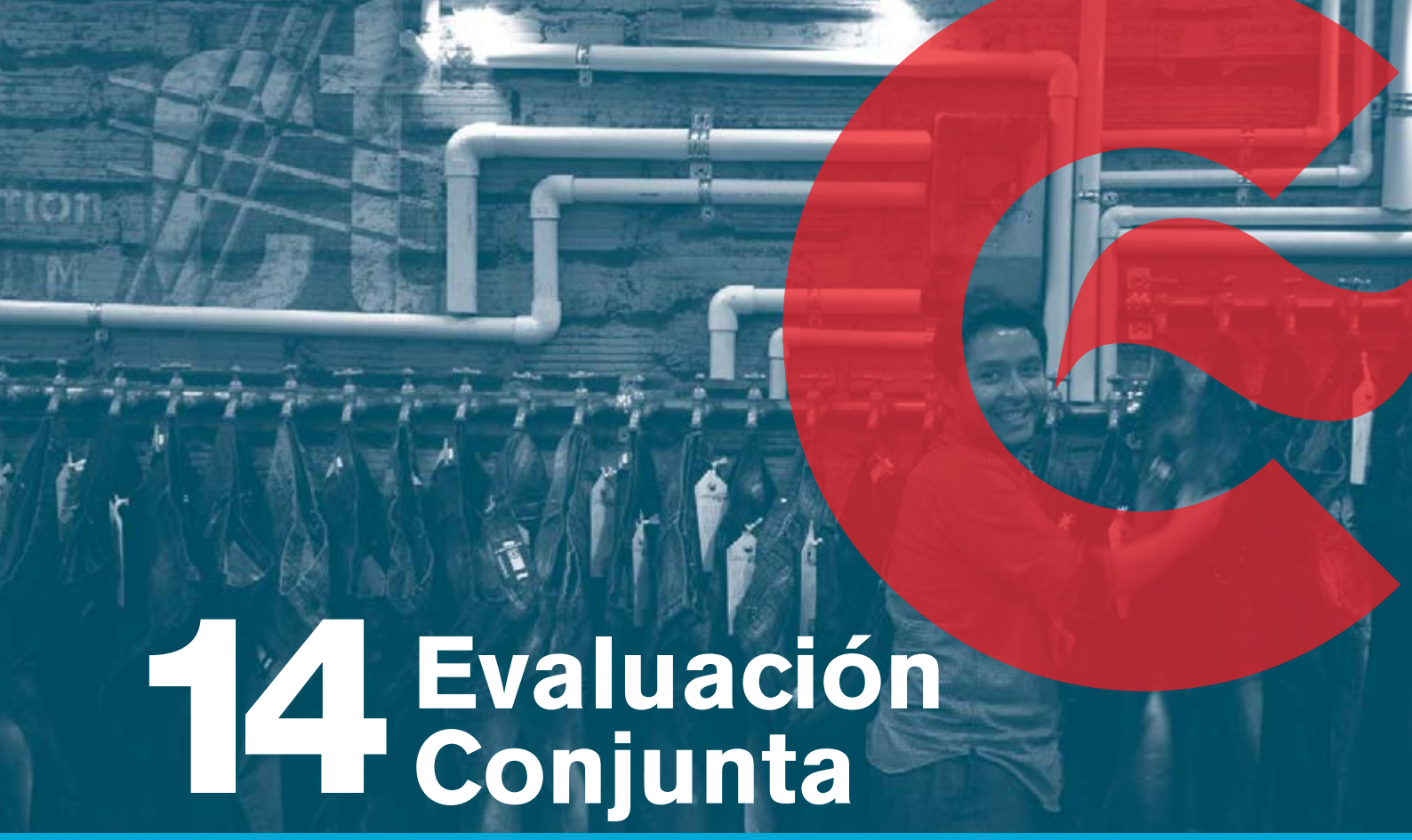


14 Evaluación Conjunta

Programa Español de Microfinanzas para el Desarrollo de los Servicios Financieros a la Microempresa en Colombia

2014

Informe completo

FIIAPP
COOPERACIÓN ESPAÑOLA

cooperación española

Edición: Julio 2015
© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica
Secretaria General de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Evaluación realizada por: Armando Muriel Rico, Raúl Muriel Carrasco, Elsa Martín Domínguez y Ximena Galvis Ortiz de Nodus Consultores

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 online: 502-15-056-0
NIPO papel: 502-15-055-5
Depósito legal: M-24556-2015

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, diríjanse a:
División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento
Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Serrano Galvache, 26, Torres Ágora, Torre Norte. 28071 Madrid
Tel.: +34 91 394 8808
evaluacion-sgcid@maec.es

Índice

1. INTRODUCCIÓN 1
   1.1. Estructura del informe 1
   1.2. Antecedentes, alcance y objetivos de la evaluación 2
   1.3. Descripción del objeto de evaluación 3
   1.4. Preguntas de evaluación y dimensiones de análisis 5
   1.5. Metodología empleada 6
   1.6. Limitaciones y ajuste del proceso 6

2. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS: PRINCIPALES HALLAZGOS 7
   2.1. Antecedentes, contexto de partida y evolución 7
   2.2. Nivel macro: el programa como instrumento de la Cooperación Española con Colombia 10
   2.3. Nivel meso: Entidades Financieras que intermedian recursos del programa 35
   2.4. Nivel micro: Microempresas receptoras de crédito del programa 48

3. CONCLUSIONES 52
   3.1. Nivel macro 52
   3.2. Nivel meso 55
   3.3. Nivel micro 56

4. LECCIONES APRENDIDAS 56
   4.1. Objetivos estratégicos 56
   4.2. Diseño 57
   4.3. Entidades socias 57
   4.4. Metas 57
   4.5. Criterios de selección 57
   4.6. Seguimiento 58
   4.7. Coordinación 58
   4.8. Conocimiento del Instrumento 59

5. RECOMENDACIONES 59
   5.1. Cooperación Española 59
   5.2. BANCÓLDEX 62

Listado de Acrónimos

AECID[1]:	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
BANCÓLDEX:	Banco de Comercio Exterior de Colombia.
BBVA:	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria.
BCIE:	Banco Centroamericano de Integración Económica.
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo.
BOE:	Boletín Oficial del Estado. España
CMSA:	Comité Mixto de Seguimiento del Acuerdo.
COFIDE:	Corporación Financiera de Desarrollo.
EEE/EE:	España Expansión Exterior
ENCI:	Estrategia Nacional de Cooperación Internacional.
EOCM:	Entidad Orientada al Crédito Microempresarial.
FCM:	Fondo para la Concesión de Microcréditos para Proyectos de Desarrollo Social Básico en el Exterior.
FINAGRO:	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario.
FINURBANO:	Fondo para el Financiamiento de las microempresas del Sector Urbano.
FONDESIF:	Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero de Apoyo al Sector Productivo.
FONPRODE:	Fondo para la Promoción del Desarrollo.
ICO:	Instituto de Crédito Oficial.
IFI:	Instituto de Fomento Industrial.
IGdE:	Intervención General del Estado.
IMF:	Institución que actúa en las microfinanzas.
MAEC:	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España.
MAP:	Marco de Asociación País.
ODM:	Objetivos del Milenio.
ONG:	Organización no Gubernamental.
OTC:	Oficina Técnica de Cooperación.
PAE:	Plan de Actuación Especial.
PAS:	Plan de Actuación Sectorial.
PCB:	Programa de Cooperación Bilateral.
PDC:	Plan Director de la Cooperación.
PND:	Plan Nacional de Desarrollo.
PROMYPIME:	Programa de Fomento y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
SGCMyH:	Subdirección General de Cooperación Multilateral y Horizontal
SGCID:	Secretaria General de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
TdR:	Términos de Referencia.
WWB:	Banco Mundial de la Mujer.

1 Para evitar confusiones se ha decidido utilizar exclusivamente la denominación actual de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID, tanto para lo que afectase a este organismo mientras se denominaba Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI, como para lo que afectase durante su denominación actual de AECID.

Informe completo

1. INTRODUCCIÓN

El presente "Informe final de la evaluación"[2] (en adelante "el Informe" o "el Informe Final") contiene los resultados de la evaluación del *Programa Español de Microfinanzas para el desarrollo de los servicios financieros a la microempresa en Colombia,* (en adelante "el Programa" o "el Programa de Microfinanzas" o "el Programa Español de Microfinanzas"), realizado con recursos procedentes del extinto Fondo para la Concesión de Microcréditos para Proyectos de Desarrollo Social Básico en el Exterior , FCM.

Este informe parte de lo inicialmente planteado en los diferentes documentos intermedios presentados con anterioridad:

- En primer lugar, la propuesta técnica presentada por el equipo de NODUS Consultores con fecha de 20 de junio de 2014 en respuesta a la publicación del pliego de prescripciones técnicas de 5 de mayo de 2014 (ver Anexos);
- En segundo lugar, el "Informe Preparatorio", de fecha 26 de septiembre. Este informe desarrolló en detalle el enfoque metodológico a seguir para el desarrollo de la evaluación.
- Finalmente, el "Informe de trabajo de campo" de 7 de noviembre en el que se describe "*las actividades realizadas y del proceso de recogida de información y un análisis preliminar de la información*».

De esta manera se generó el informe en su versión para la revisión por el Comité de Seguimiento de la Evaluación que fue presentado el pasado 13 de febrero. Los resultados de esta revisión fueron recibidos entre el 16 y el 30 de marzo.

El informe actual incorpora ya los cambios, matizaciones y aclaraciones realizados por el mencionado Comité de Seguimiento, y que NODUS Consultores ha considerado oportunos, bien porque suponen un valor añadido en sí mismos; porque han supuesto una nueva información que no se identificó en su momento o que se puede no haber tenido en cuenta de manera involuntaria; o bien porque modifican aspectos enunciados en la versión preliminar y el equipo los ha podido validar.

Hay que mencionar también que NODUS no ha considerado conveniente incluir algunos de los comentarios recibidos, bien porque no coinciden con la información obtenida y validada por el equipo, o bien porque ha estimado que exceden del alcance de esta evaluación.

En cualquier caso desde NODUS queremos reiterar el espíritu constructivo de aporte que ha animado y anima el trabajo del equipo evaluador y el contenido de este informe, así como nuestro objetivo como empresa de contribuir a mejorar, dentro de nuestras posibilidades y del alcance y características de un proceso como es el presente, los objetivos buscados con la evaluación.

1.1. Estructura del informe

Su contenido se ha estructurado sobre la base de lo indicado en el pliego de prescripciones técnicas de la evaluación y en la propuesta de evaluación, y de lo acordado durante la última fase del proyecto. Así pues, el presente Informe Final se divide en los siguientes capítulos:

- En el primero, denominado *Introducción*, que es el presente, se describe el objeto de la evaluación, la estructura del Informe, así como la aplicación de cada una de las técnicas de recopilación de información empleadas.
- En el segundo, *Análisis e interpretación de datos, principales hallazgos*, se presentan los puntos principales obtenidos a partir de la recogida de información y su posterior análisis.

2 Salvo que se indique lo contrario, los entrecomillados son responsabilidad de NODUS y buscan resaltar una situación o un nombre.

En su contenido se ha tratado de definir los rasgos más relevantes de la situación observada, y los hallazgos correspondientes, organizándolos por pregunta de evaluación.

- En el tercer capítulo, *Conclusiones*, se exponen las principales conclusiones obtenidas en el análisis efectuado.
- Las *lecciones aprendidas* se describen en el cuarto capítulo, enfocadas principalmente hacia la retroalimentación del Programa en Colombia, y otros programas de la Cooperación Española en Microfinanzas con la metodología del FCM.
- Finalmente, en el último y quinto capítulo, se presentan *las recomendaciones* de futuro partiendo de las conclusiones y lecciones aprendidas, y considerando sus destinatarios, es decir, la Cooperación Española y BANCÓLDEX.

El Informe se complementa con un conjunto de anexos en los cuales se presenta información adicional detallada sobre la metodología empleada, el desarrollo de la evaluación y los resultados de la encuesta, y todos aquellos otros elementos de fundamento de la evaluación que no se ha considerado imprescindible presentar en el cuerpo central del Informe.

1.2. Antecedentes, alcance y objetivos de la evaluación

La Secretaria General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) ha encomendado al equipo de NODUS la evaluación del *Programa Español de Microfinanzas para el desarrollo de los servicios financieros a la microempresa en Colombia.* Este Programa comenzó en el año 2000 y tiene prevista su terminación en el año 2018 con el abono por BANCÓLDEX del último pago al ICO del préstamo vigente a la fecha de esta evaluación.

Esta evaluación había sido contemplada en el Acuerdo para la Ejecución del Programa de Servicios financieros para la microempresa entre la AECID y BANCÓLDEX, y tiene como ***Alcance*** la ejecución del Programa generado por el FCM en Colombia en el periodo comprendido entre el mencionado año 2000, y el cierre del ejercicio 2013.

En este punto hay que mencionar que, de acuerdo con la realidad, el periodo previo a la asunción por BANCÓLDEX del Programa, cuando la entidad socia era el IFI, es en el que menos información hay, y por lo tanto, en el que menos se ha podido incidir.

De la misma forma en este proceso de evaluación se han tenido en cuenta hechos y circunstancias ocurridos en el año 2014 en la medida en la que el equipo evaluador ha considerado que podían enriquecer los resultados y las recomendaciones para el futuro.

De acuerdo con los TdR, es importante destacar que los agentes participantes en el Programa consideran asimismo la evaluación como un ejercicio relevante que les permitirá contar con información y elementos de juicio necesarios que faciliten la readecuación del mismo (si fuera necesario) y la toma de decisiones fundamentadas para el diseño y ejecución de nuevas intervenciones de la Cooperación Española en el sector de las finanzas inclusivas tanto en Colombia como en otros países.

Esta consideración ha sido tenida muy en cuenta por el equipo evaluador.

Así, los ***Objetivos*** de la evaluación, de acuerdo con los TdR, se concretan en:

a. Conocer y valorar la contribución que el Programa ha producido en la labor de BANCÓLDEX en la promoción del desarrollo microempresarial en Colombia y del acceso de la población de más bajos ingresos a los servicios financieros.

b. Analizar los efectos que el Programa ha generado en sus instituciones financieras subprestatarias, IMF, desde el prisma de su eficiencia, eficacia y fortalecimiento para lograr su sostenibilidad, así como de la gestión del desempeño social.

c. Conocer los efectos del Programa en el nivel de la microempresa en Colombia y analizar su contribución a la mejora del acceso a los servicios financieros de la microempresas ubicadas en municipios pequeños o con insuficiente presencia de instituciones financieras, y los efectos sobre la población beneficiaria[3] desde el punto de vista

3 En este Informe se utilizan dos denominaciones: Población Objetivo y Población Beneficiaria a partir de los documentos oficiales consultados. Desde NODUS en nuestro trabajo habitual sólo utilizamos una: Población Objetivo, sin embargo en este proceso de evaluación hemos considerado útil mantener las dos denominaciones mencionadas dándoles el siguiente significado: Población Objetivo: La deseada por la Cooperación Española según se expone en los Acuerdos Específicos suscritos. Población Beneficiaria: La que realmente ha recibido financiación asignada a recursos del FCM.

de la sostenibilidad de la microempresa y de la mejora económica familiar a medio y largo plazo.

d. Analizar la idoneidad de Programa, tomando como referencia la adecuación al Marco de Asociación País, MAP, al contexto de Colombia, y a los principios de eficacia y calidad de la ayuda al desarrollo.

1.3. Descripción del objeto de evaluación

El objeto de este proceso evaluativo es el Programa Español de Microfinanzas para el desarrollo de los servicios financieros a la microempresa en Colombia generado a partir del FCM.

FONDO DE CONCESIÓN DE MICROCRÉDITOS - FCM
ESQUEMA GENERAL DE FUNCIONAMIENTO

Fase	Objetivos	Resultados	Responsables	
			Directos	Otros involucrados
Preliminar	*Diagnóstico País*	• Entorno país • Planes Gobierno • Demanda de servicios microfinancieros: Entorno microempresarial • Oferta de servicios financieros a la microempresa • Espacios sin cubrir entre la oferta y la demanda de servicios microfinancieros • Actores internacionales • Identificación de potenciales entidades contraparte	• SGCMyH	• Direcciones geográficas • OTC
	Estrategia de Intervención	• Objetivos: Estratégico y Específicos • Líneas de Actuación: Para cada Objetivo Específico • Concreción de la Estrategia • Cronograma de actuaciones		
Concreción	*Propuesta para el Comité Ejecutivo*	• Análisis posibles entidades contraparte desde cooperación. • Conversaciones entidades diseño operación. • Consenso Borrador Acuerdo Especifico • Propuesta para Comité Ejecutivo FCM	• SGCMyH	
		• Análisis de la capacidad y solvencia de la entidad o entidades financieras, así como de las organizaciones internacionales asociadas a las actuaciones del FCM	• ICO	
Aprobación	*Acuerdo de Autorización de la operación*, y de elevación al Consejo de Ministros.	• Autorización de la concesión del préstamo: • Importe • Plazo amortización • Tipo de interés • Moneda de desembolso, reembolso y pago de intereses. • Finalidad del préstamo • Designación del ICO como Agente Financiero para instrumentalizar el préstamo	*Comité Ejecutivo del FCM*:[4] A) *Presidente*: el Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. B) *Vicepresidente*: el Secretario General de la AECID. C) *Vocales*: a) El Dtor. Gral. de Relaciones Económicas Internacionales, del Mº de Asuntos Exteriores y Cooperación. b) El Dtor. Gral. de Cooperación con América Latina y el Caribe, de la AECID. c) El Dtor. Gral. de Cooperación con África y Asia, de AECID. d) El Dtor. Gral. de Financiación Internacional, del Mº de Economía y Competitividad. e) El Dtor. Gral. de Presupuestos, del Mº de Hacienda y Administraciones Públicas. f) El Dtor. del Gabinete del Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. g) El Dtor. del Gabinete Técnico del Secretario General de la AECID. h) El Subdtor. Gral. de Cooperación Multilateral,Horizontal y Financiera, de la AECID. i) Un Subdtor. Gral. de la Dirección General de Financiación Internacional. j) Un representante del ICO designado por su Presidente	
Autorización	Autorización de la operación		Consejo de Ministros del Gobierno de España	

4 Composición según BOE julio 2003.

FONDO DE CONCESIÓN DE MICROCRÉDITOS - FCM
ESQUEMA GENERAL DE FUNCIONAMIENTO

Fase	Objetivos	Resultados	Responsables	
			Directos	Otros involucrados
Formalización	Acuerdo Específico	Cierre y firma	Presidencia AECID	SGCMyH
	Contrato de Préstamo	El ICO formalizará 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.[5]	ICO	SGCMyH
Ejecución y Seguimiento	Informe de Seguimiento	Asegurar cumplimiento de condiciones y de consecución de objetivos.	SGCMyH / FONPRODE[6]	P4R (EEE)[7]
	Acta CMSA	CMSA	SGCMyH /Embajada / OTC	
	Desembolso préstamo	Desembolsos del préstamo, inicial y sucesivos.	ICO	SGCMyH
	EE.FF.	Situación entidad prestataria	ICO	SGCMyH

Para facilitar una mejor comprensión a los lectores se incluye a continuación el esquema general de funcionamiento del FCM durante su existencia, es decir, hasta 2010, con unas breves informaciones adicionales. Este esquema no se corresponde exactamente con la realidad actual pero consideramos que cumple con el objetivo orientador que se busca.

Continuando con el Programa en Colombia, sus rasgos básicos se pueden resumir en los siguientes puntos.

- Fue concebido como una actuación en Colombia mediante una alianza estratégica con una entidad pública de 2º piso, que en este informe se denomina institución socia, con la que se trataría de conseguir los objetivos estratégicos de la AECID diseñados para el país, y concretados en los acuerdos y contratos suscritos con ella.

  Esta institución fue desde 2000 hasta 2003 el Instituto de Fomento Industrial, IFI. Posteriormente entre 2003 y 2004, el Gobierno colombiano liquidó el IFI y BANCÓLDEX pasó a asumir ese rol, es decir, que desde 2004 hasta la actualidad la institución socia del Programa ha sido el mencionado BANCÓLDEX.

- Se han realizado cuatro operaciones de préstamo, por un total equivalente de forma aproximada a 60.470.139,13 euros, con la siguiente distribución:

Tabla 1. Programa Español de Microfinanzas en Colombia

Año del Acuerdo y del Préstamo	Prestatario	Importe del préstamo(€)
2000	IFI	13.449.899,13
2001	IFI	12.020.240,00
2003 (nuevo préstamo y asunción de los anteriores)	BANCÓLDEX	15.000.000,00
2008	BANCÓLDEX	20.000.000,00
Total:		**60.470.139,13**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos recibidos de BANCÓLDEX

- Tiene dos componentes: Cooperación financiera y asistencia técnica, ambos ligados a los objetivos estratégicos de la AECID establecidos en cada acuerdo específico suscrito.
  - La cooperación financiera es la enmarcada en los préstamos indicados, y sobre ella y sus condiciones asociadas se centra la mayor parte de la evaluación.
  - La asistencia técnica ha tenido un devenir que la ha dejado en una actividad de muy

5 Real Decreto 741/2003, de 23 de junio.
6 A partir de 2011.
7 A partir de julio de 2011, fecha de la Encomienda de Gestión inicialmente con P4R, que luego cambió su nombre a EEE.

poca dimensión e insuficiente para tratar de cumplir con los objetivos definidos en los acuerdos específicos firmados. Como referencia al respecto puede considerarse que el importe dedicado ha sido de 53.100,00 euros según los datos recibidos de la AECID.

Como soporte de esta clara consideración se puede mencionar que su problemática tiene origen en la rigidez de la normativa creadora del FCM. Con objeto de posibilitar la disponibilidad de recursos para este fin, la AECID utilizó una figura especial dentro de las condiciones financieras de los préstamos, consistente en que se nutriese un remanente con una "Comisión para Asistencia Técnica". Este importe estaba determinado como un % del capital prestado al IFI/BANCÓLDEX y permanecía en la entidad con un único destino: "financiar operaciones de asistencia técnica dirigidas al fortalecimiento institucional de los intermediarios financieros", aplicando los recursos de común acuerdo BANCÓLDEX y AECID.

De esta forma se generaron importantes recursos que permanecieron en BANCÓLDEX, hasta que el mecanismo fue suspendido siguiendo instrucciones de la Intervención General del Estado, e ingresados en el Banco de España.

En ese proceso hubo un consenso entre las partes dirigido a que desde España se aplicasen recursos no reembolsables para asistencia técnica.

Este consenso sólo se ha concretado hasta la fecha en financiar el diagnóstico institucional de 10 entidades y procesos de planificación estratégica de dos de las 10, todas de pequeña dimensión.

El importe total dedicado por la AECID a esta asistencia ha sido de 53.100,00 euros según se ha mencionado anteriormente. Esta cantidad se puede considerar bastante reducida para tener un mínimo efecto, tanto en términos absolutos, como si se relativiza con respecto a los fondos reembolsables según la práctica normalmente observada en los organismos de cooperación, bilaterales o multilaterales. Pero sobre todo se puede calificar de claramente insuficiente para la consecución de los objetivos establecidos. La AECID/EEE ubica el origen de esta dedicación tan reducida en las dificultades operativas de aplicar la Ley de Contratos del Estado.

1.4. Preguntas de evaluación y dimensiones de análisis

En base a los pliegos de prescripciones técnicas y de las necesidades de información de los actores implicados, la evaluación ha tratado las siguientes preguntas distribuidas en tres niveles de análisis.

Nivel macro – El Programa como instrumento de la Cooperación Española con BANCÓLDEX.

1. ¿El Programa se ha ajustado de forma adecuada a la Cooperación Española en Colombia y a las necesidades y prioridades del país?
2. ¿El Programa/BANCÓLDEX ha previsto e implantado todas las acciones necesarias para asegurar el cumplimiento de sus objetivos?
3. ¿Qué influencia ha tenido el Programa en BANCÓLDEX?
4. ¿Cómo ha influido el Programa en los cambios sufridos en el sector microfinanciero colombiano durante el periodo 2000-2013? ¿Cuáles han sido las vías de influencia?
5. ¿Cómo han influido esos cambios del sector microfinanciero colombiano en el Programa? ¿Cuáles han sido las vías de influencia?

Nivel meso – Entidades financieras que intermedian recursos del Programa (IMF)

6. ¿Cuál ha sido la influencia del Programa en las IMF participantes en distintos aspectos: en su funcionamiento y actuación general; su fortalecimiento institucional; su extensión geográfica y por sectores económicos, profundización, diversificación y mejora de sus servicios financieros?
7. ¿Cuáles han sido los criterios seguidos por las IMF participantes para la concesión de servicios financieros a sus clientes?
8. ¿Fomentan esos criterios la equidad, la sostenibilidad, la rentabilidad y el desempeño social hacia los clientes? ¿Ha tenido en cuenta estos criterios en la elección de las IMF participantes en el Programa?

Nivel micro – empresas microfinancieras (Microempresas)

9. ¿Qué características tiene la población objetivo y la población beneficiaria?

10. ¿Qué influencia ha tenido la provisión de servicios financieros en los microempresarios beneficiarios del Programa? Efectos en diferentes ámbitos horizontales de género y diversidad étnica y/o lingüística

1.5. Metodología empleada

La metodología de evaluación ha consistido en el desarrollo y aplicación de una serie de técnicas de recopilación de información de naturaleza tanto cualitativa como cuantitativa, tal y como se describía en la Propuesta Técnica y posteriormente se detalló en el Informe Preparatorio.

A través de estas técnicas se ha tratado de asegurar la obtención de información relevante proveniente de los principales agentes implicados en el desarrollo del Programa. Así mismo, estas técnicas se enfocaban a recopilar la información necesaria teniendo en cuenta los diferentes niveles de intervención: macro, meso y micro.

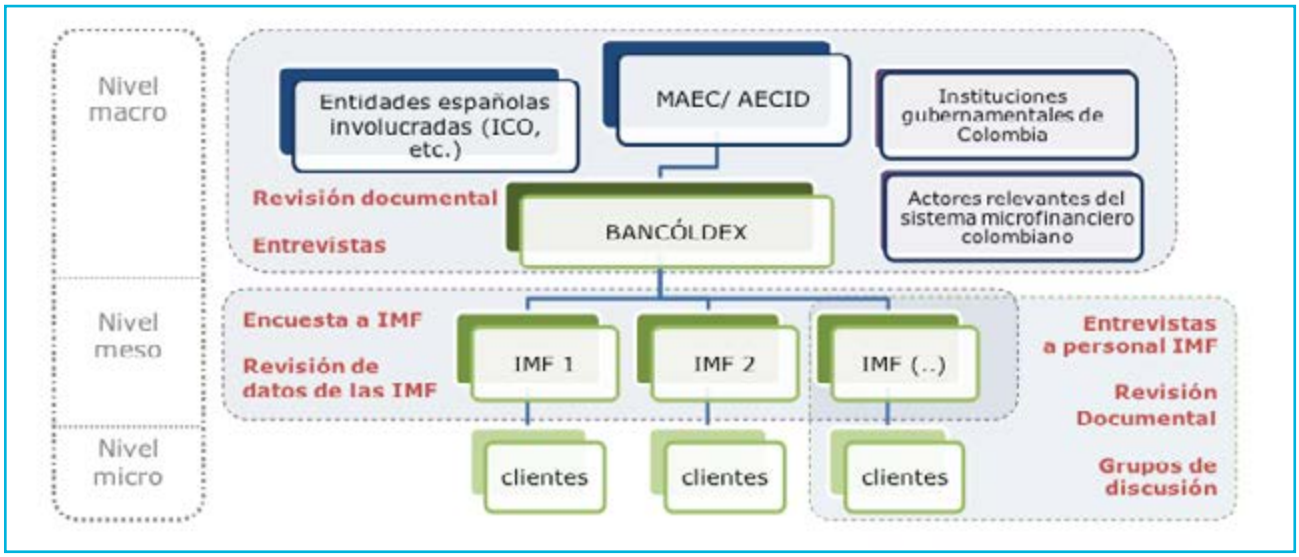
En el esquema siguiente se pueden visualizar las diferentes técnicas y etapas de recogida de información desde la perspectiva del Programa en su conjunto y en línea con la metodología empleada.

- Revisión documental: El objetivo de esta técnica ha sido recoger toda la información existente y accesible para conocer en profundidad la realidad del Programa, de su contexto y sobre el cumplimiento y la validez de las condiciones y requisitos establecidos en la formalización de cada una de las cuatro operaciones que lo componen, así como la coherencia entre la actuación del FCM y las prioridades del país y las directrices de la Cooperación Española en general, entre otros relevantes temas.
- Entrevistas semiestructuradas: Se desarrollaron varias entrevistas con la finalidad de obtener información prevista sobre los puntos de vista específicos de la persona entrevistada.
- Encuestas a IMF: Esta técnica permitió obtener una información principalmente cuantitativa relevante sobre la participación de las IMF en el Programa. Teniendo en cuenta la información respecto al número y el rol de éstas se optó por encuestar a todas las entidades que habían participado en él y que todavía existían. La respuesta obtenida, aunque limitada, se consideró suficiente para el objetivo del trabajo.
- Grupos de discusión: Esta técnica favorece la obtención de unos resultados de carácter explicativo, lo que la convierte en una metodología muy útil cuando, más que obtener mediciones, se desea aprender, conocer, entender. Se aplicó especialmente para conocer la percepción de la población beneficiaria sobre el Programa.

1.6. Limitaciones y ajuste del proceso

En primer lugar el equipo evaluador desea destacar y agradecer la muy positiva predisposición de los representantes o interlocutores de BANCÓLDEX para favorecer el trabajo de la evaluación, lo

Esquema de metodología empleada



que finalmente ha permitido conseguir este documento.

Sin embargo hay unos puntos que han afectado en forma de limitación del alcance de esta evaluación, y que se refieren especialmente a:

- La disponibilidad de información, específicamente de aquélla que hubiera permitido comprobar el cumplimiento de objetivos y/o condiciones que estaban definidos en los acuerdos suscritos, pero que no habían sido tratados en el sistema de seguimiento planteado por la AECID. Aunque más adelante se trata en detalle la necesidad de concretar los objetivos estratégicos y los condicionantes de las operaciones, y de incluirlos en el sistema de seguimiento, se puede anticipar en este punto que no ha sido así hasta ahora, por lo que no se ha conseguido la información necesaria ya elaborada (se trata de un periodo de 13 años) que permitiese al equipo evaluador contrastar directamente el cumplimiento de los objetivos estratégicos y de las condiciones de los contratos y acuerdos.
- La dificultad de conseguir la colaboración de algunas IMF y de BANCÓLDEX para obtener la opinión de la población señalada como beneficiaria por BANCÓLDEX.
- La imposibilidad de recibir de BANCÓLDEX la información relativa a la situación de las IMF receptoras de préstamos del Programa, al comienzo y al final de su participación.

El equipo evaluador considera muy relevante para los resultados de la evaluación el último punto mencionado sobre la negativa de BANCÓLDEX a proporcionar esa información sobre las IMF que han recibido recursos procedentes en última instancia del FCM.

La razón está en que el sistema que sigue BANCÓLDEX de financiar a las IMF mediante la asignación de un "cupo de descuento", es decir, de un límite de crédito al que cada IMF accede mediante el aporte de un préstamo ya otorgado que cumpla los requisitos mínimos exigidos por BANCÓLDEX: microempresa, plazo, destino, importe, es realmente la IMF quién decide a quién y dónde se expande la oferta financiera.

En este sistema de redescuento de 2º piso, al igual que si se financia directamente a una IMF, la forma de ver si se ha contribuido, de alguna forma, a los objetivos estratégicos buscados por la Cooperación Española en microfinanzas consiste en analizar la evolución de la actividad de intermediación de cada IMF que tiene cupo, y eso sólo se puede hacer disponiendo de su información institucional necesaria en dos fechas: la de recepción del primer aporte, y la de cuando dejó de utilizar la línea. Como es sabido, el dinero no es realmente identificable, y lo que le interesa a la Cooperación Española es que llegue dinero (sin maternidad asociada) a la *población objetivo* y así esta población pase a ser *población beneficiaria*.

El argumento aportado por BANCÓLDEX para no proporcionar esta información, en el sentido de que es información protegida por la normativa bancaria colombiana, no ha podido ser confirmado por el equipo evaluador una vez consultada la normativa que BANCÓLDEX refirió. Por el contrario, su suministro es una obligación asumida por BANCÓLDEX con la AECID y establecida en los documentos suscritos.

Esto significa que no ha podido ser objeto ni instrumento de la evaluación este relevante aspecto, y, al mismo tiempo, parece una señal de que es una información que BANCÓLDEX tampoco gestiona como socio de la AECID en el Programa.

2. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS: PRINCIPALES HALLAZGOS

El análisis se ha organizado a partir de los siguientes puntos:

- Antecedentes, contexto de partida y evolución.
- Preguntas de evaluación relativas al nivel macro.
- Preguntas de evaluación relativas al nivel meso.
- Preguntas de evaluación relativas al nivel micro.

