>• Sostenibilidad financiera.</li> </ul>	<p>Eficacia</p>	<p>Sistemas de incentivos que apoyen el desempeño social de las entidades que utilizan los recursos del FCM.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismos que dentro del marco de la Cooperación Española contribuyan a aumentar la profundidad de alcance de las entidades, diversificar sus productos y servicios financieros para microempresarios y colectivos vulnerables, y mejorar el impacto en la situación de pobreza de los clientes finales.</li> </ul>
		<p>Desempeño institucional de las entidades prestatarias en relación al logro de las finalidades del FCM y del objetivo de lucha contra la pobreza de la Cooperación Española.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumplimiento de las entidades prestatarias de las condiciones del acuerdo específico.</li> <li>• Cultura organizativa orientada hacia la pobreza de las entidades prestatarias y subprestatarias.</li> <li>• Sistemas de incentivos de desempeño social de las entidades prestatarias y subprestatarias.</li> <li>• Sistema de selección de clientes finales.</li> <li>• Sistema de seguimiento de impacto de las entidades prestatarias y subprestatarias.</li> <li>• Orientación de los criterios de selección de entidades subprestatarias hacia los objetivos y las prioridades horizontales y sectoriales de la Cooperación Española.</li> </ul>	

Dimensiones de análisis	Criterios	Subcriterios	Pautas para recomendaciones
	<p>Impacto</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adecuación de los servicios financieros de la entidad subprestataria a las necesidades financieras de los microempresarios y colectivos vulnerables.</li> <li>• Integración de un enfoque de género en los criterios de selección de clientes finales.</li> <li>• Anchura de alcance (número de clientes finales) y no discriminación en el alcance de determinados colectivos sociales.</li> <li>• Profundidad de alcance (pobreza, sexo, grupo étnico, educación, edad, etcétera).</li> <li>• Variedad de servicios y productos financieros de las entidades de primer piso para los colectivos vulnerables y priorización de aquellos que mejor se adapten a las necesidades de los clientes finales con menor acceso a recursos.</li> <li>• Cobertura geográfica en áreas rurales.</li> <li>• Coordinación con otras entidades para la intermediación económica y social de productos y servicios complementarios al crédito.</li> <li>• Satisfacción de la población objetivo en cuanto a productos y términos crediticios.</li> <li>• Efecto en las condiciones de vida de los colectivos vulnerables teniendo en cuenta las dimensiones de pobreza del Plan Director 2005-2008.</li> <li>• Efecto en la microempresa. Viabilidad de la actividad económica en la que se invierte el microcrédito.</li> <li>• Efectos en la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres a través de los microcréditos.</li> </ul>	

## A) Evaluación de diseño y de proceso:

- Examen de la documentación disponible en relación al diseño, funcionamiento y gestión del FCM (un listado con la documentación completa será entregado al equipo evaluador al inicio de esta evaluación, misma que estará disponible para su consulta).
- Diseño de las herramientas metodológicas para la recogida, procesamiento y análisis de la información que garanticen la fiabilidad de las fuentes y el rigor del procesamiento y análisis.
- Identificación de los informantes clave de la evaluación que incluirá al personal de las instituciones implicadas en el FCM: Comité Ejecutivo, ICO, AECl (principalmente los técnicos en sede y en terreno de la Unidad de Microfinanzas y OTC), y consultoría externa, así como otros informantes que el equipo evaluador considere relevantes para la evaluación.
- Realización de entrevistas.
- Solicitud y examen de información adicional.
- Redacción y entrega del informe preliminar de la evaluación de diseño y de proceso.

## B) Evaluación de resultados:

- Examen de la documentación relativa a las operaciones objeto de evaluación, que incluye: informes prediagnóstico-país y diagnóstico-país, acuerdos específicos, contratos financieros, informes de seguimiento del ICO y de la AECl, actas de los Comités Mixtos de Seguimiento, y eventuales estudios de desempeño y evaluaciones que se han realizado de tales operaciones (consultar epígrafe "Documentación" de estos Términos de Referencia).
- Examen de estudios previos sobre las entidades prestatarias objeto de evaluación.
- Diseño de las herramientas metodológicas para la recogida (diseño de la muestra, entrevistas y cuestionarios), procesamiento y análisis de la información que garanticen la fiabilidad de las fuentes y el rigor del procesamiento y análisis. Para seleccionar la zona de investigación y una muestra representativa de sucursales se tendrán en cuenta los siguientes criterios: a) la representatividad de la zona para la Cooperación Española, el FCM, la entidad prestataria y las entidades subprestatarias; b) el interés de la Cooperación Española, el FCM, la entidad prestataria

y subprestatarias de continuar ofreciendo servicios microfinancieros en la zona, y c) la antigüedad de la sucursal que garantice la suficiente presencia de clientes antiguos y nuevos receptores de recursos del FCM.

- Diseño de los indicadores para el análisis del desempeño institucional y social de las operaciones. En la definición de los indicadores de alcance se deberán considerar al menos las dimensiones de anchura, profundidad, variedad de alcance, y cobertura geográfica. En la evaluación de impacto, el evaluador deberá definir indicadores claros que midan el impacto en la pobreza de los clientes finales desde un punto de vista multidisciplinar tal y como establece el Plan Director 2005-2008<sup>50</sup>; y el análisis de impacto reflejará cómo el microcrédito afecta a cada dimensión tanto a nivel de microempresa como de vivienda, si procede a cada dimensión.
- Identificación de informantes clave locales, que incluirán al menos a: los técnicos del FCM en el país, las OTC, el personal de las entidades prestatarias y subprestatarias y la población meta<sup>51</sup> (clientes antiguos y nuevos y no clientes). Asimismo, el evaluador seleccionará a otros informantes del país que considere relevantes como agencias de cooperación que operen en microfinanzas, asociaciones y redes microfinancieras, ONG de solvencia reconocida en el país, instituciones microfinancieras, expertos en microfinanzas, autoridades del sector, etcétera.
- Examen de información primaria que se solicitará a las entidades prestatarias, entidades subprestatarias.
- Redacción y entrega del Documento de Diseño de la Evaluación de Resultados, que deberá incluir todas las herramientas metodológicas e indicadores para el levantamiento y análisis de la información.

<sup>50</sup> "La pobreza tiene un carácter multidimensional y denota la exclusión de las personas de un nivel de vida adecuado. Las dimensiones de la pobreza abarcan distintos aspectos de la capacidad humana: económicas (renta, medios de vida, trabajo digno), humanas (salud y educación), políticas (derechos, poder, voz), socioculturales (estatus, dignidad) y protección (inseguridad, riesgo, vulnerabilidad). Además, la integración de la perspectiva de género es esencial para poder reducir la pobreza en todas sus dimensiones, y el mantenimiento del equilibrio de los recursos naturales es fundamental para que la reducción de la pobreza sea duradera" (19).

<sup>51</sup> El equipo evaluador podrá solicitar a la AECl información de la base de datos de su Sistema de Seguimiento del FCM para tener una primera aproximación sobre algunas variables del microcrédito como destino geográfico, destino económico, tamaño, sexo del cliente final, etcétera.

**Fase II. Trabajo de campo** (duración estimada: máximo 8 semanas):

- Obligatoriedad de presencia en terreno de al menos dos de los tres expertos principales del equipo, un mínimo de diez días en cada país.
- Realización de entrevistas a los informantes clave del país y solicitud de información adicional a las entidades prestatarias y subprestatarias.
- Dentro del análisis de desempeño social se evaluará el alcance e impacto de las entidades de primer piso seleccionadas<sup>52</sup> utilizando la información disponible en los expedientes bancarios y en los sistemas de seguimiento de desempeño social de las entidades de primer piso. Se deberán utilizar las herramientas metodológicas diseñadas para la recogida de información directamente de los clientes finales de la muestra representativa de sucursales previamente seleccionada.
- Realización de un mínimo representativo de encuestas para el análisis del desempeño social, que permitan proporcional una perspectiva regional de donde operan las entidades prestatarias.
- Análisis de resultados.
- Redacción y entrega del Informe preliminar de la Evaluación de Resultados, que incluirá una memoria de las actividades realizadas en el trabajo de campo.

**Fase III. Elaboración y Presentación del Informe final** (duración estimada: cuatro semanas).

Se procederá a la redacción del informe final que integrará la Evaluación de los tres niveles de análisis, es decir, diseño, proceso y resultados. Deberá atenderse a las recomendaciones del apartado "Estructura del informe" y sus principales conclusiones deberán ser debatidas con todas las partes involucradas y seguir los criterios establecidos en el apartado "Premisas de la evaluación".

Finalizada la entrega del informe final, el equipo evaluador participará en las actividades de presentación y devolución de resultados.

En todo caso, el equipo mantendrá su independencia de criterio y no deberá acordar los términos del

informe con personas ajenas al mismo. Durante la celebración de las entrevistas, los evaluadores podrán optar, si lo desean, por no ser acompañados por personas ajenas al equipo evaluador. Se recomienda la utilización de la Metodología de Evaluación de la Cooperación Española.

## 8. Equipo evaluador

El equipo evaluador responsable de este estudio deberá estar compuesto por un mínimo de tres expertos/as, cuya disponibilidad se deberá explicitar en la oferta.

- 1 experto/a en desarrollo y microfinanzas. Deberá contar con diez años de experiencia en gestión y evaluación de cooperación para el desarrollo y cinco años de experiencia en actuaciones microfinancieras. Actuará como director/a del equipo.
- 1 experto/a en microfinanzas. Deberá tener cinco años de experiencia en microfinanzas y se valorará su experiencia en actuaciones sociales de cooperación para el desarrollo.
- 1 experto/a en evaluación, de preferencia del sector de cooperación para el desarrollo. Deberá tener cinco años de experiencia en evaluación, valorándose además su experiencia en microfinanzas.

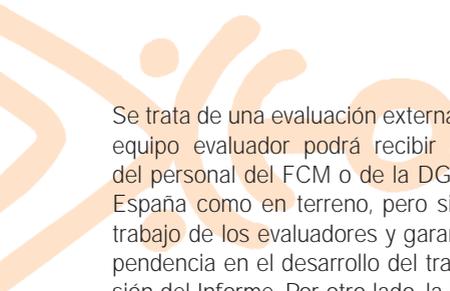
Además, se valorará la presencia en el equipo evaluador tanto de expertos locales en su gabinete central, como en la realización de los trabajos complementarios y especialmente en los relacionados con la evaluación de resultados.

El equipo deberá asegurar la capacidad de analizar todos los aspectos que incluye la cobertura temática del presente Pliego de Prescripciones Técnicas, tanto técnica como operativa.

El director del equipo actuará en todo momento como interlocutor y representante ante la DGPOLDE, y ostentará la acreditación facilitada por esta Dirección a la hora de contactar con los responsables e implicados en el Fondo.

Cualquier cambio en la constitución del equipo evaluador deberá ser previamente notificada a la DGPOLDE.

<sup>52</sup> Definida por la DGPEPD teniendo en consideración la opinión de los técnicos de la AECl en sede y en terreno.



Se trata de una evaluación externa. Sin embargo, el equipo evaluador podrá recibir acompañamiento del personal del FCM o de la DGPOLDE tanto en España como en terreno, pero sin interferir en el trabajo de los evaluadores y garantizando su independencia en el desarrollo del trabajo y en la emisión del Informe. Por otro lado, la DGPOLDE coordinará y supervisará al equipo evaluador. Asimismo, la DGPOLDE aprobará y calificará la labor del adjudicatario del contrato y certificará los trabajos para la autorización del pago.

## 9. Estructura y presentación de los informes de evaluación

Los informes preliminares de la evaluación deberán tener un máximo de 50 páginas y seguir la estructura que se acuerde con la DGPOLDE.

De acuerdo con la metodología recomendada, es conveniente que el Informe Final de la Evaluación se estructure siguiendo el esquema adoptado en anteriores evaluaciones por la DGPOLDE. La estructura definitiva se acordará en la fase de preparación del Informe.

- Portada
- Introducción
  - Antecedentes, objetivo y enfoque metodológico
  - Objetivo de la evaluación
  - Estructura de la documentación presentada
  - Metodología empleada en la evaluación
  - Condicionantes y límites del estudio realizado
  - Presentación del equipo de trabajo
  - Descripción de los trabajos ejecutados
- Descripción de las intervenciones realizadas
  - Concepción inicial
  - Descripción detallada de su evolución
- Metodología
- Criterios de evaluación
- Conclusiones y enseñanzas obtenidas (priorizadas, estructuradas y claras)
- Recomendaciones
- Anexos

El Informe Final de Evaluación no excederá las 70 páginas. Éste irá acompañado de un resumen ejecutivo, de un máximo 10 páginas.

Junto al resumen ejecutivo se contemplarán las tablas de valoración del cumplimiento de los objetivos de la ayuda y de valoración del desempeño del instrumento contenidas en la metodología antes recomendada. Asimismo, se deberá presentar una ficha-resumen de la evaluación siguiendo el formato establecido por el CAD de la OCDE para el inventario de evaluaciones de esta institución.