2.1. Antecedentes, contexto de partida y evolución

El Programa Español de Microfinanzas en Colombia es, junto con el del antiguo Banco Multisectorial de Inversiones de El Salvador, una de las primeras operaciones que la AECID realizó

en cooperación en microfinanzas a través del Fondo de Cooperación en Microcréditos, FCM, en la nueva etapa que decidió abrir en el año 2000. Esta nueva etapa se inició después de las experiencias previas que habían tenido lugar con las operaciones con el Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE, en Centroamérica; con COFIDE en la República de Perú; con FONDESIF en la República de Bolivia y con PROMYPIME en la República Dominicana.

Al igual que en las operaciones mencionadas, en Colombia se seleccionó una institución financiera de segundo piso, sobre la que se hizo pivotar el Programa Español de Microfinanzas.

Esta institución fue el Instituto de Fomento Industrial, IFI, que a la sazón tenía ficha bancaria y un prestigio de rigor y buenos resultados como entidad de segundo piso para prestar recursos financieros a las instituciones de microfinanzas que actuaban en el país. En su origen como banco de segundo piso en microfinanzas había contado con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

La primera operación del Programa Español de Microfinanzas se suscribe en el mes de septiembre de 2000, y la última hasta la fecha de esta evaluación, se firma en el año 2008, ya con BANCÓLDEX como entidad contraparte. El año previsto para la devolución del total del capital es el 2018.

El periodo que cubre esta evaluación es de 13 años, concretamente los comprendidos entre el año 2000, fecha de la primera operación, y el 31 de diciembre de 2013, fecha establecida para el corte.

Se trata de un periodo muy largo en el que todos los actores y contextos económicos, sociales y políticos relacionados con la cooperación en finanzas inclusivas para la reducción de la pobreza han experimentado unos cambios drásticos, especialmente en Colombia aunque también en España.

Hay que mencionar también que este proceso de cambio no se ha detenido sino que continuará en el futuro más inmediato y que, por lo tanto, influye en las propuestas y recomendaciones que se han generado como consecuencia de esta evaluación.

El impacto de estos cambios en la propia lógica de la actuación de la cooperación hace que se deban tener presentes en el proceso evaluativo.

En este apartado se trata de explicitar estos cambios considerando los hitos que se han identificado desde el punto de vista colombiano, que es el que, en nuestra opinión, debe ser el de referencia para la evaluación del Programa Español de Microfinanzas en Colombia con recursos del FCM.

Para efectuar esta estimación de tramos se han tenido en cuenta los siguientes elementos del contexto colombiano:

a. Situación de accesibilidad de la oferta de servicios financieros al sector rural.
b. Existencia (o identificación de) una política pública de inclusión financiera o bancarización. Mientras no ha existido una política específica o estrategia en inclusión financiera, se ha considerado como referencia lo indicado en los Planes de Desarrollo.
c. Situación de la industria / oferta de productos y servicios financieros a las microempresas.
d. Contraparte o aliada estratégica de la AECID para el FCM.

De acuerdo con lo anterior se pueden identificar cuatro tramos en este periodo:

- *Primer tramo*: 2000-2002/3. Comprende la etapa en la que la contraparte del FCM fue el Instituto de Fomento Industrial, IFI, concluyendo con el cambio a BANCÓLDEX y, en la que, respecto a la política de microfinanzas/inclusión financiera de Colombia, termina el Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. Se realizan dos operaciones del FCM.
- *Segundo tramo*: 2003-2006. En él BANCÓLDEX asume el rol de banco de segundo piso en microfinanzas, de acuerdo con las directrices del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, y se comienza a apoyar el desarrollo de la industria microfinanciera y el desarrollo de BANCÓLDEX en esta faceta. La AECID realiza la primera operación de préstamo del FCM a BANCÓLDEX en el comienzo del periodo, engrosando de esta forma los recursos de la cooperación en microfinanzas con Colombia, cuya totalidad es legalmente asumida por BANCÓLDEX.

- *Tercer tramo*: 2006-2009. Comienza con el lanzamiento por el Gobierno colombiano de su primera política específica dirigida a la inclusión financiera, denominada Política Banca de las Oportunidades, articulándola como un programa de inversión, legalmente administrado por BANCÓLDEX.
  En su transcurso se produce un avance en la consolidación de la industria microfinanciera que actúa en el ámbito urbano especialmente. BANCÓLDEX va también realizando su transformación institucional hacia un banco de desarrollo empresarial, excluyendo la actividad agropecuaria y centrado especialmente en el ámbito urbano. La Cooperación Española en Microfinanzas otorga con recursos del FCM el cuarto préstamo a Colombia dirigido también a fortalecer y a ampliar la oferta de productos y servicios financieros dirigida a las microempresas del país.
- *Cuarto tramo*: 2010-2013/2014. Comienza con el Plan Nacional de Desarrollo de 2010, que ya contiene lo que se puede definir completamente como una estrategia de inclusión financiera a nivel país. Potencia además los roles de banca de desarrollo empresarial de BANCÓLDEX para el ámbito urbano, y de FINAGRO para el ámbito rural, especialmente la actividad agropecuaria.
  La industria microfinanciera tiene un elevado nivel de consolidación, aunque todavía con la ausencia destacada del ámbito rural y, en lo que respecta a la parte privada, del ámbito agropecuario.
  En el contexto español, es preciso mencionar que en el año 2010 la Cooperación Española decidió integrar el FCM en FONPRODE y su metodología de actuación en lo que respecta a la identificación de operaciones deja de ser tenida en cuenta, manteniéndose sólo el seguimiento de las operaciones vigentes.

Más allá del contexto específico del sector microfinanciero y de la cooperación al desarrollo en el que se encuadra la presente evaluación, es preciso tener en cuenta un factor que va a marcar determinantemente la política colombiana a partir de 2015: las conversaciones de paz y la situación post-conflicto en Colombia. Se puede prever un amplio impacto tanto en la Estrategia de Inclusión Financiera como en el apoyo de las cooperaciones internacionales, si bien resulta difícil precisar concretamente cómo van a resultar influidas.

Este ejercicio de estructuración del largo periodo de 13 años sobre el que se enfoca esta evaluación en cuatro tramos diferenciados pretende

Tabla 2. Panorama de la Evaluación del FCM en Colombia. Tramos según hitos relevantes

Tramo/ Periodo	COLOMBIA		AECID - Cooperación Microfinanzas - FCM	
	Política Microfinanzas / Inclusión Financiera	Industria Microfinanciera	Contraparte	Operaciones FCM en Colombia
2000 -2002	**Plan Nacional Desarrollo (1998-2002)**	• Muy incipiente	• Instituto de Fomento Industrial, IFI. Programa FINURBANO	• 2000: Primera actuación FCM a través del IFI • 2001: Segunda actuación FCM a través del IFI
2003 -2006	**Plan Nacional Desarrollo (2002-2006)**	• Muy incipiente	• BANCÓLDEX • Fomenta el desarrollo de la industria microfinanciera	• 2003: Cambio a BANCÓLDEX • 2003: 3ª operación FCM. 1ª con BANCÓLDEX
2007 -2009	**Política Banca de las Oportunidades 2006-2007/ presente**	• Comienzo del crecimiento sector urbano • Aumento de las entidades vigiladas: *upgrading y downscaling*	• Transformación de BANCÓLDEX en Banco de Desarrollo empresarial • BANCÓLDEX fomenta el desarrollo de la industria microfinanciera urbana	• 2008: 4ª operación FCM BANCÓLDEX
2010 -2013	**Plan Nacional Desarrollo (2010-2014)**	• En claro desarrollo y transformación • Sector urbano • Aumento de las entidades vigiladas: *upgrading y downscaling*	• Disolución de Banca Microempresarial en BANCÓLDEX en 2011. Pasa a ser una más de su actuación como segundo piso y, como tal, intervienen los departamentos de Banca de Intermediarios y de Riesgos	• 2010: Desaparición del FCM y su metodología de identificación y diseño de operaciones. Sólo seguimiento de operaciones vigentes • 2012: Primera Adenda a la operación de 2008. Afecta al Seguimiento

ofrecer una contextualización con los objetivos de: alimentar el análisis; hacer más comprensibles los hallazgos (cuando se ha considerado necesario hacerlo); ubicar las conclusiones; y, especialmente, contribuir a fundamentar las sugerencias y propuestas.

En la página siguiente se ha incluido una tabla que ofrece una visión panorámica simplificada de los cuatro tramos identificados. Este esquema analítico será utilizado por el equipo evaluador cuando estime que contribuye a los fines mencionados en las cuestiones de evaluación que lo requieran, sin suponer en sí mismo una guía de obligada observancia.

2.2. Nivel macro: El programa como instrumento de la Cooperación Esplañola con Colombia

Siguiendo la lógica de la matriz de evaluación, el análisis se ha comenzado por el nivel macro abordándose los siguientes puntos:

1. Ajuste del Programa a las prioridades del país y coherencia con la Cooperación Española en general, y en Colombia en particular.
2. Nivel de previsión e implementación por el Programa/BANCÓLDEX de todas las acciones necesarias para asegurar el cumplimiento de sus objetivos y condiciones generales.
3. Influencia del Programa en BANCÓLDEX.
4. Influencia del Programa en los cambios sufridos en el sector microfinanciero durante el periodo 2000-2013.
5. Influencia de los cambios del sector microfinanciero colombiano en el Programa.

2.2.1. Ajuste del programa a las prioridades del país y su coherencia con la Cooperación Española, en general, y en Colombia, en particular

Para garantizar el adecuado tratamiento de esta pregunta, el análisis se ha dividido en dos apartados.

a) Por un lado se trata de observar el nivel de adecuación del Programa Español de Microfinanzas surgido del FCM con BANCÓLDEX, a las necesidades y prioridades de Colombia.

b) Por otro lado, se trata de ver la coherencia del Programa dentro del marco de política de la Cooperación Española en general y de la definida para Colombia, en particular.

Esta manera de estructurar el análisis ha sido contrastada por el equipo durante el desarrollo de la misión al país, las entrevistas realizadas y en el análisis de la información dispuesta.

a) Las necesidades y prioridades de Colombia

Situación observada

Para poder medir el ajuste del programa a las necesidades y prioridades colombianas, el equipo evaluador ha identificado y analizado los documentos de referencia correspondientes. Asimismo, se han realizado una serie de entrevistas con agentes clave en las que se han abordado las necesidades del país y las prioridades establecidas por el Gobierno colombiano en la lucha contra la pobreza a través de las finanzas inclusivas.

En la página siguiente se presenta una tabla sintética cuyas columnas recogen respectivamente información sobre:

- Las prioridades del Gobierno en lo que respecta al ámbito de finanzas inclusivas / bancarización contenidos en sus Planes de Desarrollo y la Política de Banca de las Oportunidades y Estrategia de Inclusión Financiera individualizadas.
- La Estrategia Nacional de Cooperación Internacional, considerando los aspectos relevantes relacionados con las microfinanzas indicativos del deseo del Gobierno sobre dónde debe dirigirse la cooperación internacional en su apoyo.
- Los objetivos estratégicos contenidos en los Acuerdos suscritos entre la AECID y el IFI inicialmente, y a partir de 2003 con BANCÓLDEX, en las cuatro operaciones de préstamo que han nutrido el programa en Colombia, con comentarios aclaratorios cuando se ha considerado conveniente.
- Finalmente la última columna de la tabla, plantea el análisis del equipo evaluador sobre el ajuste y coherencia entre los objetivos planteados en el programa y las necesidades y prioridades de Colombia.

Tabla 3. Ajuste del Programa del FCM a las necesidades y prioridades de Colombia

Tramo/ Periodo	Prioridades de Colombia		Cooperación Microfinanzas - FCM	Coherencia de Objetivos entre las Prioridades del país y los Objetivos Estratégicos del FCM Situación Comparativa
	Política Microfinanzas / Inclusión Financiera	Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI)	Operaciones FCM en Colombia	
2000/ 2002	**Plan Nacional Desarrollo. PND. (1998-2002)** · Como estrategia se impulsará el desarrollo de los marcos normativos y el fortalecimiento del sistema financiero y de garantías. · Fortalecerá las entidades financieras de primer piso apoyándolas en la apropiación y manejo de tecnologías financieras de microcrédito. · Profundizará el desarrollo de los marcos normativos para los esquemas de crédito y garantías. · Rediseña la línea FINURBANO al ofrecer productos más acordes con las demandas de los empresarios, en términos de montos, plazos y destino.	No identificada	***2000: Primera actuación FCM a través del IFI*** ***2001: Segunda actuación FCM a través del IFI*** En ambas operaciones los objetivos buscados son: · Fomentar la oferta de servicios financieros a la microempresa desde entidades supervisadas. · Apoyar la incorporación al sistema regulado de las instituciones no supervisadas. · Financiar asistencia técnica para la adecuación y fortalecimiento institucional de los intermediarios financieros. Se centra en el ámbito urbano. Las operaciones del FCM en Colombia tenían la figura adicional de coste de una "comisión para asistencia técnica" que se mantendría en el balance de BANCÓLDEX, y bajo administración conjunta con la AECID. Los recursos así generados financiarían precisamente AT para los tres primeros puntos que indica el PND. Este esquema tuvo que ser desmontado posteriormente a requerimiento de la Intervención General del Estado de España, y los recursos transferidos al Banco de España. La idea era que posteriormente esos recursos se aplicasen en AT en Colombia, pero hasta la fecha de este informe esto sólo ha sido realizado en importes muy reducidos.	**Respecto al PND** El objetivo del FCM es consistente con las líneas directrices del PND ya que ambos pretenden fortalecer, en última instancia, a las entidades financieras de primer piso promoviendo además su supervisión. El FCM lo enfoca fundamentalmente por la vía de la cooperación financiera, que era la única directamente posible bajo su normativa, pero hay que resaltar que se trató por parte de la AECID de encontrar una posibilidad para el apoyo indirecto en la AT. Esta posibilidad fue interrumpida y obligada a retrotraer por el dictamen de la IGdE que establecía su no adecuación. De la misma forma que el PND, las operaciones del FCM se plantean a nivel país, pero el FCM asume en un primer momento la prioridad de dirigirse a sectores urbanos a través de la línea FINURBANO, ya que es la experiencia exitosa del IFI y, como tal, se consideró la forma más adecuada de comenzar a actuar en el país.
2003/ 2006	**Plan Nacional Desarrollo (2002-2006)** "Construir Equidad Social", uno de los objetivos es el desarrollo de las MIPYME a través de acciones: · Eliminación de restricciones al acceso de financiamiento, tomando en consideración la participación de los intermediarios formales y no formales que atienden a este segmento del mercado. · Dirigiendo a la banca de desarrollo hacia actividades de segundo piso a través de BANCÓLDEX.	No identificada	***2003: Cambio a BANCÓLDEX*** ***2003: 3ª operación FCM. 1ª con BANCÓLDEX*** Sus Objetivos Estratégicos son: · Luchar contra la pobreza facilitando el acceso al sistema financiero formal de los microempresarios. · Para ello, se reforzará la existencia de intermediarios financieros regulados y supervisados, y · La financiación de AT se dirigirá a la adecuación y fortalecimiento institucional de las instituciones financieras. · Posteriormente se limita la disposición de recursos no reembolsables para Asistencia Técnica.	**Respecto al PND** El PND marca como objetivo que la banca de desarrollo se dirija a actividades de segundo piso. Esta ha sido la estrategia seguida por el FCM, con el IFI y con BANCÓLDEX. Es además la más eficiente en situaciones de bajo nivel de desarrollo de la industria, y cuando los recursos humanos y tecnológicos para administración y seguimiento de la AECID para el FCM son muy escasos. La parte que debe ser objeto de vigilancia es la dependencia que se establece con respecto a esa entidad. Otro elemento de alineación lo constituye el hecho de que tanto el PDM como el FCM se dirigen a todo tipo de intermediarios y no solo a los ya supervisados, aunque el FCM apoya claramente el paso a supervisados de los que no lo están. La aprobación dada por el FCM para que BANCÓLDEX asuma el rol de contraparte de la AECID/ICO, le supone un hito muy relevante para adquirir experiencia en la misión encomendada por el Gobierno de banca de segundo piso. El traslado del conocimiento y las personas del IFI a BANCÓLDEX (Banca Microempresarial) supuso que la entidad comenzó a asimilar el nuevo y desconocido rol, partiendo de un alto nivel de experiencia y profesionalización.
2007/ 2009	**Política Banca de las Oportunidades 2006** · Primera política de largo plazo del Gobierno de inclusión financiera. · Se articula como un Programa de inversión, administrado por BANCÓLDEX, y dependiente de una Comisión de alto nivel, con el objetivo de promover el acceso a servicios financieros a familias en pobreza, hogares no bancarizados, micro y pequeña empresa. · Alcance nacional.	**ENCI 2007-2010** Asume ODM: · "Erradicar la pobreza extrema y el hambre". · Una de las líneas estratégicas para alcanzar este objetivo es el apoyo a la MIPYME. · Una de las acciones para apoyar a la MIPYME es promover el acceso al microcrédito y a las microfinanzas. · La promoción para el acceso a servicios financieros debe ir acompañada de planes integrales de asesoría, capacitación, financiación y formalización de empresas.	***2008: 4ª operación FCM BANCÓLDEX*** Su objetivo estratégico es: · Luchar contra la pobreza facilitando el acceso al sistema financiero formal de los microempresarios. Dicho objetivo se concreta en: · Apoyar el desarrollo de la industria · La profundización de la oferta de servicios financieros hacia sectores de la microempresa ubicados en lugares con presencia insuficiente de entidades crediticias y/o financieras adecuadas, especialmente en los municipios pequeños. · Apoyar el desarrollo institucional de los intermediarios de primer piso que actúan con la microempresa, especialmente de los que no cuentan con apoyos institucionales fuertes. · Alcance nacional.	**Respecto a la Política Banca de las Oportunidades** Este paso concreta las intenciones del Gobierno en inclusión financiera, en lo que respecta a su alcance, el liderazgo, los instrumentos y los grupos beneficiarios. Ambas condiciones son coherentes con los objetivos buscados por el FCM. Un punto es que el Programa del FCM no entra en la actividad agropecuaria, aunque el objetivo establecido indica profundizar en lo rural. También establece una compartimentación geográfica que no es lo que se plantea en el ámbito de la estrategia de inclusión financiera del Gobierno. Respecto a la ENCI Existe una alineación en lo que respecta a la promoción al acceso a las microfinanzas.

Tramo/ Periodo	Prioridades de Colombia		Cooperación Microfinanzas - FCM	Coherencia de Objetivos entre las Prioridades del país y los Objetivos Estratégicos del FCM Situación Comparativa
	Política Microfinanzas / Inclusión Financiera	Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI)	Operaciones FCM en Colombia	
2010/ 2013-4	**Plan Nacional Desarrollo (2010-2014)** • Considera un planteamiento equivalente al de una estrategia nacional de inclusión financiera: · Define los siguientes Lineamientos Estratégicos a nivel país: · Garantizar la cobertura del sistema financiero. · Ampliar el acceso y el uso de servicios financieros formales. · Revisión de aspectos regulatorios relacionados con el crédito. · Educación económica y financiera. · Asigna a BANCÓLDEX funciones de agencia de desarrollo para apoyar integralmente proyectos regionales de desarrollo productivo. · Define el papel de FINAGRO como una banca de desarrollo, promotor de la ampliación de la cobertura y diversificación de servicios por parte del sector financiero privado y del acceso por parte de los habitantes rurales.	**ENCI 2012-2014** · Como declaración general plantea el alineamiento de la Cooperación Internacional (demanda de Cooperación Internacional) con los Lineamientos Estratégicos del PND.	· ***2010: Desaparición del FCM*** y su metodología de identificación y diseño de operaciones, quedando reducida la actividad al seguimiento de las operaciones vigentes. • ***Noviembre 2012: Primera Adenda a la operación de 2008*** Tan solo se realizan modificaciones respecto al Comité Consultivo del Acuerdo y al Seguimiento del Desempeño del mencionado Acuerdo, entre las que se encuentra un limitante respecto a la información a proporcionar por BANCÓLDEX.	**Respecto a la Política de Inclusión Financiera** · El Programa del FCM no recoge novedades relevantes ni en el diseño ni en la oferta, acordes con la evolución y desarrollo de la política de inclusión financiera del Gobierno, incluyendo la propia evolución que experimenta BANCÓLDEX, que sigue su transformación institucional hacia banca de desarrollo empresarial (todo tipo de empresas). · Desaparece el Departamento de Banca Microempresarial, donde se acogió inicialmente al Programa del FCM, y la actividad de segundo piso para microfinanzas pasa al Departamento de Intermediarios, sin una personalización propia, · El Programa se mantiene en el contexto de la estrategia y agenda de BANCÓLDEX, ya mencionada. **Respecto a la ENCI** · Coincidencia con los deseos del Gobierno. **Respecto al PND** · El PND sienta las bases para lo que será la futura Ley de Inclusión Financiera, entre las que está la potenciación del rol de FINAGRO en un contexto de aumento de la atención hacia el sector rural y agropecuario. · El Programa del FCM no realiza acciones al respecto.

Hallazgos

Del análisis anterior sobre la concordancia entre los objetivos estratégicos indicados y formalizados por el programa y las prioridades establecidas por el Gobierno, se destacan los siguientes aspectos:

1. Existencia de una sintonía inicial con las directrices del Plan Nacional de Desarrollo, cuando la política del Gobierno colombiano no estaba muy definida en el ámbito estricto de la inclusión financiera.
2. Desapego posterior del programa/BANCÓLDEX cuando precisamente el Gobierno va definiendo de forma más precisa y con más conocimiento, su política y estrategia para la inclusión financiera, y cuando también va definiendo y llevando a cabo el cambio institucional de BANCÓLDEX hacia una banca de desarrollo empresarial.

La actuación del Programa no se despega de su vehículo inicial y actual de ejecución, BANCÓLDEX, manteniéndose el modelo de intervención establecido desde el inicio, no abriéndose ni incorporando las necesidades y prioridades que el Gobierno va estableciendo en la evolución de su política de inclusión financiera.

En este sentido, si bien, el Gobierno y sus prioridades evolucionan, la actuación del FCM se mantiene de forma rígida en el modelo inicial, sin evolucionar como lo hace el país.

Este hallazgo se puede considerar relevante especialmente pensando en el futuro del programa en Colombia y de la actuación en general de la Cooperación Española en microfinanzas, en función del rumbo que se desee que adquiera.

A partir de las entrevistas con FONPRODE y EEE, y de la propia experiencia del equipo evaluador, se pueden proponer unas ciertas hipótesis con una alta probabilidad de ser explicativas de esta falta de reacción del FCM, que serían las siguientes:

- La fuerte prioridad que se dio al área de microfinanzas de la AECID de cumplir el presupuesto anual de colocación de recursos de préstamo.
- La actitud del área de microfinanzas de actuar con rigor procurando plantear operaciones que tuvieran sentido en los países para el objetivo buscado.
- El elevado número de países sobre los que se trabajó en el FCM.
- El insuficiente conocimiento especializado que existía en general, pero especialmente en las

OTC sobre el ámbito de las microfinanzas y las características del FCM y de la Cooperación Española en microfinanzas.

Y estos elementos en un contexto de escasez de medios y de dificultad de ampliación de recursos.

Se puede pensar entonces que las actividades siguientes a la colocación del presupuesto, esto es la gestión y el seguimiento de la intervención, se vieron fuertemente afectadas y pasaron a un segundo plano. Sólo se abordaban cuando se producía algún cambio externo notable (por ejemplo la liquidación del IFI en Colombia, o la crisis del sistema en Bosnia, o la devaluación del peso dominicano frente al dólar estadounidense). Volviendo a Colombia, y como se complementa con más detalle en capítulos posteriores, el hecho de que el programa haya mantenido una relación exclusiva con BANCÓLDEX en su ejecución ha supuesto que ha tenido la tendencia de seguir los objetivos y evolución institucional propios del banco como agencia del Gobierno, en los roles que éste le ha asignado. En este sentido, el objetivo del banco ha sido primordialmente el desarrollo empresarial frente a la estrategia de inclusión financiera.

Los objetivos y evolución institucional de BANCÓLDEX han sido establecidos por el Gobierno, y en esa medida, se puede considerar que hay una cierta coherencia general, y, por lo tanto, el programa coadyuva a la contribución a cubrir las necesidades del país. Sin embargo, es preciso destacar que tanto los objetivos estratégicos del programa del FCM como los del propio Gobierno tienen una proyección y alcances más amplios que los de BANCÓLDEX.

b) La Cooperación Española en microfinanzas en general, y la definida para Colombia en particular.

Situación observada

Para poder valorar la coherencia entre el Programa en Colombia originado desde el FCM, y la Cooperación Española en Microfinanzas en general y la definida para Colombia en particular, el equipo evaluador ha considerado los siguientes documentos marco:

- A nivel general: Plan Director de la Cooperación, PDC.
- A nivel Colombia: Planes país con diferente denominación evolucionada, PPC.
- Programa de Cooperación Bilateral, PCB.
- Plan de Actuación Especial, PAE.
- Marco de Asociación País, MAP.

Estas referencias se han puesto en contraste con los objetivos estratégicos del Programa del FCM manifestados en los acuerdos de la AECID y en los contratos del ICO en la medida en la que los acuerdos forman parte inseparable de ellos, considerando que tanto el Plan Director como los PPC y el FCM forman parte del mismo todo, que es la Cooperación Española.

En este caso el proceso definitorio de la situación de coherencia entre los objetivos indicados en cada uno de los *instrumentos* mencionados se ha ido estableciendo considerando la fecha de entrada en vigencia de cada uno de ellos en sus sucesivas versiones.

Así, el proceso analítico seguido ha tenido cuenta el año en el que entra en vigor cada versión de cada instrumento, efectuándose la comparación con la versión vigente en ese año del resto de los instrumentos, siendo el Acuerdo FCM el punto de referencia por definición.

Con el objetivo de facilitar la comparación se ha considerado útil seguir el esquema de exposición y análisis en una tabla, con cronología descendente, y en cuyas columnas se recoge respectivamente la información siguiente:

- Las prioridades y objetivos del Gobierno español en la cooperación en microfinanzas o finanzas inclusivas, en general: Plan Director.
- Las prioridades de la Cooperación Española para Colombia en lo que respecta al ámbito de microfinanzas / finanzas inclusivas, contenidas en los documentos mencionados: Planes de país en las diferentes modalidades utilizadas en el periodo, Programa de Cooperación Bilateral, Plan de Actuación Especial, y Marco de Asociación País.
- Los Objetivos Estratégicos contenidos en los Acuerdos suscritos entre la AECID y el IFI inicialmente y, a partir de 2003, con BANCÓLDEX.
- Finalmente la última columna recoge la percepción del equipo evaluador sobre la coherencia de objetivos entre los de los planes generales y de país, y los objetivos estratégicos del FCM en Colombia, de acuerdo con lo indicado en un párrafo anterior.

Tabla 4. Coherencia de objetivos entre el Programa del FCM y los de los Planes Director y para Colombia

Años	Plan Director de Cooperación	Plan País Colombia	Operaciones FCM en Colombia	Coherencia de Objetivos entre los de los Planes Directores y del país, y los del FCM Situación Comparativa
2000	*NO EXISTE*	**Acta V Comisión Mixta Programa de Cooperación Bilateral (1999-2002) Firma** Objetivo: "Acentuar la concentración temática de la cooperación entre ambos países en torno a 5 Áreas. La nº 3 indica concretamente: 3. Modernización de los sectores productivos. *3.1.Convenio para el refuerzo de la Línea de Microcrédito:* La AECID ha puesto en marcha un Programa de Microcrédito dirigido a la erradicación de la pobreza por medio de la dotación de fondos que aumenten la base crediticia de las instituciones dedicadas a las microfinanzas.	***2000: Primera actuación FCM a través del IFI*** Objetivos: · Fomentar la oferta de servicios financieros a la microempresa desde entidades supervisadas. · Apoyar la incorporación al sistema regulado de las instituciones no supervisadas. · Financiar asistencia técnica para la adecuación y fortalecimiento institucional de los intermediarios financieros. Se centra en el ámbito urbano.	**Año 2000** En lo que respecta a la V Comisión Mixta España-Colombia. Firma - La Comisión Mixta indica la puesta en marcha del Programa de Microcrédito - Como se puede apreciar los objetivos estratégicos de la operación del FCM del año 2000 concretan más, lógicamente por su nivel más detallado, en la línea de lo establecido en la V Comisión Mixta referente a la creación de infraestructura y modernización de los sistemas productivos. - En este sentido parece que hay sintonía y coherencia entre la operación del FCM y los objetivos del Programa de Cooperación Bilateral, y éste recoge los objetivos del FCM en general (Cooperación en Microfinanzas).
2001-2002	**Primer Plan Director 2001-2004** Trata el microcrédito desde tres puntos de vista: 1. Prioridad Horizontal (lucha contra la pobreza). 2. Prioridad Sectorial (promoción del tejido económico). 3. Instrumento de Ayuda dirigido a la financiación de pequeñas unidades económicas y asociado a una mejora directa en el nivel de vida de los receptores, supliendo la falta de acceso a servicios financieros convencionales. La estrategia en este campo pasa entre otras acciones, por: · Integrar este instrumento en el conjunto de los demás instrumentos de cooperación, especialmente los dirigidos a las capas sociales más vulnerables · El seguimiento y evaluación de las acciones en este campo y de las entidades a las que se realicen aportaciones.	**Acta V Comisión Mixta Programa de Cooperación Bilateral (junio 2001) Seguimiento** · Satisfacción mutua FCM · Recoge las decisiones del Comité Mixto de Seguimiento del Acuerdo, concretamente la aprobación de: · Reglamento del Fondo de A. T. · Áreas prioritarias de colocación de créditos siguiendo las áreas priorizadas en Colombia. · Mecanismos de intercambio de información. · Propuesta de directrices orientadoras para la VI Comisión Mixta, que incluye "El fortalecimiento de las microfinanzas, de las microempresas y la facilitación del acceso de los sectores más pobres al mercado financiero."	***2001: Segunda actuación FCM a través del IFI*** Objetivos: · Fomentar la oferta de servicios financieros a la microempresa desde entidades supervisadas. · Apoyar la incorporación al sistema regulado de las instituciones no supervisadas. · Financiar asistencia técnica para la adecuación y fortalecimiento institucional de los intermediarios financieros. Se centran en el ámbito urbano.	En lo que respecta a la V Comisión Mixta España-Colombia. Seguimiento · Este Acta V ya no tiene en cuenta el Objetivo Estratégico de la Cooperación en Microfinanzas indicado en la primera operación del FCM. · Se priorizan zonas para el programa de microfinanzas, que la nueva operación FCM de 2001 incorpora como prioritarias. Esta 2ª operación del FCM sí tiene en cuenta lo acordado en el Seguimiento de la Comisión Mixta. · En su propuesta para la VI Comisión Mixta ya se enfoca en la línea del FCM. En lo que respecta al Plan Director 2001-2004: · Este Plan no parece que haya tenido en cuenta el Objetivo Estratégico de la Cooperación Española en Microfinanzas, que ya fue enunciado en el año 2000 e incorporado en las operaciones del FCM suscritas en ese mismo año en Colombia y en El Salvador. · Sí que tiene claramente en cuenta al FCM como Prioridad tanto Horizontal como Sectorial, y como Instrumento de la Ayuda en sí mismo, dándole un rol que luego no parece reconocerse en el Programa Bilateral. · A pesar de lo anterior, nada parece indicar que el FCM entre en conflicto con el Plan Director.
2003-2004		Acta VI Comisión Mixta Programa de Cooperación Bilateral (junio 2003-2006) - Se propone la puesta en marcha de la Asistencia Técnica (AT). - Se definen las áreas de concentración geográfica: Cartagena, Bogotá, Antioquía, Cauca y Chocó. En segundo orden de prioridad, Magdalena Medio, Valle del Cauca, Nariño y Córdoba y adicionalmente, respecto al programa de microfinanzas, se añadirán a las zonas antes indicadas los Departamentos de Santander y Norte de Santander.	***2003: Cambio a BANCÓLDEX*** ***2003: 3ª operación FCM.*** ***1ª con BANCÓLDEX*** Sus Objetivos Estratégicos son: - Luchar contra la pobreza facilitando el acceso al sistema financiero formal de los microempresarios. - Para ello se reforzará la existencia de intermediarios financieros regulados y supervisados, y - La financiación de AT se dirigirá a la adecuación y fortalecimiento institucional de las instituciones financieras. Posteriormente se limita la disposición de recursos no reembolsables para AT	**Año 2003** La 3ª operación FCM, en lo que respecta al Plan Director 2001-2004: Mantiene coherencia con lo indicado en ese Plan. Con referencia a la VI Comisión Mixta España- Colombia (Programa de Cooperación Bilateral 2003-2006): · La operación del FCM no prioriza zonas concretas sino que se centra en la lucha contra la pobreza esté donde esté. Es decir, la nueva operación del FCM no tiene en cuenta lo establecido por el Programa de Cooperación Bilateral. · El Programa de Cooperación Bilateral no tiene en cuenta explícitamente la consideración del FCM como Instrumento de Ayuda en sí mismo, con su objetivo estratégico de Cooperación Española en Microfinanzas, tal y como se indica en el Plan Director 2001-2004. En lo que respecta al Plan Director 2001-2004: · Se mantiene lo indicado con respecto a la operación del FCM de 2001: - El Plan Director no tuvo en cuenta el Objetivo Estratégico de la Cooperación Española en Microfinanzas, aunque este último ya estaba definido cuando se publicó el Plan Director. · Sí que tiene claramente en cuenta al FCM como Prioridad tanto Horizontal como Sectorial, y como Instrumento de la Ayuda en sí mismo.

Años	Plan Director de Cooperación	Plan País Colombia	Operaciones FCM en Colombia	Coherencia de Objetivos entre los de los Planes Directores y del país, y los del FCM Situación Comparativa
2005	Plan Director 2005-2008 Utiliza ya "microfinanzas" en general, no solo microcréditos. Siguiendo la línea marcada por el primer Plan Director, en este segundo caso la CE define las microfinanzas como: 1. Prioridad Horizontal: la lucha contra la pobreza a través del crecimiento económico, desarrollo social y pobreza. 2. Prioridad Sectorial: "Aumentar las Capacidades Económicas" a través de la promoción del tejido económico y empresarial. Además del microcrédito, se suministrarán otros servicios financieros como los seguros, el ahorro, la intermediación de pagos, las transferencias y la asistencia técnica. La CE actuará en esta área fundamentalmente a través del FCM. 3. Instrumento de Apoyo a micro y pequeñas empresas ofreciendo servicios de: - Asistencia técnica, promoviendo la innovación, difundiendo las mejores prácticas, colaborando en la capacitación de las personas que actúan como gestores microfinancieros y fomentando una normativa adecuada para las microfinanzas. - Cooperación financiera, dotando a los servicios microfinancieros de extensión, profundización y mejora; incentivando la captación de ahorro interno; y aportando estabilidad al fondo. Adicionalmente, en esta parte, viene recogido el objetivo estratégico de la CE en microfinanzas.			En referencia del FCM con el Plan Director 2005-2008: · Este Plan ya tiene en cuenta el objetivo estratégico de la CE en Microfinanzas que se incorpora en las operaciones del FCM, resaltándolo como un instrumento en términos paritarios y de confluencia con el resto de instrumentos de la CE. · Se sigue teniendo en cuenta al FCM como Prioridad Horizontal y Sectorial, así como Instrumento de Apoyo para las micro y pequeñas empresas.
2006		Plan de Actuación Especial-PAE (2006-2008) - Está enfocado a la superación del conflicto armado. - Se mantienen las zonas prioritarias del anterior plan. - Según el objetivo estratégico de "Aumentar las Capacidades Económicas", una de las líneas estratégicas es apoyar a la micro y pequeña empresa en el ámbito de los sectores productivos priorizados en el Plan Director. - El objetivo específico es reducir la inequidad a través del desarrollo de micro y pequeñas empresas, sobre todo, de mujeres y jóvenes, fortaleciendo redes y servicios de desarrollo empresarial locales y mejorando la oferta de microcrédito. - Las actuaciones prioritarias se centrarán, entre otras, en la siguiente acción que aparece en el Plan Director: Microfinanzas: se priorizará la concesión de microcréditos y la asistencia técnica. a instituciones que trabajen con microfinanzas.		**Año 2006** En lo que respecta al Plan de Actuación Especial (PAE) 2006-2008: · El PAE no asume el objetivo estratégico de la CE en Microfinanzas tal y como se concreta en el FCM -hay que recordar que el Plan Director de 2005, del cual se nutre este PAE, sí recoge este objetivo estratégico-. · Se menciona la posibilidad de utilización de los fondos del FCM como input para proyectos de otro calibre desarrollados por ONG españolas en el país. De esta manera se interpreta a la CE en Microfinanzas no como un instrumento en sí mismo sino como un instrumento sometido a otros proyectos (aunque solo en la parte de cooperación financiera). Este sometimiento se refleja en dos aspectos concretos relativos al destino de los fondos del FCM: (i) dedicarlos a proporcionar crédito a población "beneficiaria" de otros proyectos de la cooperación española en el país, normalmente de ONG, como un complemento para el objetivo del proyecto y (ii) tratar de que se apliquen en crédito a entidades que actúan en áreas geográficas concretas que son las declaradas prioritarias, sin considerar la situación de inclusión financiera de la población.. · No existe ninguna reacción del FCM frente al planteamiento del PAE sino que el FCM mantiene la estrategia definida con anterioridad por el Plan Director.
2007		Acta VII Comisión Mixta Programa de Cooperación Bilateral (marzo 2007-2010) Este nuevo programa de cooperación bilateral se entiende que absorbe al PAE del año anterior. Marca un objetivo estratégico en base a tres grandes ejes: - Fortalecer la gobernabilidad democrática. - Contribuir a una mayor cohesión social con el fin de reducir las desigualdades, la exclusión y la pobreza, y de generar oportunidades económicas, sociales y políticas. - Reforzar las bases de desarrollo económico sostenido. - Establece la concentración en las áreas geográficas definidas como prioritarias en el PAE. Ello sin perjuicio de que determinadas acciones de la C E podrán tener un ámbito nacional en atención a su naturaleza - Incluye los objetivos del FCM: · Fomentar una relación financiera adecuada, estable y sostenible entre las entidades financieras y las microempresas. · Apoyar a los intermediarios financieros no regulados para que puedan transformarse en regulados. · Aumentar y facilitar la disponibilidad de fondos para crédito, complementarios a los recursos internos, dirigidos a la microempresa.		**Año 2007** En lo que respecta a la VII Comisión Mixta España- Colombia (Programa de Cooperación Bilateral 2003-2006). - Recoge en el apartado 4.d el objetivo estratégico - Define prioridades geográficas pero sin perjuicio de realizar determinadas acciones a nivel nacional, por tanto, desaparece el subordinamiento a otras intervenciones observado en el PAE. - Empieza a existir sintonía entre todos los programas y, por tanto, se da una alineación de objetivos e instrumentos. - Comienzan las primeras actuaciones de AT del FCM.
2008			***2008: 4ª operación FCM BANCÓLDEX*** Su Objetivo Estratégico es: · Luchar contra la pobreza facilitando el acceso al sistema financiero formal de los microempresarios. Dicho objetivo se concreta en: · Apoyar el desarrollo de la industria · La profundización de la oferta de servicios financieros hacia sectores de la microempresa ubicados en lugares con presencia insuficiente de entidades crediticias y/o financieras adecuadas, especialmente en los municipios pequeños. · Apoyar el desarrollo institucional de los intermediarios de primer piso que actúan con la microempresa, especialmente de los que no cuentan con apoyos institucionales fuertes. Alcance nacional.	**Año 2008** En lo que respecta al Programa de Cooperación Bilateral y al Plan Director Esta operación del FCM es consistente con el Plan Director y con el Programa de Cooperación Bilateral vigentes en ese momento.
2009-2010	**Plan Director 2009-2012** Define que el FCM tiene como finalidad principal contribuir a la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo mediante el fomento de los servicios microfinancieros. En consonancia con esta finalidad, el FCM sirve de apoyo al desarrollo del tejido microempresarial.			**Año 2009** En lo que respecta al Plan Director 2009-2012 Comparativa PD con anterior FCM (2008) - Mantienen el objetivo estratégico de la CE en Microfinanzas - El Plan Director plantea la ampliación de los instrumentos de actuación del FCM y el incremento en la capacidad de gestión de la AECID en sede central y OTC. Como mandato del Plan Director se crea el departamento del FONPRODE, al cual se incorpora el FCM, que acabará extinguiéndose como tal en 2010.

Años	Plan Director de Cooperación	Plan País Colombia	Operaciones FCM en Colombia	Coherencia de Objetivos entre los de los Planes Directores y del país, y los del FCM Situación Comparativa
2009-2010 **2011** **2012**	Se plantean las siguientes actuaciones: - Modificación de la normativa actual del FCM, que amplíe los instrumentos de actuación del Fondo. - Incrementar la capacidad de gestión de la AECID en materia de microfinanzas, tanto en su sede central como en las OTC.	**Marco Actuación País- MAP (2011-2014)** En el Plan Director se considera a Colombia como un País de Asociación Focalizada por el conflicto armado existente en el país. Dicha consideración implica centrar los esfuerzos de la CE en contribuir a la superación del conflicto y, por tanto, el MAP girará en torno a la construcción de la paz. - Se definen las mismas zonas prioritarias que en el PAE. - En el sector de Crecimiento Económico para la Reducción de la Pobreza, los instrumentos utilizados serán ya del nuevo FONPRODE, especialmente su componente reembolsable, que permitirá a la CE sumarse con ayuda reembolsable a los esfuerzos de fortalecimiento del tejido productivo de Colombia cuyo objetivo principal sea generar impactos de desarrollo.	· ***2010: Desaparición del FCM*** y su metodología de identificación y diseño de operaciones, quedando reducida la actividad al seguimiento de las operaciones vigentes. Primera Adenda al Acuerdo de la operación de 2008 (noviembre 2012) Se modifica el Seguimiento, en la forma, funciones y frecuencia de reunión, así como en la información a facilitar por BANCÓLDEX que no podrá ser aquella que, de conformidad con la normativa colombiana, se encuentre sometida a reserva bancaria".	**Año 2011** En lo que respecta al MAP 2011-2014 - En el MAP no aparecen explícitamente los objetivos del Plan Director que ya estaban alineados con el FCM. - Se refuerza en enfoque geográfico. Parece una vuelta atrás en la coherencia con la Cooperación en Microfinanzas, (el FCM había sido absorbido por FONPRODE y su metodología de identificación de actuaciones había sido descartada), tal y como está definida en el Plan Director bajo el que se define el MAP.
2013	**Plan Director 2013-2016** - Manifiesta con claridad la asunción de la Inclusión Financiera de la población como el objetivo de la Cooperación en Microfinanzas. - Amplía la disponibilidad de instrumentos de actuación de esta Cooperación - Plantea la utilización de estos instrumentos de forma integrada y como parte de una apuesta estratégica de la cooperación española en cada país, con una óptima complementariedad con el resto de instrumentos de la Cooperación.			**A fecha de 31 de diciembre de 2013 (Fin de periodo de evaluación)** En lo que respecta a la Primera Adenda al Acuerdo de la operación de 2008 - Se produce un cambio de la información que se exige a BANCÓLDEX para el seguimiento, pasando del detalle informativo de las personas individuales que han recibido un préstamo o, mejor dicho, que la IMF ha asignado a los recursos recibidos de BANCÓLDEX/FCM, que fue el esquema seguido desde el comienzo en 1998; a otra información centrada en las condiciones de los subpréstamos, datos de BANCÓLDEX y su actividad de colocación de los recursos recibidos del ICO, sobre sus propios activos y sobre su inversión en microfinanzas, y, finalmente, datos de las IMF sobre su desempeño social y medioambiental. Esta adenda se suscribe en 2012. En lo que respecta al Plan Director 2013-2016 - El Plan Director y su PAS de Crecimiento Económico, asumen todos los elementos de la inclusión financiera a nivel país sin discriminación geográfica. En lo que respecta al Programa Español de Microfinanzas/BANCÓLDEX - No incorpora el contenido del Plan Director ni del PAS, ya que se mantiene sólo dirigido a la población objetivo de BANCÓLDEX. En lo que respecta al MAP No hay constancia de que el MAP haya asumido el enfoque del Plan Director y de su PAS.

Hallazgos

Partiendo de la exposición de las páginas anteriores, se pueden destacar los siguientes puntos, en lo que respecta a la concordancia entre los objetivos estratégicos indicados y formalizados por el Programa (a través de cada una de las operaciones que han supuesto el aporte de nuevos recursos de cooperación financiera a Colombia) y la Cooperación Española en general y la definida para Colombia en particular.

1. El programa del FCM en Colombia ha estado en coherencia con los Planes Directores de la AECID. Si bien el programa del FCM empezó con algo de anticipación sobre el primer Plan Director, ambos documentos coinciden en lo esencial en el ámbito del FCM.

   Esta coincidencia se va percibiendo con más claridad en la medida en la que evoluciona el contenido de los siguientes Planes Directores, posiblemente como consecuencia de una

mayor experiencia y mejor conocimiento de las microfinanzas en la sede y/o quizá de una participación del área de microfinanzas en su elaboración. Estas hipótesis no han podido ser contrastadas por el gran número de cambios de personas y responsabilidades experimentados en la sede en los años transcurridos.

Como ejemplo en este sentido se puede considerar el hecho de que, en su comienzo, el Plan Director manejara el concepto de *microcrédito*, para pasar posteriormente a utilizar el concepto de *microfinanzas* y *servicios microfinancieros*(a partir de2005).

La coherencia se hace más evidente cuando los elementos de actuación que se mencionan en el Plan Director abarcan los típicos de una visión actual de "Inclusión financiera", visión que tiene en su esencia un alcance propio y nacional en la lucha contra la pobreza en un país. Los mismos TdR de esta evaluación confirman esta visión por lo menos en los escritos.

2. Esta mencionada sintonía no se percibe siempre entre los Programas Bilaterales y el Programa del FCM, muy especialmente por dos motivos:

   - Los Programas Bilaterales tienden a precisar zonas geográficas concretas donde deben colocar las IMF los recursos del FCM que reciban a través de BANCÓLDEX, sin tener en cuenta cuál es la situación de inclusión financiera de la población en esas zonas en sí mismas, y en comparación con la situación en otras zonas del país.
   - La consideración de la cooperación en microfinanzas como líneas de crédito que deben complementar determinados proyectos, y hacerlo de una forma subordinada.

     De esta forma se altera el objetivo y plan de acción de las finanzas inclusivas como instrumento eficaz en la lucha contra la pobreza.

     Esta visión se aleja del concepto que se percibe en los Planes Directores y, por supuesto, de los objetivos estratégicos que tiene establecidos el programa en Colombia, y que se van renovando en los acuerdos de la AECID para cada nuevo aporte de recursos a través de los contratos de préstamo del ICO a BANCÓLDEX, contratos de los que los acuerdos son anexos y, por lo tanto, forman parte de ellos.

     Posiblemente sea el reflejo de que en la OTC no se ha producido una adquisición de información, conocimientos y aprendizaje derivados de la propia experiencia, tampoco de disponer de personal con el nivel requerido de especialización, y de tener poca involucración en el proceso de gestación del Programa y en la ejecución. Durante el periodo de la evaluación se ha constatado la incorporación de un especialista financiero, si bien este perfil puede no corresponder con un el de un profesional conocedor de las finanzas inclusivas, como la misma OTC ha indicado.

     Otro aspecto relevante a considerar es la participación real de los diferentes órganos de la sede que han tenido y tienen la responsabilidad sobre el FCM en particular en la generación de los planes de actuación en el país y en la definición de la cooperación en microfinanzas en general.

     Una excepción a esta tónica se detecta en el *Acta VII Comisión Mixta. Programa de Cooperación Bilateral (2007-2010)*, en la que se recogen los objetivos del programa del FCM tal y como están planteados.

     Otras percepciones que surgen de la observación del proceso en su totalidad y que han sido además obtenidas a partir de las entrevistas realizadas con la OTC entre otros actores, son las que apuntan a:

     - Una posible falta de coordinación entre:
       - La gestión y administración del FCM en general, y la concreción de los Programas Bilaterales;
       - La relación entre la sede y la OTC y la del área específica donde se gestiona el FCM.
     - Una carencia de conocimiento, información y aceptación del FCM y/o de la cooperación en microfinanzas, como instrumento de la Cooperación Española tal y como está definido en el Plan Director.

2.2.2. Nivel de previsión e implementación por el programa/BANCÓLDEX de todas las acciones necesarias para asegurar el cumplimiento de sus objetivos y condiciones

Para analizar esta pregunta de evaluación, se han considerado tres temas:

a) Los **Objetivos**, su Situación y Hallazgos/Acciones.

b) Las **Condiciones Generales** de los Acuerdos.

c) El **Seguimiento**, como un tema específico.

a) Los Objetivos

El análisis efectuado revela que en realidad ha habido y hay dos objetivos/lineamientos de actuación:

i. Los de AECID establecidos en los acuerdos suscritos con BANCÓLDEX, y que dan lugar a los objetivos del Programa.

ii. Los propios de BANCÓLDEX.

En cada caso, los lineamientos varían como se expone a continuación:

i. Los objetivos de la AECID se pueden resumir en los siguientes lineamientos:

a) Aumentar el número de oferentes, evitar la concentración.

b) Fomentar que los oferentes pasen a constituirse en entidades vigiladas y supervisadas.

c) Ampliar la presencia de IMF y su oferta en el territorio nacional, especialmente en las zonas donde haya menos oferta.

d) Ampliar y/o mejorar la oferta de productos financieros de las IMF.

ii. En lo que respecta a los de BANCÓLDEX, en las entrevistas realizadas y los documentos analizados han resaltado los siguientes lineamientos en lo que concierne a su actividad como banca de segundo piso:

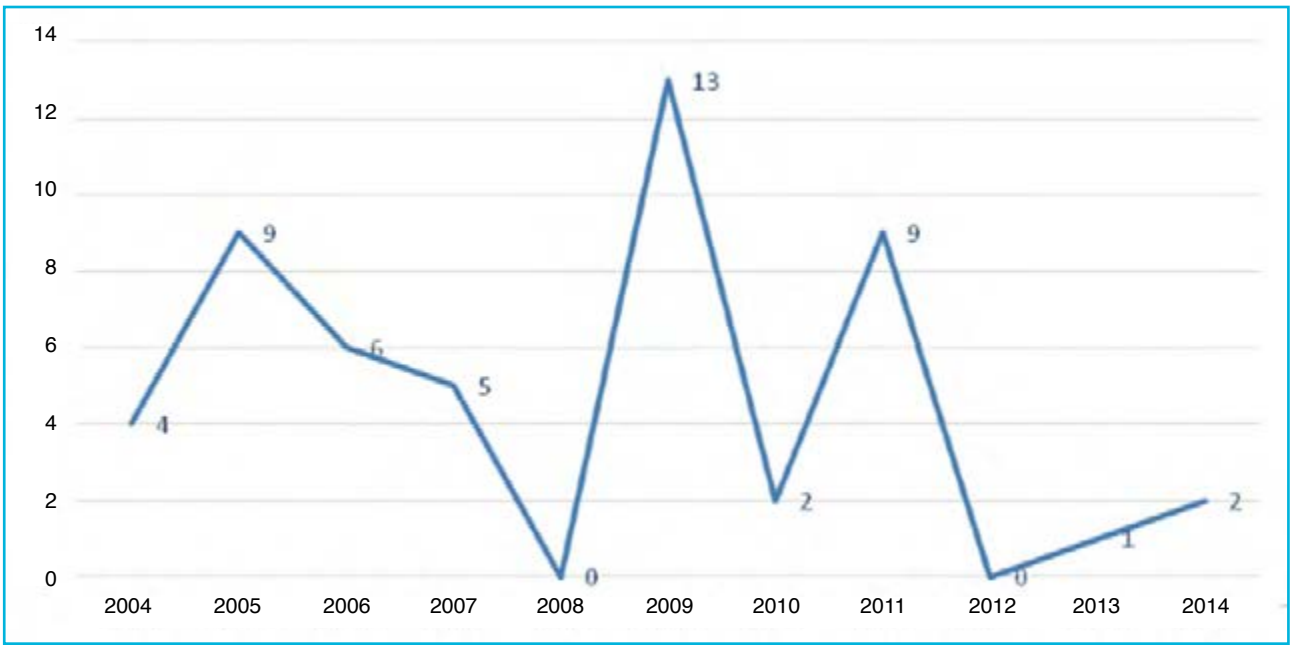
a) Asimilar institucionalmente la actividad de segundo piso en microfinanzas para cumplir el mandato recibido como consecuencia de la absorción de la actividad del IFI cuando su liquidaciónincorpora la actividad de forma diferenciada como Banca Microempresarial que, a partir de 2011, queda disuelta en la estructura general de BANCÓLDEX.

b) Construir una "Red BANCÓLDEX", constituida por entidades financieras o crediticias, supervisadas o no, susceptibles de demandar los recursos financieros que podía prestar BANCÓLDEX para financiar a las microempresas.

c) La asunción del rol de Banca de Desarrollo Empresarial, ejecutora como Agencia de Desarrollo de las políticas del Gobierno, especialmente del Mº de Economía, Comercio e Industria, y centrada en temas no financieros.

A continuación se expone el análisis realizado de la situación y acciones realizadas por el Programa/BANCÓLDEX para cada uno de los objetivos de la AECID. Para desarrollar este análisis se han utilizado las siguientes fuentes: la información de seguimiento, la solicitada y recibida, la que ha tenido que elaborar el equipo evaluador, las entrevistas realizadas en BANCÓLDEX así como otras entrevistas realizadas en departamentos gubernamentales, tales como el Mº de Industria y Comercio, y también las entrevistas a IMF seleccionadas, así como en los análisis de caso, y la encuesta a las IMF. Por supuesto se incluyen también las entrevistas reali-

Gráfico 1. Número de IMF nuevas por año



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de BANCÓLDEX

zadas en la Cooperación Española, en la sede y en la OTC, y con EEE en lo que corresponde.

Para cada uno de los objetivos/lineamientos mencionados para el programa se expone su situación y los comentarios sobre las acciones efectuadas.

Objetivo 1. Aumento del número de oferentes. Evitar la concentración

Situación observada

A continuación se presentan dos gráficos, el primero con el número de IMF nuevas por año, es decir, que han solicitado "cupo" a BANCÓLDEX y éste se lo ha concedido, y el segundo con el total acumulado al final de cada año.

En lo que respecta al número de oferentes, desde el inicio y hasta 2007 se observa que el número de IMF aumenta con claridad. BANCÓLDEX recibe los fondos del IFI y su primer préstamo en 2003/2004 y emprende su proceso objetivo de aumentar su Red de IMF.

En este periodo se puede considerar que hay una coincidencia de objetivos entre la AECID y BANCÓLDEX.

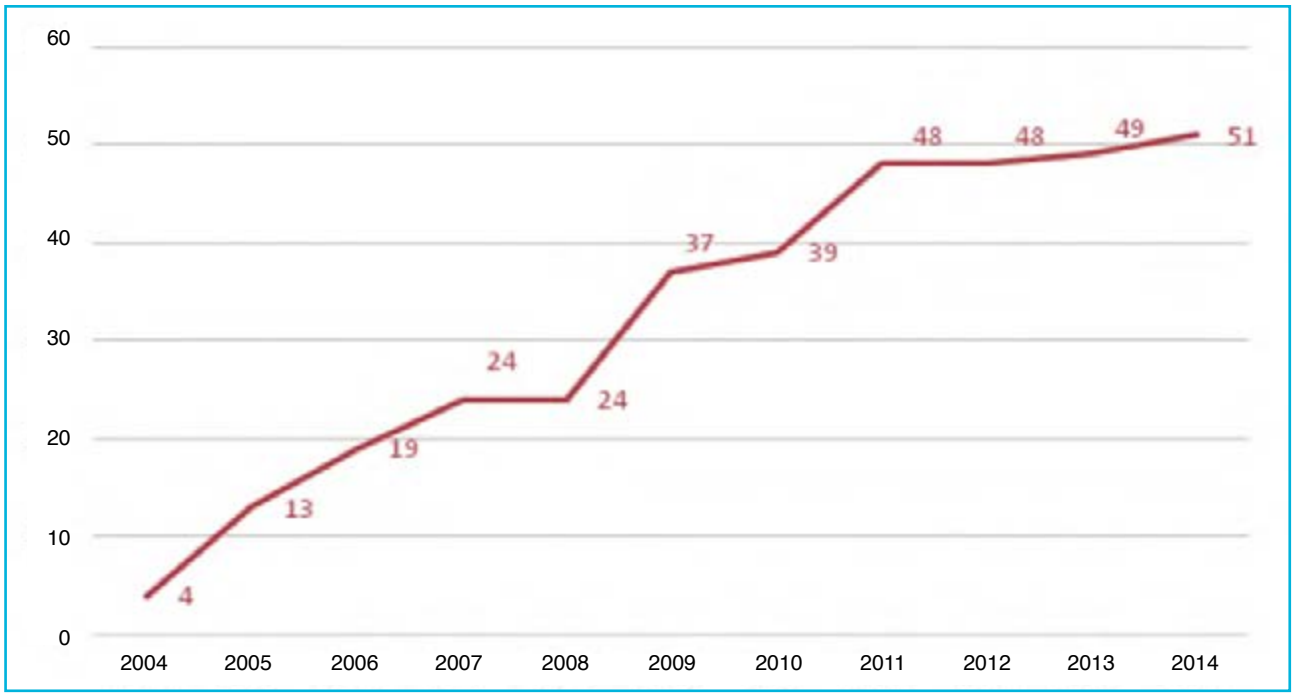
Después de una parada en 2008, se retoma el proceso de aumento de IMF con el nuevo préstamo que se recibe en 2009 y hasta que llega el año 2011.

En este último año BANCÓLDEX disuelve el Departamento de Banca Microempresarial, que era donde trataba exclusivamente su actividad de 2º piso especializada en microempresa, y la traslada bajo la responsabilidad del Departamento de Banca de Intermediarias, donde están todas las actividades de 2º piso, independientemente del segmento empresarial destinatario final. El Director de Banca Microempresarial hasta ese momento, pasa a dirigir Banca de Empresas, y su relación con la actividad de banca de 2º piso para las IMF se reduce a ser la persona de contacto con la Cooperación Española en microfinanzas.

El gráfico expuesto con anterioridad muestra justo en esa fecha un punto de inflexión en lo que respecta a la evolución del número de IMF que forman parte de la RED BANCÓLDEX, que habla por sí solo, mostrando muy posiblemente la diferente prioridad que BANCÓLDEX le otorga. Hay que decir que sería absolutamente coherente con el destino asignado a BANCÓLDEX por el Gobierno de ser el Banco de Desarrollo Empresarial.

Se puede considerar que desde 2011 ya no coinciden los objetivos de la AECID con las actuaciones

Gráfico 2. Número de IMF acumuladas cada año



Fuente: Elaboración efectuada a partir de datos proporcionados por BANCÓLDEX

de BANCÓLDEX. Esta entidad ha cubierto una etapa en la que ha conseguido pasar de tener una red de 4 IMF al inicio, a 48 en 2011, lo que en principio se puede considerar un logro muy importante, aunque al no haber podido disponer del número de IMF de Colombia, que BANCÓLDEX indicó desconocer al remitir al equipo a la Superintendencia para solicitar esa información, es realmente difícil darle un valor absoluto a ese logro.

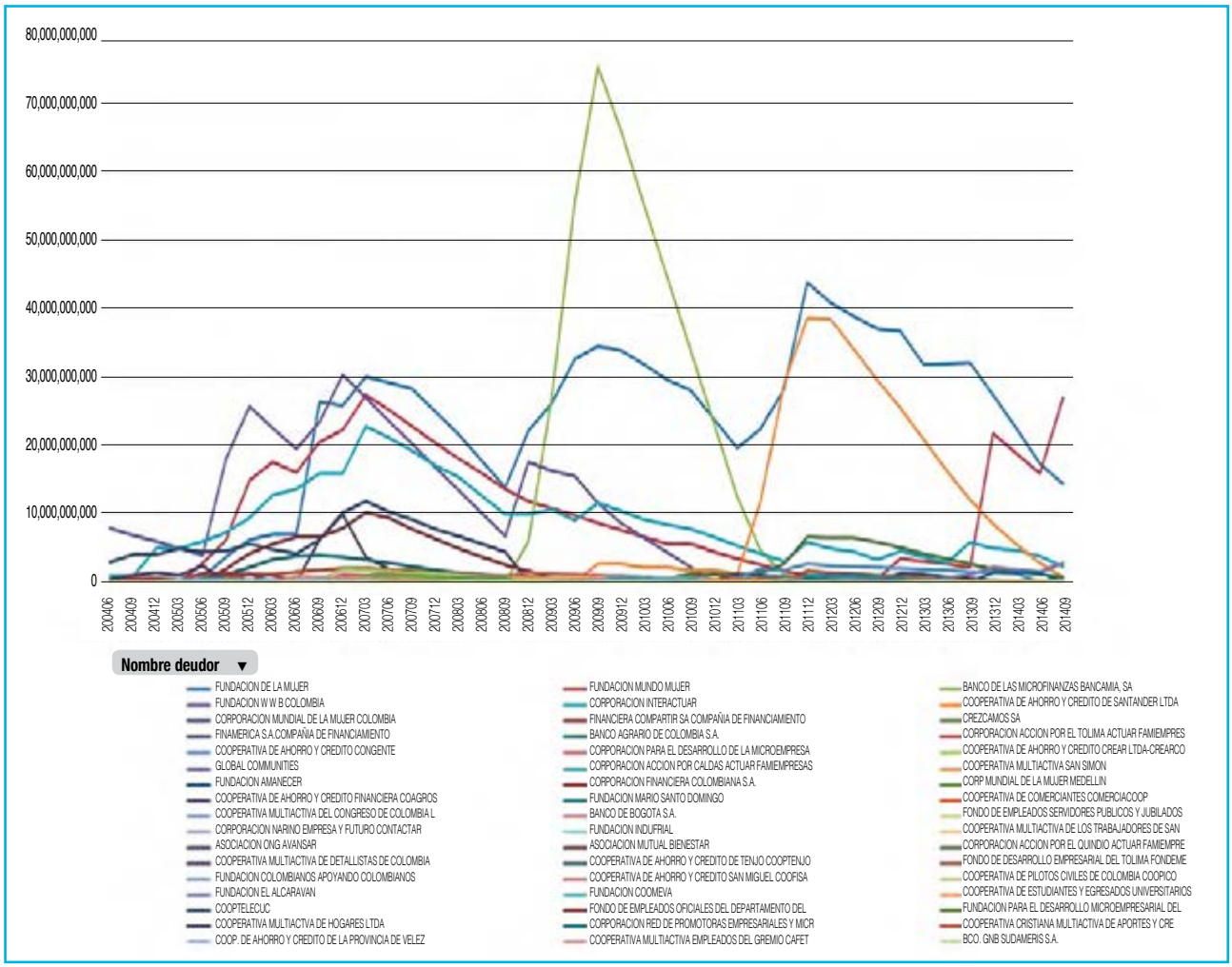
En lo que respecta a la concentración, en el gráfico que se expone a continuación con los saldos vivos en las IMF, se puede observar que hasta 2008 se mantiene una lógica de aumento de entidades, y que algunas de ellas, las más fuertes, aprovechan más la disponibilidad de recursos.

A partir de la última operación de préstamo, en 2008, es cuando se produce un cambio drástico en el perfil del gráfico, que indica un aumento de la concentración de los recursos en las IMF más relevantes, básicamente las fundaciones relacionadas con la red del WWB y, en el periodo final, la Cooperativa de Ahorro y Crédito de Santander.

A partir de la 4ª operación de préstamo de 2008 se produce una notable concentración de recursos en pocas IMF, concretamente en las de mayor tamaño. El pico que destaca en el gráfico corresponde a la fusión de dos de las fundaciones más activas, para constituir el banco Bancamía con la iniciativa y la participación mayoritaria de la Fundación Microfinanzas BBVA, a quienes el acceso a BANCÓLDEX les facilita sus primeros pasos como banco según manifestaron.

La interpretación del equipo evaluador de estos procesos de concentración de la colocación en pocas IMF se dirige hacia la consideración de que es más fácil y rápido colocar los recursos recibidos, cumpliendo así con uno, pero no el más importante ni definitorio, objetivo o condición del

Gráfico 3. Evolución trimestral de los saldos vivos de las IMF apoyadas



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de BANCÓLDEX

préstamo a BANCÓLDEX, y aún más si se trata de organizaciones grandes, conocidas, y fáciles de seguir. Por esto mismo se menciona en otro lugar del informe la diferencia entre los objetivos de BANCÓLDEX y los de la Cooperación Española en Microfinanzas.

El siguiente punto de inflexión se detecta en 2011 cuando, manteniéndose la concentración, se observa que hay menos colocación en las entidades grandes, y también que prácticamente no aumentan las entidades nuevas. Bancamía deja de demandar, al parecer por razones de tasa de interés (la de BANCÓLDEX era superior a lo que le ofrecían los bancos) aunque se mantienen las demás, posiblemente por préstamos ya contratados.

Esto es lo que parece confirmar el cuadro que se incluye más adelante y que muestra la diferencia entre el saldo de dinero disponible por BANCÓLDEX procedente del ICO, y el que tiene colocado en las IMF. A partir de 2010 es cuando se producen las mayores diferencias entre ambos saldos, es decir, los mayores importes de los recursos del FCM que no están prestados a las IMF que indican los objetivos de los acuerdos suscritos con la AECID. Parece indicar también que no hay demanda entre las IMF con las que BANCÓLDEX actúa habitualmente, posiblemente tal y como indicaron en BANCÓLDEX, porque la tasa de interés no es competitiva con la que las IMF a las que prestan pueden obtener de otros bancos.