Tras su presentación en formato electrónico, y una vez aprobado, el equipo entregará cinco copias en papel de la versión definitiva del Informe Final, encuadradas en formato Din-A4, así como cinco CD con el documento en formato electrónico.

## 10. Autoría y publicación

Los miembros del equipo evaluador y, en su caso, la empresa consultora, delegarán todo derecho de autor en la SECI, que, si lo considera conveniente, podrá proceder a la publicación del Informe Final, en cuyo caso los evaluadores o la empresa consultora serán citados como autores del texto.

Como mecanismo adicional de difusión de las conclusiones, la SECI podrá solicitar al coordinador del equipo evaluador y a alguno de sus miembros que presenten los resultados y las enseñanzas obtenidas en sesiones de trabajo con personal de la Cooperación Española.

## 11. Calendario de la evaluación

- **Inicio:** marzo 2006.
- **Entrega del Informe Preliminar de la Evaluación:** doce semanas a partir del inicio del trabajo.
- **Entrega del Informe Final de la Evaluación:** veinticuatro semanas a partir del inicio del trabajo.
- **Actividades de devolución de resultados:** posterior a la entrega informe final, se establecerá.

## 12. Presentación de la propuesta técnica

Además de la documentación requerida para acreditar la solvencia técnica establecida en el Pliego de Cláusulas Administrativas, se deberá aportar una propuesta metodológica para el desarrollo de los elementos del presente Pliego de Prescripciones Técnicas, que deberá incluir un cronograma con los plazos previstos para la realización de los trabajos. Una vez adjudicado el contrato, se revisará la propuesta técnica con la DGPOLDE. Las modificaciones en la propuesta adjudicada deberán ser notificadas y autorizadas por la DGPOLDE.

Madrid, 17 de marzo de 2006

## Documentación

- **Marco normativo del FCM:**
  - Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
  - Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social.
  - Real Decreto 741/2003, de 23 de junio, sobre el Fondo para la concesión de microcréditos para proyectos de desarrollo social básico en el exterior.
  - Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005. Artículo 56 y anteriores.
  - Normativa derogada del FCM.
- **Documentación de la SECI:**
  - Metodología de evaluación de la Cooperación Española (1998).
  - Metodología de evaluación de la Cooperación Española II (2001).
  - Planes Directores de la Cooperación Española 2001-2004 y 2005-2008.
  - Seguimientos PACI, 1998-2005.
  - Documentos de estrategia-país, 1998-2005.
- **Documentación de la AECI:**
  - Memorias AEI, 1998-2005.
- AEI y BCIE. *Sostenibilidad, alcance e impacto de los servicios microfinancieros. Estudios de caso de Nicaragua*. Programa de Microcrédito España/BCIE. Fundación de Apoyo a la Microempresa (FAMA) y Fundación José Nieborowski (FJN) (diciembre 2004), M. Deugd, I. Villalobos, L. Clercx, F. Kruijssen.
- AEI. *Análisis de desempeño de mi banco*. Informe final (febrero 2005), J. M. Garayzabal, J. Londoño y J. Peña.
- *Evaluación ex-post del Programa de Microcréditos Hispano-Peruano*. Informe final para AEI-COFIDE (agosto 2004), J. Nunura Chully y J. Portocarrero Maisch.
- **Documentación de la consultoría externa** (Asistencia Técnica Especializada/CMA).
- **Documentación del ICO.**
- **Documentación de las entidades prestatarias.**
- **Documentación complementaria recomendada:**
  - CGAP, "Principios claves de las Microfinanzas", [www.cgap.org](http://www.cgap.org)
  - Mayoux, L. (2002): "Microfinance and women's empowerment: rethinking 'best practice'", *Development Bulletin*, 57, febrero: 76-80.
  - Morduch, J. (1999): "The Microfinance Promise", *Journal of Economic Literature*, vol. 37, nº 4: 1.569-1.614.
  - Otero, M y Rhyne E. (1994): "The New World of Microenterprise Finance: Building Healthy Financial Institutions for the Poor", West Hartford: Kumarian.
  - Schreiner, M. (1997): "A Framework for the Analysis of the Performance and Sustainability of Subsidized Microfinance Organizations with Application to Banco Sol of Bolivia and Grameen Bank of Bangladesh". The Ohio State University [tesis doctoral no publicada].
  - Simanowitz, A. (2001): "From event to process: current trends in Microfinance Impact Assessment", *Small Enterprise Development*, vol. 12, nº 4.
  - Zeller, M. y Meyer R. L. (2002): "The Triangle of Microfinance: Financial Sustainability, Outreach and Impact". Baltimore: Johns Hopkins University Press and London: The International Food Policy Research Institute.

## Anexo. Operaciones: caja de herramientas y nivel de aplicación de las encuestas y entrevistas

Caja de herramientas y número de encuestas y entrevistas			
Instrumento	Duración de entrevistas	Duración aproximada	Número total de encuestas necesarias en cada país
Nº 1	Encuesta de Impacto	45 minutos	280 totales para conseguir 252 encuestas válidas de impacto. Esta cantidad de 252 está dividida en 172 clientes y 80 no clientes (grupo de control)
Nº 2	Encuesta de Abandono de Clientes	18 minutos	108 encuestas de salida
Nº 4	Grupo focal de medición del grado de satisfacción de los clientes	1 hora y 45 minutos	4 talleres de grupo por país
Nº 3	Taller de Estrategias de Uso del Préstamo a Través del Tiempo	40 minutos	10 entrevistas de grupo por país
Nº 5	Empoderamiento de Género	60 minutos	30 entrevistas cualitativas a grupos de mujeres por país
Nº 10	Entrevistas en profundidad a responsables IFI con responsabilidad sobre operaciones	2 horas	75 entrevistas personales en los tres países a responsables de las IFI en cada país

Herramienta número	Nombre de la herramienta	Objetivo de la herramienta
Nº 1	Encuesta de Evaluación de Impacto Directo del FCM sobre clientes microempresas y familias	Analizar eficacia, pertinencia e impacto de los microcréditos FCM sobre individuos y microempresas
Nº 2	Encuesta de Abandono	Analizar eficacia y pertinencia e impacto de los microcréditos sobre los clientes usuarios finales
Nº 3	Uso de los préstamos y utilidades y ahorro	Destino y utilización del crédito, análisis de eficacia, pertinencia e impacto a través de cambios de uso
Nº 4	Entrevista de Grado de Satisfacción del Cliente	La encuesta refleja información sobre eficacia pertinencia e impacto directamente en los usuarios finales
Nº 5	Entrevista de "Empoderamiento" de Género	Análisis de capacidad de decisión de las mujeres

## Herramienta n° 1. Encuesta de Evaluación de Impacto

### Objetivo

Tiene como objetivo exclusivo analizar aspectos de pertinencia, eficacia e impacto exclusivamente en la fase de resultados. Mide el impacto y la eficacia de las operaciones del FCM directamente sobre los clientes finales o beneficiarios.

### Nivel de aplicación

Se aplicó siguiendo indicaciones del Comité de Seguimiento solamente en los tres países de la investigación de campo: Ecuador, Honduras y Marruecos. La muestra fue diseñada de la siguiente forma para obtener 252 respuestas en cada país:

Tamaño mínimo de Muestra de Análisis de Impacto para dos grupos de clientes desagregados en dos subcategorías				
	Clientes antiguos		Clientes recién ingresados	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Rural	35	35	35	35
Urbano	35	35	35	35
Subtotal	70	70	70	70
Total	280			

Nivel de aplicación de las encuestas de la herramienta n° 1			
	Honduras	Marruecos	Ecuador
Encuestas necesarias	252	252	252
Encuestas aplicadas	316	448	280
Respuestas obtenidas	274	380	252
Porcentaje de respuestas	87%	85%	90%
Instituciones de los clientes evaluados	FINSOL FINCA COVELO ODEF COMIXMUL	AL AMANA FONDEP FONDATION ZAKOURA	BANCO PICHINCHA/ CREDIFE BANCO SOLIDARIO

La aplicación de los cuestionarios fue adecuada y se consiguió una respuesta suficientemente alta para conseguir los objetivos de representatividad de la muestra inicialmente propuestos. Afortunadamente, en los tres países contamos

con el apoyo inestimable de las instituciones financieras para conseguir la convocatoria de la gran mayoría de los clientes rurales y confeccionar las rutas para alcanzar a la población de la muestra.

## Herramienta n° 2. Encuesta de Abandono

### Objetivo

Tiene como objetivo analizar las razones por las que clientes de las IFI evaluadas decidieron abandonar el programa de microcréditos.

Al igual que la herramienta n° 1, se trata de un instrumento cuantitativo para medir la eficacia y el impacto directamente consultando a los clientes de los programas de microcréditos que ofrece respuestas sobre el grado de insatisfacción de los usuarios finales, lo que nos arroja información

sobre la adecuación y pertinencia del instrumento, su impacto y sobre la eficacia particularmente en la fase de resultados.

### Nivel de aplicación

Se aplicó siguiendo indicaciones del Comité de Seguimiento de la Evaluación solamente en los tres países de la investigación de campo: Ecuador, Honduras y Marruecos.

El nivel de aplicación es notable y los datos recogidos son suficientes para realizar el análisis estadístico con los datos de la herramienta n° 2.

Nivel de aplicación de la herramienta n° 2			
	Honduras	Marruecos	Ecuador
Encuestas necesarias	108	108	108
Encuestas aplicadas	125	175	182
Respuestas obtenidas	107	125	123
Porcentaje de respuestas	86%	71%	68%

## Herramienta n° 3. Encuesta de Uso de Préstamos, Utilidades y Ahorros

### Objetivo

Está compuesta por dos módulos distintos –uno referente al uso de los préstamos y el otro al uso de los ahorros—. Estos dos módulos se usaron como entrevistas individuales para averiguar cómo los clientes más antiguos han usado sus préstamos, utilidades y ahorros a través del tiempo arrojando información sobre el impacto real sobre los beneficiarios objetivo del FCM, sobre la pertinencia del instrumento en la medida que refleja la coherencia de los objetivos y el grado de eficacia de

las operaciones a la hora de alcanzar a la población más pobre. El propósito de la herramienta es:

- Documentar el uso de los préstamos a través del tiempo.
- Comprender la evolución del negocio.
- Analizar la toma de decisiones del cliente con respecto al uso de los fondos del préstamo, sus utilidades y ahorros, y cómo cambia a través del tiempo.
- Identificar los resultados percibidos de estas decisiones en lo que concierne a la asignación de recursos.
- Explorar las relaciones entre el hogar de los clientes y sus empresas.

Las hipótesis de nuestro estudio validadas con esta herramienta son:

- *A nivel del hogar:*
  - Aumento de los ingresos.
  - Aumento de los activos.
  - Mayor bienestar (seguridad alimentaria, las condiciones de la vivienda y el estado de salud).
- *A nivel individual:*
  - Mayor control sobre los recursos económicos de parte de las clientes mujeres.
- Rol más importante en la toma de decisiones primordialmente a nivel de las clientes mujeres.
- *A nivel de la empresa:*
  - Aumento de los ingresos.
  - Aumento de los activos.
  - Mayor habilidad para sobrevivir periodos de flujo de caja reducido.
  - Diversificación de la actividad de la empresa.

Nivel de aplicación de la herramienta n° 3			
	Honduras	Marruecos	Ecuador
Entrevistas necesarias	10	10	10
Entrevistas realizadas	10	10	10

Se ha cumplido la aplicación estimada como necesaria para poder sacar conclusiones en estos módulos de encuestas.

Esta herramienta se concentra en la satisfacción del cliente y proporciona información cuyo objeto es mejorar el programa en lugar de identificar los impactos del mismo.

## Herramienta n° 4. Entrevista de Grado de Satisfacción del Cliente

### Propósito

### Objetivo

El propósito de la herramienta de Satisfacción del Cliente es:

Está dirigida a grupos focales de clientes finales y nos ofrece información sobre el grado de satisfacción de los clientes con la operación del FCM, es decir, que arroja datos sobre eficacia, pertinencia e impacto y permite concluir algunas recomendaciones sobre cambios específicos que cubrirían mejor sus necesidades.

- Determinar el grado de satisfacción del cliente con los productos y servicios que ofrecen las operaciones del FCM.
- Solicitar sugerencias de los clientes para mejorarlos.

Hipótesis de nuestro estudio validadas con esta herramienta:

Esta herramienta pregunta a los clientes qué les gusta y qué les disgusta del programa de crédito de la institución financiera intermedia que canaliza el crédito del FCM y nos ofrece la oportunidad de conocer sus sugerencias para mejorar los programas.