Hallazgos

En el primero de los periodos mencionados, y según lo indicado por las IMF, BANCÓLDEX realizó un esfuerzo destacable en la búsqueda de IMF con posibilidad de ser receptoras de recursos de este Programa. Sin embargo en las observaciones recientes no parece haber señales de que esto haya continuado o, por lo menos, si ha continuado que lo haya hecho de una manera eficaz, a pesar de la existencia de fondos sin colocar.

Después del pico de 2011, y hasta la fecha de cierre de este informe sólo hay tres entidades nuevas receptoras de fondos.

En principio se podría considerar que la dificultad que tenía BANCÓLDEX para colocar los recursos con entidades que tenían acceso a otras opciones más atractivas, según indicaron algunas de las IMF entrevistadas, podría suponer un incentivo para conseguir financiar a nuevas entidades y colocar los recursos de Cooperación Española en Microfinanzas, pero no parece que haya sido así, por lo menos en un nivel suficiente.

Una señal testimonial al respecto puede obtenerse de la propia web de BANCÓLDEX, donde para encontrar una referencia al programa y su posible disponibilidad de recursos, hay que ir a buscar en el sitio de “Circulares”, que no está en primera fila.

Esto es así porque, tal y como han indicado desde BANCÓLDEX, su procedimiento implica cerrar el cupo cuando han colocado los recursos, retener lo amortizado por las IMF, y volver a abrir el cupo cuando tiene un volumen de fondos que consideran satisfactorio, y entonces lo anuncian a través de circular. En el interregno se produce una acumulación de recursos sin colocar en su destino acordado.

Se puede pensar que una entidad acostumbrada a trabajar con BANCÓLDEX no tiene problemas en consultar ese lugar, pero surgen dudas sobre si las IMF que no tienen esa costumbre están en la misma situación.

Objetivo 2. Fomento de que las IMF pasen a estar supervisadas

Situación observada

En el periodo de la evaluación, las entidades que han pasado a ser supervisadas y vigiladas por la Superintendencia de Bancos, son las que se indican en la tabla siguiente:

Tabla 5. Instituciones vigiladas por la Superintendencia de Bancos

Instituciones originales	Proceso	Entidad Resultante
Corporación Mundial de la Mujer de Colombia	Creación de nueva entidad con la Fundación Microfinanzas BBVA como accionista mayoritario.	Banco de las Microfinanzas, Bancamía. 2008
Corporación Mundial de la Mujer de Medellín		
Fundación WWB Colombia	Creación de nueva entidad, con la Fundación como accionista mayoritario.	Banco WWB. 2011
Fundación Mundo Mujer	Transformación de la Fundación en banco.	Banco Mundo Mujer. 2014

Estas fundaciones han sido de las entidades que más recursos han recibido del Fondo Español de Microfinanzas, FCM.

Hay que destacar la existencia de una quinta fundación que, con unas características similares a las cuatro mencionadas, no ha decidido someterse a supervisión, se trata de la Fundación de la Mujer, de Bucaramanga. Muy posiblemente su acceso a los recursos de BANCÓLDEX está desincentivando un proceso, la supervisión, que es importante para la población objetivo, en la medida en la que entonces la entidad podría ofrecer toda la gama de productos y servicios financieros, especialmente el ahorro.

La base de esta argumentación, que en realidad está en el fundamento de la intervención en Colombia y en las condiciones que se fueron estableciendo en los sucesivos acuerdos, como eran las relativas a limitar el importe de los recursos que se podían prestar a entidades no supervisadas, es que se perseguía fomentar en positivo y en negativo el pase de una IMF a la supervisión para poder ofrecer el servicio de ahorro a sus clientes.

Esto puede implicar que una ONG o, mejor, sus directivos, suelen estar mejor sin que tengan una autoridad ajena que les supervise y controle y sin soportar los costes de estar sujetos a esa supervisión y las correspondientes normas de transparencia. Esta no es necesariamente la motivación de todas las ONG pero si es bastante común.

Entonces, y tal y como se definió en la elaboración de los correspondientes acuerdos, se trató de no facilitar la permanencia como no supervisadas de las ONG que ya podían serlo, es decir, de las de mayor tamaño y con mejores indicadores. La razón era, y es, que su actividad crediticia esté más vigilada pero, sobre todo, que ofrezcan el servicio de ahorro a la población en exclusión financiera, lo que supone para la IMF una estabilidad en su fondeo, pero especialmente para la población objetivo, que es lo que más importa al equipo evaluador y entendemos que a la AECID, la posibilidad de depositar sus ahorros de forma segura y con cierta retribución.

Sin embargo esto no se ha cumplido con el caso de la Fundación de la Mujer de Bucaramanga, que ha permanecido como ONG y declaró no tener interés en pasar a ser supervisada, y, curiosamente, es una de las mayores usuarias de los recursos españoles.

Indudablemente para eso el sistema de seguimiento debe estar enfocado a asegurar el cumplimiento de los objetivos estratégicos, y dotado adecuadamente de recursos humanos y medios informáticos.

Hallazgos

No se ha identificado que desde el Programa/ BANCÓLDEX se hayan realizado acciones proactivas de fomento del paso a la supervisión por parte de las ONG con posibilidades de hacerlo.

Los casos observados son un resultado indirecto del cumplimiento de colocación de los recursos financieros, lo que no le resta importancia sino que supone un valor agregado importante.

Hay que recordar que en su inicio el Programa se diseñó con un mecanismo asociado al préstamo para generar recursos que debían ser aplicados para asistencia técnica, y que de esta forma, BANCÓLDEX disponía en su balance de un importe relevante para ser aplicado con este fin siempre de acuerdo con la AECID.

Sin embargo este importe tuvo que ser ingresado en el Banco de España siguiendo la interpretación e instrucciones de la Intervención General del Estado. Posteriormente se han destinado recursos pero en importes muy pequeños para los objetivos del programa.

Es decir, no ha habido suficientes aportes no reembolsables por parte de la Cooperación Española dirigidos a financiar asistencia técnica y, por lo tanto, a apoyar procesos de “formalización” o pase a la supervisión.

Hay que mencionar, sin embargo, que a finales de 2006 el Gobierno colombiano creó la Banca de las Oportunidades, cuyos objetivos ya han sido descritos en un capítulo anterior, y con quien se hubiera podido coordinar el Programa para la consecución de los propios, ya que esta Banca proporciona asistencia técnica exclusivamente.

A pesar de estar bajo la administración legal de BANCÓLDEX, físicamente ubicado a su lado y con personal que en parte procedió de BANCÓLDEX, no se ha detectado ninguna acción coordinada para el Programa de la Cooperación Española en microfinanzas, por ejemplo en asistencia técnica, tal y como confirmaron desde Banca de las Oportunidades.

Esto significa, en opinión del equipo evaluador contrastada por la información obtenida en las entrevistas, que ni BANCÓLDEX realizó ninguna acción tendente a cumplir estos objetivos de la AECID asumidos al suscribir los acuerdos y contratos de préstamo del ICO, ni tampoco parece que se le perciba como un actor relevante en la inclusión financiera, en sentido estricto, posiblemente porque ya predomina absolutamente su rol de banca de desarrollo empresarial. Tampoco consta que la AECID haya efectuado alguna acción en este sentido.

Objetivo 3. Ampliar la presencia de IMF y su oferta en el territorio nacional, especialmente en las zonas donde haya menos oferta.

Situación observada

Resulta muy difícil poder hacer una valoración del grado de consecución de este objetivo en la medida en la que no se cuenta con información de la situación de la oferta ni por áreas geográficas en el país, ni tampoco, en concreto en las zonas o municipios donde residen los clientes cuyos créditos han sido seleccionados por las IMF para su descuento con BANCÓLDEX.

La ausencia de dicha información se puede considerar indicativa de que el Programa/BANCÓLDEX no ha considerado este objetivo como una prioridad.

Sin tratar de sustituir esa ausencia, pero buscando proporcionar al lector interesado una percepción de cómo se ha comportado en la realidad, se exponen a continuación dos gráficos en los que se muestra la evolución de la colocación de créditos y el total colocado por departamento.

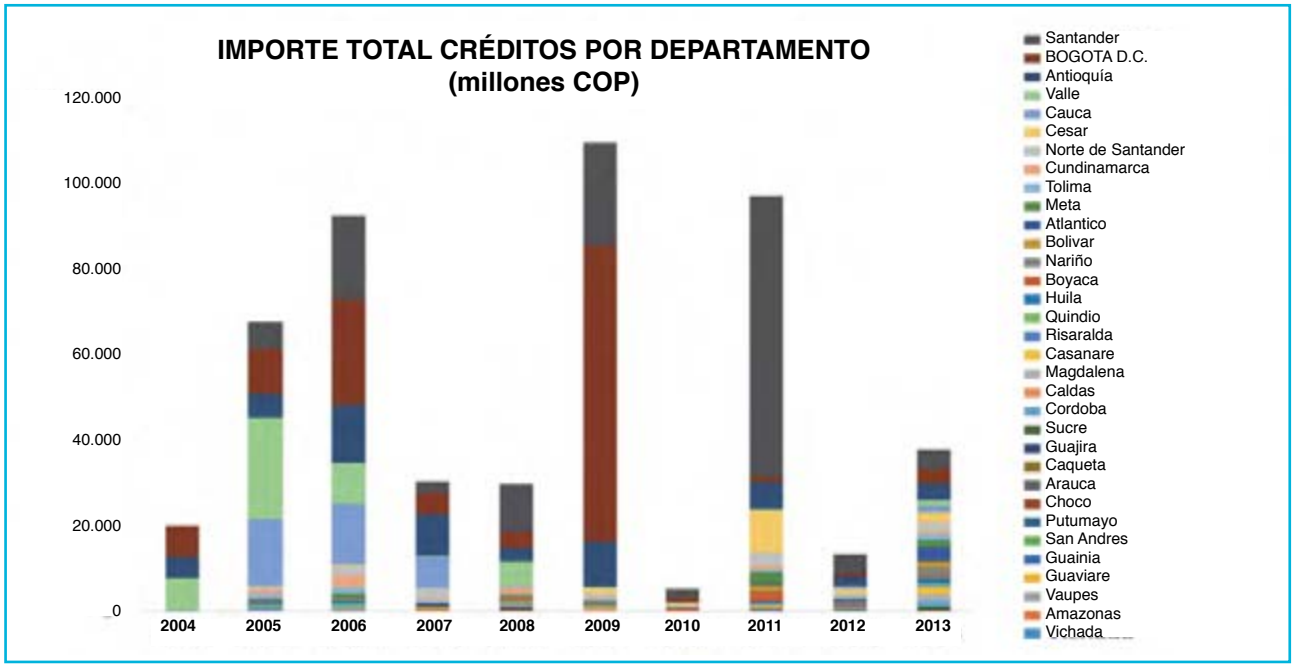
En estos gráficos se puede apreciar una fuerte concentración, derivada exclusivamente de la colocación realizada en determinadas IMF, tal y como se ha descrito en un capítulo anterior.

Respecto a la distribución, se percibe una clara concentración geográfica del número de microcréditos asignados al Programa: durante casi todo el periodo analizado, alrededor de la mitad de los créditos se distribuyen entre 2 ó 3 departamentos. En el caso del número acumulado de créditos, cabe apuntar que el 44% se concentran en los departamentos de Bogotá, Antioquia y Santander.

Aún más significativa es la concentración respecto a importes desembolsados, existiendo años en los que casi el 80% del monto se asigna a préstamos desembolsados en tan sólo uno o dos departamentos. Si se analizan los desembolsos acumulados asignados, el 53% se concentra en los departamentos de Santander y Bogotá.

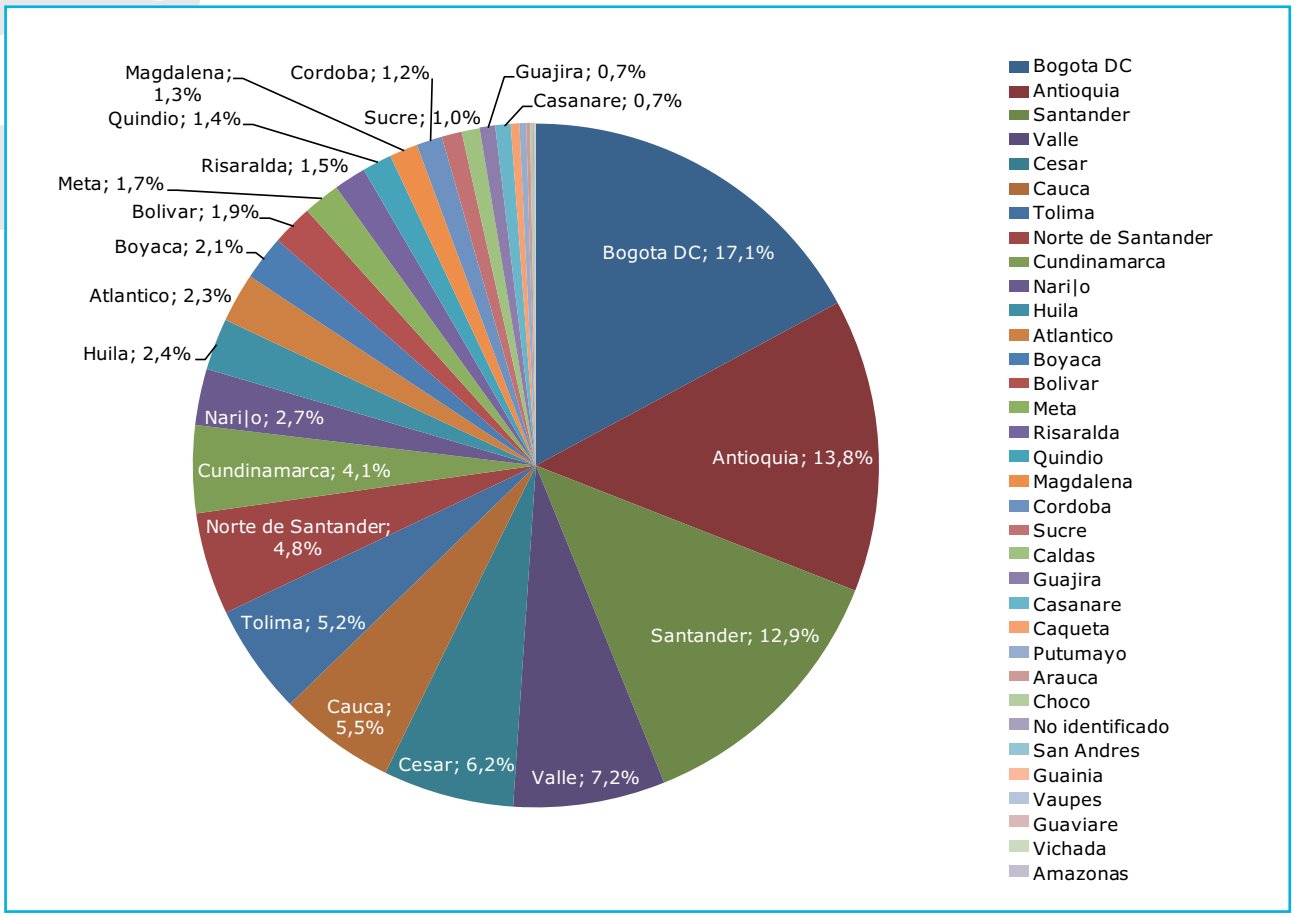
Indudablemente en las cifras expuestas hay un factor subyacente de concentración de población en lugares como Bogotá, por ejemplo, pero eso

Gráfico 4. Total de créditos por departamento



Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por BANCÓLDEX

Gráfico 5. Porcentaje sobre el total de créditos concedidos entre 2004 y 2013 por departamento



Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por BANCÓLDEX.

no resta nada ni a la situación ni, especialmente, a los hallazgos tal y como se describen a continuación.

Hallazgos

No se ha identificado que desde el Programa/BANCÓLDEX se hayan realizado acciones proactivas dirigidas específicamente a desarrollar la oferta en las zonas menos atendidas.

La población que recibe crédito de la línea BANCÓLDEX/AECID está seleccionada finalmente por la IMF que tiene cupo, y en las condiciones que BANCÓLDEX establece para otorgar ese cupo no indica ningún criterio en ese sentido.

Se puede considerar entonces que son las propias IMF las que señalan dónde "van" los fondos del Programa. La disponibilidad de información sobre las IMF hubiera permitido saber si realmente se expande geográficamente la oferta de crédito o no.

Objetivo 4. Ampliar y/o mejorar la oferta de productos financieros de las IMF.

Situación observada

El otorgamiento de préstamos a BANCÓLDEX de largo plazo, 10 años, con 5 de carencia de capital, busca implícitamente dos resultados:

- Proporcionar recursos a las IMF dirigidos a aumentar la cartera de crédito a las microempresas, y que este aumento les fortaleciese con el objetivo último de facilitar su conversión en entidad vigilada y, de esta forma, ampliar y mejorar la oferta de productos y servicios financieros a la población objetivo y a la beneficiaria.
- Que BANCÓLDEX repercutiese parte de esas condiciones a las IMF, especialmente los plazos de amortización de capital y los periodos de gracia, y que éstas, a su vez, las trasladaran parcial y selectivamente en mejorar su oferta de productos financieros a los clientes,

concretamente de crédito, bien en el plazo, bien en su amortización, bien en su coste para casos muy especiales, como los relacionados con la actividad de producción.

La línea de crédito AECID/ICO, fue establecida por el IFI inicialmente con la única diferencia con respecto a sus otras líneas, de un coste financiero inferior en medio punto porcentual en su financiación a las IMF. El resto de condiciones fue el mismo.

Este esquema es el que ha mantenido el Programa/BANCÓLDEX hasta la fecha.

Las IMF por su parte, según indicaron en las entrevistas, no han sentido ningún estímulo para ampliar plazos, definir nuevos productos o mejorar los existentes. Se han mantenido en su oferta tradicional, incluso alguna ha manifestado que no deseaba aumentar los plazos de ninguna modalidad de crédito a sus clientes. Manifiestan sobre todo que los recursos les han sido útiles para la competencia entre ellas, lo que no constituía ningún objetivo del programa, y para crecer, lo que sí puede considerarse que puede contribuir a su propio fortalecimiento.

En este último caso, en la medida en que ese fortalecimiento les facilite su paso a entidad supervisada, la línea posibilita la ampliación de la oferta de productos y servicios financieros a la población objetivo y la beneficiaria. El caso más inmediato sería el ahorro así como los medios de pago, entre otros.

Hallazgos

No se ha identificado que desde el programa/BANCÓLDEX se hayan realizado acciones proactivas dirigidas específicamente a fomentar la mejora en la oferta dirigida a la población objetivo, o, de otra forma, que éste haya sido uno de los elementos de análisis para la concesión de cupo con la Línea. Según manifiestan BANCÓLDEX y las propias IMF, esta población no sabe ni que se trata de recursos con origen en la Cooperación Española, ni que forman parte de la acción de BANCÓLDEX, lo que tampoco es relevante en sí mismo y posiblemente positivo para no incentivar impagos.

Las entrevistas y encuestas realizadas a las IMF revelan que la mejora en la oferta ha consistido únicamente en disponer de más recursos financieros para otorgar más préstamos, es decir, que sólo ha sido cuantitativa.

El equipo evaluador considera un tema importante que las IMF con el apoyo de BANCÓLDEX no hayan generado para la población ningún beneficio inmediato adicional al de recibir crédito.

Aplicar unas condiciones especiales en la financiación de una IMF debe estar justificado, debe tener una razón, buscar un objetivo. No se ha identificado más razón que la de facilitar la colocación de los recursos de los préstamos recibidos de la Cooperación Española.

b) Las Condiciones Generales

Además de los objetivos mencionados, los acuerdos suscritos contenían unas condiciones generales que, tanto por su relevancia para el Programa en Colombia en sí mismo, como para acciones futuras de la Cooperación, merece la pena dedicar un apartado específico. Se trata en concreto de los puntos relativos a:

1) Colocación de los recursos financieros aportados por AECID/ICO al Programa en Colombia.
2) Las acotaciones a la concentración de la colocación de los recursos financieros en IMF individuales.
3) Clientes nuevos.

Condición general 1. Colocación en IMF de los recursos AECID/ICO prestados a BANCÓLDEX

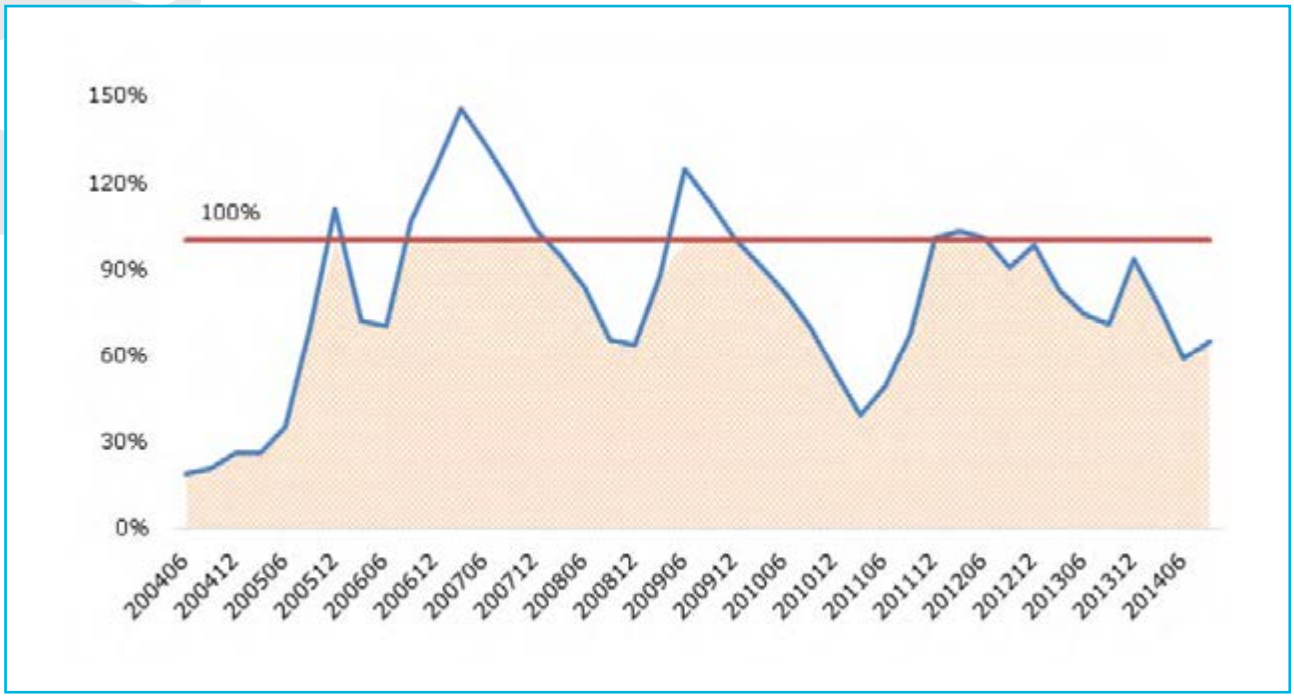
Esta es una condición importante tal y como se ha indicado en todos y cada uno de los acuerdos y contratos suscritos entre la AECID/ICO y BANCÓLDEX.

Situación observada

En los documentos mencionados se especifica que el saldo de los recursos recibidos por BANCÓLDEX debe estar total y permanentemente colocado en las IMF y, por lo tanto, en la población objetivo que son las microempresas.

El gráfico siguiente muestra la situación de lo acontecido en el periodo objeto de evaluación, según la información proporcionada por BANCÓLDEX a petición del equipo evaluador.

Gráfico 6. Porcentaje de utilización de fondos del FCM por parte de BANCÓLDEX



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados y contrastados con BANCÓLDEX.

Este gráfico muestra la diferencia entre el saldo de dinero disponible por BANCÓLDEX procedente del ICO, y el que tiene colocado en las IMF.

A partir de 2010 es cuando se producen las mayores diferencias entre ambos saldos, es decir, los mayores importes de los recursos del FCM que no están prestados a las IMF que indican los objetivos de los Acuerdos suscritos con la AECID. Parece indicar también que no hay demanda entre las IMF con las que BANCÓLDEX actúa habitualmente, posiblemente tal y como indicaron en BANCÓLDEX y las IMF a las que se les entrevistó, porque las condiciones que BANCÓLDEX les ofrece no son competitivas con las que pueden obtener de otros bancos o fuentes.

La línea roja muestra una colocación total de los recursos disponibles desembolsados por el ICO, y el área sombreada los recursos colocados por BANCÓLDEX en las IMF medidos en porcentaje del saldo con el ICO.

Los datos en los que se basa este gráfico pueden ser cuestionables en su detalle (o en la gestión de los recursos) por la forma en la que BANCÓLDEX computa la utilización de los fondos prestados por el ICO, que da lugar a que en algunos periodos de tiempo se indique que están colocados en las IMF casi el 150% del saldo de la deuda con el ICO.

Sin embargo, en opinión del equipo evaluador, el resultado se puede considerar ilustrativo en términos globales de la evolución de la colocación de los recursos disponibles, teniendo incluso en cuenta las oscilaciones que se pueden producir originadas en las amortizaciones de los préstamos otorgados a las IMF.

El proceso de cálculo que realiza BANCÓLDEX sobre la aplicación de los recursos del programa es una cuestión a clarificar entre BANCÓLDEX y la propia Cooperación Española en el contexto de su seguimiento.

Utilizando las cifras aportadas se puede deducir claramente que durante varios periodos, los recursos del programa español han estado sin colocar en las IMF y, por lo tanto, en la población objetivo.

Esto va en contra del espíritu y del contenido de los acuerdos y contratos suscritos y, desde luego, del objetivo del Programa.

Según ha manifestado BANCÓLDEX en las entrevistas realizadas, el esquema de funcionamien-

to que utilizan es el de "abrir y cerrar la línea", que consiste en que una vez llegan al tope del dinero disponible, cierran la línea hasta que con las recuperaciones de los préstamos otorgados el saldo disponible alcanza un cierto importe que consideran suficiente, y entonces mediante un comunicado, abren de nuevo la línea para que las IMF que lo desean y que tienen cupo puedan optar a recursos.

Este proceso no parece contribuir a la condición mencionada de que los recursos del FCM se dediquen exclusivamente a crédito a las microempresas.

Hallazgos

La situación observada requeriría que se hubieran tomado acciones tanto desde BANCÓLDEX como desde la Cooperación Española en Microfinanzas, y haberlo hecho en 2009 a más tardar, entre ellas el aviso formal del presunto incumplimiento.

En cualquier caso es también una señal que debe ser tenida en cuenta para el tiempo que queda del Programa del FCM hasta 2018.

Condiciones generales 2. Las acotaciones a la concentración de la colocación de los recursos financieros en IMF individuales.

Situación observada

En el cuadro que se expone posteriormente, elaborado con cifras proporcionadas por BANCÓLDEX, se puede observar que cinco IMF han superado en varias ocasiones y por importes relevantes, el límite de concentración de recursos establecido en los acuerdos firmados con la AECID, que establecen con claridad el saldo vigente de la deuda de BANCÓLDEX con el ICO como la referencia contra la que se compara el saldo vigente de la deuda de cada IMF con BANCÓLDEX.

Una situación en cierta forma similar ya se puso de manifiesto en las actas de las primeras reuniones del Comité Mixto de Seguimiento, con el IFI como entidad socia.

Esto supone por un lado, un presunto incumplimiento de esta condición del contrato, y, por otro lado, una desviación de los objetivos del Programa, que priman el número y la distribución por el país de las IMF receptoras, sobre la colocación pura y dura de los fondos.

En este escenario la Cooperación Española, en aplicación de lo dispuesto en los acuerdos, tendría que haber puesto en marcha el procedimiento formal de comunicación del presunto incumplimiento como preaviso para la rectificación. Incluso en las últimas cifras de 2014 hay dos entidades que se han excedido.

Dado que el texto de los acuerdos puede estar sujeto a interpretación y de hecho así es entre BANCÓLDEX y la AECID, es conveniente mencionar cuál es el criterio que ha considerado el equipo evaluador que se adapta al espíritu de esa condición que es, precisamente, el evitar la concentración de la colocación de recursos en unas pocas entidades.

Se ha considerado lo siguiente:

Condición: Ninguna IFI podrá **recibir** más 25% de los **recursos disponibles**

Recursos disponibles: el saldo pendiente de devolver al ICO por BANCÓLDEX

Recibir: tener colocado, es decir, el ***saldo vivo***. Esta es la utilizada por el equipo evaluador

Hallazgos

La situación observada requeriría haber realizado acciones correctoras tanto desde BANCÓLDEX como desde la Cooperación Española en Microfinanzas, especialmente desde 2009. Salvo en los primeros años de Bancamía, que al ser una entidad que se constituye mediante la absorción o el aporte de la cartera de dos ONG importantes con préstamos de BANCÓLDEX, se podría considerar entendible la situación de exceso temporal siempre que se hubiera producido una comunicación al respecto, en las demás situaciones no se identifica ninguna razón para aceptarlo.

Esta es también otra señal a tener en cuenta sobre el futuro de la Cooperación Española en Microfinanzas en Colombia.

Tabla 6. Concentración de recursos financieros en las IMF

Fechas	Banco de las Microfinanzas Bancamía	Cooperativa de Ahorro y Crédito de Santander	Fundación de la Mujer	Fundación Mundo Mujer	Fundación WWB Colombia
200406	0%	0%	0%	0%	12%
200409	0%	0%	0%	0%	11%
200412	0%	0%	0%	0%	9%
200503	0%	0%	0%	0%	8%
200506	0%	0%	1%	4%	6%
200509	0%	0%	6%	9%	27%
200512	0%	0%	10%	23%	39%
200603	0%	0%	7%	17%	21%
200606	0%	0%	7%	15%	18%
200609	0%	0%	25%	19%	22%
200612	0%	0%	24%	21%	29%
200703	0%	0%	30%	28%	27%
200706	0%	0%	29%	25%	24%
200709	0%	0%	28%	23%	20%
200712	0%	0%	25%	21%	17%
200803	0%	0%	23%	20%	15%
200806	0%	0%	21%	18%	12%
200809	0%	0%	16%	16%	8%
200812	5%	0%	19%	10%	15%
200903	25%	0%	24%	10%	15%
200906	54%	0%	32%	10%	15%
200909	57%	2%	26%	7%	9%
200912	50%	2%	26%	6%	7%
201003	44%	2%	25%	5%	5%
201006	37%	2%	25%	5%	4%
201009	28%	1%	23%	5%	2%
201012	19%	1%	20%	4%	0%
201103	11%	1%	16%	3%	0%
201106	4%	11%	21%	2%	0%
201109	1%	27%	27%	2%	0%
201112	0%	36%	41%	1%	0%
201203	0%	39%	42%	1%	0%
201206	0%	37%	42%	1%	0%
201209	0%	32%	40%	1%	0%
201212	0%	31%	44%	4%	0%
201303	0%	25%	38%	4%	0%
201306	0%	20%	38%	3%	0%
201309	0%	15%	38%	3%	0%
201312	0%	11%	36%	29%	0%
201403	0%	7%	30%	25%	0%
201406	0%	4%	23%	21%	0%
201409	0%	1%	19%	36%	0%

Fuente: Elaboración propia con la interpretación indicada a partir de datos proporcionados y propuestos a BANCÓLDEX para contraste.

Condiciones generales 3. Clientes nuevos

Situación observada

Una de las concreciones en las que se aterrizaban los objetivos estratégicos de la Cooperación Española establecidos en los acuerdos con BANCÓLDEX y que, por lo tanto, formaban parte de la razón de ser del Programa, era la relativa a los "clientes nuevos".

A través de este indicador se buscaba y se busca profundizar y ampliar el acceso a crédito por parte de la población objetivo, es decir, avanzar en la inclusión financiera.

Con esta orientación se establecieron los "resultados esperados" en los acuerdos, tal y como se exponen en la tabla siguiente.

Tabla 7. Resultados esperados en los acuerdos por fecha

Fecha del Acuerdo	Resultados esperados
Julio 2000	Al final de los 10 años deberá haber 50.000 nuevos clientes. El crecimiento anual será: 3.000, 5.000, 7.000, 7.000, 7.000, 7.000, 6.000, 4.000, 3.000 y 1.000.
Diciembre 2001	Con la aplicación de este acuerdo, se espera alcanzar, como mínimo: Primer año: 2.000 nuevos clientes; Segundo año: 2.700 nuevos clientes; Tercer año: 3.300 nuevos clientes. Al menos el 35% de los nuevos clientes deberán ser mujeres.
Diciembre 2003	Con la aplicación de este acuerdo, se espera que al menos un 20% del total de microempresarios que reciban créditos otorgados con los recursos objeto de este acuerdo sean nuevos clientes de crédito, transcurridos 12 meses desde la recepción del préstamo.
Octubre 2008	Al menos el 80% de los recursos financieros adicionales serán otorgados a nuevos clientes.

Se define como "cliente nuevo": *"Aquel microempresario que no ha recibido ningún préstamo y/o crédito de los intermediarios que reciben los fondos con anterioridad a la firma del Contrato de Préstamo entre BANCÓLDEX y el ICO".*

Hallazgos

En la circular de reapertura de la Línea BANCÓLDEX/AECID de agosto de 2014, se indica expresamente la condición mencionada sobre el % de recursos aplicados a clientes nuevos que deben reportar las IMF que la utilicen, es decir, que BANCÓLDEX está cumpliendo con la condición.

No se ha encontrado constancia relacionada con las otras tres operaciones de préstamo.

Hay que mencionar que en el proceso de Seguimiento establecido entre la AECID y BANCÓLDEX en la parte final del periodo transcurrido, se acordó que era suficiente con una declaración de esta entidad indicando que se cumple esta condición.

En la información proporcionada por FONPRODE sobre el dificultoso proceso informativo seguido con el Seguimiento, se puede ver que ha sido una cláusula sobre la que la AECID/EEE ha estado vigilante y que, con ajustes y correcciones, se ha tratado de seguir en el periodo analizado.

c) El Seguimiento

Esta actividad es la principal para la consecución de los objetivos estratégicos de la Cooperación Española en Colombia, junto con el diseño de la intervención en el país, y, en este caso, del Programa del Fondo Español de Microfinanzas, y con el diseño de las operaciones de cooperación financiera y de asistencia técnica que lo han ido nutriendo.

Situación observada

Teniendo en cuenta el carácter de aliado estratégico de BANCÓLDEX, se puede considerar que en el caso de Colombia el Seguimiento del Programa tiene dos puntos de responsabilidad, aunque de diferente calibre y compromiso.

El primero es el que está bajo la potestad de la Cooperación Española en Microfinanzas, concretamente la AECID como órgano gestor, y el ICO como Agente Financiero.

El segundo es el que está bajo la potestad de BANCÓLDEX como entidad socia ejecutora del Programa.

Indudablemente el rol principal es el que está bajo la responsabilidad de la AECID, y por esta razón la evaluación se centra en el proceso seguido en la Agencia.

- *Base de funcionamiento*

El sistema de seguimiento está diseñado para Colombia considerando dos pivotes:

1. Sistema de información, centralizado en la AECID, en la antigua Unidad de Microfinanzas, y

hoy dentro de FONPRODE de la AECID, con el apoyo de EEE.

2. Reuniones periódicas con la contraparte, los Comités Mixtos de Seguimiento del Acuerdo, CMSA, o Comités Consultivos como se denominaron en la etapa final del periodo.

Adicionalmente está el ICO que recibe con frecuencia anual los EE.FF. de BANCÓLDEX como entidad prestataria y que se entiende que hace un seguimiento en el contexto de su ámbito de responsabilidad.

- *El proceso*

La operación con Colombia fue de las primeras que se realizó en el FCM, sin contar las operaciones iniciales con el BCIE, Bolivia, Perú y la República Dominicana, que tuvieron un perfil diferente.

Este contexto fue en el que se inició un proceso de seguimiento, que ha tenido una trayectoria compleja y de aprendizaje, y del que sólo se mencionarán los hitos más representativos para esta evaluación, en función de las conversaciones e información obtenidas de la Cooperación Española, FONPRODE y EEE, y del ICO, del análisis selectivo de la información recibida, de las conversaciones con BANCÓLDEX, y de la propia percepción del equipo evaluador en el trabajo realizado.

a) *En lo que respecta a la información solicitada*

El formato, contenido y frecuencia, fueron variando con el tiempo, en la medida en la que se producía un aprendizaje en la propia AECID.

- Desde el comienzo y hasta 2011:
  - Detalle al nivel de subpréstamos individuales con información sobre los préstamos, los subprestatarios, su actividad económica, y la entidad otorgadora del préstamo.
  - Sin un diseño enfocado a los elementos sobre los que hacer el seguimiento del cumplimiento del Programa.
  - Se generan unos ficheros con datos trimestrales, que según nos han confirmado en FONPRODE y EEE, con un manejo muy pesado y lento teniendo en cuenta el formato, la cantidad de información y las pocas personas disponibles para su tratamiento, concretamente una y sin ser su dedicación principal.
  - Esa información quedaba almacenada hasta que había tiempo de "volcarla", trabajarla, en primer lugar buscando su verificación, y, cuando de consideraba aceptable, contrastando el cumplimiento de algunos de los elementos indicados en los acuerdos.
  - La primera vez que pudo ser "volcada" fue en junio de 2006, con toda la información recibida desde el año 2004.

- A partir de 2012
  - Entra en vigor una nueva plantilla que contempla datos acumulados y con frecuencia de envío semestral, que comprende:
    - Los recursos y cartera acumulada del programa.
    - Los clientes nuevos.
    - La distribución de los recursos por localidad y sector económico.
    - Los importes máximos por microempresario y el detalle de las instituciones apoyadas.
    - Certificación por BANCÓLDEX de la cartera vigente del Programa a la fecha de corte.
    - Certificación firmada de BANCÓLDEX de los procedimientos de cálculo empleados y las fuentes de las cifras.
  - A partir de esa fecha de recupera la información anterior.

b) *En lo que respecta a los informes emitidos para el seguimiento*

Con base en esta información y su tratamiento se efectúa una verificación de la validez de los datos recibidos, y una valoración del nivel de cumplimiento de los indicadores y objetivos que permite la información recopilada. No estaba establecido el tipo de informes a emitir, sus destinatarios y su contenido. Se emitían atendiendo a la petición de algún estamento de la cooperación.

Se ha constatado también en este sentido, una evolución en la AECID.

De las valoraciones iniciales, se ha pasado en 2013 a un informe de frecuencia semestral, con el siguiente contenido:

1. Antecedentes
   a. Programa Español de Microfinanzas en Colombia (detalle de desembolsos).
   b. Marco Normativo.
   c. Objetivos del Programa.
2. Alcance
   a. Principales indicadores de seguimiento: volumen acumulados de operaciones, nº

clientes acumulados, préstamo promedio por cliente, clientes nuevos/% total clientes.

b. Distribución de clientes por destino de crédito: activo fijo/capital de trabajo.
c. IMF subprestatarias, nº IMF subprestatarias, nº créditos desembolsados a IMF, nº IMF con cartera vigente.
d. Detalle de IMF subprestatarias.

3. Desempeño
   a. Población meta.
   b. Intermediarios elegibles.
   c. Criterios de selección de intermediarios.
   d. Criterios del Programa en la oferta del crédito.
   e. Condiciones generales del Programa.
   f. Visibilidad.
   g. Seguimiento.

c) *En lo que respecta a los Comités Mixtos de Seguimiento de los Acuerdos (CMSA)*

Es un instrumento del seguimiento que, junto con la información definida, debería permitir completar la percepción sobre el cumplimiento de los objetivos estratégicos y de indicadores concretos definidos, la actualización de la situación en el contexto de intervención, así como una fluidez en la relación entre la OTC y la sede para la buena gestión de la intervención de la Cooperación en Microfinanzas en Colombia.

Su función es, literalmente, "Asegurar el cumplimiento de los objetivos perseguidos por la AECID en lo relacionado con el acuerdo entre BANCÓLDEX y la AECID".

Sin embargo su frecuencia y contenido de sesión han sido heterogéneos y el último fue realizado en 2008. En la tabla siguiente se exponen aquéllos de los que se tiene el acta, indicando sus elementos más relevantes.

Durante la época en la que la entidad ejecutora fue el IFI se observa una frecuencia que podría ser adecuada aunque inferior a la establecida, con la presencia de la experta del programa en Perú.

Las líneas de trabajo siguen lo establecido en Perú, sin que se identifique el cambio esperable para una operación con un planteamiento diferente, pero en cualquier caso la utilidad de su participación es evidente para el equipo evaluador.

Tabla 8. Comités Mixtos de Seguimiento de los Acuerdos (CMSA)

Fecha de celebración	CMSA	Elementos relevantes según actas
20/06/2001	I. CMSA-IFI	· Inicio de la relación · Planteamiento de funcionamiento igual al seguido en las operaciones anteriores (Perú), en lo que respecta al experto español y a las zonas de atención. · Situación del IFI.
27/09/ 2001	II. CMSA-IFI	· Centrado en el cumplimiento del acuerdo en cuanto a los beneficiarios, y en las posibles concentraciones en la colocación en una IMF. · Los recursos mientras no se colocan en las IMF, están en títulos de riesgo soberano. · Situación del IFI.
7/12/2001	III. CMSA-IFI	· Seguimiento de la colocación. · Funcionamiento financiero y de administración del fondo para asistencia técnica.
24/02/2004	I. CMSA-BANCÓLDEX	· Traspaso de la gestión del IFI a BANCÓLDEX. · Nueva Línea BANCÓLDEX/AECID, en sustitución de la del IFI. · Información de que BANCÓLDEX es para la parte urbana y FINAGRO para la parte rural. El programa español queda para la parte urbana. · El formato de información para el seguimiento. · Los cambios en la cuestión de los recursos para asistencia técnica. Importe de 1.752.047,21 USD a disposición del ICO. · La llegada de un experto para el Programa, especialmente para la asistencia técnica.
21/11/2005	II. CMSA-BANCÓLDEX	· Anuncio del nuevo enfoque de BANCÓLDEX como banco de desarrollo. · Ampliación intermediarios elegibles. · La AECID asume el leasing como forma de crédito aceptable. · Se acordó eliminar algunas penalizaciones por incumplimiento, así como ampliar los recursos disponibles para las IMF que no tenían pensado pasar a ser supervisadas y, por lo tanto, ofrecer ahorro a los beneficiarios. · Se redujo la frecuencia obligada de reunión del Comité. · Se continuó con las conversaciones dirigidas a tener información de seguimiento a nivel de cliente. · Se trató sobre la asistencia técnica y su situación y procedimiento.
27/03/2008	III. CMSA-BANCÓLDEX	· No se dispone del acta.

d) *En general*

Es razonable deducir que el panorama descrito haya influido en la desviación observada sobre el cumplimento de los objetivos y condiciones acordadas con BANCÓLDEX y en su mantenimiento en el tiempo, sin comunicaciones formales por parte de la AECID.

Hallazgos

Durante los primeros 11 años, no se realizó un seguimiento de los objetivos estratégicos que se establecían en los acuerdos, ciñéndose el trabajo a la verificación de datos recibidos sobre los subprestatarios y la comprobación del detalle de la colocación.

En lo que respecta a los CMSA, durante la época en la que la entidad ejecutora fue el IFI se observa una frecuencia de celebración que podría ser adecuada aunque inferior a la establecida, y que contaba con la presencia temporal de la experta del Programa en Perú.

Puede ser ilustrativo añadir un comentario a la información expuesta en el párrafo anterior.

Dado que en la OTC no había el conocimiento suficiente de este instrumento de lucha contra la pobreza, y no se consideraba la posibilidad de incorporar más profesionales en microfinanzas, la AECID decidió que la experta responsable de la operación de Perú, operación que contaba con dos personas, también asumiese el apoyo en la operación de Colombia.

Este apoyo fue relevante, aunque el planteamiento de la operación en Colombia era ya distinto del que se utilizaba en las operaciones iniciales, incluida la de Perú. Efectivamente, el esquema utilizado en el inicio del FCM por la AECID consistió en hacer el préstamo en condiciones de absoluto subsidio y acompañar este préstamo con la presencia de dos expertos españoles, que tenía que pagar la institución socia. Estos expertos eran los que en realidad otorgaban los préstamos.

En Colombia en cambio el planteamiento suponía, entre otras diferencias fundamentales, desarrollar las propias capacidades de las instituciones, sin sustituirlas en su rol. Apoyar su empoderamiento en definitiva y hacer un seguimiento adecuado del cumplimiento de objetivos.

De acuerdo con las actas, las líneas de trabajo parecen seguir el sistema establecido en Perú, que fue un esquema que la AECID decidió no replicar, sin identificarse un cambio en el enfoque derivado de los nuevos objetivos establecidos para la intervención en Colombia.

Después, una vez que BANCÓLDEX asume el rol mencionado, las sesiones del CMSA se van espaciando, sin que en ello tenga ninguna responsabilidad BANCÓLDEX, sino más bien por insuficiencia de recursos de la Cooperación Española. Cuando se produce las nuevas reuniones, la presencia española cuenta ya con representantes de la sede, además de la OTC y de la Embajada como en las anteriores.

En estas sesiones se acuerdan algunos cambios de importancia, que en principio deberían ser incorporados a los acuerdos vigentes como adendas, pero que se desconoce si fueron formalizados de esta manera ya que el equipo evaluador sólo ha dispuesto de la denominada Primera Adenda de fecha de 2012 y con efectos sobre la operación suscrita en 2008.

La última sesión de la que se tiene noticia es la del año 2008, aunque no se dispone del acta correspondiente, y desde entonces no se tiene constancia de que se haya producido ninguna reunión más.

A partir de 2012 es cuando se da comienzo a un proceso de evolución del sistema de seguimiento enfocándose hacia las IMF, más que hacia los clientes que éstas reportan que les han asignado un préstamo de la Línea BANCÓLDEX/AECID.

En paralelo, entre 2009 y 2010 se produce un rediseño del modelo de acuerdo, en el sentido necesario de precisar las condiciones e indicadores de forma que sean medibles, entre otras razones. Este nuevo modelo no está implantado en Colombia porque la última operación fue en 2008.

2.2.3. Influencia del programa en BANCÓLDEX

De acuerdo con las entrevistas realizadas a BANCÓLDEX, la encuesta realizada a las IMF, la lectura y análisis de la información institucional de BANCÓLDEX así como de los Planes de Desarrollo del país, la influencia del programa en BANCÓLDEX se puede identificar como sigue.

Situación observada

BANCÓLDEX era un banco público centrado en el comercio exterior hasta que la liquidación del IFI hizo que el Gobierno le trasladara parte de sus activos y pasivos, entre los que estaba la actividad de banca de segundo piso para las entidades microfinancieras del país, que estaba ejerciendo con éxito el IFI en su programa FINURBANO.

Lo importante es que no sólo se transfirieron los pasivos derivados de los acuerdos con la Cooperación Española en microfinanzas, sino también a los profesionales que los estaban gestionando en el IFI, con su experiencia, su metodología, sus conocimientos y su "*saber cómo*".

Esta asunción se materializó con la creación del Departamento de Banca Microempresarial en 2004, y la generación de un proceso organizativo y de funcionamiento específico para esta actividad que era completamente nueva para el banco. En este Departamento se llevó la gestión tanto de las relaciones con los organismos de financiación como la AECID y el ICO por parte española, como la identificación y selección de las IMF que podían ser objeto de financiación con los recursos españoles.

El Departamento de Análisis de Riesgo también tuvo que experimentar su adaptación, ya desde el IFI y en la incorporación en BANCÓLDEX.

Así ha estado funcionando hasta el año 2011, año en el que el banco decidió suprimir esta excepción, e integrarlo en sus departamentos "normales". Desapareció Banca Microempresarial, y sus responsabilidades relacionadas con la selección de IMF y con la "comercialización" de la actividad con éstas, pasaron al Departamento de Banca de los Intermediarios.

La relación con AECID/ICO se ha mantenido hasta la actualidad bajo la responsabilidad de la misma persona que fue quien dirigía la actividad de segundo piso con IMF en el IFI, que pasó a BANCÓLDEX como director del Departamento de Banca Microempresarial, y que en 2011 fue nombrado Director del Departamento de Banca de Empresas.

Hallazgos

De acuerdo con lo manifestado por BANCÓLDEX, el Programa del FCM permitió que la actividad de banca de segundo piso para las microfinanzas se desarrollase en la institución y fuese asumida sin problemas, tal y como indican los resultados conseguidos en su gestión. Desde 2004, año de comienzo real de la actividad, hasta 2013 fecha de cierre de esta evaluación, la denominada Red BANCÓLDEX que es el número de entidades que tienen a BANCÓLDEX como uno de sus financiadores, o, dicho de otro modo, el conjunto de entidades en las que BANCÓLDEX coloca sus recursos, pasó de tener 4 IMF a 49 IMF.

Sin entrar en cifras monetarias, BANCÓLDEX se ha convertido en un actor clave para el desarrollo de la industria microfinanciera desde su rol de segundo piso, y manejando diferentes líneas de crédito con diferentes objetivos.

Las IMF tanto en las entrevistas personales como en la encuesta valoran muy positivamente su actividad.

En resumen se puede decir que el programa ha tenido una influencia relevante en BANCÓLDEX en la medida en que estaba en un momento oportuno, y que el equipo responsable de BANCÓLDEX tuvo la capacidad y el acierto de sacar adelante sus propios objetivos.

2.2.4. Influencia del programa en los cambios sufridos en el sector microfinanciero durante el periodo 2000-2013

Este capítulo tiene en cuenta sólo las IMF que han recibido cupo de BANCÓLDEX, y no el total de IMF de Colombia, ya que el equipo evaluador no ha recibido esta información.

A pesar de esta limitación se puede considerar que el número y tipo de IMF con las que ha trabajado BANCÓLDEX es ilustrativo de la influencia del programa en los cambios del sector en el ámbito de la industria.

Situación observada

En el diseño de las operaciones para Colombia se plantearon como líneas de acción y, por lo tanto, de influencia, que quedaron escritas en los acuerdos respectivos, las siguientes:

- Aporte de recursos financieros dirigidos a su conversión en crédito a las microempresas ubicadas:
  - Inicialmente en el sector urbano.
  - En la última operación en lugares con presencia insuficiente de entidades microcrediticias.

- Asistencia técnica dirigida a:
  - Apoyar la incorporación al sistema regulado y supervisado de las IMF no supervisadas.
  - Adecuación y fortalecimiento institucional de las IMF.
  - Fomentar la oferta de servicios financieros a la microempresa desde entidades supervisadas.

Hallazgos

Las elevadas cifras económicas del programa, la situación de la industria microfinanciera en el momento de su lanzamiento y en los momentos de los sucesivos préstamos de la Cooperación Española, crearon un escenario de disponibilidad de recursos que tenían el objetivo de favorecer el desarrollo de la industria microfinanciera, absolutamente propicio, y que fue bien utilizado por el IFI mientras estuvo activo, y especialmente por BANCÓLDEX en su irrupción como banca de segundo piso para esta industria.

Si bien las acciones realizadas en la ejecución del programa FCM/BANCÓLDEX no se dirigieron a cumplir los objetivos estratégicos de la Cooperación Española en una parte muy relevante del periodo, sino más bien a cumplir los propios objetivos de BANCÓLDEX, tal y como se ha descrito en un capítulo anterior, esto mismo propició que BANCÓLDEX actuara en forma muy positiva para una parte relevante de la industria.

En este contexto se puede decir que el programa ha tenido una significativa influencia en el desarrollo y en los cambios (entidades que han pasado a ser supervisadas) del sector microfinanciero en el periodo, y que esta influencia ha sido indirecta al haberse producido como consecuencia de la potenciación de BANCÓLDEX y no tanto por la búsqueda de consecución de los propios objetivos estratégicos de la Cooperación Española en microfinanzas y la actuación vía cooperación financiera y vía asistencia técnica.

Los hallazgos anteriores corresponden al aporte de recursos financieros reembolsables, la cooperación financiera.

Sin embargo, en lo que respecta a la asistencia técnica, no se ha encontrado constancia de que el programa haya ejercido ninguna influencia en ningún nivel. Las acciones llevadas a cabo de diagnóstico de 5 ONG y 5 cooperativas, y de planificación estratégica de una institución de las anteriores, no se puede considerar relevante.

2.2.5. Influencia de los cambios del sector microfinanciero en el programa / BANCÓLDEX

Situación observada

Aunque es difícil aislar este efecto considerando la transformación institucional que ha experimentado BANCÓLDEX y sus propios objetivos, de acuerdo con la información expuesta en capítulos anteriores se puede constatar que el efecto principal ha sido una disminución en el uso de los recursos del programa.

Esta disminución puede interpretarse como consecuencia de varios factores:

- En primer lugar porque los principales demandantes de fondos del programa, decidieron en el transcurso del tiempo y por razones ajenas al propio programa, pasar a convertirse en entidades supervisadas y reguladas. Esto significó, antes que nada, que pudieron ofrecer el servicio de ahorro a sus clientes[8], e ir fondeándose de esa manera. Al mismo tiempo, y como entidades supervisadas tenían más facilidad de generar otros instrumentos de captación de recursos y de acceder a otros financiadores incluso bancos colombianos que, según manifestaron algunas de las IMF entrevistadas, les ofrecían mejores condiciones que las que ofertaba BANCÓLDEX en sus líneas.
- En segundo lugar se puede mencionar que la información disponible refleja que BANCÓLDEX a partir de una fecha, dejó de aumentar en el número de IMF de "su red". Es decir, que no parece que haya buscado nuevos demandantes o que, si lo ha hecho, ha sido sin éxito.
- En tercer lugar conviene recordar que el ámbito de actuación de BANCÓLDEX está limitado al sector urbano, siendo el resto del país un ámbito reservado para FINAGRO. Los cambios en el sector financiero se han producido sobre todo

8 La posibilidad de ofrecer el servicio de ahorro a los clientes de las ONG era lo que principalmente se buscaba cuando se trataba de fomentar su pase a entidad supervisada, reservando el acceso a parte de los recursos del Programa para las entidades que declaraban formalmente su decisión de hacerlo.

en el ámbito urbano, siendo el sector rural la "asignatura pendiente" en el país, que se espera superar con el esperado buen fin de las conversaciones de paz y se entre en la denominada "etapa postconflicto"

Observando los posibles factores mencionados desde el punto de vista de los objetivos estratégicos de la Cooperación Española en Microfinanzas, se puede considerar lo siguiente:

El primer factor sería una señal de que algunas de las entidades, que suponen la parte más relevante del sector microfinanciero han ido avanzando en el sentido deseado por la Cooperación Española en Microfinanzas, y han supuesto posiblemente el cambio más relevante en el sistema.

En este contexto hay que recordar que la intervención española trata de cubrir carencias en la oferta financiera dirigida a la población de menores recursos, y no a sustituir a los recursos nacionales, y menos cuando la alternativa local es el ahorro.

Los otros dos factores indicarían estarían señalando los limitantes de reacción de BANCÓLDEX, tanto por su configuración cada vez más pronunciada como banco de desarrollo empresarial con la consiguiente pérdida de prioridad de las microfinanzas, como por su imposibilidad de actuar fuera del ámbito urbano en la hipótesis de que lo hubiera deseado.

Hallazgos

La situación descrita no ha generado reacciones en el Programa, ni desde BANCÓLDEX ni desde la Cooperación Española en Microfinanzas.

Las razones sean posiblemente las siguientes:

- En el caso de BANCÓLDEX ya se han descrito los posibles hallazgos en el apartado anterior, y a ellos a lo que se podría añadir la mención recibida durante la entrevista a una de las IMF realmente líderes, en el sentido de proponer cambiar el funcionamiento de la Línea para pasarla de una concepción de "cupo de descuento", hacia la figura de un préstamo a la IMF con determinadas condiciones de colocación, y que BANCÓLDEX la estaba estudiando.
- En el caso de la Cooperación Española en Microfinanzas la falta de percepción de estos cambios.
  - En la sede porque el sistema de seguimiento no fue capaz de detectarlo y también porque no se realizó una evaluación del Programa hasta 2014, la actual, y no se percibió la deriva de la situación.
  - En la OTC porque se desconoce el instrumento, no hay la capacidad técnica necesaria en finanzas inclusivas, y no hay involucración en el seguimiento, Sin embargo si quedó clara en las conversaciones su voluntad de involucrarse aunque bajo su propio enfoque.
  - En general porque además de las limitaciones legales de actuación del FCM, que se fueron paulatinamente tratando de eliminar como se observa en los cambios de su normativa, En una gran parte del periodo que terminó en 2010, se dio prioridad a cumplir el presupuesto de colocación de recursos financieros, frente a otros aspectos como la gestión y seguimiento de las intervenciones en los países.

2.3. Nivel meso: Entidades Financieras que intermedian recursos del programa

2.3.1. La influencia del programa en las IMF participantes

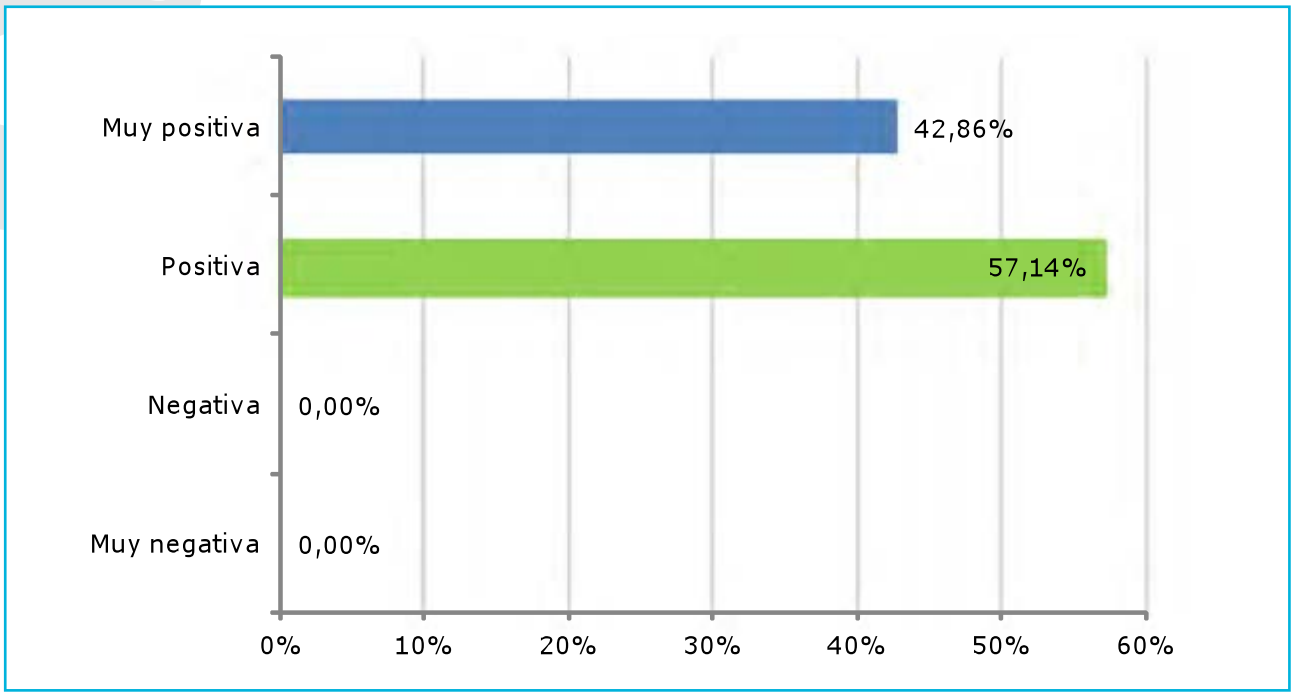
En este apartado se pretende dar respuesta a la pregunta VI de la Matriz de Evaluación: ¿Cuál ha sido la influencia del Programa en las IMF participantes en distintos aspectos?

El objetivo es conocer la influencia del Programa en el nivel meso, en las IMF que intermedian o han intermediado recursos del Programa en el periodo de la evaluación, y hacerlo teniendo en cuenta que éste ha podido tener consecuencias en varios ámbitos: en el desarrollo del negocio de las entidades, pero también en su propio funcionamiento interno, tal y como se verá a continuación.

Este apartado del Informe se ha construido fundamentalmente con los resultados obtenidos en la encuesta a las IMF, que ofrecen la percepción de las entidades sobre la influencia que ha ejercido en ellas su participación en el Programa objeto de esta evaluación.

Además de esta fuente principal de información se han incorporado determinados hallazgos obtenidos en los "análisis de caso" a cinco entidades, con el objetivo de contar con ejemplos concretos más allá de los datos y conclusiones de la encuesta.

Gráfico 7. Valoración general de la participación de la entidad en la Línea BANCÓLDEX/AECID



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta a las IMF participantes.

A. Percepción general de las IMF en relación a su participación en el Programa

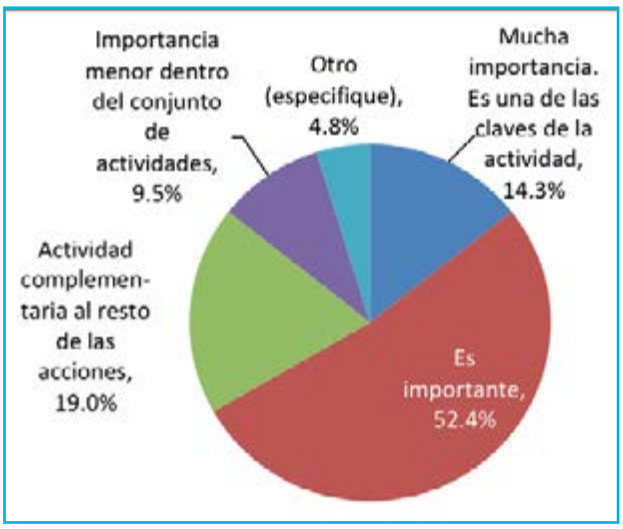
Resultados obtenidos

- ***En general***. Antes de repasar la percepción sobre la influencia del Programa en distintos aspectos concretos, merece la pena señalar que a la pregunta de ¿cómo valoraría en términos generales la participación de la entidad en la Línea BANCÓLDEX/AECID?, el **100%** de las entidades que han respondido a la encuesta afirman que esta participación ha sido positiva o muy positiva, siendo el **57,14**% de las encuestadas, es decir, la mayoría, las que la consideran **positiva**.

A continuación se matiza la respuesta en función del tipo y del tamaño de la IMF.

Por tipo de entidad, en el análisis de las respuestas sobre este punto, cabe destacar respecto a las ONG, el tipo de entidad más numeroso, que la mayoría de ellas considera su participación en el Programa como **importante** (45,5%) o **muy importante** (18,2%) que, agregada llega al **63,7%**. Asimismo, en relación a las cooperativas financieras supervisadas, el 80% de las que han respondido a esta pregunta consideran que esta participación ha sido para ellas muy importante (20%) o importante (60%), es decir, un total de 80%.

Gráfico 8. Valoración de la participación en la Línea BANCÓLDEX/AECID por tipo de entidad, en relación al conjunto de sus actividades



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta a las IMF participantes.

Estas respuestas son bastante razonables si se tiene en cuenta la dificultad, sobre todo en las etapas iniciales del Programa de conseguir fondos por parte de las entidades no supervisadas.

Por tamaño de la entidad, y atendiendo a los tres grupos establecidos según el número aproximado de clientes, destaca que **para el 100% de las entidades más grandes, ubicadas en el**

grupo 1, su participación en el programa ha sido o es importante (un 75% marcaron la opción "Es importante" y la que indicó "Otro", apuntó que esta participación "fue importante en su momento, ya no"). Los resultados de la encuesta en este aspecto se exponen en el gráfico de la página siguiente.

Estos resultados se corresponden con el análisis efectuado sobre la concentración en el otorgamiento de recursos del programa. Las entidades más grandes y preparadas los aprovecharon para crecer y fortalecerse financieramente, y finalmente para "dar el salto" y convertirse en entidades supervisadas. Sólo se identifica una excepción, ya mencionada en más de una ocasión, que es de una ONG que puede encontrase cómoda como tal, sin la vigilancia de las autoridades supervisoras y que mientras pueda acceder a este tipo de recursos financieros para colocar en créditos, no va a interesarse en tener la autorización para captar depósitos del público, es decir, pasar a estar supervisadas. Este caso es un ejemplo de lo que el programa quería evitar y que sin embargo se sigue dando.

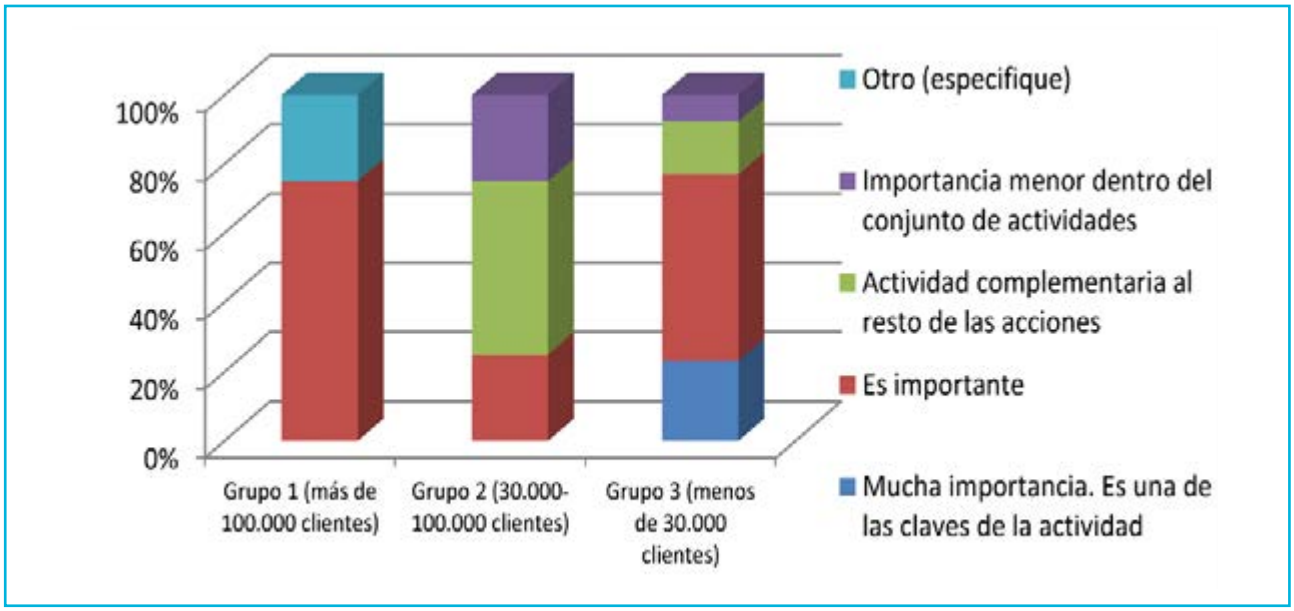
En cuanto a las entidades medianas (grupo 2), para la mitad de las que respondieron a esta pregunta la participación en el programa fue una actividad complementaria al resto de acciones. Un 25% consideró, por otra parte, esta participación como importante, y el otro 25% afirma que tuvo o tiene una importancia menor en el conjunto de sus actividades. Existe por tanto un grado reseñable de dispersión en la respuesta de este tipo de entidades.