Grado de aplicación de las entrevistas herramienta n° 4			
	Honduras	Marruecos	Ecuador
Entrevistas necesarias	5	5	5
Entrevistas realizadas	5	5	5

## Herramienta n° 5. Empoderamiento de Género

Esta herramienta consiste en una entrevista de grupo sobre grupos de mujeres clientes que han participado en el programa durante al menos dos años. En el transcurso de la entrevista se solicita a un grupo de mujeres que identifique las diferencias en su comportamiento en el pasado y en el presente con el fin de analizar el **impacto** y la **eficacia** del programa sobre la dimensión de género en la fase de resultados. El propósito de la herramienta para facultar a las mujeres es:

- Determinar si las clientes mujeres han adquirido **mayor confianza y autoestima** a raíz de su participación en el programa.

- Identificar cómo esas cualidades se han traducido en cambios específicos en su comportamiento que evidencian las nuevas facultades y poderes adquiridos.

Hipótesis que se prueban con esta herramienta:

- *A nivel individual:*
  - Mayor control de las mujeres sobre los recursos económicos.
  - Aumento de la autoestima y confianza de las mujeres.
  - Mayor participación de mujeres en la toma de decisiones.
  - Mayor habilidad de las mujeres para negociar con terceros.

Nivel de aplicación de las encuestas herramienta n° 5			
	Honduras	Marruecos	Ecuador
Entrevistas necesarias	30	30	30
Entrevistas realizadas	32	27	30

## Herramienta n° 7. Encuesta y entrevista en profundidad de Evaluación de las Instituciones Financieras Intermedias de primer y segundo piso

### Objetivo

El objetivo de la aplicación de estas dos herramientas es múltiple: a) por un lado analiza la **eficacia** y **eficiencia** así como la **pertinencia** en la fase de procedimiento del FCM, y b) por otro lado analiza el **impacto en la fase de resultados**, **recogiendo** información directamente de las instituciones intermediadas por su papel de canalizadores de los recursos analizando el uso que han hecho de los recursos del FCM, así como el grado de fortalecimiento institucional conseguido, uno de los objetivos de las operaciones del FCM.

Las IFI tienen un buen conocimiento de primera mano a través de la experiencia del funcionamiento de los procedimientos del FCM.

Esta herramienta ha sido desdoblada en dos cuestionarios:

- 7.1 para las instituciones de primer piso.
- 7.2 para las instituciones de segundo piso.

### Instituciones de primer piso

Diseñamos un cuestionario para cada tipo de institución para articular mejor el análisis de las respuestas. Este instrumento nos permitió recoger información, entre otros temas, de los siguientes:

- Aspectos de pertinencia y eficiencia de la Institución.
- Aspectos administrativos sobre la eficiencia y eficacia del procedimiento.

- El grado de satisfacción de la IFI con los trámites y procedimientos, así como con la coherencia y pertinencia de los instrumentos técnicos y económicos utilizados por el FCM.
- La coherencia y compatibilidad con otras líneas de trabajo de la AECI.
- La valoración de los servicios de asistencia técnica.
- Valoración de la eficiencia de aspectos financieros.
- Valoración de la coherencia y pertinencia de las condiciones de los créditos y volúmenes de desembolsos para con los más pobres.

El equipo de evaluación en entrevistas personales en profundidad aplicó este cuestionario a la muestra de instituciones financieras intermedias en cada país beneficiarias de los fondos de FCM. Como canalizadores de los fondos, intermediarios de la herramienta del FCM, ofrecen información clave sobre el funcionamiento del FCM en las fases de diseño, proceso y resultados.

#### Nivel de aplicación

Se entrevistaron en profundidad a responsables y oficiales de crédito de las siguientes instituciones:

	Institución	País
1	FINSOL	Honduras
2	Banco Solidario	Ecuador
3	Banco Pichincha	Ecuador
4	Al Amana	Marruecos
5	Banco Procredit Ecuador	Ecuador
6	COVELO	Honduras
7	ODEF	Honduras
8	COMIXMUL	Honduras
9	FUNED	Honduras
10	FINCA HONDURAS	Honduras
11	FUNDAHMICRO	Honduras
12	BANCO CUSCATLAN	Honduras
13	FAMA	Honduras
14	BGA	Honduras

### Instituciones de segundo piso

De igual forma se procedió, con las instituciones financieras de segundo piso, para las operaciones

de Centroamérica: BCIE Banco de Integración Centroamericano.

	Institución	País
15	BCIE	Centroamérica

# Anexo. Matriz para la estructura básica de la evaluación de las operaciones del FCM

Los criterios de evaluación aquí utilizados corresponden a los Pliegos Técnicos de la Evaluación (Términos de Referencia) y las definiciones de la

metodología de evaluación de la Cooperación Española (revisión de 2001), especialmente páginas 42-48.

Matriz de evaluación para las operaciones del FCM			
Dimensiones	Criterios de evaluación	Indicadores	Herramientas de análisis y evaluación
1. Diseño de la operación <i>Definición y descripción</i>	<b>Pertinencia</b> Valora 1.1. contexto del sector microfinanciero del país y 1.2. objetivos y condiciones de la operación	1- Coherencia del diseño de la operación y adecuación a las necesidades microfinancieras locales (oferta y demanda). 2- Adecuación del diseño de la operación a la política pública del país en microfinanzas.	H7.1 H7.2 H1 H2 H3 H4
	<b>Coherencia</b> Valora 1.3. complementariedad con otras actuaciones de cooperación para el desarrollo	1- Adecuación del diseño de las operaciones a la política (objetivos, prioridades y estrategia-país) de la Cooperación Española. 2- Compatibilidad de la operación con otras actuaciones de la Cooperación Española e Internacional y con actuaciones de ONG en microfinanzas.	

Matriz de evaluación para las operaciones del FCM			
Dimensiones	Criterios de evaluación	Indicadores	Herramientas de análisis y evaluación
2. Desempeño institucional (de las entidades prestatarias)	<p><b>Coherencia</b> Valora 2.2.1. desempeño operativo</p>	<p>1- Complementariedad con otras actuaciones de la Cooperación Española.</p>	<p>H7.1 H7.2 H1 H2 H3 H4</p>
	<p><b>Pertinencia</b> Valora 2.1. visión y misión institucional en microfinanzas y 2.2.1. desempeño operativo</p>	<p>1- Coordinación con otras agencias de cooperación, redes microfinancieras, ONG de reconocida solvencia en microfinanzas y entre las propias entidades del país receptoras del FCM. 2- Satisfacción de las entidades en la asistencia recibida a través de la cooperación técnica del FCM. 3- Capacidad de absorción de asistencia técnica de la entidad y transferencia a clientes finales.</p>	<p>H7.1 H7.2 H1 H2 H3 H4 H5</p>
	<p><b>Eficiencia</b> Valora 2.2.1. desempeño operativo y 2.2.2. desempeño financiero</p>	<p>1- Eficiencia operativa de la entidad prestataria: - Capacidad de planificación y operativa. - Calidad de la gestión en microfinanzas: proceso de selección de prestatarios, aprobación de préstamos, sistema de seguimiento, sistema de información gerencial de IFI y del reporte de información a los gestores del FCM. 2- Impacto del FCM en la eficiencia operativa de la entidad. 3- Eficiencia financiera de la entidad prestataria: - Evolución de los indicadores de desempeño financiero (rentabilidad, eficiencia, productividad, calidad de la cartera) en relación al negocio microfinanciero. - Evolución de la situación patrimonial desde el inicio de la operación del FCM. 4- Eficiencia en la colocación y desembolso de los recursos del FCM (cuantía, destino, frecuencia, etcétera). 5- Impacto del FCM en la eficiencia financiera de la entidad.</p>	<p>H7.1 H7.2 H1 H2 H3 H4 H5</p>
	<p><b>Sostenibilidad</b> Valora 2.2.1 desempeño financiero</p>	<p>1- Efecto de la operación en la captación de ahorro de la entidad prestataria. 2- Diversificación de las fuentes de financiación de la entidad. 3- Reestructuración de las condiciones de pasivo de la entidad a partir de la obtención de recursos del FCM. 4- Capacidad de absorción del riesgo cambiario de la entidad. 5- Sostenibilidad financiera de la entidad</p>	

Matriz de evaluación para las operaciones del FCM

Dimensiones	Criterios de evaluación	Indicadores	Herramientas de análisis y evaluación
3. Desempeño social de las entidades	<p><b>Pertinencia</b> Valora 3.1. estructura y cultura organizativa y 3.2. alcance</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Orientación de los criterios de selección de entidades subprestatarias hacia los objetivos y las prioridades horizontales y sectoriales de la Cooperación Española.</li> <li>Adecuación de los servicios financieros de la entidad subprestataria a las necesidades financieras de los microempresarios y colectivos vulnerables.</li> <li>Variedad de servicios y productos financieros de las entidades de primer piso para los colectivos vulnerables y priorización de aquellos que mejor se adapten a las necesidades de los clientes finales con menor acceso a recursos.</li> <li>Coordinación con otras entidades para la intermediación económica y social de productos y servicios complementarios al crédito.</li> <li>Satisfacción de la población objetivo en cuanto a productos y términos crediticios.</li> </ol>	<p>H7.1 H7.2</p> <p>H1 H2</p> <p>H3</p>
	<p><b>Eficacia</b> Valora 3.1 estructura y cultura organizativa</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Desempeño institucional de las entidades prestatarias en relación al logro de las finalidades del FCM y del objetivo de lucha contra la pobreza de la Cooperación Española.</li> <li>Cumplimiento de las entidades prestatarias de las condiciones del acuerdo específico.</li> <li>Cultura organizativa orientada hacia la pobreza de las entidades prestatarias y subprestatarias.</li> <li>Sistemas de incentivos de desempeño social de las entidades prestatarias y subprestatarias.</li> <li>Sistema de selección de clientes finales.</li> <li>Sistema de seguimiento de impacto de las entidades prestatarias y subprestatarias.</li> </ol>	<p>H4</p> <p>H5</p>
	<p><b>Impacto</b> Valora 3.2 alcance y 3.3. impacto en pobreza</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Anchura de alcance (número de clientes finales) y no discriminación en el alcance de determinados colectivos sociales.</li> <li>Profundidad de alcance (pobreza, sexo, grupo étnico, educación, edad, etcétera).</li> <li>Cobertura geográfica en áreas rurales.</li> <li>Efecto en las condiciones de vida de los colectivos vulnerables teniendo en cuenta las dimensiones de pobreza del Plan Director 2005-2008.</li> </ol>	<p>H7.1 H7.2</p> <p>H1 H2</p> <p>H3</p>
	<p><b>Sostenibilidad</b> Valora 3.1 estructura y cultura organizativa y 3.3. impacto en pobreza</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Integración de un enfoque de género en los criterios de selección de clientes finales.</li> <li>Efectos en la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres a través de los microcréditos.</li> <li>Efecto en la microempresa. Viabilidad de la actividad económica en la que se invierte el microcrédito.</li> </ol>	<p>H4</p> <p>H5</p>

# IV Anexo. Modelo general de análisis de impactos en el cliente

A continuación describimos el procedimiento de análisis de impacto.

Definimos un cuadrante donde:

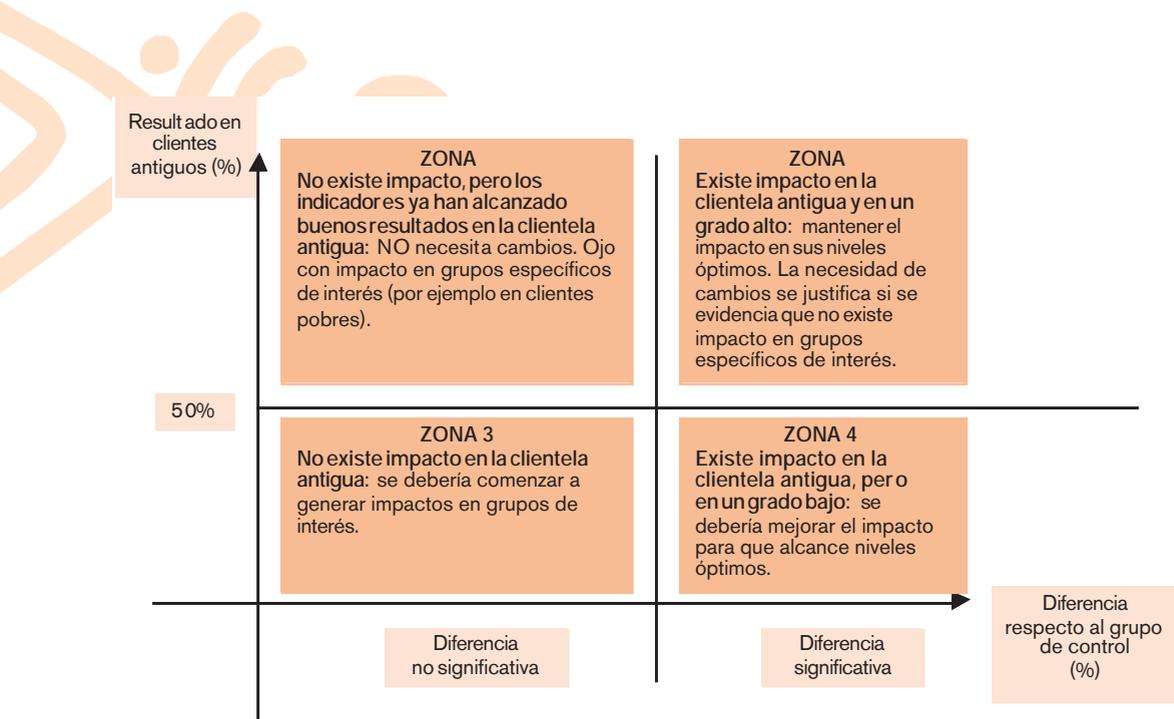
- En el eje Y se sitúan los resultados identificados en clientes antiguos, mientras que, en el eje X se sitúan las diferencias porcentuales entre los resultados de clientes antiguos y del grupo control de clientes nuevos, ambos, en porcentajes.
- El eje Y se divide en dos áreas a partir del porcentaje de 50%, que delimita si el indicador de impacto evaluado se evidencia en la mayoría o en la minoría de la clientela antigua.
- El eje X se divide en dos partes, situando al lado izquierdo a los indicadores de impacto donde no existen diferencias significativas entre la clientela antigua y el grupo de control y, al lado derecho, a los indicadores donde sí existen diferencias significativas. Esto según los resultados de los tests estadísticos aplicados para determinar la existencia de diferencias significativas entre la clientela antigua y el grupo de control, en nuestro caso, un grupo de control de clientes nuevos.