Por último, la mayoría (**76,9%**) de las entidades más pequeñas en cuanto al número de clientes atendidos (grupo 3), afirma que su participación en el programa ha sido **muy importante o importante**. Esta respuesta es esperable porque este tipo de entidades es el que tiene dificultades para acceder a fondos y un segundo piso como BANCÓLDEX puede llegar a ser la clave de su supervivencia.

Frente a estas percepciones generales de los encuestados, merece la pena contrastar las respuestas que las mismas personas han proporcionado en relación al porcentaje de microcréditos que sus entidades otorgaron utilizando recursos del programa (sobre el total de microcréditos otorgados) mientras duró la colaboración con BANCÓLDEX. Esta información hay que tratarla con cierta distancia en la medida en la que las IMF tienen probablemente más presentes sus cifras actuales de negocio que las que tenían cuando fueron accediendo a los recursos de la Línea.

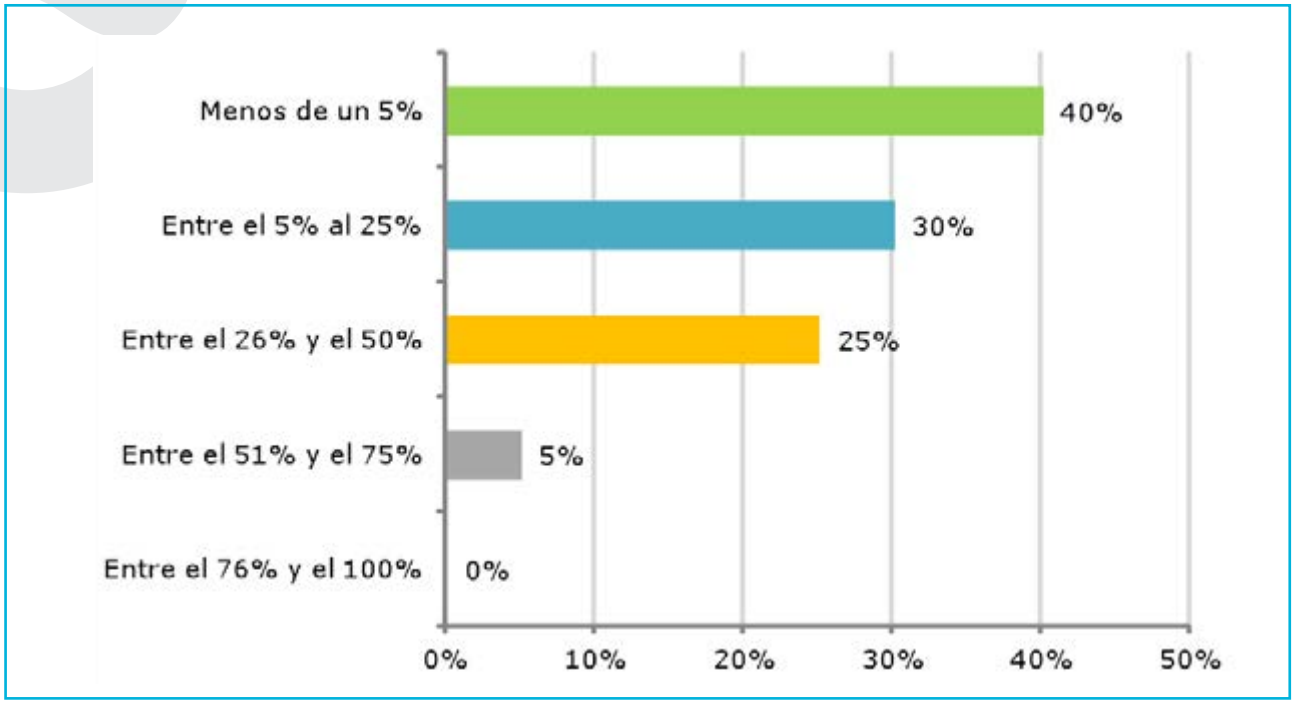
Según estas respuestas, **en un 40%** de los casos este peso ha sido o **es inferior al 5%,** y supone **el 70%** al incluir las IMF para las que los fondos españoles han financiado **hasta el 25%** de la cartera**.**

Gráfico 9. Valoración de la participación en la Línea BANCÓLDEX/AECID para cada entidad según tamaño de las entidades



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta a las IMF participantes.

Gráfico 10. Proporción aproximada del total de microcréditos otorgados con recursos de la Línea del Fondo de Cooperación Española, por volumen de negocio



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta a las IMF participantes.

Para un **25%** de las entidades encuestadas esta financiación ha supuesto entre un **26%** y un **50%** del total de microcréditos otorgados. Sólo en el 5% de los casos (1 respuesta), este peso se ha situado entre el 51% y el 75% del total de microcréditos.

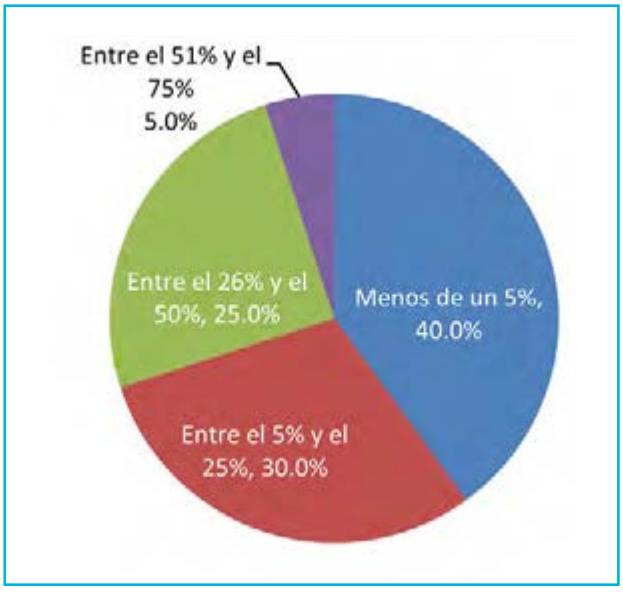
Por tanto, a la vista de estos datos, puede afirmarse que el peso del programa en la actividad de la mayor parte de las entidades encuestadas ha sido en términos generales **relevante aunque no determinante.**

El gráfico 10 permite apreciar con más claridad esta incidencia determinada sobre su volumen de negocio.

Si se contrastan los dos resultados, se podría pensar que la valoración que otorgan las IMF tiene en consideración factores adicionales al importe recibido, tales como la oportunidad del momento de recepción, por ejemplo, según mencionaron algunas IMF en las entrevista.

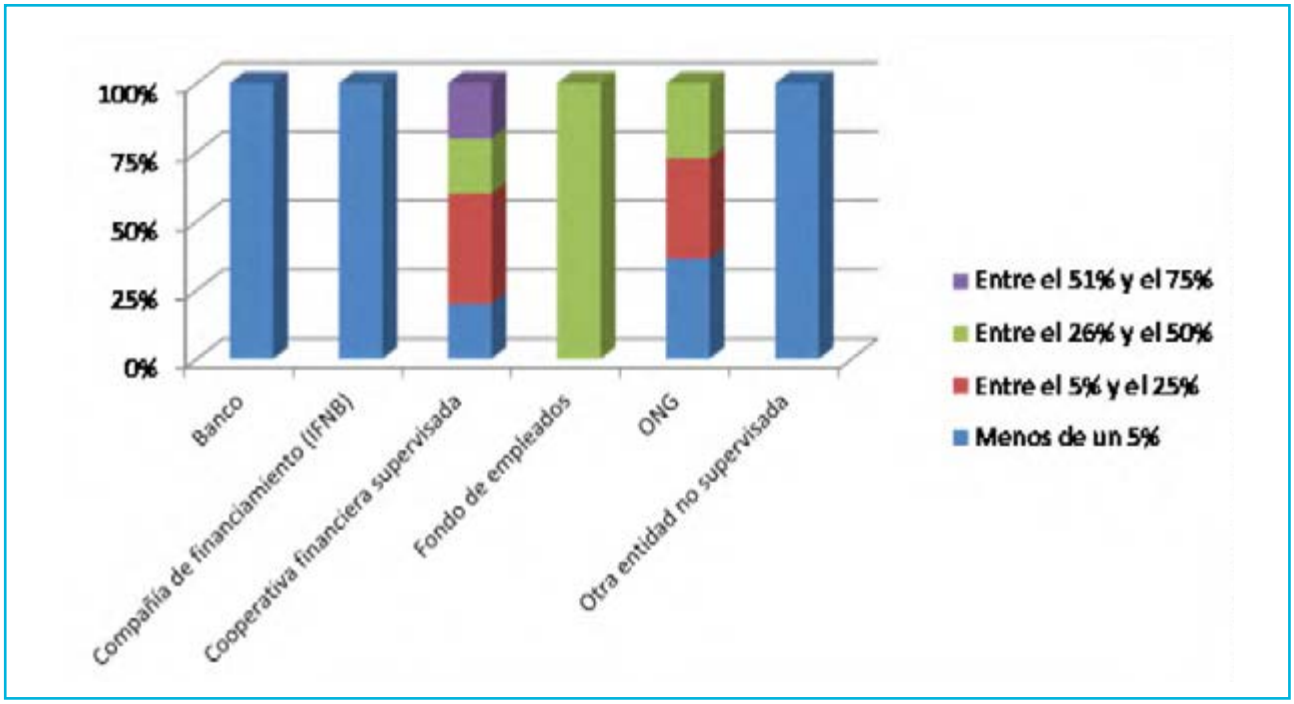
- ***Por tipo de entidad***. En este análisis cabe destacar que para el 72,7% de las ONG, que es el tipo de entidad más numeroso, han financiado con recursos del Fondo un monto **inferior al 25%** del total de créditos concedidos. Lo mismo ocurre con el 60% de las cooperativas financieras supervisadas. Señalar asimismo que la única entidad que afirma que entre el 51% y el 75% de los microcréditos que otorgó durante el periodo en que participó en el Programa fueron con recursos del mismo, es una cooperativa financiera supervisada.

Gráfico 11. Proporción aproximada del total de microcréditos otorgados con recursos de la Línea del Fondo de Cooperación Española



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta a las IMF participantes.

Gráfico 12. Proporción aproximada del total de microcréditos otorgados con recursos de la Línea del Fondo de Cooperación Española por tipo de entidad



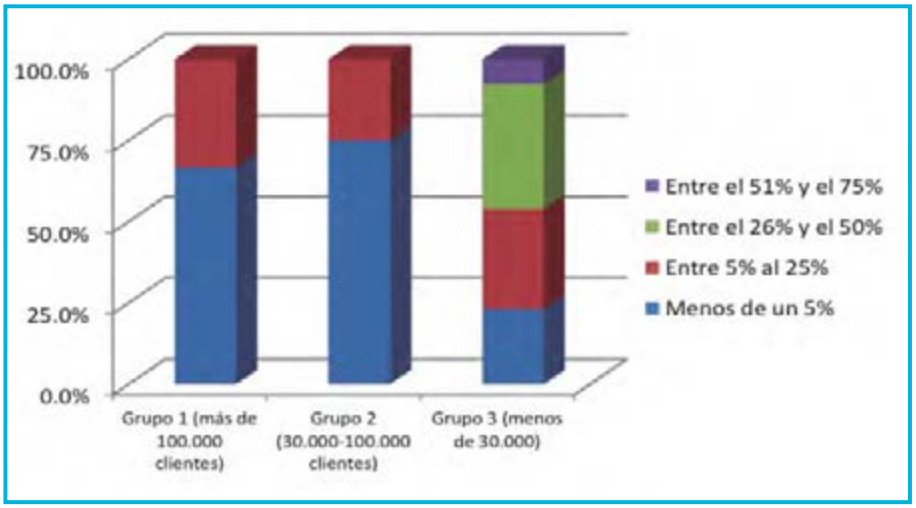
Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta a las IMF participantes.

- ***Por tamaño de la entidad***. Respecto al análisis por volumen aproximado de cartera de microcréditos, destaca que para el total de entidades del tipo 1 y del tipo 2 (las de mayor tamaño), los créditos otorgados con recursos del programa supusieron un porcentaje inferior al 25%. Por su parte, el 100% de las entidades de tipo 3 afirman que los microcréditos con recursos del Fondo supusieron entre el 5% y el 50% del total de microcréditos que otorgaron. Estas respuestas parecen ajustarse a la lógica de la situación de las IMF.

Entre las entidades de tipo 4, las que disponen de un volumen de cartera menor, la casuística es más variada: para el 60% de estas entidades, los microcréditos con recursos de la Línea supusieron una cantidad inferior al 25% y para el 40% restante supusieron entre un 26% y un 75% del total de microcréditos otorgados.

Así pues, y como era de esperar, se observa una relación inversa entre la importancia del Programa y el tamaño de las entidades por volumen de cartera**: a menor volumen de cartera, más importancia tuvieron para ellas los recursos facilitados por el programa en relación al importe total otorgado en microcréditos.**

Gráfico 13. Proporción aproximada del total de microcréditos otorgados con recursos de la Línea del Fondo de Cooperación Española, según el tamaño de cada entidad



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta a las IMF participantes.

Respecto al **número de clientes** y la clasificación de tamaño establecida con este criterio, **la conclusión es similar a la obtenida en cuanto a la clasificación por volumen de cartera**: para las **entidades más pequeñas** (grupo 3) el peso que han supuesto los microcréditos otorgados con recursos del Fondo en relación con el total de microcréditos otorgados **ha sido mayor que para el resto de entidades**, más grandes en cuanto al número de clientes atendidos (grupos 1 y 2).Para el 100% de las entidades del grupo 1, los microcréditos otorgados con recursos del Fondo supusieron menos de un 25% del total de microcréditos otorgados (menos de un 5% para el 66,7% de ellas).

Los resultados obtenidos de los "Análisis de Caso", en una de las cuestiones planteadas a las IMF participantes en ese contexto, fue: ¿Qué supuso para su organización participar en el Programa?**,** las respuestas fueron las siguientes:

Entidad 1. En su momento los recursos de la línea sirvieron para apalancar el negocio, especialmente a los socios de la institución. En 2014 la línea resulta costosa para la entidad y en la actualidad se están buscando recursos más económicos.

Entidad 2: La línea supuso la posibilidad de fondeo cuando la institución necesitaba recursos en sus inicios como banco. En ese momento la línea fue importante para el crecimiento de la entidad. Sin embargo, cuando empezó a crecer, pudo conseguir fondeo a tasa más baja en el mercado y por eso dejó de utilizar la línea.

Entidad 3: La línea supuso la posibilidad de fondeo. La participación en el programa ha implicado cambios en el sistema de la entidad, reportar los pagarés al área financiera y capacitar al área comercial.

Entidad 4: Esta participación fue una "buena experiencia", motivo por el cual la entidad está interesada en continuar con la loínea.

Entidad 5: La línea fue y seguirá siendo una importante fuente de recursos, ya que como ONG su única fuente de fondeo son este tipo de líneas. Valora la Línea BANCÓLDEX/AECID por contar con condiciones muy favorables y sobre todo, según las propias palabras de los entrevistados, por ser "abierta". Para la institución la línea fue fundamental para llegar al sector rural y para su expansión.

Hallazgos

Por lo tanto, la conclusión general es que las entidades participantes valoran la línea y consideran importante su participación en el programa en el momento en el que lo han hecho, pero que actualmente cuentan también con otras posibilidades y alternativas que les permiten diversificar sus fuentes de financiación.

Esto es especialmente visible en el caso de todas las entidades del grupo 1, las de mayor tamaño, que valoran su participación en el programa como importante pero que afirman al mismo tiempo que los microcréditos otorgados con recursos del mismo suponen un porcentaje inferior al 25% del total de microcréditos que otorgan, un peso no demasiado significativo en términos cuantitativos.

Por otro lado es conveniente tener en cuenta que la Cooperación Española en microfinanzas se plantea no competir con el ahorro interno del país sino fomentarlo y que entre en el sistema financiero supervisado, por lo que esa menor demanda es una buena señal, aunque no sea el objetivo de BANCÓLDEX.

B. Percepción de las IMF sobre la influencia que el Programa ha tenido para ellas en aspectos institucionales y de negocio

La hipótesis de análisis que se intenta contrastar en este apartado es que el programa ha podido influir en las entidades microfinancieras que han participado en él más allá de la dotación de recursos financieros.

Para validar esta hipótesis, se han elegido tres ámbitos sobre los que potencialmente el programa puede haber influido a las IMF:

1. Su funcionamiento y actuación general,
2. Su fortalecimiento institucional y
3. Su extensión geográfica y por sectores económicos, profundización, diversificación y mejora de los servicios microfinancieros.

Cada uno de estos ámbitos incluye además una serie de ítems, tal y como se puede ver en la siguiente tabla:

Tabla 9. Influencia del Programa en las IMF

Ámbito	Ítems o aspectos incluidos
1. Funcionamiento y actuación general	• Aumento de la capacidad de atender a más clientes que antes de participar en la línea. • Mejora de los servicios provistos. • Adaptación del resto de productos financieros a raíz de la participación en la línea. • Posibilidad de atender a clientes de ingresos más bajos.
2. Fortalecimiento institucional	• Refuerzo del funcionamiento interno de la entidad. • Mejora de la eficiencia. • Mejora de la productividad. • Extensión de las redes de contactos de la entidad.
3. Extensión geográfica y por sectores económicos, profundización, diversificación y mejora de los servicios microfinancieros	• Aumento de la presencia de la entidad en nuevas áreas geográficas. • Aumento de la presencia en zonas rurales. • Aumento de la presencia en nuevos sectores económicos. • Mejora de los servicios provistos en nuevas áreas geográficas. • Mejora de la oferta de productos al sector rural. • Mejora de los servicios provistos en nuevos sectores económicos. • Ampliación de la oferta de productos financieros. • Mejora de la posibilidad de competir en áreas, zonas y sectores en los que ya tiene presencia la entidad.

Situación Observada

A continuación se presentan los resultados obtenidos para cada uno de los tres ámbitos definidos.

1. Funcionamiento y actuación general

Se considera que la obtención de recursos financieros de la línea BANCÓLDEX/AECID del FCM ha podido influir a las IMF en términos de aumento de la capacidad para atender a más clientes y también a más clientes de ingresos bajos, así como en la mejora de los servicios provistos, en general, y en la adaptación del resto de productos financieros que ofrecían las entidades antes de utilizar la línea.

En general y entre las opciones anteriormente citadas, y teniendo en cuenta los cuatro ítems seleccionados, las IMF consideran que el programa:

- Les ha influido especialmente en el aumento de su **capacidad para atender a un mayor número de clientes** (puntuación promedio de 3,60 en una escala de 1 a 5, siendo 5 la valoración máxima y 3 el punto medio). El 60% de los encuestados ha optado por valorar este ámbito de influencia con un 4 o un 5, las puntuaciones más altas.
- Otras opciones como la consecuente **mejora en los servicios que proveen y la posibilidad de atender a clientes de ingresos más bajos,** ambos con puntuaciones promedio muy similares (3,37 y 3,35 respectivamente, en la misma escala), **tienen ya menor relevancia.**
- La **adaptación del resto de productos financieros** es el ítem que más alejado se percibe (puntuación promedio de 2,79, en la misma escala), siendo también el que recoge el mayor número de puntuaciones bajas (de 1), lo que indica que es **la consecuencia menos asimilable a la participación en el programa** en opinión de las entidades encuestadas.

  En este sentido, los cinco análisis de caso realizados también indican que **las entidades no introdujeron cambios en sus productos financieros ni crearon nuevos productos** como consecuencia de su participación en el programa.

Considerando ahora **por tipo de entidad**, cabe señalar que se reconoce la influencia en casi todas, con las excepcione**s** de las ONG y la compañía de financiamiento que son las que reconocen poca influencia en su propio funcionamiento y actuación general a su participación en el programa.

Destaca la categoría "Fondo de empleados" que es la que otorga una valoración promedio más alta.

Tabla 10. Influencia de la Línea BANCÓLDEX/AECID en el ámbito "Funcionamiento y actuación general" (siendo 1 la mínima valoración y 5 la máxima valoración)

Tipo de entidad por personalidad jurídica	Media de las puntuaciones promedio otorgadas	Tipo de entidad por tamaño (nº clientes aprox.)	Media de las puntuaciones promedio otorgadas
Banco	3,50	Grupo 1 (más de 100.000 clientes)	3,33
Compañía de financiamiento	2,50	Grupo 2 (30.000-100.000 clientes)	2,94
Cooperativa financiera supervisada	3,85	Grupo 3 (menos de 30.000 clientes)	3,31
Fondo de empleados	4,00	Total general	**3,24**
ONG	2,91		
Otra entidad no supervisada	3,50		
Total general	**3,24**		

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta a las IMF participantes.

En resumen cabría decir que este aspecto el tipo de entidades con **menor influencia** es, sobre todo, el de las **ONG**, y que en lo que respecta a su tamaño el espectro de influencia manifestado es el siguiente:

- Las **entidades medianas** son las que reconocen una influencia menor del programa en el conjunto de los aspectos, como ya se ha mencionado. Únicamente reconocen que el programa les **ha permitido aumentar su capacidad para atender a más clientes**, no dando relevancia al resto de aspectos.
- Las **entidades más grandes** señalan que el programa les ha permitido sobre todo **la posibilidad de atender a clientes de ingresos más bajos.**
- Por último, **las entidades más pequeñas** señalan como aspecto más destacado la **mejora de los servicios provistos** como consecuencia de su participación en la línea.

2. Fortalecimiento institucional

El segundo ámbito de posible influencia es el relativo a su fortalecimiento institucional. Entre los efectos que podrían haberse generado se sitúan:

- El refuerzo de su propio funcionamiento interno,
- la mejora de la productividad,
- la mejora de la eficiencia y/o
- la extensión de las redes de contactos de las entidades.

A la vista de los resultados de la encuesta, puede afirmarse que las IMF participantes consideran que la participación en el programa:

- **Ha mejorado sobre todo su productividad** (valoración promedio de 3,26, en una escala de 1 a 5máximo).
- Como segundo ámbito se señala **la mejora de la eficiencia** (3,21).
- Y ya en menor medida, aunque positiva, que les ha permitido extender las redes de contactos (3,16).
- La opción menos valorada por su parte es la del refuerzo del funcionamiento interno de la entidad (2,95 en la misma escala, donde 3 es el punto medio).
- En términos globales (valoración general) dentro del ámbito fortalecimiento institucional, el promedio total de las puntuaciones promedio otorgadas a los 4 ítems incluidos se sitúa en 3,06.

Estas respuestas son totalmente coherentes si se tiene en cuenta que la actuación del programa ha consistido básicamente en el aporte de recursos financieros que, según indican la IMF, ellas han sabido convertir en eficacia y eficiencia mediante el aumento de la cartera. Este es uno de los objetivos buscados por la Cooperación Española con el FCM.

Tabla 11. Influencia de la Línea BANCÓLDEX/AECID en el ámbito "Fortalecimiento institucional" - Valores Promedio

Tipo de entidad por personalidad jurídica	Se ha reforzado su funcionamiento interno	Ha mejorado la eficiencia	Ha mejorado la productividad	Extensión de las redes de contactos de su entidad
Bancos	4,00	4,00	4,00	4,00
Cooperativas financieras supervisadas	4,00	4,00	4,40	4,00
ONG	2,45	2,80	2,70	2,70

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta a las IMF participantes.

Tabla 12. Influencia de la Línea BANCÓLDEX/AECID en el ámbito "Fortalecimiento institucional" (siendo 1 la mínima valoración y 5 la máxima valoración)

Tipo de entidad por tamaño (n° clientes aprox.)	Media de las puntuaciones promedio otorgadas
Grupo 1 (más de 100.000 clientes)	3,75
Grupo 2 (30.000-100.000 clientes)	2,50
Grupo 3 (menos de 30.000)	3,08
Total general	**3,06**

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta a las IMF participantes.

Una mayor influencia en su fortalecimiento institucional hubiera tenido que llegar desde la aplicación de recursos no reembolsables para asistencias técnicas que, como ya se ha mencionado en capítulos anteriores, no se ha realizado por parte de la Cooperación Española, y tampoco se ha producido una deseable y se podría considerar que factible coordinación con el Programa de la Banca de las Oportunidades.

3. Extensión geográfica y por sectores económicos, profundización, diversificación y mejora de los servicios microfinancieros

- El análisis de la encuesta señala que, con una diferencia notable respecto al resto de opciones, la consecuencia **más valorada** en este caso por las IMF que han respondido es la **mejora de las posibilidades de competir en áreas, zonas y/o sectores en los que ya tenía presencia la entidad** como consecuencia de su participación en el Programa.
  Este aspecto ha sido valorado con una puntuación promedio de 3,37, y se trata del aspecto más veces valorado con un 5, que es el máximo.
- Algo menos valorados, y pero en un nivel aceptable, están aspectos los aspecto **del aumento de la presencia en nuevos sectores económicos** y **la mejora de los servicios provistos en nuevos sectores económicos**, ambos con una valoración de 3,05. El aumento de la presencia de su entidad en nuevas áreas geográficas y la ampliación de la oferta de productos financieros son aspectos cuyo promedio de valoración es de 3 puntos.
- Ya con una **valoración baja**, menos de 3, se sitúan los aspectos de **mejora de los servicios provistos en nuevas áreas geográficas, el aumento de la presencia en zonas rurales y la mejora de la oferta de productos al sector rural.**

Sobre la importancia de la presencia geográfica, merece la pena anotar las respuestas obtenidas en los "análisis de caso".

A la pregunta: ¿Ha ampliado su entidad su presencia geográfica o sus servicios a nuevos sectores económicos como consecuencia de su participación en el programa?, las respuestas fueron las siguientes:

- Entidad 1: La organización tenía planteada su ampliación geográfica antes de participar en el programa. A diferencia de otros programas que indican municipios específicos donde colocar los recursos, la Línea de BANCÓLDEX no sugiere sitios específicos para su expansión.
- Entidad 2: Los recursos de la línea ayudaron a ello, porque el banco necesitaba dinero y estaba en proceso de expansión. Sin embargo esta expansión estaba planificada por la propia entidad en su Plan Estratégico, no fue planteada por BANCÓLDEX.
- Entidad 3: La entidad ha ampliado su presencia geográfica, pero por sus propios planes de expansión para llegar a más asociados, no por la participación en el programa ni por recomendación de BANCÓLDEX
- Entidad 4: Uno de los objetivos a cumplir con los nuevos recursos era llegar a determinados nuevos municipios donde atraer trabajadores independientes, pero estos cambios sólo fueron planteados por la propia entidad.

Tabla 13. Influencia de la Línea BANCÓLDEX/AECID en el ámbito "Extensión geográfica y por sectores económicos, profundización, diversificación y mejora de sus servicios microfinancieros" (siendo 1 la mínima valoración y 5 la máxima valoración)

Tipo de entidad por personalidad jurídica	Media de las puntuaciones promedio otorgadas	Tipo de entidad por tamaño (nº clientes aprox.)	Media de las puntuaciones promedio otorgadas
Banco	1,63	Grupo 1 (más de 100.000 clientes)	2,75
Compañía de financiamiento	3,13	Grupo 2 (30.000-100.000 clientes)	2,94
Cooperativa financiera supervisada	3,80	Grupo 3 (menos de 30.000 clientes)	2,94
Fondo de empleados	3,25	Total general	**2,91**
ONG	2,52		
Otra entidad no supervisada	3,50		
Total general	**2,91**		

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta a las IMF participantes.

- Entidad 5: La participación en el programa ha sido fundamental en la expansión geográfica. Un ejemplo es el mayor cubrimiento presentado durante el año 2011, año en que se utilizaron la mayor cantidad de recursos de la línea y se abrieron 80 oficinas. El mayor cubrimiento estaba dentro de los planes de la institución, y se utilizó la línea que tenía los mismos objetivos.

Considerando cada ítem, los elementos más relevantes de la percepción de las IMF sobre las que consideran influencias más relevantes del programa en ellas mismas son los siguientes:

- Aspecto más destacado: **la capacidad para atender a más clientes como consecuencia de contar con un mayor volumen de recursos**, y, **especialmente, mejorar el modo en que las entidades estaban compitiendo en áreas, zonas y sectores en los que ya estaban instalados con antelación.**

- Los análisis de caso muestran que, para algunas entidades, la participación en el programa y los procesos de expansión de las propias organizaciones han coincidido, y dicha expansión o desarrollo se ha visto beneficiado por los recursos que aportaba la Línea. Sin embargo, las entidades no relacionan de manera directa ambos aspectos. Es decir, **las organizaciones planifican sus procesos de expansión y desarrollo y la Línea supone una alternativa de financiación más, que viene a apoyar esos procesos pero que no los impulsa directamente.**

- Las entidades más grandes son las que reconocen una mayor influencia del programa en este ámbito frente al resto de entidades, especialmente en lo que tiene que ver con la capacidad de atender a clientes de ingresos más bajos.

- Aspecto menos reconocido: **la implementación de cambios en el resto de productos financieros que venían ofreciendo.**

- Las entidades reconocen así mismo y en general poca influencia del programa en relación con su **funcionamiento interno**.

- Considerando los análisis de caso y los resultados de la encuesta, se puede concluir que por lo general las entidades participantes reconocen una influencia limitada al Programa en lo que se refiere a su **fortalecimiento institucional**.

  El aumento de la productividad sería el aspecto que estaría más relacionado con la participación en la Línea, frente al refuerzo del funcionamiento interno, la opción menos relacionada. En este caso son las entidades más grandes las que reconocen, dentro del contexto mencionado, una influencia mayor al programa.

- Por último, a la pregunta de cuáles han sido los ítems en los que la participación en el programa ha tenido una influencia mayor de entre los vistos anteriormente en los tres ámbitos, emerge como el más valorado el del **aumento de la capacidad de atender a más clientes.**

  Se trata del ítem más veces seleccionado (esta es una pregunta multirespuesta) con un total de 14 veces (21 entidades han respondido en total a esta pregunta) y también del que más veces ha sido seleccionado como la primera opción (se pide a los informantes que seleccionen los tres ámbitos más importantes y les otorguen prioridad del 1º al 3º), con un total de 8 veces.

  Tras este primer aspecto, a continuación se situaría en orden de importancia el del **aumento de la presencia de la entidad en nuevas áreas geográficas**, que ha sido escogido en 7 ocasiones como primera opción por los participantes en la encuesta y acumula un total de 9 votos. Ya en tercer lugar se situaría la **ampliación de la oferta de productos financieros** como consecuencia de la participación en el programa, opción que ha sido elegida 3 veces como primera opción y ha sido seleccionada en total 10 veces.

  Sobre la importancia de la presencia geográfica, merece la pena anotar las respuestas obtenidas en los "Análisis de caso".

  Entre los aspectos **menos escogidos** por los encuestados destacan **la mejora de los servicios provistos en nuevos sectores económicos** (no ha sido elegido ninguna v ez) y **el refuerzo del funcionamiento interno de la entidad** (seleccionado una sola vez y como tercera opción).

Hallazgos

La valoración de las IMF sobre el total de los aspectos incluidos en los tres ámbitos anteriores da como resultado los siguientes hallazgos:

- Las IMF que conocen la línea[9], la consideran **en la actualidad** sobre todo como un **instrumento adicional para obtener financiación**, **una alternativa más** entre otras que ofrece el mercado.
- En **el pasado**, cuando la industria no estaba tan desarrollada como en la actualidad, y la oferta de recursos no era tan habitual la **importancia de la Línea era mucho más relevante,** tal y como manifestaron las IMF que fueron entrevistadas directamente.
- La mayoría de las IMF que han participado en la encuesta consideran que el Programa ha sido **importante** para sus entidades.
- El aspecto más destacado para el conjunto de las entidades es la **capacidad de atender a más clientes** como consecuencia de la participación en el Programa. Esto es así especialmente para las categorías "Bancos" (en realidad antiguas ONG) y "Compañías de financiamiento", así como para las entidades de mayor tamaño.