Estos criterios permiten identificar las cuatro zonas descritas a continuación:

- **Zona 1. Cuadrante superior izquierdo.** Delimita a los indicadores que se identifican en la mayoría de la clientela antigua, pero sin diferencias significativas respecto al grupo de control. Por tanto, se trata de indicadores que independientemente de los servicios microfinancieros, ya han alcanzado buenos resultados en la clientela antigua. Por tanto, la necesidad de promover mejoras en el impacto sobre estos indicadores, es necesaria sólo si se evidencia que no existe impacto en grupos específicos de interés (por

ejemplo, en clientes pobres, clientes del sector productivo, clientes mujeres, etcétera).

- **Zona 2. Cuadrante superior derecho.** Delimita a los indicadores que se identifican en la mayoría de la clientela antigua y con diferencias significativas respecto al grupo de control. Por tanto, son indicadores que como tendencia general reflejan resultados óptimos en términos del impacto en la clientela antigua. En este sentido, se debería mantener el impacto en sus niveles óptimos. Sin embargo, es posible que en grupos de interés específicos no se esté realizando la misma tendencia de impactos óptimos, por lo que el impacto en lugar de mantenerse deberá mejorarse a nivel de dichos grupos en particular.
- **Zona 3. Cuadrante inferior izquierdo.** Delimita los indicadores que se identifican en la minoría de la clientela antigua y que además no muestran diferencias significativas respecto al grupo de control. Por tanto, son indicadores que no alcanzan una situación óptima en ningún sentido. Son evidenciables sólo en una minoría de la clientela antigua y sin mostrar diferencias significativas respecto al grupo de control que permitan la atribución de impactos. En este sentido, se precisan intervenciones que fomenten la generación de impactos en estos indicadores.
- **Zona 4. Cuadrante inferior derecho.** Delimita a los indicadores que se identifican en la minoría de la clientela antigua, no obstante, muestra diferencias significativas respecto al grupo de control. Por tanto, caen en una zona donde existe impacto en términos de la existencia de diferencias significativas respecto al grupo de control, pero donde el impacto no es óptimo ya que todavía no se refleja en la mayoría de la clientela antigua. En este sentido, existen impactos pero en un grado marginal, en consecuencia deben ser mejorados para alcanzar niveles óptimos.



- *Impacto óptimo.* Por tanto, se considera que existe impacto en la clientela antigua, cuando se evidencia una diferencia **positiva y significativa** respecto a la clientela nueva. Si dicha diferencia se vincula a un resultado que es evidenciado en la mayoría de la clientela antigua, hablamos de un “*impacto óptimo*”.
- *Impacto moderado.* Si dicha diferencia se vincula a un resultado verificado sólo en una minoría de la clientela antigua, existe impacto pero todavía no en un nivel óptimo. Un enfoque muy estricto puede considerar que en este último caso no existe impacto, aun cuando existen diferencias significativas respecto a la clientela nueva, pero el equipo evaluador no es partidario de este nivel de exigencia.

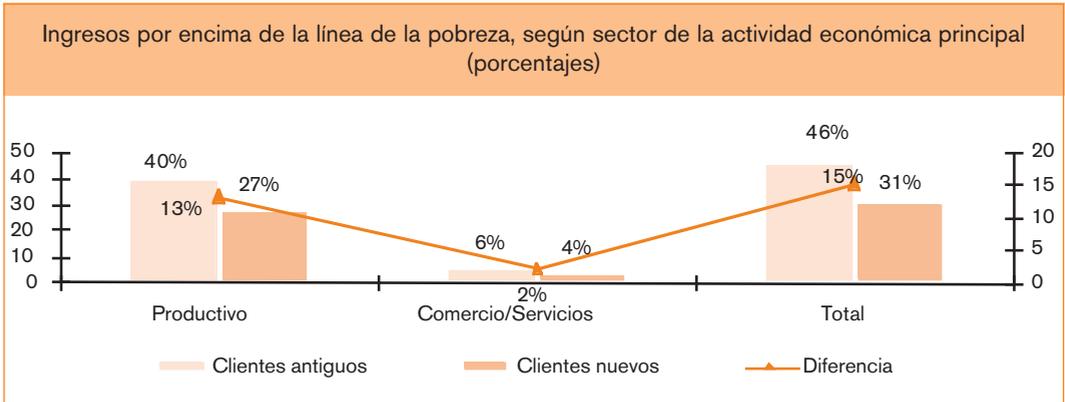
Para identificar el comportamiento del impacto en grupos específicos de interés se utiliza el siguiente procedimiento:

- El resultado general evidenciado en la clientela antigua y la clientela nueva se distribuye entre los dos grupos de interés comparativos.

- Las diferencias entre la clientela antigua y la clientela nueva para cada grupo de interés muestran cómo se distribuye la diferencia observada a nivel general, es decir, cómo se distribuye el impacto.

Algunos ejemplos se presentan a partir de los gráficos de la página siguiente.

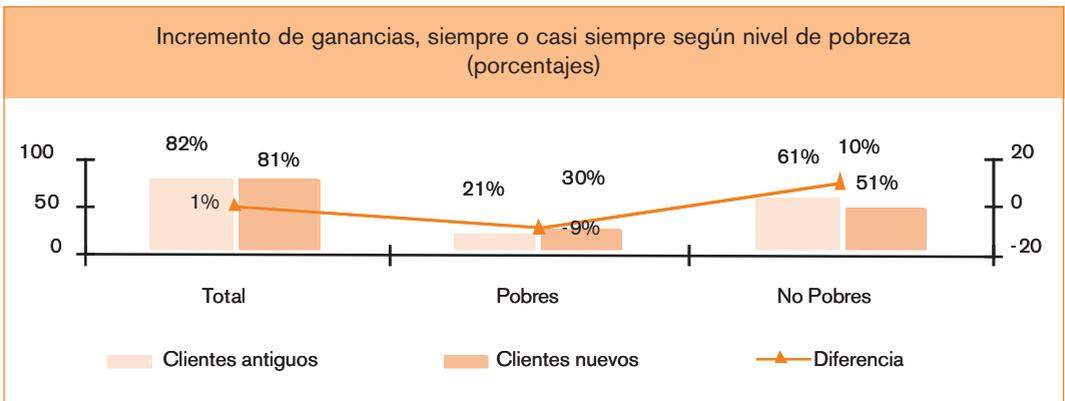
Como muestra el gráfico siguiente, el resultado del 46% de clientes antiguos con ingresos por encima de la línea de la pobreza se distribuye en un 6% clientes antiguos del sector comercio o servicios y en un 40% clientes antiguos del sector productivo. Por su parte, el resultado del 31% de clientes nuevos con ingresos por encima de la línea de la pobreza se distribuye en un 4% clientes nuevos del sector comercio o servicios y en un 27% clientes nuevos del sector productivo. De esta manera, la diferencia del 15% observada a nivel general, que al ser significativa se considera como un impacto, se distribuye en un 2% en el sector comercio o servicios y en un 13% en el sector productivo. Por tanto, el impacto es mayor en el sector productivo.



El criterio general es el siguiente: si se distribuye la diferencia observada a nivel general entre dos grupos comparables, y en ambos grupos se mantienen las diferencias positivas entre la clientela antigua y la clientela nueva, la diferencia mayor nos dirá dónde existe mayor impacto en la clientela antigua y viceversa.

Como muestra el gráfico de abajo, el resultado de 82% de clientes antiguos con incrementos de ganancias se distribuye en 21% clientes antiguos pobres y en 61% clientes antiguos no pobres. Por su parte, el resultado de 81% de clientes

nuevos con incrementos de ganancias se distribuye en 30% clientes nuevos pobres y en 51% clientes nuevos no pobres. De esta manera, la diferencia de 1% observada a nivel general que no era considerada como un impacto por no ser significativa se distribuye en -9% en clientes pobres y en 10% en clientes no pobres. Por tanto, existe impacto en la clientela antigua no pobre como grupo particular porque la diferencia respecto a la clientela nueva se torna en significativa y positiva. A diferencia en la clientela antigua que es pobre hay un impacto negativo por el razonamiento contrario.

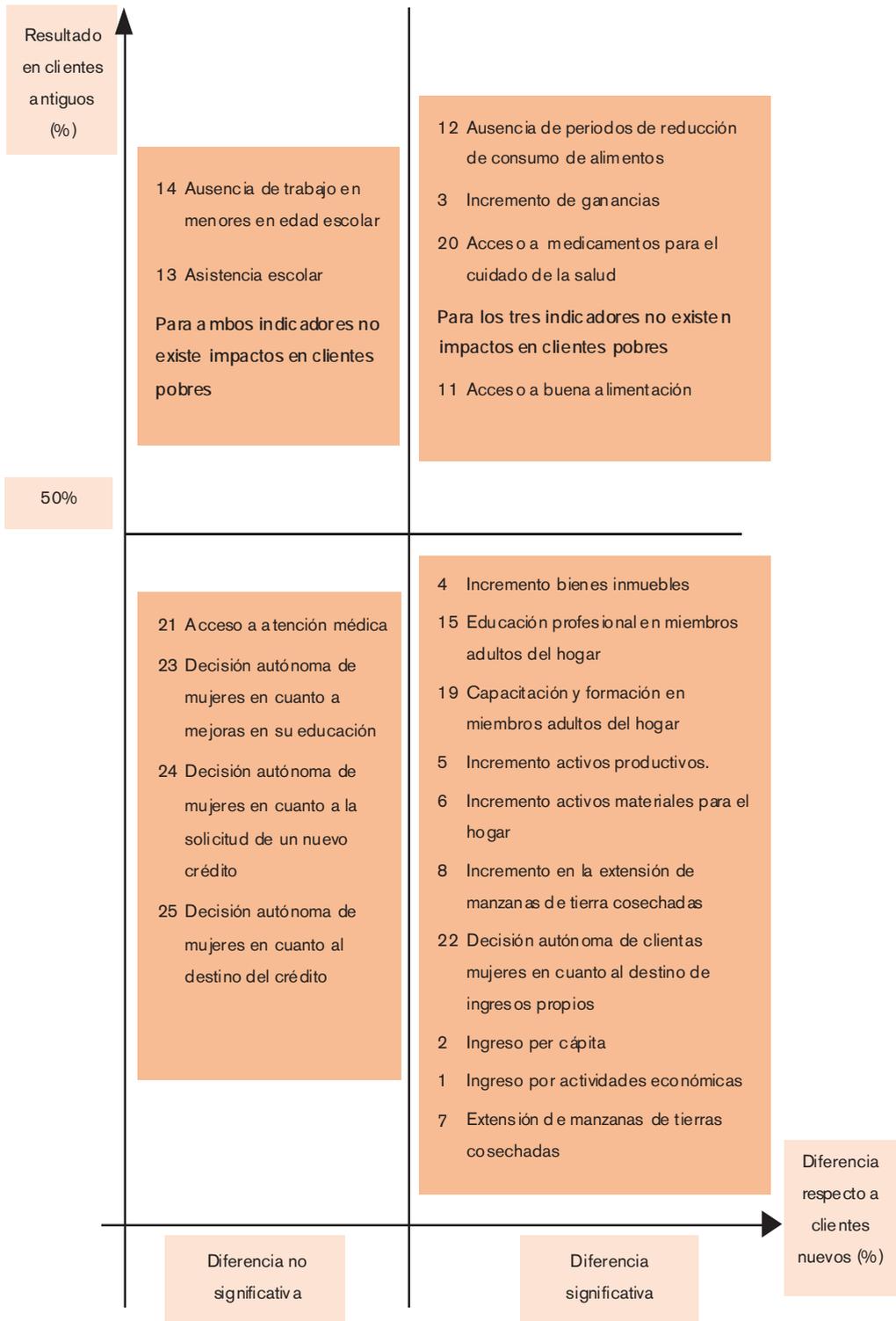


El criterio general es el siguiente: si se distribuye la diferencia observada a nivel general entre dos grupos comparables y en un grupo se verifica una diferencia positiva y significativa entre la clientela antigua y la clientela nueva y en el otro grupo la

diferencia es negativa y significativa, existe impacto en el primer grupo y existe impacto negativo en el segundo. Si las diferencias no son significativas puede considerarse que no existe impacto.

Aplicación práctica del modelo a los resultados de Honduras, Marruecos y Ecuador	Resultado clientes antiguos (%)	Resultado clientes nuevos (%)	Diferencia porcentual (%)
1. Ingreso por actividades económicas mayor a 2.500 dólares anuales.	48%	33%	15%
2. Ingreso per cápita mayor a 2 dólares diarios.	46%	31%	15%
3. Incremento de ganancias, después del acceso al microcrédito.	73%	61%	12%
4. Incremento de bienes inmuebles después del acceso al microcrédito.	13%	6%	7%
5. Incremento activos materiales para el bienestar del hogar.	32%	22%	10%
6. Incremento en la tenencia de activos productivos.	29%	17%	12%
11. Acceso a buena alimentación en el hogar, después de recibir el microcrédito.	59%	50%	9%
12. Ausencia de periodos de reducción del consumo de alimentos por falta de dinero, en el año 2005.	83%	70%	13%
13. Asistencia escolar del 100% en miembros del hogar en edad escolar, en el año 2005.	64%	59%	5%*
14. Ausencia de trabajo en menores en edad escolar del hogar, en el año 2005.	86%	90%	-4%*
16. Proporción promedio de adultos por hogar, que recibieron capacitación u otra formación no profesional en el año 2005.	19%	17%	2%*
17. Acceso a medicamentos para el cuidado de la salud del hogar, después de del acceso al microcrédito.	61%	50%	11%
18. Acceso a atención medica en miembros del hogar que la precisaron, en el año 2005.	43%	40%	3%*
19. Decisión autónoma sobre el destino de ingresos generados por la mujer.	40%	31%	9%
20. Decisión autónoma sobre la posibilidad de asistencia de la mujer a oportunidades de aprendizaje.	45%	40%	5%*
21. Decisión autónoma en la solicitud de un nuevo crédito.	31%	29%	2%*
22. Decisión autónoma en cuanto al destino del préstamo.	36%	33%	3%*

\* No existe diferencia significativa.



Resultados	Indicadores	Intervenciones necesarias
<p>Existe impacto en la clientela antigua y en un grado alto</p>	<p><b>Impactos económicos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento de ganancias de las actividades económicas.</li> <li>• Incremento de la cantidad de animales de la actividad pecuaria.</li> </ul> <p><b>Impactos sociales:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de periodos de reducción de consumo de alimentos.</li> <li>• Acceso a medicamentos para el cuidado de la salud.</li> <li>• Acceso a buena alimentación.</li> </ul>	<p>Mantener el impacto en sus niveles óptimos</p>
<p>Existe impacto en la clientela antigua pero en un grado bajo</p>	<p><b>Impactos económicos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingreso per cápita.</li> <li>• Ingreso por actividades económicas.</li> <li>• Incremento bienes inmuebles.</li> <li>• Incremento activos productivos.</li> <li>• Incremento activos materiales para el hogar.</li> <li>• Extensión de manzanas de tierras cosechadas.</li> <li>• Incremento en la extensión de manzanas de tierra cosechadas.</li> </ul> <p><b>Impactos sociales:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación profesional en miembros adultos del hogar.</li> <li>• Capacitación y formación en miembros adultos del hogar.</li> </ul> <p><b>Impactos en empoderamiento de mujeres:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Decisión autónoma de clientas mujeres en cuanto al destino de ingresos propios.</li> </ul>	<p>Mejorar el impacto en estos indicadores para que alcancen niveles óptimos</p>

Resultados	Indicadores	Intervenciones necesarias
<p>No existe impacto en la clientela antigua</p>	<p><b>Impactos económicos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento variedad de productos agrícolas destinados a comercio.</li> </ul> <p><b>Impactos sociales:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso a atención médica.</li> </ul> <p><b>Impactos en empoderamiento de mujeres:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Decisión autónoma de mujeres en cuanto a mejoras en su educación.</li> <li>• Decisión autónoma de mujeres en cuanto a la solicitud de un nuevo crédito.</li> </ul>	<p>Generar impactos en estos indicadores</p>
<p>No existe impacto en la clientela antigua, en particular, que es pobre</p>	<p><b>Impactos económicos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento de ganancias de las actividades económicas.</li> </ul> <p><b>Impactos sociales:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de trabajo en menores en edad escolar.</li> <li>• Asistencia escolar.</li> <li>• Acceso a medicamentos para el cuidado de la salud.</li> <li>• Ausencia de periodos de reducción de consumo de alimentos.</li> </ul>	<p>Si el enfoque es promover impactos en clientes pobres, se debe mejorar el impacto en estos indicadores a nivel de la clientela pobre</p>



# V Anexo. Metodología del análisis de impacto

## 1. La definición de impacto

Los impactos son los cambios que ocurren en los clientes y clientas de las instituciones financieras, tanto en un nivel personal como en su entorno de unidad familiar y productiva, que pueden ser atribuibles a los servicios de microcrédito que reciben. Esta definición se vincula a una atribución del impacto de todos los servicios que el cliente ha recibido de

su institución financiera, sin diferenciar si fue un impacto del crédito, la capacitación u otro servicio, sino más bien como una influencia conjunta.

## 2. Modalidad de evaluación de impactos: estudio de impacto transversal

- Un estudio de **impacto transversal** recoge información de los clientes de una institución financiera en un instante del tiempo y determina la existencia de impactos a partir de la “memoria del cliente” con relación a los indicadores utilizados para la evaluación.
- A diferencia, un estudio de **impacto longitudinal**, hace un seguimiento de clientes durante distintos instantes del tiempo y determina la existencia de impactos según los “cambios verificados en el cliente” con relación a los indicadores utilizados para la evaluación.
- La elección de un enfoque transversal para este estudio (frente al enfoque longitudinal) respondió a la limitación de presupuesto y de tiempo y fue discutida con el Comité de Seguimiento de la Evaluación.

## 3. Métodos para la atribución de impactos

### 3.1. Atribución de impactos con uso de un grupo de control de clientes nuevos

Este método compara la situación de clientes antiguos, es decir, aquellas personas que han tenido un tiempo de exposición significativo a los servicios de la institución financiera, con la situación de quienes son clientes nuevos. El supuesto subyacente para la atribución de impactos es el siguiente:

Asumiendo que al ingresar en el programa de microfinanzas como nuevos clientes tienen características similares por pertenecer a un mismo grupo meta, las diferencias entre la situación de los clientes antiguos y los clientes nuevos se deben a su mayor y menor grado de exposición a los servicios recibidos, es decir, a los impactos de los servicios de la institución financiera.

El grupo de comparación tiene una característica particular: está conformado por clientes nuevos que como máximo han estado expuestos a los servicios de la institución microfinanciera un año. Por tanto, los resultados de los clientes nuevos son interpretados como impactos de corto plazo y los resultados de clientes antiguos como impactos de

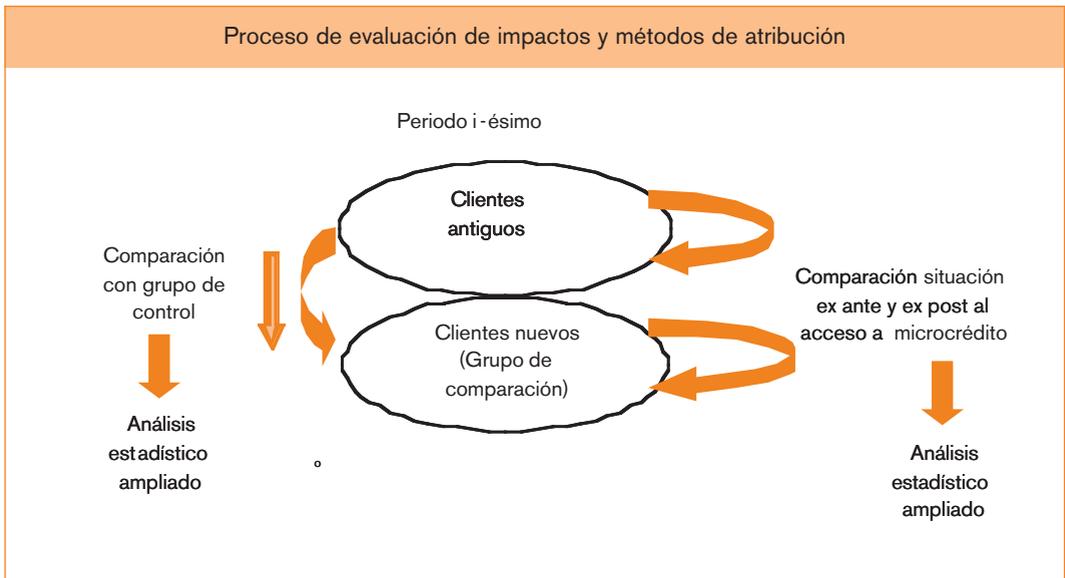
largo plazo. La diferencia entre el resultado de clientes antiguos y nuevos muestran cómo cambia la probabilidad de ocurrencia del impacto a medida que el cliente permanece mayor tiempo recibiendo servicios de las IFI.

### 3.2. Análisis estadísticos ampliados

Este método recurre a dos tipos de análisis. Por un lado, análisis que determinen si las diferencias observadas entre clientes antiguos y el grupo

de control de clientes nuevos son estadísticamente significativas. Por otro lado, análisis que determinen si el resultado observado tiene una correlación estadísticamente significativa con variables del historial del cliente como número de créditos recibidos, volumen promedio del crédito recibido, exposición a otros servicios, et- cetera.

El gráfico presentado a continuación ilustra el enfoque utilizado para la evaluación de impactos.



Fuente: propia según AIMS.

## 4. Población objetivo de la investigación

Son parte de la población objetivo de la evaluación de impactos:

- Las personas prestatarias de las IFI seleccionadas para el estudio, varones y mujeres.
- Personas usuarias de los servicios de microcrédito de estas instituciones que están dirigidos al financiamiento de pequeños emprendimientos económicos.

- Personas atendidas por las agencias urbanas y rurales de estas instituciones<sup>53</sup>.

Estas personas prestatarias se clasifican en dos grupos:

<sup>53</sup> La muestra fue elaborada por el Comité de Seguimiento y el equipo evaluador y por limitación de recursos no se pudo hacer una muestra nacional en cada país.

- Por un lado, clientes antiguos definidos como lo(a)s prestatario(a)s con antigüedad mayor a un año.
- Por otro lado, un grupo de control conformado por clientes nuevos, definidos como lo(a)s prestatario(a)s con antigüedad de un año o menor.

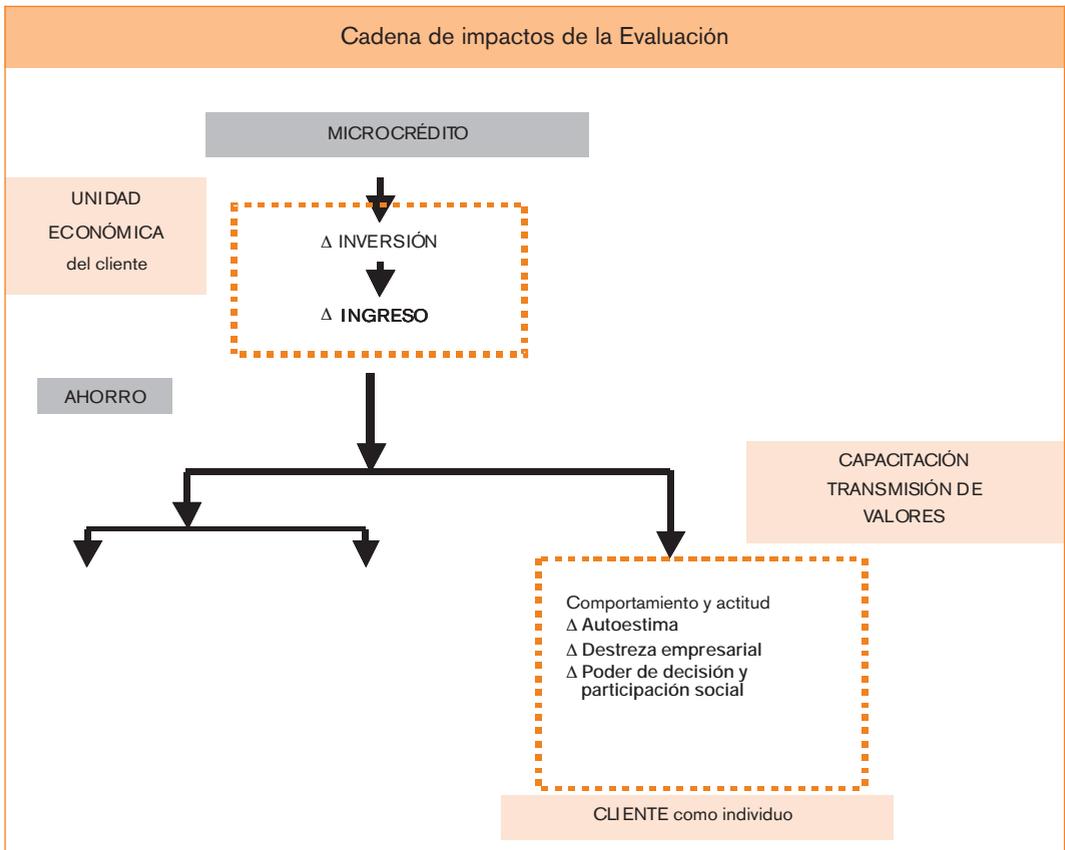
## 5. Grado de estandarización de la metodología

Grado alto, la misma metodología de investigación es aplicada a todas las instituciones financieras

de la muestra en los tres países seleccionados: Marruecos, Honduras y Ecuador.