  En el mismo contexto destacan la influencia del programa en la mejora **de las posibilidades de competir en áreas, zonas y/o sectores en los que ya tenía presencia la entidad** como consecuencia de su participación en el Programa, que no era ni es un objetivo de la Cooperación Española con el FCM.
- El **aumento de la presencia de la entidad en nuevas áreas geográficas** es el aspecto en el que el programa ha tenido un efecto mayor para las Cooperativas financieras supervisadas, ONG y Otras entidades no supervisadas. También ha sido el aspecto más relevante del Programa para **las entidades** del grupo 2 y 3 en función del tamaño, es decir, **las de menor dimensión.**

  Esto ha sido así **siempre que la IMF ya tenía decidida la expansión** y no por influencia de BANCÓLDEX.
- En lo que respecta a **la ampliación o mejora de la oferta de productos para los clientes**, **sólo para los Fondos de Empleados** ha siso el efecto más relevante del programa.

Actualmente, el único valor diferencial que le otorgan a la Línea de la AECID es el del precio en comparación con la demás líneas de BANCÓLDEX[10].

2.3.2. Criterios utilizados por el programa / BANCÓLDEX en la elección de las IMF participantes en el programa

Este punto trata sobre los criterios que utiliza BANCÓLDEX en la elección de las IMF que pueden tener acceso a los recursos del programa BANCÓLDEX/AECID, y su relación con el cumplimiento de los Objetivos Estratégicos de la Cooperación Española indicados en los Acuerdos suscritos.

Situación Observada

BANCÓLDEX, de acuerdo con lo indicado por sus responsables, aplica a las IMF que optan a recursos de la Línea BANCÓLDEX/AECID, los mismos criterios que para las demás líneas, y que está descrito en su Manual vigente, que son aplicables con carácter general a entidades orientadas al crédito microempresarial (EOCM)[11] para obtener cupo. Según su documentación, son los siguientes:

- Las entidades que estén interesadas en obtener cupo en BANCÓLDEX deben contar con un proyecto o un programa establecido para canalizar recursos de crédito a empresas (microempresa o empresa).
- Los créditos otorgados por las entidades usuarias deberán ser siempre empresas viables y sostenibles desde el punto de vista financiero y/o social.
- Con el fin de mantener los cupos disponibles para las EOCM, se debe remitir trimestralmente al Departamento de Riesgo, los estados financieros y la información de cartera por edades.

Como se ha mencionado, en agosto de 2014 BANCÓLDEX emitió una circular comunicando la reapertura de la Línea BANCÓLDEX/AECID. Esta comunicación se dirige exclusivamente a las IMF que ya tienen cupo con BANCÓLDEX, e incorpora explícitamente alguna de sus condiciones, tales como el porcentaje de recursos que debe ser asignado a clientes nuevos, como ya se indicó con anterioridad.

9 El cuestionario y los estudios de caso se han realizado sobre IMF que han sido en algún momento clientes de BANCÓLDEX

10 Otra cuestió n distinta es la relación entre el precio que oferta BANCÓLDEX con sus líneas y el de otros financiadores a los que algunas IMF pueden acudir.

11 ONG financieras, cooperativas con actividad de ahorro y/o crédito, fundaciones financieras, cajas de compensación, asociaciones mutuales y fondos de empleados con cupo en BANCÓLDEX.

Hallazgos

De lo descrito en el punto anterior destacan tres aspectos:

- No se identifica ningún criterio que permita seleccionar las IMF que mejor puedan cumplir los objetivos estratégicos buscados por la Cooperación Española a través de este programa.
- Se centra de hecho el acceso a los fondos del programa a las IMF ya conocidas, por lo que no se promociona su ampliación y extensión. Esto es especialmente relevante en la medida en la que se percibe un estancamiento en el número de IMF financiadas desde 2011, y también considerando que las que tradicionalmente han demandado o se les ha colocado estos recursos, o se han convertido en banco, o tienen acceso a otras fuentes más baratas.
- Como puede comprobarse, BANCÓLDEX no entra en los procesos internos de las entidades y no hace recomendaciones respecto a los criterios de selección de sus clientes, lo que coincide con el criterio del equipo evaluador. Sin embargo, en su análisis de otorgamiento de cupo no considera información que podría ser relevante para los objetivos de la Cooperación Española como podría ser, por ejemplo, el plan estratégico de la IMF, que, como es sabido y como han manifestado explícitamente algunas IMF, es el indicador para saber hacia dónde quieren desarrollarse. Esta información podría considerarse clave para ver si la actividad de la IMF es coherente con los objetivos de la AECID.

2.3.3. Criterios seguidos por las IMF para la concesión de servicios financieros

A. Criterios para la selección de los clientes

Situación observada

En un capitulo anterior ya se comentaron los criterios utilizados por BANCÓLDEX para el otorgamiento de financiación a las IMF con recursos del FCM, y se indicó que no existía ninguna diferencia con relación a que los recursos procediesen del préstamo del ICO o de otras fuentes.

Estos criterios se basaban en: la situación financiera de la entidad, la capacidad de la entidad para desarrollar y ejecutar un programa de crédito a microempresas, la gobernabilidad y la transparencia de sus operaciones.

El área de Riesgos es la encargada de evaluar los procesos, análisis y políticas de crédito de cada IMF y, después de verificar que estos procesos cumplen los parámetros del banco, la institución recibe "cupo".

Según el análisis realizado a través de los estudios de caso, el proceso definido por BANCÓLDEX para asegurar el cumplimiento de las condiciones de la línea BANCÓLDEX/AECID se caracteriza por lo siguiente:

- Una vez que BANCÓLDEX aprueba cupo a la entidad, ésta ya está en disposición de solicitar recursos.
- Cuando BANCÓLDEX abre la línea, se lo comunica a las IMF que tienen cupo y lo anuncian en su web, a través de una circular, en la que indica aspectos relacionados con lo exigible por la AECID como se ha constatado en la circular de agosto de 2014.
- Posteriormente indica la necesidad de reportar cuatro parámetros adicionales respecto al resto de líneas: Destino, género, nivel de estudios y fecha de nacimiento del cliente.
- BANCÓLDEX no proporciona recomendaciones adicionales sobre los criterios que debe utilizar la IMF en su relación con los clientes y el seguimiento que realiza se ciñe a la evolución de las IMF.

Hallazgos

Lo observado se puede resumir en que cada IMF utiliza sus propios criterios de selección de clientes, y los que "asigna" a la Línea BANCÓLDEX/AECID son los que ella decide y cuyos importes y condiciones de préstamo cuadren con lo indicado por BANCÓLDEX, que de ser lo que está contemplado en los acuerdos, aunque esto no hay constancia de que se controle de ninguna forma.

Desde el área de seguimiento de la AECID han indicado que cuando mediante una minuciosa y tediosa revisión, detectan algún préstamo a algún cliente, que BANCÓLDEX reporta como que ha recibido crédito de la línea, que no cumple con esas condiciones de importe y plazo, se lo comunican por correo electrónico a BANCÓLDEX que simplemente cambia el cliente asignado.

Esta forma de actuación ha puesto de manifiesto que las prioridades marcadas por los diferentes acuerdos firmados entre BANCÓLDEX y AECID

no han sido promovidas de forma directa por BANCÓLDEX, ya que dichas prioridades no aparecen como criterios de selección para las IMF.

No parece que entre los criterios que utiliza BANCÓLDEX para esta línea exista una adecuación para el cumplimiento de todos los objetivos, condiciones e indicadores establecidos en el acuerdo con la AECID.

B. ¿Fomentan esos criterios la equidad, la sostenibilidad, la rentabilidad y el desempeño social hacia los clientes? ¿Ha tenido en cuenta estos criterios en la elección de las IMF participantes en el Programa?

Situación observada

Como se ha mencionado en la anterior sección, la información recopilada por el equipo de evaluación muestra que la AECID y BANCÓLDEX no aplicaron los criterios referidos para la elección de las IMF participantes en el programa y de las personas beneficiarias. Esta información se ha obtenido a partir de las entrevistadas realizadas, los estudios de caso así como de la encuesta a IMF.

Por tanto, no se ha observado que los criterios de equidad, sostenibilidad, rentabilidad o desempeño social se hayan tomado en cuenta de forma sistemática en la elección de las IMF participantes en el programa, ni tampoco que esos criterios hubieran sido inducidos en el diseño ni en los acuerdos.

De la misma manera, las IMF indicaron que no emplearon de forma generalizada estos criterios a la hora de seleccionar las personas o microempresas beneficiarias de sus productos financieros. De los estudios de casos se desprende que, tan sólo 2 de las 5 entidades analizadas trataron de promover estos criterios, sin bien BANCÓLDEX no lo exigía. Estas entidades optaron por incluir criterios en esa línea ya que los consideraban parte de los valores de su forma de actuar. Similares resultados se obtuvieron del análisis de las respuestas de las entidades a la encuesta a IMF. En primer lugar resulta necesario conocer si las entidades ofrecieron sus productos a un perfil concreto de población beneficiaria. Las entidades respondieron en su mayoría que no se enfocaron a ningún grupo en concreto (el 47,62% de las entidades). Como segunda opción más seleccionada aparece la de haber considerado de manera concreta el perfil de población urbana (42,86%). La población rural (28,57%), las mujeres (14,29%) y las personas desplazadas en zonas urbanas (4,76%) también se han seleccionado como poblaciones beneficiarias objetivo por las entidades, aunque en menor medida. Ninguna de las entidades marcó las opciones “Población joven” o “Personas con origen en una minoría étnica y/o lingüística”.

Hallazgos

Confirmada la falta de una actuación común a la hora de atender colectivos específicos, cabe analizar si en opinión de las IMF sus productos han tenido más o menos efectos en la equidad, la sostenibilidad, la rentabilidad y el desempeño social de sus clientes. A través de la encuesta, las IMF indicaron que los microcréditos otorgados se destinan en mayor grado a garantizar la sostenibilidad de los negocios de las personas beneficiarias (puntuación promedio de 4,19, en una escala de 1 a 5 donde 5 es el máximo y 3 es el punto medio). 18 de las 21 entidades que han contestado a esta pregunta lo han hecho con una valoración de un 4 o un 5 en relación a este aspecto. En segundo lugar, se reconoce también que los créditos se han dirigido a promover el desempeño social de los negocios de las personas beneficiarias, es decir, que han procurado actuar sobre el contexto social de los beneficiarios. Esta segunda opción ha alcanzado una valoración promedio de 4,10 en la escala de 1 a 5 ya citada (un 90 % de los encuestados ha puntuado con un 4 o un 5 este aspecto).

Las otras dos opciones propuestas en la encuesta (la promoción de la rentabilidad de los negocios de las personas beneficiarias y la promoción de la equidad de estas personas) también han obtenido puntuaciones superiores al 3. Ello indica que las entidades han tratado de promover estos impactos a través de esta línea de crédito aunque en menor medida que los dos anteriores. Así pues, la promoción de la rentabilidad de los negocios de las personas beneficiarias obtuvo un 3,67 valoración promedio y el de la promoción de la equidad de estas personas un 3,65 de valoración promedio.

Por tipo de entidad, y atendiendo la puntuación señalada por las IMF, es destacable que para bancos y cooperativas financieras supervisadas la sostenibilidad de los negocios de los beneficiarios ha sido el aspecto más promovido a través de los créditos con recursos del Fondo. Sin embargo, en el caso de las ONG, el principal aspecto ha sido la promoción del desempeño social de los negocios de las personas beneficiarias.

Tabla 12. ¿En qué grado los créditos otorgados por su entidad gracias a la línea del Fondo de Cooperación de España se han dirigido a promover los siguientes aspectos? (siendo 1 "nada" y 5 "mucho")

Tipo de entidad	Sostenibilidad de los negocios de las personas beneficiarias	Equidad de las personas beneficiarias	Rentabilidad de los negocios de las personas beneficiarias	Desempeño social (efectos sobre el contexto social del beneficiario/a) de los negocios de las personas beneficiarias
Banco	4,50	3,50	3,50	3,50
Compañía de financiamiento	4,00	4,00	4,00	4,00
Cooperativa financiera supervisada	4,40	3,60	3,60	4,00
Fondo de empleados	4,00	3,00	4,00	4,00
ONG	4,09	3,80	3,73	4,20
Otra entidad no supervisada	4,00	3,00	3,00	5,00
Total general	**4,19**	**3,65**	**3,67**	**4,10**

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta a las IMF participantes.

Por último, mencionar, que ninguna entidad ha contestado haber realizado evaluaciones de impacto de los microcréditos concedidos a la población beneficiaria con los recursos del Fondo, ni por tanto han podido aportar información adicional.

2.4. Nivel micro: Microempresas receptoras de crédito del programa

2.4.1. Características de la población objetivo y la población beneficiaria

En este apartado se pretende dar respuesta a la pregunta IX de la Matriz de Evaluación. Se trata por tanto de, a partir de la información que se ha podido recoger durante el proceso de evaluación, determinar las características de la *población objetivo* del Programa así como de la *población* finalmente *beneficiaria* del mismo.

Situación observada

A. Población Objetivo

Según lo establecido en los acuerdos suscritos en las operaciones que engloba el programa, la *población objetivo* serán las microempresas definidas de acuerdo con la normativa vigente.

En la firma de la última operación en el año 2008 vigente a la fecha de esta evaluación, la normativa aplicable la ley 905 de 2004 define literalmente a la microempresa como:

"Toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rural o urbana, que responda a los siguientes parámetros:

a) Planta de personal no superior a los diez (10) trabajadores.

b) Activos totales, excluida la vivienda, por valor inferior a quinientos (50) salarios mínimos mensuales legales vigentes".

La población meta del programa estará configurada por las microempresas anteriormente definidas, priorizando a aquéllas que actualmente no tienen acceso a los servicios financieros.

B. Población Beneficiaria

Con el fin de identificar el perfil de la población beneficiaria del programa desde un punto de vista de **su perfil como demandante de servicios financieros** se incluyó en el cuestionario realizado a las IMF una pregunta que indagaba sobre si los productos financieros derivados de la colaboración con BANCÓLDEX se enfocaron a un perfil concreto de población beneficiaria y, en caso de hacerlo, qué características se tuvieron en cuenta.

Casi la mitad de las entidades que respondieron al cuestionario que **no enfocaron los productos a ningún grupo en concreto** (10 de 21 entidades, el 47,6%).

Entre las entidades que **sí enfocaron los productos a perfiles concretos**, el 52,4% de la muestra, la mayor parte (9 entidades) lo hicieron hacia poblaciones urbanas (4 entidades de forma única y otras cinco junto con otros perfiles). Las poblaciones rurales fueron tenidas en cuenta por

6 entidades (una entidad enfocó sus productos de forma exclusiva a este grupo).

Mientras, la condición de mujer fue considerada en el enfoque de los productos sólo en tres casos. Precisamente los tres casos que declaran haber tenido en cuenta la variable sexo en el enfoque de los productos (dos ONG y un banco), también tuvieron en cuenta la distinción entre el ámbito urbano y rural.

Asimismo, cabe destacar que **ninguna** de las 21 entidades que respondieron al cuestionario tuvo **en cuenta aspectos étnicos o lingüísticos** a la hora de enfocar los productos, ni tampoco la edad (tampoco tuvieron en cuenta a la población joven).

Por tanto, **el principal elemento valorado por las entidades a la hora de enfocar sus productos ha sido la distinción entre población rural y urbana**, siendo esta última la que ha estado más presente en los planes de las entidades a la hora de definir la población destinataria y, por lo tanto *beneficiaria*, de los productos microfinancieros.

Una vez diseñados los productos y enfocados a determinados perfiles de potenciales clientes, es necesario llegar a ellos a través de algún tipo de estrategia. Respecto a cómo se acercaron las entidades a los colectivos específicos que habían seleccionado previamente, la mayor parte de las respuestas recogidas (sólo 10 en esta ocasión) apuntan a que lo hicieron mediante el **diseño de una oferta de crédito específica** para ese/esos colectivo/s (un total de 5 respuestas sobre 10). El lanzamiento de campañas de difusión para atraer a los clientes específicos del colectivo o colectivos seleccionados es una opción elegida hasta en 4 ocasiones (del total de 10). Por último, tres entidades (todas ONG) afirman que no llevaron a cabo ninguna acción específica.

Por tanto y considerando el número de repuestas sobre el total de IMF, sólo una parte reducida las entidades trataron de llegar directamente a la población beneficiaria impulsando actuaciones específicas.

Hay que mencionar que dado que no se han identificado instrucciones de BANCÓLDEX en este sentido, los resultados reportados a la Cooperación Española reflejan **exclusivamente la asignación de los microcréditos que realizan las IMF.**

A partir de la información proporcionada por FONPRODE, de acuerdo con la solicitada y remitida históricamente por BANCÓLDEX, el perfil de la *población beneficiaria* sería el siguiente:

Hallazgos

La información extraída a partir de los grupos de discusión desarrollados en el marco de esta evaluación aporta algunos datos más respecto al perfil de las personas *beneficiarias* del programa.

- La mayor parte de ellas contaban con experiencia financiera previa, es decir, habían accedido a servicios financieros con anterioridad y no necesariamente en la entidad a través de la cual participaron en el programa. Esta experiencia previa les permite identificar o seleccionar el tipo de producto y condiciones que más se ajusten a sus necesidades, primando en algunos casos el acceso al crédito y en otros las condiciones de devolución (el interés, las cuotas, etc.).
- Desde un punto de vista de actividad económica, el perfil más habitual de las y los beneficiarios, extraído a partir de las personas que participaron en los grupos, sería el de microempresarios/as en sectores variados (restauración, pequeños negocios como bares y misceláneas, talleres o pequeñas empresas de producción de calzado, carpintería, metales o textil) que buscan financiación para el funcionamiento del negocio o realizar inversiones concretas, y con experiencia financiera.

Estos hallazgos, especialmente el último, introduce **dudas sobre la cercanía de la *población beneficiaria* a la *población objetivo***, que supuestamente no tendría que tener acceso a servicios financieros, es decir, con muy poca probabilidad de tener una experiencia previa del nivel encontrado en los grupos focales.

2.4.2. Influencia de la provisión de servicios financieros en los microempresarios beneficiarios del Programa. Efectos en diferentes ámbitos horizontales de género y diversidad étnica y/o lingüística

En este capítulo se trata de dar respuesta a la pregunta X de la matriz de evaluación. Partiendo de la información recopilada (especialmente en la encuesta a IMF y a través de los análisis de caso) se ha querido conocer la influencia del Programa en

las y los microempresarios que han sido beneficiarios del mismo. Para ello, se extraen las principales conclusiones obtenidas tanto desde el punto de vista de las entidades microfinancieras como de los propios beneficiarios/as.

Esta es una cuestión difícil en la medida que confluyen varios factores en el éxito o fracaso de una iniciativa empresarial, y los servicios financieros son sólo uno, y no necesariamente el más importante, especialmente para el éxito.

Situación observada

En primer lugar hay que señalar que en ningún documento establecido por la Cooperación Española en microfinanzas en esta intervención en Colombia se ha indicado nada que tenga que ver con la aplicación de los criterios mencionados de igualdad de género y diversidad étnica y/o lingüística, especialmente con el primero.

Solamente se ha identificado la introducción de criterios medioambientales y de desempeño social de las IMF en la adenda al Acuerdo de 2008, suscrita en agosto de 2012, para el reporte de información de seguimiento, pero no indica que deban ser tenidos en cuenta entre los criterios de selección. Este documento tampoco menciona nada relacionado con igualdad de género y diversidad étnica y/o lingüista.

Conviene recordar también aquí dos puntos. Por un lado, la imposibilidad de haber obtenido de BANCÓLDEX la información de las IMF receptoras de recursos, que hubieran podido constituir una fuente referencia importante sobre estos temas. Por otro lado, la dificultad en la realización de los análisis de caso.

Obviamente esta situación marcar los resultados que se pueden obtener al respecto de la evaluación del programa.

Una vez hechas estas consideraciones, a continuación se expone lo que se ha podido detectar en la evaluación a través de las diferentes técnicas utilizadas y lo que éstas han podido dar de sí por las dificultades mencionadas.

A. La visión de las IMF

Según las entidades microfinancieras consultadas a través de la encuesta, los microcréditos otorgados (asignados) con recursos del fondo se destinaron en mayor grado a garantizar la **sostenibilidad de los negocios de las personas beneficiarias** (puntuación promedio de 4,19, en una escala de 1 a 5 donde 5 es el máximo y 3 es el punto medio).

En segundo lugar, las IMF reconocen también que los créditos se han dirigido a **promover el desempeño social de los negocios de las personas beneficiarias**, es decir, que han procurado actuar sobre su contexto social. Esta segunda opción ha alcanzado una valoración promedio de 4,10 en la escala de 1 a 5 ya citada.

Las otras dos opciones propuestas en la encuesta también han obtenido puntuaciones superiores al 3, lo que indica que también se consideran aspectos que se han podido promover gracias a los créditos otorgados a partir de la Línea, aunque en menor medida que los dos anteriores. Se trata de la promoción de la **rentabilidad de los negocios de la personas beneficiarias** (3,67 valoración promedio) y de **la promoción de la equidad** (3,65 valoración promedio).

Estos son los resultados obtenidos de las encuestas, sin embargo y aunque la diferencia es relativamente pequeña, al equipo evaluador le sorprende que el desempeño social de los microempresarios esté ponderado por encima de la rentabilidad de los negocios. La posible explicación esté en que la mayor parte de las IMF son ONG y éstas han manifestado su interés por el desempeño social.

Más allá de la valoración de la influencia del programa en las personas beneficiarias, la encuesta a las IMF revela además que dichas entidades reconocen el **impacto de la Línea BANCÓLDEX/AECID en el sector de microfinanzas del país en general**, valorando positivamente lo que ha supuesto el programa no sólo para las microempresas perceptoras de los préstamos, sino también para las entidades microfinancieras intermediarias.

Así, la mayor parte de las IMF encuestadas reconocen la **promoción de la mejora de las condiciones de crédito para las microempresas en general** y el **fortalecimiento de las entidades en su labor de facilitadores del crédito a las microempresas** como las principales aportaciones de la Línea BANCÓLDEX/AECID. Asimismo, el hecho de que el programa haya ofrecido una **posibilidad de optar a financiación a la población en riesgo de exclusión financiera** también se atribuye como una de las principales influencias de la línea.

Por tanto, en opinión de las IMF el programa ha beneficiado a las microempresas destinatarias finales de los créditos pero también a las propias entidades intermediarias, generando más actividad para ellas y fortaleciendo su papel en el sector de las microfinanzas de Colombia.

En resumen en cuanto a los efectos del programa en diferentes ámbitos horizontales de género y diversidad étnica y/o lingüística, la encuesta a las IMF muestra, como ya se ha mencionado, que ninguna de las entidades consultadas enfocó los productos derivados del programa a un perfil de minoría étnica y/o lingüística, y sólo tres de las entidades se dirigieron específicamente al perfil de mujeres (entre otros perfiles). Por tanto, puede concluirse que las entidades microfinancieras intermediarias no han fomentado de manera especial el acceso al crédito de estos colectivos.

B. Desde la propia Población Beneficiaria

Los análisis de caso desarrollados muestran en primer lugar que, en general, la *población beneficiaria* del programa tiene acceso al crédito formal.

Como se ha mencionado, las y los microempresarios conocen y pueden acceder a distintas instituciones microfinancieras, y pueden hacerlo en condiciones más ventajosas que en el pasado, lo que se valora muy positivamente.

Facilidad de acceso, menos intereses, menos garantías y menos tiempo de aprobación, son algunos de los atributos mencionados por las personas que participaron en los grupos focales llevados a cabo. En uno de los grupos, los participantes afirmaron no obstante que esta facilidad para acceder al crédito formal exige de una "mayor organización" en la gestión de sus negocios y de los flujos de caja con el fin de "no fallar" a la hora de devolver los importes prestados.

En cuanto a los productos a los que tienen acceso, se mencionan en los distintos grupos los créditos, las tarjetas de crédito y se valoran también los seguros (en especial los seguros funerarios) que vienen asociados al acceso al crédito formal, y que no pueden acceder a ese seguro sino contratan el microcrédito.

Las y los asistentes a los grupos reconocen además la importancia del crédito en la mejora de su calidad de vida, tanto en el ámbito profesional (desarrollo de sus negocios) como en el ámbito personal. En este sentido, entienden que resulta fundamental contar con una buena "historia crediticia". Esta circunstancia muestra que las y los beneficiarios cuentan con niveles adecuados de educación financiera.

La mayoría de las personas microempresarias que participaron en los grupos, afirmó que los créditos a los que accedieron a través de las IMF les ayudaron en términos de seguridad económica, bienestar familiar, independencia individual, desarrollo profesional, confianza en su futuro, acceso a los servicios básicos (educación, sanidad,…) e integración social.

En lo que respecta al ámbito horizontal de ***igualdad de género***, es decir, de la mujer, lo que se ha podido extraer como hallazgo ha sido sólo de estos análisis de caso, que es cuando se ha tenido la relación con los clientes. Ha sido muy reducido y se puede resumir en los siguientes puntos informativos:

- *Comportamiento*: Como es habitual en temas financieros en estratos bajos (cuando hay grupos mixtos) los hombres tomaban el liderazgo inicial de la reunión; sin embargo a medida que pasaba el tiempo, las mujeres controvertían con argumentos en información sobre el tema. Cabe resaltar que son las más informadas y las que manifiestan analizar más opciones en el momento de tomar su decisión. Otro punto importante es la edad de las mujeres: las jóvenes participan espontáneamente (con mucha fuerza) y a las mayores es necesario preguntarles. Estas mujeres mayores al responder aportan mucha información a la reunión, por lo que se puede suponer que sienten cierta intimidación con los hombres.
- *Demanda específica*: Las mujeres esperan que les ofrezcan un crédito por el monto que verdaderamente están necesitando, para evitar tener créditos con muchas instituciones y tener que pagar cuotas en diferentes fechas lo que quita tiempo y les genera sobrecostos. (Les gustaría poder trabajar con una sola institución), No hay crédito que les ofrezca todo y les toca ir de un lado a otro. Sobre la tasa de interés, no están percibiendo ningún beneficio, es la misma del mercado y les gustaría una tasa más baja. Para los hombres no es problema trabajar con muchas instituciones, no hubo manifestaciones importantes al respecto como en el caso de las mujeres.

- *Satisfacción*: Para ellas la línea de crédito es neutra, no están ni satisfechas ni insatisfechas es una más del mercado, no le ven nada diferente. Por el contrario se muestran muy satisfechas de su situación actual con el sistema financiero y de su posibilidad de tener acceso al crédito y de tener varias opciones. Se puede suponer que quieren tener un solo proveedor financiero, pero les encanta que las llamen de varias instituciones (les sube el ego).

Hallazgos

A la luz de lo expuesto en los párrafos anteriores, se pueden destacar algunos aspectos en relación la ejecución del Programa/BANCÓLDEX.

- En primer lugar la distancia entre la *población objetivo* planteada en los acuerdos, y la *población beneficiaria*.

  Mientras en los acuerdos se busca la población poco bancarizada y con pocas posibilidades de acceso a servicios financieros, la población asignada parecería estar bancarizada y con oferta accesible de servicios financieros.

- El perfil no financiero básico si cuadraría con lo establecido por la AECID en cuanto que son las condiciones asumidas por BANCÓLDEX de aceptación de descuento de préstamos ya otorgados.

De acuerdo con lo manifestado en los grupos focales por los propios microempresarios, el acceso al crédito les ha permitido:

- Mejorar su organización personal, especialmente de sus finanzas.
- Adquirir una mayor educación financiera.
- Desarrollo de su negocio.
- Tener más seguridad económica.
- Bienestar familiar, independencia individual, confianza en el futuro.
- Acceso a servicios básicos como educación y sanidad; e
- Integración social.

Sin embargo hay que tener presente que el crédito no es más que un elemento, necesario pero nunca suficiente, para la mejora de la calidad de vida y la lucha contra la pobreza.

Como colofón de este capítulo X, se pueden mencionar los puntos siguientes sobre la capacidad del programa con relación a la población beneficiaria:

1. Ha producido los resultados esperables de una aplicación de recursos de crédito utilizando criterios técnicos rigurosos, según las opiniones recogidas de la población.
2. No se identifica un valor añadido con respecto a otros programas de crédito.
3. Entre la ausencia de valor añadido destaca lo relativo a la igualdad de género

3. CONCLUSIONES

Con el objetivo de facilitar la transición desde el capítulo de Análisis, la exposición de las Conclusiones se realiza manteniendo su misma estructura: Macro, Meso y Micro.

3.1. Nivel macro

En este nivel, de carácter estratégico, se ha analizado el Programa del FCM en Colombia en su máxima manifestación, esto es:

Su sincronía y adecuación con las necesidades y prioridades del país, así como su interacción con la realidad y los actores colombianos, y el resultado de esa interacción para el cumplimiento de sus mutuos objetivos.

En paralelo se ha evaluado la sintonía y encaje del planteamiento y objetivos del programa en el contexto de la Cooperación Española, es decir, con referencia al Plan Director y a los Planes bilaterales de cooperación con Colombia en sus diferentes denominaciones y versiones.

A continuación se exponen las principales conclusiones obtenidas.

3.1.1. Sintonía con las prioridades y necesidades del país

- Se percibe que el **diseño** del programa por parte de la AECID está **en sintonía** con las necesidades del país establecidas a través de las prioridades del Gobierno, específicamente a partir de que éste comienza explícitamente a incluir las finanzas inclusivas en sus políticas en 2006.

- En los primeros años de ejecución, en la medida en que el programa ha facilitado el fortalecimiento y la actuación de BANCÓLDEX como banca de 2º piso para las microfinanzas, y que BANCÓLDEX ha desempeñado ese rol con profesionalidad, rigor y eficacia, se puede concluir que ha contribuido considerablemente al desarrollo de la industria microfinanciera del país. Indudablemente en la industria hay un efecto reconocido de la actuación de BANCÓLDEX.

- Posteriormente la **ejecución** del Programa se **ha ido apartando** de las prioridades en este ámbito, en la medida en la que BANCÓLDEX se ha orientado a cumplir sus propios objetivos institucionales tal y como el Gobierno le ha encomendado, en la dirección de ser el agente de desarrollo empresarial.

- En la situación del momento de esta evaluación es difícil considerar que la ejecución del Programa esté en el camino deseado y que forme parte del desarrollo de las denominadas finanzas inclusivas.

- En cuanto que la AECID ha mantenido el socio inicial IFI/BANCÓLDEX durante todo el periodo, no abriéndose ni incorporando las necesidades y prioridades que el Gobierno va estableciendo en la evolución de su política de inclusión financiera, ha permitido indudablemente esta desviación en el cumplimiento de sus objetivos estratégicos y no actuar, por ejemplo, fuera del ámbito de responsabilidad asignado a BANCÓLDEX por el Gobierno.

En resumen: el Gobierno y sus prioridades evolucionan, y la actuación del FCM se ha mantenido hasta la fecha de forma rígida en el modelo inicial, sin evolucionar como lo hace el país.

3.1.2. Coherencia con la Cooperación Española y la Cooperación para Colombia

Los puntos más ilustrativos de las conclusiones son los siguientes:

- **Sintonía del Programa con el Plan Director**, a partir de la existencia de éste, ya que el Programa del FCM en Colombia empezó con algo de anticipación sobre el primero.

  El Plan Director va reflejando una evolución en cuanto a su concepción de la Cooperación en microfinanzas, pasando del *microcrédito* a *microfinanzas* y *servicios microfinancieros*, y a manejar los elementos típicos de un concepto de finanzas inclusivas.

  La concordancia de mantiene durante todo el periodo tal y como se refleja en los objetivos estratégicos establecidos en los acuerdos.

- Esta coherencia, sin embargo, no está definitivamente soportada por una actuación coordinada y participativa perfecta, tal y como ha sido puesto de manifiesto en algunas de las entrevistas realizadas, sino ser la consecuencia de avances en paralelo.

- **Esta sintonía** descrita con el Plan Director **no se percibe siempre entre los Planes Bilaterales y el Programa del FCM**, muy especialmente por dos motivos

  - La tendencia de los Programas Bilaterales a precisar zonas geográficas concretas donde deben colocar las IMF los recursos del FCM que reciban a través de BANCÓLDEX, es decir que BANCÓLDEX debería prestar a IMF con presencia en esos lugares, sin tener en cuenta cómo es la oferta de productos y servicios financieros en ellos, para que ellas financien a la población objetivo de otro proyecto de la Cooperación Española en Colombia.

  - La consideración por la OTC de la cooperación en microfinanzas como líneas de crédito que deben complementar determinados proyectos, y hacerlo de una forma subordinada.

De esta forma se altera el objetivo y plan de acción de las finanzas inclusivas como instrumento eficaz en la lucha contra la pobreza.