## 6. Marco conceptual de la cadena de impactos

El marco conceptual adoptado es la "cadena de impactos", la cual sigue la tendencia general ilustrada en el gráfico presentado a continuación y explicada posteriormente.



Fuente: propia según AIMS.

La cadena de impactos se inicia con la "inversión" del crédito en la actividad económica del cliente. Esta inversión conllevará a generación de mayores "ingresos" a través de mayores ventas y ganancias. Las mayores ganancias serán "reinvertidas" nuevamente en el negocio, creando así un círculo virtuoso entre inversión e ingresos. Las mayores ganancias en el negocio del cliente también estarán destinadas a mejorar la situación de su hogar tanto en el campo económico como social. El ingreso familiar se elevará y permitirá financiar un mayor gasto para el hogar. En la medida que las mejoras en el negocio sean mayores se tendrá la posibilidad de generar un mayor ahorro para el hogar que permita financiar la inversión en activos. Las mejoras en ingresos y ahorros del hogar también conllevarán a mejoras en variables sociales tales como la seguridad alimentaria del hogar, la vivienda del hogar, la prevención de la salud y la educación de sus miembros. Por último, las mejoras económicas y sociales también conllevarán a

efectos de "empoderamiento" personal de los clientes, reflejados en cambios de comportamiento y actitud, los cuales tienen mayor importancia cuanto se trata de clientas mujeres de escasos ingresos.

Si los clientes acceden a otros servicios complementarios al microcrédito, como la capacitación y el ahorro, los impactos pueden ser potenciados y tener un efecto más directo. La transmisión de valores desde el personal hacia el cliente también potenciará los resultados esperados.

Esta cadena de impacto se retroalimenta permanentemente.

## 7. Hipótesis de la investigación

En función al marco conceptual utilizado se define la siguiente hipótesis general de la investigación:

"Los programas de microfinanzas están contribuyendo al mejoramiento de las actividades económicas de sus clientes, el bienestar de los hogares de sus clientes y la situación de los clientes como individuos, tanto en aspectos económicos y sociales como de empoderamiento de las mujeres."

## 8. Unidades de análisis del estudio y tipos de impactos a ser investigados

El estudio considera las siguientes tres unidades de análisis:

- La actividad económica o unidad económica del cliente.
- El hogar o unidad familiar del cliente.
- El cliente como individuo.

Por su parte, los tipos de impactos de la institución microfinanciera que son investigados en el cliente a nivel individual y en su entorno son los siguientes:

- Impactos económicos o impactos en variables económicas.

- Impactos sociales o impactos en variables del campo social.
- Impactos en empoderamiento de las mujeres, en términos de cambios en comportamiento y actitud.

## 9. Variables e indicadores de investigación

A continuación se presentan cuadros donde se detallan las variables y los indicadores utilizados en la investigación. Estos cuadros contienen una última columna donde se distingue el número de la tabla donde se presentan los resultados procesados del indicador. Estas tablas forman parte de los anexos independientes del estudio.

## 9.1. Variables e indicadores de investigación del perfil de la clientela atendida

Variables de investigación	Indicadores de investigación
Perfil del cliente como individuo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Género del cliente.</li> <li>2. Edad del cliente.</li> <li>3. Estado civil.</li> <li>4. Años de educación escolar.</li> <li>5. Documentos de propiedad de bienes inmuebles.</li> </ol>
Perfil del hogar o unidad familiar del cliente	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Tamaño del hogar.</li> <li>7. Número de adultos.</li> <li>8. Número de menores de edad.</li> <li>9. Tenencia de bienes inmuebles propios.</li> </ol>
Perfil de la unidad económica familiar del cliente	<ol style="list-style-type: none"> <li>10. Existencia de actividad productiva en 2005.</li> <li>11. Tres principales actividades productivas en 2005.</li> <li>12. Destino más frecuente de los tres productos principales.</li> <li>13. Existencia de actividad artesanal en 2005.</li> <li>14. Antigüedad de la actividad artesanal.</li> <li>15. Existencia de actividad comercial en 2005.</li> <li>16. Antigüedad de la actividad comercial.</li> <li>17. Existencia de actividad de servicios en 2005.</li> <li>18. Antigüedad de la actividad de servicios.</li> <li>19. Existencia de otras actividad económicas en 2005.</li> </ol>
Perfil de pobreza en base a líneas de pobreza de ingresos y gastos	<ol style="list-style-type: none"> <li>20. Volumen de ingresos per cápita del hogar del cliente, en dólares, en 2005.</li> <li>21. Gasto anual per cápita del hogar del cliente, en dólares, en 2005.</li> </ol>
Perfil del cliente como prestatario	<ol style="list-style-type: none"> <li>22. Modalidad de crédito demandada.</li> <li>23. Antigüedad del cliente como prestatario de la institución.</li> <li>24. Número de créditos que la institución le ha otorgado.</li> <li>25. Incremento del volumen del crédito, por diferencia entre el préstamo mínimo y máximo, en dólares.</li> <li>26. Volumen promedio de los préstamos recibidos, en dólares.</li> <li>27. Existencia de dificultades en el pago del crédito.</li> <li>28. Existencia de mora en el pago del crédito.</li> <li>29. Destino principal del crédito.</li> <li>30. Crédito de otras instituciones financieras en 2005.</li> <li>31. Uso de servicios no financieros de la institución.</li> <li>32. Uso de servicios no financieros de otras instituciones en 2005.</li> </ol>
Perfil del cliente como ahorrador	<ol style="list-style-type: none"> <li>33. Existencia de ahorros monetarios en 2005.</li> <li>34. Principal modalidad de ahorro monetario.</li> <li>35. Volumen mínimo ahorro acumulado en 2005, en dólares.</li> <li>36. Volumen máximo ahorro acumulado en 2005, en dólares.</li> </ol>

## 9.2. Variables e indicadores de impactos económico-sociales en la unidad económica-familiar de clientes

Variables	Indicadores de impacto	
Ingreso	1	Ingreso anual por actividades económicas en 2005, mayor al promedio.
	2	Ingreso neto anual en 2005, mayor al promedio.
	3	Frecuencia alta en incremento de ventas, ex post al acceso a crédito.
	4	Frecuencia alta en incremento del ingreso neto, ex post al crédito.
	5	Número de actividades económicas ejecutadas en 2005 mayor al promedio.
Patrimonio	6	Incremento en tenencia de vivienda y terrenos, ex post al crédito.
	7	Incremento en la tenencia de medios de transporte, ex post al crédito.
	8	Incremento tenencia activos materiales para el hogar, ex post al crédito.
	9	Incremento tenencia activos materiales para el negocio, ex post al crédito.
	10	Incremento de inventarios para actividades productivas, ex post al crédito.
	11	Incremento de inventarios para actividades comerciales, ex post al crédito.
	12	No descapitalización de activos por falta de dinero en 2005.
Empleo	13	Generación de empleo dependiente remunerado en 2005, mayor al promedio.
Seguridad alimentaria	14	Frecuencia alta en acceso a buena alimentación, ex post al crédito.
	15	No reducción de consumo de alimentos por falta de dinero en 2005.
	16	No descapitalización para compra de alimentos en 2005.
	17	Financiamiento principal gasto en alimentación ,ex post al crédito: ganancias.
Mejoramiento de vivienda	18	Gasto anual en servicios básicos en 2005, mayor al promedio.
	19	Alta frecuencia de mejoras de vivienda, ex post al crédito.
	20	Financiamiento principal inversión en vivienda, ex post al crédito: ganancias.
Acceso a educación	21	Alta frecuencia de financiamiento de estudios, ex post al crédito.
	22	Gasto anual en educación en 2005, mayor al promedio.
	23	Proporción asistencia escolar de menores en 2005, mayor al promedio.
	24	Proporción trabajo en menores de edad en 2005, menor al promedio.
	25	Proporción asistencia adultos a educación superior en 2005, mayor al promedio.
	26	Proporción asistencia adultos a otros estudios, mayor al promedio.
	27	Financiamiento principal gasto en educación, ex post al crédito: ganancias.
Acceso a salud	28	Gasto anual en salud en 2005, mayor al promedio.
	29	Alta frecuencia de acceso a medicinas, ex post al crédito.
	30	Proporción acceso a asistenta médica en 2005, mayor al promedio.
	31	Financiamiento principal gastos en salud, ex post del crédito: ganancias.

### 9.3. Variables e indicadores de investigación de impactos en empoderamiento de clientas mujeres

Variables	Indicadores de impacto	
Poder de decisión	32	Mayor poder de decisión sobre ingresos personales, ex post al crédito.
	33	Mayor poder de decisión sobre uso del crédito, ex post al crédito.
	34	Mayor poder de decisión en la solicitud de crédito, ex post al crédito.
	35	Mayor poder de decisión de asistencia a oportunidades de aprendizaje, ex post al crédito.
	36	Mayor participación en decisiones familiares, ex post al crédito.
	37	Mayor toma independiente de decisiones, ex post al crédito.
	38	Mayor planteamiento de metas, ex post al crédito.
Participación social	39	Mayor participación en organizaciones comunales, ex post al crédito.
	40	Participación directiva en organizaciones comunales, ex post al crédito.
Habilidades y destrezas empresariales	41	Diversificación ingresos vía nuevas actividades económica, ex post al crédito.
	42	Reducción del costo de inversión por compras al por mayor, ex post al crédito.
	43	Compras/ventas directas sin intermediarios, ex post al crédito.
	44	Valor agregado productos o servicios comercializados, ex post al crédito.
	45	Diversificación ingresos vía nuevos productos o servicios, ex post al crédito.

### 9.4. Variables e indicadores de satisfacción del cliente

Variables de investigación	Indicadores de investigación
Satisfacción del cliente con aspectos específicos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Satisfacción con el tiempo de procesamiento del crédito.</li> <li>2. Satisfacción con garantías exigidas para el acceso al crédito.</li> <li>3. Satisfacción con documentos/trámites para acceso al crédito.</li> <li>4. Dificultades enfrentadas en la solicitud de crédito.</li> <li>5. Satisfacción con el volumen del crédito otorgado.</li> <li>6. Satisfacción con el plazo de pago del crédito.</li> <li>7. Satisfacción con el volumen de la cuota de pago del crédito.</li> <li>8. Insatisfacción con la tasa de interés del crédito.</li> <li>9. Satisfacción con desempeño de oficiales de crédito o personal de cargo equivalente.</li> <li>10. Satisfacción con los servicios no financieros de la institución.</li> <li>11. Satisfacción con la equidad en género.</li> </ol>
Lealtad de clientes	<ol style="list-style-type: none"> <li>12. Identificación de ventajas comparativas en el crédito de la institución prestamista.</li> <li>13. Predisposición a recomendar el crédito de la institución prestamista.</li> <li>14. Predisposición a continuar demandando servicios de la institución prestamista.</li> </ol>

## 10. Herramientas para el levantamiento de la información

Como instrumento para el levantamiento de la información de los clientes y el grupo de control se diseñaron diversas encuestas para su aplicación a muestras aleatorias de clientes antiguos y clientes nuevos como grupo de control de las instituciones financieras involucradas en la evaluación. El formato de los cuestionarios de encuesta se presenta en la versión electrónica del documento de evaluación en la página web de la DGPOLDE.

## 11. Muestra del estudio

La muestra del estudio de impacto se calculó en 252 personas en cada país (Honduras, Ecuador y

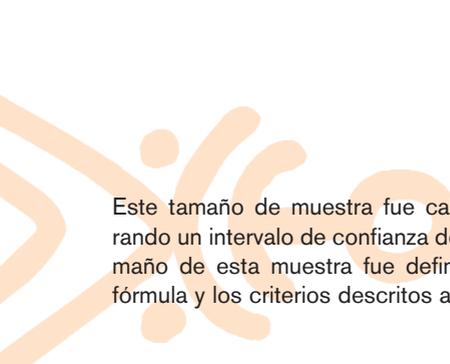
Marruecos), clientes de las instituciones financieras evaluadas, beneficiarias del FCM en los respectivos países. Se diseñó la muestra para alcanzar una participación de 140 clientes antiguos y 140 clientes nuevos, como grupo de control. En cada grupo de clientes se reparten la mitad de mujeres y hombres.