Esta situación posiblemente sea el reflejo de otra falta de coordinación, en este caso entre la OTC y el departamento o área responsable del instrumento financiero.

- En la OTC no se ha producido una adquisición de información, conocimientos y aprendizaje derivados de la propia experiencia, y quizá por no haber recibido una mínima capacitación para entender y asumir el instrumento, y de tener poca involucración en el proceso de gestación del Programa.

  Por otro lado, en las diferentes operaciones, cuatro, realizadas en Colombia entre el año 2000 y el 2008, se ha involucrado poco a la OTC en su gestación, aunque sí se ha hecho en el seguimiento, concretamente en los Comités. Sin embargo esta involucración no parece que haya

influido en su aceptación de la Cooperación en microfinanzas, financiera y/o técnica, como un instrumento para la lucha contra la pobreza.

- En la sede también se percibe en las conversaciones mantenidas, especialmente con las áreas de responsabilidad de planificación, y de eficacia de la ayuda, interesantes y necesarias posibilidades de mejora en la coordinación y participación del departamento especializado, FONPRODE, en los procesos de planificación y seguimiento de carácter general.

3.1.3. La entidad socia: BANCÓLDEX

- De acuerdo con lo que se describe en el análisis y como se ha mencionado en un punto anterior, la relación con BANCÓLDEX que, como se establece en los acuerdos, es el aliado estratégico de la Cooperación Española en microfinanzas en Colombia, se puede ver tanto como elemento coadyuvante, al mismo tiempo que elemento de distracción para el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la Cooperación Española en microfinanzas.
- En lo que respecta a su rol coadyuvante tiene que ver los efectos positivos que su actuación ha tenido para las entidades microfinancieras que están y han estado bajo su ámbito de acción.
- El mencionado elemento de distracción ha tenido que ver en su mayor parte con la falta de un adecuado seguimiento por parte de la Cooperación Española, tanto en recursos como en información.
- En lo que respecta a BANCÓLDEX hay que mencionar, tal y como la entidad señala, que se puede decir que el Programa ha tenido una influencia relevante sobre ella, en la medida en que estaba en un momento oportuno, y que el equipo responsable de BANCÓLDEX tuvo la capacidad y el acierto de sacar adelante sus propios objetivos. BANCÓLDEX es una entidad de 2º piso reconocida por la industria microfinanciera en Colombia, especialmente la situada en su ámbito de acción, y también en América Latina, y los resultados que presenta son destacables de acuerdo con sus objetivos.

3.1.4. El Seguimiento

Probablemente éste ha sido el tema más frágil de la Cooperación en microfinanzas en general, y del Programa Español en Colombia en particular.

Y esta fragilidad se puede identificar tanto en su diseño, su orientación y su ejecución, como en la escasez de recursos humanos y técnicos que han sido tradicionalmente asignados a desempeñar esta responsabilidad.

Fue de las primeras experiencias de programa del FCM que tenía como objetivo fomentar el desarrollo de la industria microfinanciera, con prioridad sobre la colocación de microcréditos en sí misma.

Desde el año 2000 hasta el 2013, tal y como se describe en el capítulo correspondiente, se ha tratado de ir aprendiendo haciendo, y es en 2012 cuando ya se empieza a enfocar de una manera más adecuada para cumplir con su razón de ser.

Las consecuencias se pueden observar en gran parte en el programa en Colombia.

3.1.5. Influencia del programa en el desarrollo de la industria microfinanciera

En este aspecto se puede concluir que el programa ha influido claramente en el desarrollo de la industria microfinanciera.

Esta influencia se ha producido, por un lado, por la aportación de recursos financieros para la financiación de la microempresa, en una época, la inicial sobre todo, en la que no había esa oferta ni nacional ni internacional.

Por otro lado por la actuación muy positiva, del IFI en una primera instancia, y a partir de 2004 de BANCÓLDEX. Aunque esta entidad no se dedicó realmente a cumplir los objetivos estratégicos acordados con la Cooperación Española, sí lo hizo con los suyos propios, y bien, y eso es lo que finalmente incidió en el desarrollo de la industria, o por lo menos de una parte relevante de ella, y en lo que permite la cooperación financiera.

Sin embargo, en lo que respecta a la asistencia técnica que incide más claramente en el desarrollo y fortalecimiento institucional y de transformación en entidades vigiladas, la influencia ha sido nula. No se pudo disponer de recursos no reembolsables para tal fin, y tampoco se buscaron alianzas para ello.

3.1.6. Influencia de la industria microfinanciera en el programa

No se ha identificado que, por sistema, la evolución de la industria haya generado reacciones en

el Programa, ni desde BANCÓLDEX ni desde la Cooperación Española en Microfinanzas.

Las razones sean posiblemente las siguientes:

- En el caso de BANCÓLDEX su propia transformación hacia banco de desarrollo empresarial, en donde la evolución del sector microfinanciero pierde prioridad.
- En el caso de la Cooperación Española en microfinanzas (sede y OTC) la falta capacidad de percepción de estos cambios.

Es decir, ambos actores pueden estar "ciegos" a posibles cambios en su funcionamiento.

3.2. Nivel meso

3.2.1. Influencia del programa en las IMF participantes

Obviamente estas conclusiones se refieren a la parte de cooperación financiera, que es la única que han podido percibir.

- La valoración general de las IMF sobre la línea de crédito es positiva o muy positiva, y se la considera importante o muy importante para la IMF independientemente del tipo de entidad (ONG, cooperativa, etc.,) y de su dimensión medida en volumen de cartera de crédito
- La principal influencia, lógicamente ha surgido **de la posibilidad de acceso a recursos** cuando no había tanta oferta internacional, cuando no podían captarlos del público al no estar supervisadas o para apalancar el capital de los socios en algunas cooperativas.
- Esta razón para la influencia e importancia ha ido disminuyendo en la medida en la que las IMF han crecido, tienen más oferentes y las supervisadas pueden captar ahorro del público. En la actualidad las IMF que tienen cupo con BANCÓLDEX, ya tienen alternativas de fondeo y entonces sólo la demandan por cuestión de precio.
- El último párrafo es indudablemente una llamada de atención tanto para la Cooperación Española como para BANCÓLDEX, ya que el objetivo no es competir contra la captación de ahorro del público, ni contra otros oferentes, sino ofrecer la posibilidad de financiación a las IMF, y por lo tanto a la población, que no tienen esa facilidad. Ese fue su éxito desde el inicio, y parece que ambos actores se han quedado en ese escenario. Un ejemplo es el que proporciona el volumen de recursos disponibles del préstamo del ICO que está sin colocar en IMF, y el mínimo aumento de IMF que ha experimentado la "Red BANCÓLDEX".
- Otro elemento informativo a destacar trata de los aspectos que las IMF destacan del uso de los recursos de la línea:
  - Atender a más clientes.
  - Mejorar la capacidad de competir donde ya tienen presencia.
  - Aumentar la presencia en nuevas áreas geográficas, cuando la IMF ya había tomado la decisión de hacerlo.

  El tercero de estos puntos es uno de los que la Cooperación pretendía, siempre que en esas nuevas áreas la oferta de productos y servicios financieros fuese insuficiente para la población, circunstancia ésta que no ha podido ser verificada.
- Para terminar con este aspecto, sólo mencionar la poca relevancia que le dan las IMF a la influencia en la generación de nuevos productos, en general, y al fortalecimiento interno las de menor dimensión.

3.2.2. Criterios de selección de las IMF

- Al comienzo del programa, con el IFI como entidad socia y su Programa FINURBANO reconocido por su éxito, la Cooperación Española, sin experiencia previa en programas como el que se planteó, diferente a los anteriores, decidió que se mantuvieran los criterios que manejaba el IFI para la selección de las IMF a las que prestar los recursos, sin cuestionarse si esos criterios eran los más adecuados para los objetivos estratégicos.
- En la revisión efectuada con motivo de esta evaluación se ha visto que entre los criterios que utiliza BANCÓLDEX para la selección de las IMF no hay ninguno que permita priorizar a las IMF que mejor puedan cumplir los objetivos estratégicos de la Cooperación Española con el programa. Un ejemplo en este sentido sería el del análisis del Plan Estratégico de las IMF de forma que se pudiera conocer aspectos tales como:
  - Planes de expansión de su oferta de productos y servicios financieros hacia zonas desatendidas, o

- Planes para convertirse en entidad supervisada con capacidad de ofrecer servicios de ahorro, entre otros.

- Aunque el dinero no es identificable y, por lo tanto, en realidad es un "juego contable" el decir que los recursos españoles están financiando a determinados clientes, el conocimiento de la expectativa de crecimiento con determinadas características de la de cartera de las IMF, permite priorizar el apoyo a aquéllas cuya estrategia de crecimiento es consistente con los objetivos de la Cooperación Española en microfinanzas en Colombia.

3.3. Nivel micro

3.3.1. Criterios de selección de clientes de las IMF, la población beneficiaria vs la población objetivo

- El proceso de colocación de los recursos financieros que sigue BANCÓLDEX del descuento, traslada a las IMF la potestad de seleccionar los clientes que asigna al programa BANCÓLDEX/AECID.

- Se ha introducido elemento diferenciador sobre otras líneas de BANCÓLDEX el % de los recursos de clientes nuevos, que es una de las condiciones del último acuerdo suscrito con la AECID.

- En el contexto descrito, y por la información extraída de la encuesta a las IMF y de los "grupos focales" especialmente, surgen **dudas sobre la cercanía de la *población beneficiaria* a la *población objetivo***, que supuestamente no tendría que tener acceso a servicios financieros, es decir, con muy poca probabilidad de tener una experiencia previa del nivel encontrado en los grupos focales.

- La utilización por parte de las IMF seleccionadas, de criterios sobre equidad, sostenibilidad, y otras características de conducta de las microempresas, depende sólo de que ellas lo tengan incluido en su proceso, pero no forma parte de los criterios de selección de BANCÓLDEX.

3.3.2. Influencia del programa en la población beneficiaria

- No es posible diferenciar el efecto que se supone que tiene el crédito sobre las microempresas en ámbitos horizontales de género y de diversidad étnico y/o lingüística, ya que no está entre los parámetros demandados por la AECID ni por BANCÓLDEX.

- Considerando las manifestaciones realizadas por los propios microempresarios y microempresarias, el acceso al crédito, les habría obligado a ser más organizados y a adquirir una mayor educación financiera, así como al desarrollo de su negocio.

- En el ámbito más personal, indicaron que les había proporcionado seguridad económica, bienestar familiar, independencia individual, confianza en el futuro, acceso a servicios básicos como educación y sanidad, e integración social.

4. LECCIONES APRENDIDAS

Del proceso de evaluación realizado sobre la experiencia obtenida hasta ahora del Programa Español de Microfinanzas en Colombia, se pueden extraer unas "lecciones" dirigidas a la Cooperación Española, tanto para retroalimentar el periodo pendiente de ejecución del programa en Colombia, como para otros Programas del FCM de la Cooperación en Microfinanzas, y que deben inspirar las recomendaciones que se incluyen en el capítulo siguiente.

Su presentación se estructura en los siguientes epígrafes:

Objetivos estratégicos
Diseño
Entidades socias
Metas
Criterios
Seguimiento
Coordinación
Conocimiento del Instrumento

A continuación se expone de forma sintética, cada uno de estos epígrafes.

4.1. Objetivos estratégicos

Los objetivos de apoyo en el ámbito de las finanzas inclusivas que tiene la Cooperación Española según puso de manifiesto aunque de forma incipiente desde la primera operación en el año 2000, y que posteriormente se fueron definiendo, deben estar en sintonía con las prioridades del país en el ámbito de la inclusión financiera.

En Colombia estas prioridades fueron haciéndose explícitas como política del Gobierno a partir de 2006, y cada vez de una manera más clara han entrado a formar parte de su acción de gobierno. Este proceso de incorporar la estrategia de inclusión financiera como política pública a nivel país, está siendo cada vez más habitual tanto en América Latina como en otras regiones del mundo.

Como una de las lecciones aprendidas en este proceso se puede mencionar la conveniencia de una acción en la lucha contra la pobreza de acompañar al Gobierno en este ámbito que está señalado como una de las necesidades y prioridades de la población.

4.2. Diseño

En el contexto mencionado, el diseño del programa en su conjunto, así como de las posibles intervenciones individuales, por ejemplo de cooperación financiera y de asistencia técnica, o, en el caso en el que se actúe con más de una institución, que no es lo que ha ocurrido en Colombia hasta ahora, debe tener una total coherencia de contribución a los objetivos establecidos.

Las finanzas inclusivas tienen su lógica de diseño y ejecución, y esa lógica debe ser mantenida en las acciones que rodean en su aplicación.

En este contexto se considera oportuno mencionar la asistencia técnica, que está en la base de los objetivos estratégicos, pero que no ha sido llevada a cabo realmente, ya que lo efectuado ha contado con unos recursos ínfimos y cuya orientación podría haber estado más en sintonía con el proceso de fortalecimiento, pero los importes de cada contrato no dejaban mucho espacio.

Considerando los objetivos estratégicos planteados, la asistencia técnica debe tener una relevancia considerable ya que al no ser así la capacidad de influencia de la cooperación financiera no es suficiente.

Por esta razón una lección aprendida en este programa tiene que ver con ella. La importancia de asegurarse de la disponibilidad de recursos no reembolsables para apoyarla. Y en este tema tiene que ver, además de la problemática interna normativa del FCM, el no haber tratado de establecer una relación por lo menos de coordinación con el Programa de la Banca de las Oportunidades.

4.3. Entidades socias

La selección de entidades socias debe ser especialmente cuidadosa, considerando como un factor muy relevante la adecuación de su misión, visión, característica institucional y planificación estratégica, a los objetivos estratégicos y a los enfoques deseados de la Cooperación Española.

En este sentido, cualquier acuerdo o contrato a suscribir debe prever el cambio inmediato si se produjera una modificación en los factores que la caracterizaron en su momento como entidad socia.

En este contexto, un elemento a tener en cuenta en Colombia o en otro país por parte de la Cooperación Española, es una interlocución especializada a nivel gubernamental cuando esté definida en ese país una responsabilidad sobre la inclusión financiera a nivel Gobierno.

4.4. Metas

Todos los objetivos específicos a cumplir, así como sus características, deben ser establecidos de forma tal que sean medibles y que permitan tomar decisiones en el momento oportuno.

4.5. Criterios de selección

Este puede considerarse el punto que se debe tener en cuenta para la consecución de los objetivos estratégicos que persigue la Cooperación Española tanto en Colombia como en cualquier otro país.

Incluye los relativos a:

- La selección de la entidad socia, como se ha mencionado anteriormente.
- La selección de las entidades de primer piso potenciales receptoras de recursos procedentes de la cooperación, cuando la entidad socia es una de 2º piso.
- La selección de los clientes por parte de las entidades de 1er. Piso indicada especialmente en su planificación estratégica o de negocio.

Todos ellos deben ser analizados en el momento de proceder a la ejecución de un programa o una operación.

4.6. Seguimiento

En este tema y considerando sus aspectos básicos, podrían percibirse tres líneas de aprendizaje:

- Tener claro que la razón de ser del seguimiento es asegurar o facilitar el cumplimiento de los objetivos estratégicos definidos para Colombia en los acuerdos firmados.

  Para ello debería:

  - Disponer de la información asociada al seguimiento del cumplimiento de esos objetivos, en contenido y frecuencia adecuados.
  - Disponer de la capacidad para tratar esa información y convertirla previo análisis, en un instrumento informativo y propositivo.
  - Distribuir ese instrumento o informe a los entes con responsabilidad en la ejecución.

- Conveniencia de celebración, como comités de trabajo o de seguimiento del acuerdo, reuniones entre las partes:

  - De carácter de trabajo y propositivo, no decisorio.
  - Con una frecuencia anual, como mínimo.
  - Con la participación de la entidad socia, de la OTC y de la sede, posiblemente a distancia.
  - Con las directrices y preparación acordadas con FONPRODE.
  - Elaboración de Informes dirigidos al Área de Seguimiento.

- Toma de decisiones.

  - Utilizar los procedimientos formales establecidos en los acuerdos cuando se produzcan desviaciones o incumplimientos subsanables.
  - Proponer y realizar cambios fundamentales en la ejecución cuando se identifiquen hechos o cambios que prevean el incumplimiento de los objetivos estratégicos de la Cooperación Española.

Adicionalmente hay otras consideraciones que superan el ámbito de un seguimiento básico como el mencionado, y es el relativo a la sintonía entre la actuación de la Cooperación Española en microfinanzas y las prioridades que establece el Gobierno del país, especialmente cuando se trata de un programa de la duración como el de Colombia.

En efecto, la coherencia de la intervención de la Cooperación Española con las prioridades del Gobierno del país, debe ser actualizada, y una vía posible serían los mecanismos de seguimiento, concretamente con ocasión de los posibles comités. Indudablemente el rol de la OTC debe ser relevante y de corresponsabilidad en la identificación de la necesidad de esta actualización en coordinación con la sede, en el Departamento responsable, actualmente FONPRODE.

Lo anterior es sin menoscabo de que deberían realizarse evaluaciones intermedias con más frecuencia, que deberían retroalimentar expresamente sobre la necesidad de cambios o no en el plan de intervención que se elabora en el momento del diseño.

4.7. Coordinación

Hay diferentes instancias en la Cooperación Española que confluyen en el ámbito de las microfinanzas y finanzas inclusivas aplicables en la cooperación con Colombia o con cualquier otro país.

En la sede estarían la instancia geográfica y la especializada en el instrumento, FONPRODE, y en el país la OTC, con la parte de corresponsabilidad que le corresponde.

Esta coordinación debería pasar, en lo que concierne a las finanzas inclusivas por las siguientes líneas:

- Asumir lo establecido en el Plan Director.
- Para las áreas no especializadas en el tema, asumir la cooperación en microfinanzas, tal y como está definida en el Plan Director, como un instrumento más de la cooperación considerando que tiene sus características singulares y especializadas, y además hacerlo propio.
- Colaborar en el diseño del MAP o plan de cooperación para el país.
- Colaborar en el seguimiento y, en lo que sea factible, en el diseño de la Intervención.

Indudablemente, una falta de coordinación entre los diferentes actores de la Cooperación Española en microfinanzas, afecta directamente a la eficacia de la ayuda.

4.8. Conocimiento del Instrumento

En la medida en la que la Cooperación Española decida seguir contando con este instrumento, establecer y aplicar un plan de introducción al mismo para las OTC y los departamentos no especializados debería ser una prioridad a considerar.

Salvo que se decida ampliar el horizonte de la cooperación en microfinanzas / inclusión financiera, posiblemente esta lección aprendida no sería aplicable ya en el caso de Colombia.

5. RECOMENDACIONES

En este capítulo se exponen las recomendaciones, propuestas o sugerencias, que el equipo evaluador pone a consideración de la Cooperación Española de forma primordial, y a BANCÓLDEX como aliado estratégico de los acuerdos vigentes y que ha acompañado la actuación del programa del FCM.

Estas recomendaciones se derivan del resultado del análisis realizado, así como de las perspectivas sobre el inmediato futuro percibido en la inclusión financiera dentro de los documentos borradores preliminares a los que se ha tenido acceso en el desarrollo de los trabajos de esta evaluación. Y manteniendo los objetivos estratégicos del programa en concordancia con las prioridades del Gobierno colombiano.

Aunque algunas de las sugerencias afectan simultáneamente a las dos instituciones actuales la Cooperación Española y BANCÓLDEX, su presentación se realiza en función del destinatario de las mismas.

Con objeto de facilitar su implantación se presentan numeradas.

5.1. Cooperación Española

Los puntos que se consideran más relevantes se agrupan en los siguientes:

REVISIÓN DE LA ESTRATEGIA DE IMPLANTACIÓN DEL PROGRAMA

CAPACIDAD TÉCNICA

COORDINACIÓN EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

A continuación se presenta el detalle de las mismas:

5.1.1. Efectuar una revisión en profundidad de la estrategia de implantación del Programa del FCM

Considerando la experiencia relatada en el proceso de análisis sobre lo transcurrido a la fecha y sobre la deriva previsible de la situación actual, la primera recomendación que se dirige a la Cooperación Española es la de efectuar la revisión en profundidad de la estrategia de implantación del programa en Colombia.

Se sugiere que esta revisión incluya:

1.1. Diseño del Programa

1.2. Entidades socias

1.3. Seguimiento

1.4. Coordinación

A continuación se precisan estas sugerencias y recomendaciones.

1.1. Diseño del Programa

El equipo evaluador sugiere la conveniencia de una **profunda reflexión** al respecto, inicialmente en la Cooperación Española, pero como paso previo a compartirla con el Gobierno colombiano en las instancias correspondientes. Este proceso es especialmente oportuno en la circunstancia en la que se encuentra el país sobre la expectativa de una nueva etapa postconflicto, de carácter histórico.

El principal punto sería la **decisión de continuar la cooperación con Colombia** en este ámbito, y, en caso afirmativo, reflexionar sobre la conveniencia **de ampliar y modificar las entidades socias** del programa, tanto en el planteamiento actual como muy especialmente si se abre la etapa postconflicto.

Con el mismo objetivo se propone acometer **la asistencia t**écnica, es decir, la disposición de fondos no reembolsables que coadyuven al cumplimiento de los objetivos estratégicos, y que lo hagan en coordinación con el Programa Banca de las Oportunidades, que es el instrumento del Gobierno colombiano para llevar a la práctica su política de inclusión financiera. Se recomienda tener muy en cuenta este programa en el proceso sugerido de diseño de la actuación de la Cooperación Española en microfinanzas en el país.

En un nivel más operativo se sugiere definir e **implantar un nuevo modelo de Acuerdo**, que recoja tanto la filosofía de los objetivos estratégicos a conseguir y de las condiciones y requisitos a acordar con la entidad socia, como los indicadores necesarios para posibilitar el seguimiento de su cumplimiento. Y esto es independiente de las decisiones de futuro que afectarán al programa como se mencionan más adelante.

1.2. Entidades socias

En lo que respecta a la relación con BANCÓLDEX

Revisar la conveniencia y oportunidad de continuar la relación, teniendo en cuenta su cambio institucional y el mandato del Gobierno como agente de desarrollo empresarial.

Definir y acordar un nuevo esquema de funcionamiento, si fuera interés de ambas partes esa **continuación.**

Este esquema iría dirigido a cumplir los objetivos y condiciones de la Cooperación Española, en los puntos:

- Criterios de selección de las IMF receptoras de fondos de la Línea. Se trata de dirigirse a IMF de un tamaño menor y con mayor actividad en más municipios del país. Ampliar el número de IMF susceptibles de recibir fondos y su ámbito de operación.
- Requisitos. Incorporar, entre otros, requisitos tales como los relativos a:
  - La congruencia del planteamiento de negocio de la IMF con los objetivos estratégicos del programa a través de la solicitud y el análisis de su planificación estratégica.
  - Igualdad de género
  - Diversidad socio-cultural
  - Medioambiente

  Siempre en el contexto que puede cubrir la actuación desde el ámbito de las microfinanzas.

- No competir, por principio, con el ahorro interno, es decir, si la IMF ya está autorizada para captar depósitos del público como, por ejemplo, los bancos que intermedian en microfinanzas que han surgido en los últimos años, se trataría de no proporcionarles recursos adicionales.

  Las excepciones que podrían ser consideradas serían aquéllas que incentiven el cumplimiento de algunos de los requisitos mencionados, por ejemplo, cuando alguna de estas entidades se plantee como objetivo la expansión de su actividad hacia zonas poco o nada atendidas, o haya decidido poner en marcha iniciativas dirigidas a posibilitar el acceso a los servicios financieros de mujeres actividad económica pero no tengan la posibilidad de aportar garantías. En cualquier caso, estas excepciones deben ser medibles y comprobables.

- Elaboración por BANCÓLDEX de unas proyecciones de colocación de los recursos pendientes de devolver al ICO, hasta 2018, año en el que debe abonar la última amortización de capital.

  Se entiende que esta colocación que se proyectase se efectuaría siguiendo los criterios conducentes a cumplir con los objetivos estratégicos de la Cooperación Española, y que entraría a formar parte de la información de seguimiento con la frecuencia conveniente.

Puesta a disposición de la Cooperación Española por parte de BANCÓLDEX del saldo pendiente de los recursos financieros recibidos, si no fuera de interés de ambas partes esa continuación.

Se trataría entonces de que BANCÓLDEX pusiera a disposición de la Cooperación Española el saldo pendiente de devolución al ICO, para que la Cooperación Española decidiera su aplicación para cumplir sus objetivos en Colombia a través de otras entidades socias diferentes, de acuerdo con el Gobierno colombiano, ya sean de 2º piso como se menciona en el punto siguiente, o de primer piso, pero cuya estrategia de largo plazo coincida con la de la Cooperación Española. En último caso se debería considerar su retorno a España.

Considerar en general otras posibles entidades socias.

- Independientemente de la opción con BANCÓLDEX, se trataría de **considerar a otras entidades socias** que permitiesen llegar donde BANCÓLDEX no puede o no desea hacerlo.
  - La opción más clara sería FINAGRO que tiene el mandato del Gobierno de actuar como entidad de 2º piso en la actividad agropecuaria y en el sector rural.

    Esta opción requeriría un análisis en profundidad de la institución, en todos los aspectos, y en el de su plan estratégico.

- También podrían considerarse entidades de primer piso como se ha indicado en el punto anterior.

– Los **recursos financieros** podrían obtenerse, o de los no utilizables por BANCÓLDEX, bien porque en sus proyecciones se determine un excedente, o bien porque decida dejar de ser entidad socia; o de recursos nuevos que la Cooperación Española decidiera aportar para apoyar al Gobierno en la nueva estrategia de inclusión financiera, especialmente si se entra en la etapa del "postconflicto".

1.3. Revisión del sistema de seguimiento

La propuesta del equipo evaluador es **revisar en profundidad todo el esquema de seguimiento**, tanto en su modelo, como en su contenido y sus medios.

Tal y como se enuncia en el capítulo de Lecciones Aprendidas, las recomendaciones se dirigen a optimizar el sistema de seguimiento para que cumpla su razón de ser: posibilitar el cumplimiento de los objetivos estratégicos.

Los elementos a revisar que se sugiere son los que se exponen a continuación, considerando tanto el sistema de información como el de sesión en comité:

Sobre el diseño:

- Elementos/variables/indicadores a controlar. Estos elementos deben estar claramente definidos en el diseño del programa, y explicitados en los Acuerdos a suscribir, como procedimiento para el futuro. En la situación actual de Colombia habría que tenerlo en cuenta según la opción de continuidad que decida la Cooperación Española.

Sobre la información de base:

- Definición de la información que debe ser recibida en el área responsable del Seguimiento: Diseño, formato, soporte y frecuencia.
- La información que debe ser mantenida en la entidad socia a disposición de la Cooperación Española y con el compromiso de facilitarla a su requerimiento, sin ninguna restricción.

Sobre el soporte y tratamiento:

- Herramienta informática de almacenamiento, consulta y edición.

Sobre el análisis y generación de propuestas:

- Disponer de la suficiente capacidad profesional, considerando todas las operaciones aún vigentes del FCM, para que pueda ser efectuado con la frecuencia necesaria que garantice la oportuna toma de decisiones.

Sobre la transmisión de situación y propuestas.

- Selección de destinatarios.
- Diseño de la comunicación en formato y frecuencia.

Conveniencia de celebración reuniones entre las partes, como comités de trabajo o de seguimiento del acuerdo:

- De carácter de trabajo y propositivo, no decisorio.
- Con una frecuencia anual, como mínimo.
- Con la participación de la entidad socia, de la OTC y de la sede, esta última posiblemente a distancia.
- Con las directrices y preparación acordadas con FONPRODE.
- Elaboración de informes dirigidos al Área de Seguimiento.

Toma de decisiones.

- Utilizar los procedimientos formales establecidos en los acuerdos cuando de produzcan desviaciones o incumplimientos a subsanar.
- Proponer y realizar cambios fundamentales en la ejecución cuando se identifiquen hechos o cambios que prevean el incumplimiento de los objetivos estratégicos de la Cooperación Española.

Realización de otra evaluación intermedia si el programa se prolonga más allá de 2018 y se producen los cambios que se sugieren en el diseño y la forma de intervención.

5.1.2. Capacidad Técnica

Este instrumento requiere de unos conocimientos técnicos lo mismo que cualquier otro que también sea especializado, y en este contexto, las recomendaciones se dirigen a:

La dotación de esta capacidad en el nivel suficiente como para que estas intervenciones de la Cooperación Española **funcionen con eficacia y eficiencia**.

Las líneas sugeridas serían, entre otras, las siguientes:

Dotación en sede de la capacidad especializada, en función del volumen de operaciones y diversidad de instrumentos si el FCM se amplía.

Capacitación en la OTC. Concretamente se sugiere un refuerzo en este sentido en la OTC de Colombia, ya que el experto incorporado indica que no tiene la suficiente en el tema de las microfinanzas y la inclusión financiera.

A partir de esta situación se propone que la capacitación tenga las vertientes siguientes:

- Finanzas inclusivas en general.
- El FCM como Instrumento de la Cooperación Española en microfinanzas.
- El programa de Colombia.

Coordinar la disponibilidad de una capacidad técnica fuerte en la sede, ya sea FONPRODE y/o el organismo en el que se externalice esta capacidad o parte de ella, con las acciones necesarias a realizar en Colombia. Los Comités de Seguimiento y su preparación son una buena oportunidad aunque no sólo ni necesariamente la única vía para llevar a cabo esa coordinación y optimización de la capacidad técnica disponible.

5.1.3. Coordinación en la Cooperación Española

Asegurar la **presencia y participación** del área responsable de la cooperación en microfinanzas, FONPRODE, en el proceso que se está realizando en la Cooperación Española en general, relativo a la planificación y al seguimiento. Con seguridad esto ya está establecido así, sin embargo y desde la perspectiva limitada e información del equipo evaluador, esta involucración podría no haber sido suficiente.

Asegurar la participación de FONPRODE en el diseño del MAP.

Involucración de la OTC en el diagnóstico, el diseño y, muy especialmente, en el seguimiento de las actuaciones del FCM, si es que se aplican las recomendaciones propuestas.

Para que esta involucración sea efectiva requiere como condición indispensable que la OTC adquiera la capacitación necesaria y, sobre todo, su apropiación de las características del instrumento tal y como está en el Plan Director y utiliza FONPRODE.

5.2. BANCÓLDEX

Al tratar las sugerencias relacionadas con la Cooperación Española se indicó que se debería realizar una reflexión sobre la conveniencia de que BANCÓLDEX continuase siendo el socio en el programa, considerando:

- Los objetivos de la Cooperación Española en microfinanzas.
- El rol asignado a BANCÓLDEX por el Gobierno colombiano como banca de desarrollo empresarial, y sus propias prioridades institucionales como ejecutor de políticas del Gobierno, especialmente en el ámbito del Mº de Industria, Comercio y Turismo.
- Las prioridades sobre la inclusión financiera del Gobierno.

De la misma forma, esta sería la sugerencia que se propone también a BANCÓLDEX.

Revisar la conveniencia y oportunidad de continuar la relación con la Cooperación Española en Microfinanzas, teniendo en cuenta su cambio institucional y el mandato del Gobierno como agente de desarrollo empresarial.

El equipo evaluador sugiere que, en el caso en el que se decidiera la continuación, se efectuaran una serie de cambios en el funcionamiento del banco en este ámbito dirigidos al cumplimiento de los objetivos estratégicos del programa, entre los que podrían estar los siguientes:

1. Ajustar los criterios que deben cumplir las IMF para recibir recursos de la línea. Estos requisitos ya se apuntan al tratar las recomendaciones dirigidas a la Cooperación Española. Estos criterios serían adicionales a los que ya utiliza BANCÓLDEX en general.
2. Hacer una estimación de las IMF susceptibles de recibir los recursos de la línea BANCÓLDEX/AECID dentro del ámbito de su campo de actuación definido por el Gobierno.
3. Definir un plan de acción para la incorporación de esas IMF a la "Red BANCÓLDEX".
4. Hacer una proyección sobre las posibilidades de colocación de los recursos financieros del ICO. En función de esas proyecciones debería plantearse la conveniencia de proponer a la

Cooperación Española el ajuste del préstamo vigente si se identifica un excedente que impida cumplir la condición de que el 100% de los recursos esté colocado de acuerdo con los objetivos de la Cooperación Española.

5. Estudiar las ventajas e inconvenientes de dejar la línea abierta a recibir solicitudes de forma permanente, definiendo el monto mínimo de préstamo a cada IMF de las que califiquen para recibir préstamo del programa.

6. Adaptar la disponibilidad de información al esquema de seguimiento que se sugiere que revise la Cooperación Española.

7. Contrastar estas acciones con la Cooperación Española en microfinanzas.

8. Ajustar la situación de colocación actual eliminando las disfunciones e incumplimientos identificados en el capítulo de Análisis de este informe.

Informe completo y otros
documentos relacionados
se pueden encontrar en:

http://www.cooperacionespañola.es/es/publicaciones

FIIAPP
COOPERACIÓN ESPAÑOLA

cooperación
española