### 11.1. Tamaño de muestra por institución microfinanciera

El tamaño de la muestra para cada institución microfinanciera fue definido en función a la participación de su clientela sobre el universo de clientes por país. Los resultados de este ejercicio se presentan en el siguiente cuadro.

Tamaño y división de la muestra de ANÁLISIS DE IMPACTO para dos grupos de clientes desagregados en dos subcategorías				
	Clientes antiguos		Clientes nuevos o recién ingresados	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Rural	35	35	35	35
Urbano	35	35	35	35
Subtotal	70	70	70	70
Total	280			

Nivel de aplicación de las encuestas de la herramienta n° 1			
	Honduras	Marruecos	Ecuador
Encuestas necesarias	252	252	252
Encuestas aplicadas	316	448	280
Respuestas obtenidas	274	380	252
Porcentaje respuestas	87%	85%	90%
Instituciones de los clientes evaluados	FINSOL FINCA COVELO ODEF COMIXMUL	AL AMANA FONDEP FOUNDATION ZAKOURA	BANCO PICHINCHA/ CREDIFE BANCO SOLIDARIO



Este tamaño de muestra fue calculado considerando un intervalo de confianza de  $\pm 3,97\%$ . El tamaño de esta muestra fue definido utilizando la fórmula y los criterios descritos a continuación.

### 11.1.1. Fórmula utilizada para el cálculo del tamaño de las muestras<sup>54</sup>

Esta fórmula fue seleccionada por su aplicabilidad para una población o universo grande. De acuerdo a la información proporcionada por el Comité de Seguimiento de la Evaluación y la Unidad de Microcrédito, a fines del 2005 la clientela atendida por las cuatro microfinancieras de Honduras, Marruecos y Ecuador se aproximaba a los 37.700 clientes.

$$N = \frac{z^2 \cdot (p) \cdot (1 - p)}{c^2}$$

donde:

Z = valor z de la distribución normal (z es 1,96 para un nivel de confianza del 95%)

p = parámetros de la distribución de probabilidad binomial (se utiliza 0,5)

c = intervalo de confianza, expresado como decimal

### 11.1.2. Criterios considerados y cálculo del tamaño de muestra total de Honduras, Marruecos y Ecuador

- Intervalo de confianza:  $\pm 3,97\%$ ,
- Nivel de confianza: 95%,
- Tamaño de muestra obtenido aplicando los criterios previos: 600 clientes,

### 11.1.3. Alcances del diseño muestral

A partir de la muestra aleatoria de personas prestatarias de las instituciones microfinancieras evaluadas se podrán realizar inferencias generalizables

a esta misma población objetivo. Esto permitirá cumplir con el requerimiento de DGPOLDE de llevar a cabo un análisis consolidado y estadísticamente significativo de las personas prestatarias conjuntamente atendidas por las IMF evaluadas.

A partir de submuestras de cada una de las IMF, se podrán realizar inferencias que, aunque no son generalizables a todos los clientes de la institución, sí permitirán relevar tendencias. Estas inferencias serán estadísticamente significativas, cuando el tamaño de muestra aleatoria sea de 30 o más casos.

## 11.2. Análisis estadísticos ampliado para la atribución de impactos

### 11.2.1. Análisis de diferencias entre medias muestrales

Dadas las dos muestras sujetas de estudio, una muestra de clientes antiguos y una muestra de clientes nuevos (grupo de control), este análisis determinará si existe una diferencia estadísticamente significativa entre las medias muestrales de una misma variable cuantitativa a nivel de cada muestra. Es decir, determinará si la diferencia observada entre los resultados promedio de ambas muestras es lo suficientemente significativa en términos estadísticos.

La prueba a ser utilizada se denomina U-Test de Mann-Whitney. Esta prueba pertenece al grupo de pruebas **no paramétricas**. A diferencia de las pruebas paramétricas, no depende del supuesto de normalidad de la distribución de probabilidad de la población. Dos son los requisitos que deben cumplir las muestras que se quieren comparar para la aplicación de este test: 1) son muestras aleatorias, y 2) son muestras independientes entre sí, es decir, los elementos de cada muestra se cuentan una sola vez, no aparecen en más de una categoría y tampoco pueden influir en los datos de otra observación. Las muestras del estudio cumplen estos requisitos.

Las hipótesis que se contrastan con esta prueba, a un nivel de significación  $\alpha$ , son las siguientes:

<sup>54</sup> Véase [www.surveysystem.com/sscalc.htm](http://www.surveysystem.com/sscalc.htm) para verificación de fórmula y cálculo de la muestra de acuerdo a los criterios definidos.

- **Hipótesis nula.** No existen diferencias significativas entre los valores promedio de la variable X de la muestra 1 y de la muestra 2, es decir:  $H_0: \mu_1 = \mu_2$
- **Hipótesis alterna:** Existen diferencias significativas entre los valores promedio de la variable X de la muestra 1 y de la muestra 2, es decir:  $H_1: \mu_1 \neq \mu_2$

El estadístico del Test de Mann-Whitney ( $U$ ) se calcula siguiendo la siguiente fórmula:

$$U = n_1 n_2 + n_1 \frac{(n_1 + 1) - R_1}{2}$$

Donde:

- $n_1$  = tamaño de la muestra 1
- $n_2$  = tamaño de la muestra 2
- $R_1$  = suma de rangos de los elementos de la muestra 1
- $R_2$  = suma de rangos de los elementos de la muestra 2

Donde cada rango es el orden asignado a los datos de las dos muestras, cuando son ordenados de manera ascendente.

La media o valor promedio del estadístico  $U$  ( $\mu_u$ ) y su desviación estándar ( $\sigma_u$ ) se calculan con las siguientes fórmulas:

$$\mu_u = \frac{n_1 * n_2}{2}$$

$$\sigma_u = \sqrt{n_1 n_2 \frac{(n_1 + n_2 + 1)}{12}}$$

Los límites de la región de aceptación de las hipótesis, cuanto tanto  $n_1$  como  $n_2$  son mayores a 10, se calculan con las siguientes fórmulas:

Límite superior:  $\mu_{u+} (Z) \sigma_u$

Límite inferior:  $\mu_{u-} (Z) \sigma_u \quad N = \frac{Z^2 * (p) * (1 - p)}{c^2}$

Donde Z es el valor de la distribución normal estándar para el nivel de significación  $\alpha$  definido.

Para la aplicación de esta prueba se tomará de forma homogénea un nivel  $\alpha = 5\%$ .

En el procesamiento estadístico del programa SPSS para determinar si la diferencia entre los promedios de una variable en dos muestras distintas es o no significativa se toma en cuenta el valor indicado en **Asymp. Sig (2-Tailed)**. Si este valor es menor al nivel de significación  $\alpha = 5\%$ , se determina que la diferencia entre los valores promedio de la variable evaluada es estadísticamente significativa. La siguiente tabla presenta un ejemplo de los resultados de este test.

Ejemplo: Test de Diferencia de Medias con U de Mann-Whitney			
Variable	Estadística U - Test Mann-Whitney	Asymp. Sig. (2-tailed)	Diferencia estadísticamente significativa
Volumen de ingresos	17.861,00	0,000	SÍ
Volumen de capital de trabajo	20.763,50	0,104	NO

Fuente: propia.

### 11.2.2. Análisis de correlación

Este análisis busca determinar una medida de cercanía de la asociación entre dos variables a través del denominado coeficiente de correlación. En nuestro caso se determinará en qué medida existe

una asociación cercana entre indicadores del historial del cliente e indicadores de impacto, donde los indicadores del perfil del cliente son:

- Volumen promedio del crédito.
- Volumen máximo del crédito.

- Antigüedad del cliente.
- Número de créditos recibidos.
- Modalidad de crédito demandada.
- Uso de servicios no financieros de la institución.

Los indicadores de impactos son los identificados en el anexo del diseño metodológico.

El coeficiente de correlación entre dos variables toma valores comprendidos entre uno positivo y negativo ( $-1 < r < +1$ ). Es un indicador que con su signo determina si la relación entre dos variables es directa o inversa y con su valor determina el grado de relación entre dos variables el cual es más alto a medida que se acerca a  $\pm 1$ . Entonces, se tiene que los valores próximos a 1 indican un grado alto de relación entre las variables y, por su lado, el signo determinará si esta relación es directa (positiva) o inversa (negativa). Se debe tomar en cuenta que este coeficiente es una medida de asociación lineal o de dependencia lineal solamente, por lo que su uso en relaciones no lineales no tiene sentido. Una correlación de cero no necesariamente significa independencia entre las variables, puede ser un conjunto de variables relacionadas de forma no lineal. Además, este coeficiente no necesariamente implica alguna relación causa-efecto o la inexistencia de otro tipo de relación.

Para el presente estudio se utilizarán los coeficientes de correlación de Pearson y de Spearman. El primero mide el grado de relación lineal entre dos variables medidas en escala de intervalo o de razón. El coeficiente de correlación de Spearman es una variante del coeficiente de correlación de Pearson, que mide el grado de correlación que existe entre dos conjuntos de rangos de valores ordenados. Ambos coeficientes se interpretan de igual manera.

La hipótesis que se contrastan a un nivel de significancia  $\alpha$  son las siguientes:

- **Hipótesis nula.** No existe correlación entre las dos variables evaluadas, es decir:  $H_0: \rho = 0$
- **Hipótesis alterna.** Existen correlación entre las dos variables evaluadas, es decir:  $H_1: \rho \neq 0$

El coeficiente de correlación de Spearman ( $r_s$ ) se calcula siguiendo la siguiente fórmula:

$$r_s = \frac{1 - 6 \sum d^2}{n(n^2 - 1)}$$

donde:

$n$  = número de observaciones apareadas

$d$  = diferencia entre los rangos de cada pareja de observaciones

La media o valor promedio del estadístico  $r_s$  es igual a cero. Su desviación estándar ( $\sigma_{r_s}$ ) se calcula con la siguiente fórmula:

$$\sigma_{r_s} = \frac{1}{\sqrt{n-1}}$$

Los límites de la región de aceptación de las hipótesis, cuando  $n$  es mayor a 30, se calculan con las siguientes fórmulas:

Límite superior: (Z)  $\sigma_{r_s}$

Límite inferior: (Z)  $\sigma_{r_s}$

donde Z es el valor de la distribución normal estándar para el nivel de significancia  $\alpha$  definido.

El coeficiente de correlación de Pearson es más útil cuanto existe alta presencia de datos extremos en la serie evaluada.

En el procesamiento estadístico del programa SPSS para determinar la existencia de una correlación significativa, se toma en cuenta el valor indicado en **Asymp. Sig (2-Tailed)**.

- Si este valor es menor al nivel de significación  $\alpha = 5\%$  se determina que la existencia de una correlación estadísticamente significativa para un nivel de significación de 5%.
- Si este valor es menor al nivel de significación  $\alpha = 1\%$  se determina que la existencia de una correlación estadísticamente significativa para un nivel de significación de 1%.



# VI Anexo. Ficha de evaluación CAD

<b>Título</b>	Evaluación del Fondo de Concesión de Microcréditos en el Exterior	<b>Lugar</b>	Latinoamérica, África
<b>Sector</b>	240 servicios bancarios y financieros	<b>Subsector</b>	24.030 intermediarios financieros formales
<b>Tipo de evaluación</b>	Intermedia y formativa	<b>Coste (€)</b>	134.000 euros
<b>Fecha del programa</b>	1999-2004	<b>Agente ejecutor</b>	Agencia Española de Cooperación Internacional
<b>Fecha de la evaluación</b>	junio de 2007	<b>Agente evaluador</b>	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo DGPOLDE, SECI, MAEC
<b>Antecedentes y objetivo general del programa</b>	<p>El Fondo de Concesión de Microcréditos en un instrumento fundamentalmente reembolsable. Su finalidad principal es contribuir a la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo, mediante el fomento de los servicios microfinancieros, con el propósito de que la prestación de dichos servicios responda a las necesidades de los sectores económicos y sociales que, o bien no tienen acceso al sistema financiero tradicional, o éste no satisface adecuadamente sus necesidades. En consonancia con dicha finalidad, el FCM servirá de apoyo al desarrollo del tejido microempresarial de aquellos países. Asimismo, la finalidad complementaria del FCM es contribuir, junto con los demás instrumentos de la cooperación al desarrollo contemplados en la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, a la integración de la acción española de cooperación, respetando los principios, objetivos y prioridades establecidos en la ley.</p> <p>El FCM cuenta para el cumplimiento de sus fines con instrumentos financieros y no financieros. Los instrumentos financieros son préstamos y créditos en cualquiera de sus modalidades. Los instrumentos no financieros atienden los gastos derivados de la evaluación, seguimiento e inspección de las operaciones del FCM, así como los de identificación y de asistencia técnica relativos a la facilitación de servicios a entidades relacionadas con la actividad microfinanciera, con el objeto de apoyar su fortalecimiento institucional, capacitación de los recursos humanos e incremento de su capacidad de gestión.</p> <p>Los principales objetivos de la evaluación del Fondo de Concesión de Microcréditos en el exterior son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocer la coherencia del instrumento con el objetivo y prioridad de la política española de Cooperación Internacional de lucha contra la pobreza. Se trata de saber si el FCM está adecuadamente diseñado y ejecutado para cumplir el objetivo de la Cooperación Española en materia de microcréditos, dentro de una actuación de promoción del desarrollo del tejido productivo y de protección de grupos vulnerables, así como dentro de las prioridades horizontales apuntadas en el Plan Director 2005-2008, con referencia especial a la equidad de género.</li> <li>• Conocer la adecuación del instrumento a las necesidades y condiciones de los países destinatarios de la Cooperación Española y su contribución a los diferentes grados de desarrollo del sector microfinanciero de cada país en su objetivo de atender a la población pobre.</li> <li>• Conocer la eficacia del instrumento en relación al fomento de servicios microfinancieros que apoyen el desarrollo microempresarial y los efectos que genera en las condiciones de vida de los clientes finales en la reducción de la pobreza.</li> <li>• Conocer la eficiencia del instrumento en la gestión y ejecución de los recursos a partir del análisis de los procedimientos y los mecanismos institucionales que permita revelar los factores de éxito y las limitaciones del FCM como herramienta de cooperación, particularmente observando el grado de coordinación entre los gestores y la complementariedad entre el instrumento y otras actuaciones de la Cooperación Española.</li> </ul>		
<b>Principios y objetivos de la evaluación</b>			

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La evaluación consiste en un análisis exhaustivo y riguroso de una parte importante de la Cooperación Española en el ámbito de la lucha contra la pobreza y el desarrollo social de los países prioritarios de nuestra cooperación. Por esta razón, el evaluador debe cumplir ciertos requisitos tanto profesionales como éticos entre los que se encuentran:             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Anonimato y confidencialidad. La evaluación debe respetar el derecho de las personas a proporcionar información asegurando su anonimato y confidencialidad.</li> <li>– Responsabilidad. Cualquier desacuerdo o diferencia de opinión que pudiera surgir entre los miembros del equipo o entre éstos y los responsables del FCM en relación con las conclusiones o recomendaciones, debe ser mencionada en el informe. Cualquier afirmación debe ser sostenida por el equipo o dejar constancia del desacuerdo sobre ella.</li> <li>– Integridad. Los evaluadores tendrán la responsabilidad de poner de manifiesto cuestiones no mencionadas específicamente en los Términos de Referencia, si ello fuera necesario para obtener un análisis más completo de la intervención.</li> <li>– Independencia. El equipo evaluador deberá garantizar su independencia de la intervención evaluada, no estando vinculado con su gestión o con cualquier elemento que la compone.</li> <li>– Incidencias. En el supuesto de aparición de problemas durante la realización del trabajo de campo o en cualquier otra fase de la evaluación, éstos deberán ser comunicados inmediatamente a la DGPOLDE. De no ser así, la existencia de dichos problemas en ningún caso podrá ser utilizada para justificar la no obtención de los resultados establecidos por la DGPOLDE en el presente pliego de Prescripciones Técnicas.</li> <li>– Convalidación de la información. Corresponde al equipo evaluador garantizar la veracidad de la información recopilada para la elaboración de los informes, y en última instancia será responsable de la información presentada en la evaluación.</li> </ul> </li> </ul>
<p>Metodología seguida</p> <p>Conclusiones y recomendaciones según dimensiones de evaluación del programa</p>	<p>Metodología de evaluación de la Cooperación Española</p> <p>Conclusiones:</p> <p>Importante desequilibrio entre sus instrumentos, que consiste en una excesiva concentración de esfuerzos en el instrumento financiero frente a una clara infrutilización de la asistencia técnica. El FCM muestra escasos planteamientos estratégicos de cooperación técnica. Ausencia de una estrategia sectorial de desarrollo empresarial de AECID que pueda servir como marco estratégico para las actuaciones en microfinanzas e inexistentes mecanismos de adecuación de la lógica de intervención del FCM a los objetivos de la Cooperación Española. La complementariedad entre el FCM y otras actuaciones de la Cooperación Española es prácticamente inexistente y no cuenta con procedimientos mínimos de coordinación, ni a nivel central ni en las OTC. Importantes debilidades en la coordinación y armonización de los esfuerzos operativos del FCM con otros actores (donantes, Gobierno del país beneficiario, stakeholders), así como de la difusión y el debate sobre las microfinanzas en general y el instrumento FCM en específico, son todavía limitados.</p> <p>Recomendaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Será preciso poner en marcha una visión ampliada de la estrategia del FCM que trascienda la concesión de microcréditos a una política integral de microfinanzas.</li> <li>2. El FCM debe seguir garantizando la sostenibilidad de la oferta de servicios financieros, pero simultáneamente de forma compatible con una estrategia de focalización (lucha contra la pobreza).</li> <li>3. Alianzas estratégicas. Para mejorar la eficacia y eficiencia, el FCM debe articular un programa de cooperación técnica acompañando sus operaciones de microcrédito con un diverso grupo de instituciones financieras y no financieras.</li> <li>4. Criterios de selección. Construir un mecanismo con unos criterios unificados y uniformes de selección de la población objetivo, con un criterio estandarizado que permita garantizar un equilibrio entre profundidad y alcance de forma que la selección de actores intermedios/proveedores financieros dispongan de suficiente capacidad y compromiso institucional para alcanzar ambos objetivos de carácter social antes de comenzar el desarrollo de productos.</li> </ol>

<p><b>Capacidad y desempeño institucional</b></p>	<p><b>Conclusiones:</b></p> <p>Existe un desequilibrio entre los instrumentos técnicos y financieros: la coherencia y adecuación presupuestaria y la calidad de cooperación técnica son deficientes. Uno de los factores limitantes de la cooperación técnica es el marco legal poco claro para su ágil aplicación operativa, debido a la dificultad del marco normativo del FCM para dar una cobertura legal al desplazamiento de recursos hacia la cooperación técnica no reembolsable. Una buena planificación estratégica del FCM debería haber planteado el marco legal en función de los objetivos y recursos necesarios para la cooperación financiera y técnica necesaria, y no a la inversa. La división del trabajo de competencias y responsabilidades dentro de la UM tiene una débil planificación estratégica para garantizar la coherencia del FCM. Prácticamente toda la destreza técnica de la UM está terciarizada entre asistencia técnica (ya sea interna en la AECID o fuera), a nivel estratégico u operativo. Por lo tanto, parece una prioridad reforzar el personal en tareas específicas de cooperación técnica, después de hacer una auditoría de la gestión y los recursos humanos de la unidad de microcrédito.</p> <p><b>Recomendaciones:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La recomendación más importante en este sentido pasa por hacer una auditoría de la gestión interna, crear un sistema de evaluación y seguimiento adecuado y establecer un sistema adecuado de gestión por resultados que sea coherente con los planteamientos de la reforma de la AECID y por ende las premisas de la Declaración de París.</li> <li>2. Desarrollar indicadores de desempeño para proveedores de servicios de nivel meso que midan el éxito y el impacto a este nivel.</li> <li>3. Adaptar los contratos y convenios de las operaciones de crédito con las IFI a incentivos basados en el desempeño con unos objetivos de desempeño acordados (que incluyan estrategias de salida de los cooperantes).</li> <li>4. Capacitar al ICO y exigir en los informes financieros regulares indicadores de impacto social. Garantizar que los requisitos de elaboración de informes estén en sintonía con los que necesitan los organismos de gestión y gobierno, otras entidades de financiamiento y los supervisores.</li> <li>5. Crear estrategias de salida que definan en contratos la duración de la relación desde el comienzo del proyecto, incluyendo un periodo de tiempo para lograr la sostenibilidad financiera. Además, es importante definir previamente unas estrategias de abandono de las operaciones que incluya un análisis de viabilidad, estudios de mercado y demanda que se extiendan hasta garantizar la sostenibilidad financiera y autonomía en el tiempo.</li> <li>6. Deben establecerse métodos para medir el impacto social y establecer este impacto como un objetivo clave del FCM; debe incluirse una supervisión continua del impacto social en el sistema de medición del desempeño.</li> </ol>
---	---

Mecanismos de complementariedad	<p><b>Conclusiones:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La evaluación muestra como el FCM se utiliza como una herramienta aislada del contexto y que no rinde cuentas en la gestión ni los resultados.</li> <li>2. La unidad de microcrédito hace uso de las operaciones del FCM exclusivamente como un instrumento de canalización y transferencia de recursos, sin acompañamiento ni referencia adicional, sin programas de apoyo y seguimiento, sin facilitación de apoyo técnico suplementario agregada y sin integración en los objetivos generales de otras direcciones generales.</li> <li>3. Los resultados del estudio demuestran que esta herramientas, tal y como está siendo utilizada de forma aislada, no es la más apropiada para maximizar el impacto sobre grupos de alto riesgo ni para reducir la pobreza de grupos vulnerables. Existen otros métodos que resultan más eficientes para el propósito de la transferencia de recursos a los más pobres, como los programas de redes de protección social (safety nets) para grupos extremadamente vulnerables.</li> <li>4. Existen en la evaluación incluso evidencias de que los grupos más vulnerables entrevistados han visto afectada negativamente su capacidad de acceso a algunos servicios.</li> </ol> <p><b>Recomendaciones:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover el análisis y planificación conjuntos y permanentes de las necesidades del país beneficiario con otros donantes, con la sociedad civil y alineamiento con las políticas y documentos de compromiso de reducción de pobreza nacionales.</li> <li>2. Crear un centro de gestión del conocimiento y un sistema de información y comunicación sobre el microcrédito que permita replicar las experiencias, advertir las complementariedades potenciales tanto internamente como externamente.</li> <li>3. Crear un grupo de trabajo en el seno de los órganos consultivos de la Cooperación Española en materia de microfinanzas.</li> <li>4. Establecer un mecanismo de coordinación y articulación sobre el terreno (OTC) que permita integrar el FCM en las operaciones de la CE y aumentar la coherencia y complementariedad de las operaciones.</li> <li>5. Desarrollar: a) una planificación estratégica adecuadam, y b) de un plan de comunicación e información interno y externo para difundir las virtudes de las microfinanzas para reducir la pobreza.</li> </ol>
---------------------------------	--

	Plan de Cooperación Técnica	<p><b>Conclusiones:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Una asignatura pendiente del FCM consiste en facilitar un financiamiento flexible de la asistencia técnica para abarcar la investigación y el desarrollo de nuevos productos que respondan a las necesidades específicas de clientes más pobres y la asistencia técnica para el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones financieras intermedias, permitiendo a los socios introducir unos servicios financieros y unos mecanismos innovadores para la prestación de estos servicios.</li> <li>El microcrédito exige un diagnóstico social previo. Existen políticas de reducción de la pobreza entre grupos meta vulnerable o de alto riesgo que contienen instrumentos y herramientas mucho más eficaces que el microcrédito. El microcrédito no es siempre la solución más idónea y deben analizarse las necesidades de los clientes metas para dilucidar su conveniencia.</li> </ol> <p><b>Recomendaciones:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Apoyar en el fortalecimiento institucional del sector microfinanciero para la estabilización del clima macroeconómico y de política financiera propicia y estable para mantener un sistema financiero incluyente.</li> <li>Desarrollar en el FCM una oferta de servicios técnicos que vaya más allá de los instrumentos financieros para el desarrollo de los microcréditos. Diseñar una cartera de productos técnicos: financiación para cubrir la investigación y el desarrollo de nuevos productos y la asistencia técnica para el fortalecimiento de la capacidad, permitiendo introducir servicios financieros nuevos originales y adaptados, así como mecanismos innovadores para la prestación de estos servicios.</li> <li>Utilizar criterios claros de selección de instituciones comprometidas con la reducción de la pobreza y la creación de sostenibilidad.</li> <li>Diseñar operaciones con instituciones financieras intermedias adaptando la financiación a la fase de desarrollo institucional para maximizar su capacidad de profundización y alcance. Hay que diseñar estrategias adaptadas de apoyo en función de las necesidades</li> </ol>
Conclusiones de carácter específico	No	
Recomendaciones de carácter específico	No	
Agentes que intervienen	Agencia Española de Cooperación Internacional	



**Equipo Evaluador:** INYPSA

**Fecha de Evaluación:** Julio 2007

**Tipo de Evaluación:** Intermedia y Formativa

**Sector:** (24030) Intermediarios Financieros  
del Sector Formal

**Área Geográfica:** Ecuador, Honduras y Marruecos



MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO  
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN  
Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO