

A.I.D. EVALUATION SUMMARY - PART I PD-A35-2-80

1st 90168

1. BEFORE FILLING OUT THIS FORM, READ THE ATTACHED INSTRUCTIONS.
2. USE LETTER QUALITY TYPE, NOT "DOT MATRIX" TYPE

IDENTIFICATION DATA

A. Reporting A.I.D. Unit: Mission or AID/W Office <u>PRE/AID EL SALVADOR</u> (ES# _____)	B. Was Evaluation Scheduled in Current FY Annual Evaluation Plan? Yes <input checked="" type="checkbox"/> Slipped <input type="checkbox"/> Ad Hoc <input type="checkbox"/> Evaluation Plan Submission Date: FY <u>90</u>	C. Evaluation Timing Interim <input checked="" type="checkbox"/> Final <input type="checkbox"/> Ex Post <input type="checkbox"/> Other <input type="checkbox"/>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

D. Activity or Activities Evaluated (List the following information for project(s) or program(s) evaluated; if not applicable, list title and date of the evaluation report.)

Project No.	Project /Program Title	First PROAG or Equivalent (FY)	Most Recent PACD (Mo/Yr)	Planned LOP Cost (000)	Amount Obligated to Date (000)
519-0318	Microenterprise Development Project	1990	08/97	\$10,000.	\$ 9,000.

ACTIONS

Action(s) Required	Name of Officer Responsible for Action	Date Action to be Completed
1. T.A. for Instl. Dev. FINCA will be responsible for the execution of this action NLT June/94.		
2. Development Strategic Objective Plan FINCA/CAM are responsible for this action to be accomplished NLT March/94.		
3. Negotiate Counterpart Contribution resolution FINCA/AID are responsible for this action. NLT May/94.		
4. Resolve additional funds questioned. FINCA is responsible for this action. NLT May/94.		
5. Methodology for Penalty banks. FINCA is responsible for this action. Due date for this action June/94.		

(Attach extra sheet if necessary)

APPROVALS

F. Date Of Mission Or AID/W Office Review Of Evaluation: _____ (Month) _____ (Day) _____ (Year)

G. Approvals of Evaluation Summary And Action Decisions:

	Project/Program Officer	Representative of Borrower/Grantee	Evaluation Officer	Mission or AID/W Office Director
Name (Typed)	James Stephenson	[Signature]	Karen Freeman	John L. Lovaas
Signature	[Signature]	[Signature]	[Signature]	[Signature]
Date	6/8/94	6/24/94	6/10/94	June 1994

A.I.D. EVALUATION SUMMARY - PART II

SUMMARY

J. Summary of Evaluation Findings, Conclusions and Recommendations (Try not to exceed the three (3) pages provided)
Address the following items:

- Purpose of evaluation and methodology used
- Principal recommendations
- Purpose of activity(ies) evaluated
- Lessons learned
- Findings and conclusions (relate to questions)

Mission or Office: PRE/AID EL SALVADOR	Date This Summary Prepared: APRIL, 1994.	Title And Date Of Full Evaluation Report: 519-0318 Microenterprise Development Project
--------------------------------------------------	----------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------

SUMMARY MID-TERM EVALUATION PROJECT 519-0318

PURPOSE:

The purpose of this evaluation is to assess progress under the project and to look at the current implementation of the village bank model by surveying other USAID funded organizations currently implementing this model in El Salvador. The contractor analyzed the project's basic design and assessed the three components and key people to assess whether the project - as currently designed - is appropriate, relevant, and actually producing the desired results.

METHODOLOGY:

The evaluation consisted of two parts. The first part was socioeconomic impact survey on 488 beneficiaries with at least four months of credit experience. The second part was the analysis of: the three main project components, the project's impact, progress towards sustainability, and the role of FINCA as project implementor. The methodology included interviews of beneficiaries; CAM's field staff, office staff, and governing body; FINCA; USAID/El Salvador; village banks and the sources FINCA sought for counterpart funding. The team also studied the project's documents and other assessments.

FINDINGS AND CONCLUSIONS

Village Banks: Overall, the village bank program is working very well. The original concepts were adjusted after the first two years, and further adjustments are needed to further improve the institutional framework and financial prospects for self-sufficiency. There is a question about the permanence of the individual village banks and their individual members.

Having a permanent staff at the field level (volunteers will not provide the needed stability). Permanence also implies more technical training and higher operating costs. The village banking program is isolated from the microenterprise program, even though the microenterprise credit officials should be preparing to receive "graduates" from village banks. Borrowers wishing to continue accessing credit funds should be able to move from the village bank program to the microenterprise program. Thus, closer collaboration is needed. Attaining financial sustainability in the village bank program will require adjustments in both methodology and lending practices.

Microenterprise: The original project documents did not make a clear distinction between the village banking and microenterprise programs, and focused principally on village banking. Thus, the microenterprise program emerged in a trial and error fashion. Partly as a result, the results are not as dramatic as those of the village banking program and repayment and delinquency rates are much higher. Adjustments are needed to improve the operation of the microenterprise program. This includes improving the efficiency of credit officers so they can reach and control more borrowers and restructuring and improving coordination and reporting between the village banking and microenterprise programs. However, both programs should have their own strategies for growth and service to their markets, and one program should not be subordinated to the other.

Training: The Training unit plays a key role in the systematic process of planning and implementing staff development programs. Its work to date has been good and important to the success of the credit program. For the beneficiaries, the training plans do not address the current needs of the bank borrowers. Plans should be revised and expanded to accommodate both continuous borrowers to learn more business skills and first time borrowers who may be first time credit users. For central CAM staff, there is not an effective program to motivate and improve their knowledge and efficiency. Further, there is not a defined strategy for development of field staff; e.g., training plans for field staff are non-existent. There is no midterm projection of field staff training needs.

Institutional Development- Potential Self-Sustainability: Field offices were developed from the bottom up. Thus, the growth and structure of these operations evolved, to a large extent, in response to client needs. On balance, this led to responsive and effective field office structures. Unlike the field offices, the central office did not develop from the bottom up. Nor did it develop against a vision and with a structure that facilitated installation of the necessary accounting and management information systems and controls. Systems and control mechanisms were not adequately conceptualized and have been redesigned several times to improve them. The current organizational chart is not functional and inconsistent with actual hierarchies, workloads, and responsibilities. Further, until recently, the organizational culture itself relaxed; it was somewhat inefficient and not task oriented. People were not hired to fill clearly defined positions. Salaries and bonus packages for central and field staff are a very important component of CAM's costs.

SUMMARY MID-TERM EVALUATION PROJECT 519-0318

Page 2

The implications of salary levels and adjustments to bonuses need to be analyzed very carefully, with an eye both on improving productivity, and on keeping costs under control. Financial management and control systems are inadequate. The accounting system does not easily allow and facilitate detailed financial analysis. Cash management mechanisms do not support the complex control and cash flow analysis that CAM needs. The accounting system continues to evolve and further improvements should be noticed when the new computerized system is better understood by the accounting staff. Considerable progress has been made towards increasing staff productivity, particularly in the village bank program. In the village bank program, economies of scale from increased lending are not yet readily apparent. The microenterprise program has higher unit costs than the village bank program and has greater potential for cost reduction, in large part because loans are much larger. Further, additional analysis is needed to better allocate the overhead costs of field staff between the village bank and microenterprise programs. A basic conclusion is that the continued use of present promotional methodologies will not substantially reduce the two programs' unit costs. Further efficiencies are needed and should be focused on staff costs, as some 76 percent of costs are for personnel. Calculations of CAM's financial break-even point are based on historical cost data, numerous assumptions, and projections of future sources of funds for lending capital. Some of the assumptions appear to be fragile and should be carefully reviewed. To the extent that funding sources are not available or the cost of other sources is too high, the break-even point and time (and therefore self-sufficiency objectives) are severely affected.

Village Banks Promoted by Other Institutions (Secretaria Nac. de la Familia, CRS, and COMCORDE): In all three of the other programs reviewed, progress has been slow and impact small. However, in some cases there is sufficient progress, in terms of institutional development of alternative village banking approaches and potential impact, to suggest that the programs are on the right track and merit continued monitoring and support. The CAM/FINCA methodology should not be imposed on other programs and other programs should not be restrained from utilizing other approaches. Recovery of capital should be, however, a criteria for program support. USAID should support more than one village banking program. However, it is unlikely that supporting numerous programs and NGOs would be productive. Also, USAID should apply business-like criteria, (e.g., self-sufficiency objectives) and utilize the lessons learned to date with FINCA as a basis for the support of additional programs.

Project Impact: Impact of the village banking program has been overwhelmingly positive, in terms of both the numbers of beneficiaries reached (some 27,000 borrowers) and as measured by factors such as increased savings, net cash taken home, increase in beneficiaries' self confidence, and benefits to women and their families. The project has the potential to reach up to 100,000 beneficiaries after seven years, thereby impacting a total population of 500,000 Salvadorans. The project is highly effective in providing existing microenterprises access to working capital. However, it has not created significant numbers of new microenterprises, since most beneficiaries were already in business when they joined the program. Impact of the microenterprise program has been less in terms of numbers, but still very significant in the same ways as stated above. There is, however, less of a social motivation to join the microenterprise program and a clearer focus on how and why credit is important to the growth of the enterprise. There has been good village bank penetration in conflictive zones. Between 11 and 28 percent of the basic program indicators are concentrated in the ex-conflictive zones. The program is making a significant contribution to mission strategic objectives 1, 2, and 3 of assisting in the transition from war to peace, equitable economic growth.

Role of Finca International and Project Support Office: It was not until early 1993 that USAID and FINCA finally developed procedures to report performance and expenses to USAID in a routine and periodic manner. Considerable information had been available on project performance, but USAID and FINCA did not always follow-up on recommendations made to improve program performance or adjust deficiencies. The evaluation team did not find evidence that interest rates are sufficient to cover cost of capital, inflation, administrative costs of credit delivery, and recuperation and reserves for non-performing loans. The design of the village bank and microenterprise programs has produced commendable results in the field. Additional modifications are needed to achieve even greater results and institutional permanence and stability. Further, at the field level, the programs are appropriate to achieve overall project goals. Project activities in CAM's central office are being corrected to better support field operations. The technical assistance provided to the village banking program has been excellent. Additional technical assistance is needed to assist the central office to improve its operations. Further, several previous reports by outside consultants and in-house staff have provided excellent insights and made recommendations on problem areas that should be addressed. It is important that this advice be followed, if it has not already.

PRINCIPAL RECOMMENDATIONS

- CAM's board should run the operations without any direct intervention from FINCA. FINCA should provide assistance to redesign the credit model and develop a permanent scheme of the village banks. FINCA should also provide a consultant in institutional development to redesign all management and information systems.

- Redefine and strategically position the individual loan (microenterprise) program to generate income so that self-sufficiency can be achieved and the program can operate more independently from the Village Banking Program.

AID EVALUATION SUMMARY - PROJECT 519-0318

Page 3

- Systematize expansion plans based on greater emphasis on market demand.
- Establish a comprehensive plan for human resource development, rewarding productivity.
- Maintain a freeze on field expansion, and stop all the emergency changes until a comprehensive strategy for internal development is undertaken.
- Discontinue the services of the external auditor and retain another international firm with a local representative.
- Investigate the possibility of FINCA contributing to CAM's capital and operational expenses according to the counterpart plan. Assess the needs/possibilities of additional support from USAID to CAM under a separate agreement.
- FINCA and CAM should develop and implement an austere short-term financial plan, making all possible efforts to slash costs.

LESSONS LEARNED

Critical factors to project performance in similar projects are: (1) clarity and consistency in project design, so that implementation plans can be adapted according to field reality, without losing focus on concepts and goals; (2) proven expertise of the advisory group in all the necessary aspects of the project; (3) defined and reachable funding sources; (4) market understanding and flexibility to redesign services according to the demand; (5) intensive and extensive training at the field and office; and (6) large projects impact target population more effectively.

Technologies and approaches to a large project's success include: (1) well defined and articulated lending approaches; (2) strict market analysis and permanent follow up; (3) systematizing of implementation and expansion processes; and (4) expansion periods tend to restrain operational efficiency in the projects.

Project self-sustainability can be affected/driven by: (1) promotion of efficient lending as a means to social development; (2) institutional orientation emphasis on financial intermediation rather than social promotion; (3) project implementation driven by market demand and location instead of geographic coverage; and (4) external support delivered via technical assistance rather than direct intervention.

The microenterprise development project's replicability should be analyzed keeping in mind that: (1) design of village bank methodology for permanent operation is not finished, and neither is the role of individual lending to microentrepreneurs within a self-sufficient strategy; (2) Salvadoran environment and typical beneficiary have particular characteristics that are relevant to FINCA success, which are not necessarily similar in other countries.

Future USAID activities in village banking should consider: (1) paramount attention to CAM as the major village bank operation and self-sustainability; (2) other institutions with integrated services can include village banking as part of their packages to motivate efficiency competitiveness; (3) CAM/FINCA methodology cannot be imposed on other institutions, although full capital and opportunity cost's recovery shall be enforced.

Drafted by: JEGSalamanca, PRE In draft Date 2/9/94.
Evl318

Cleared by: JSullivan, PRE In draft Date 2/16/94
JStephenson, PRE _____ Date _____
KFreeman, DPP _____ Date _____

4'

ABSTRACT

H. Evaluation Abstract (Do not exceed the space provided)

EVALUATION ABSTRACT

This evaluation complies with the requirement of a midterm evaluation for the Cooperative Agreement between USAID/El Salvador and Foundation for International Community Assistance (FINCA) for the implementation of the Microenterprise Development project in El Salvador. The methodology agreement for a seven-year by million program was signed on August 31, 1990; this midterm evaluation was conducted in the summer of 1993.

The project, after three years of operation and two of field work, has almost achieved the expected life-of-project goals in term of coverage and number of beneficiaries, and that FINCA's concepts on village banking have found fertile grounds in El Salvador. Two of the project components, financial and non-financial services, are in place, and fully functional. The third component, institutional development, has not developed at the same pace of the other two.

The Village banking program in El Salvador is clearly an effective vehicle for credit delivery to the poor on a massive scale. After only two years of intense and excellent field work the Microenterprise Development Project is close to reaching the goals originally proposed in the Project Paper of 1,000 village banks created and 35,000 beneficiaries with basic access to credit and training. The methodology developed by FINCA and implemented by CAM personnel has been established throughout the country. CAM personnel have been trained and are now fully capable of continuing project activities. As of July 1993 delinquent accounts in the village bank program amounted to only 0.4 percent of the outstanding balance, whereas late payments amounted to 3.3 percent of the outstanding balance. For the microenterprise program, late payments and past due loans for solidarity groups and for individual credits reached 20 and 10 percent, respectively, for the same period. The proposed policy to increase the number of banks covered by each staff member might risk greater delays and nonpayment.

The socioeconomic impact generated at beneficiary level is evident and traceable. The vast majority of the beneficiaries are women (95% of survey sample) and consistently show improvements in social living conditions and economic growth. A survey has indicated that close to 90 percent of loans provided to poor women in urban and semi-urban settings are invested in working capital to expand their microenterprises, and the resulting revenues to repay the loans, generate monetary savings, increase investment in sale inventories, and add income for the families. The project has proven very effective in capital formation-project savings with a July 1993 total of \$803,000.

The impact data indicate that employment generation occurs mostly within the families of project borrowers via self-employment. According to the national survey, non-family employment generation, an expected project output, occurred in only six percent of village bank participants an 17 percent in the case of microenterprises.

In contrast to the project's success in the field, the institutional development of CAM remains incomplete, particularly in the central office, and the staff is not yet fully developed. Management and information systems are still inappropriate and disarticulated in key areas. Organizational decisions and policies are often dysfunctional. The internal culture does not promote efficiency and competitiveness. Planning for program expansion needs to be more participatory and embrace a wider range of strategic variables. Ideas for achieving self-sufficiency seem unrealistic.

FINCA advisors were instrumental in providing the methodology that has successfully led CAM to a rapid expansion and effective implementation in the field. The quality of field and administrative staff in the regional offices is particularly high. They have managed well the task of administering a rapidly expanding program while maintaining high performance in the village bank portfolio. However, at the central office level, FINCA has not fully accomplished the institutional development goals. None of FINCA's resident advisors in El Salvador have the requisite expertise to design and monitor the sophisticated accounting and financial systems that the central office now needs. It is therefore urgent that AID aggressively recruit external technical institutional and management assistance to meet his management skills need.

evlt318

COSTS

Evaluation Costs

1. Evaluation Team		Contract Number OR TDY Person Days	Contract Cost OR TDY Cost (U.S. \$)	Source of Funds
Name	Affiliation			
Mario Ganuza,	Team Leader	IQC No. PCE- 0001-I-00-2051-00	\$107,396.00	519-0318-3- 00196.
Jeffrey Nash				
Miguel Angel Rivarola				
Mission/Office Professional Staff Person-Days (Estimate) <u>34 persons-days</u>		3. Borrower/Grantee Professional Staff Person-Days (Estimate) <u>62 persons-days</u>		

K. Attachments (List attachments submitted with this Evaluation Summary; always attach copy of full evaluation report, even if one was submitted earlier; attach studies, surveys, etc., from "on-going" evaluation, if relevant to the evaluation report.)

Evaluation of Microenterprise Development Project. November, 1993.

COMMENTS

L. Comments By Mission, AID/W Office and Borrower/Grantee On Full Report

USAID/EL SALVADOR COMMENTS

USAID El Salvador has accepted the mid-term evaluation report on project 519-0318 Microenterprise Development Project (FINCA/CAM). Although management problems were encountered in FINCA/CAM (Foundation for International Community Assistance/Centro de Apoyo a la Microempresa) it should be noted that overall the evaluators did find the project to be successful in achieving its original goals. They also found that CAM has a well qualified field staff and weakness in the Financial Department. Besides, they found that CAM has established itself as an institution at the national level and is demonstrating its capacity to cover their demand in Village Banks, Solidarity Groups, and Individual loans. The evaluators also found that FINCA had not met its Counterpart Contribution mentioned in the Project Agreement. Further recommendations made in the body of the report will be considered by FINCA in improving its own project management and by CAM as it deems appropriate and practicable. Since this is the Mid-term evaluation of this project, and original PACD for this same project is August, 1997 a final evaluation will be needed before project's end. This evaluation will be a valuable tool for AID to find out if CAM will be able to receive more funds.

XD-AB5-250-A

**EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO
PROYECTO DE DESARROLLO
DE LA MICROEMPRESA
No. 519-0318**

IQC Contract No. PCE-0001-I-00-2051-00

Delivery Order No. 5

**Preparado para:
AGENCIA INTERNATIONAL PARA EL DESARROLLO
San Salvador, El Salvador**



**Preparado por:
Mario Ganuza, Jefe de Equipo
Jeffrey Nash
Miguel Angel Rivarola**

Noviembre 1993

CONTENIDO

	<u>Página</u>
LISTA DE ABREVIATURAS	i
SECCION I RESUMEN EJECUTIVO	I-1
SECCION II TERMINOS DE REFERENCIA	
A. Antecedentes y Términos de Referencia	II-1
B. Objetivos y Términos de Referencia	II-2
C. Metodología	II-2
SECCION III HALLAZGOS Y CONCLUSIONES DE LA EVALUACION	
A. Programa de Bancos Comunitarios: División A del CAM	III-1
B. Programa de Crédito a la Microempresa: CAM - División B	III-11
C. Programa de Capacitación: Eficiencia y Pertinencia	III-25
D. Desarrollo Institucional: Potencial para Alcanzar la Autosostenibilidad	III-29
E. Bancos Comunitarios Promovidos por Otras Instituciones	III-52
SECCION IV CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA INSTITUCION	
A. Conclusiones Principales	IV-1
B. Recomendaciones Principales	IV-2
SECCION V LECCIONES APRENDIDAS	
A. Factores Críticos para el Desempeño del Proyecto	V-1
B. Técnicas y Enfoques	V-2
C. Autosostenibilidad	V-3
ANEXO A EQUIPO DE EVALUACION	A-1
ANEXO B BIBLIOGRAFIA	B-1
ANEXO C HORARIOS DE TRABAJO	C-1
ANEXO D LIST DE PERSONAL E INSTITUCIONES ENTREVISTADAS	D-1
ANEXO E DECLARACION DE TRABAJO	E-1
ANEXO F FORMULARIO DE LA ENCUESTA	F-1

LISTA DE ABREVIATURAS

AID	Agency for International Development (Agencia para el Desarrollo Internacional, EE.UU.)
CAM	Centro de Apoyo a la Microempresa
CAMCORDE	Comité Coordinador para el Desarrollo Económico de Oriente
CRS	Catholic Relief Services
FINCA	Foundation for International Community Assistance (Fundación de Asistencia a la Comunidad Internacional)
ONG	Organizaciones no-gubernamentales
OPG	Donación para Programa Operativo
OPV	Organizaciones privadas y voluntarias
PSO	Procurement Services Officer??? Oficial de servicios administrativos??? de abastecimiento??
SIG	Sistema de información gerencial
SNF	Secretaría de la Familia
SNR	Secretaría de Reconstrucción Nacional
UC	Unidad de capacitación
USAID	United States Agency for International Development (Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional)

SECCION I

RESUMEN EJECUTIVO

SECCION I RESUMEN EJECUTIVO

La presente evaluación cumple con el requisito de una **evaluación de medio término** estipulado en el Acuerdo Cooperativo entre la USAID/El Salvador y la Foundation for International Community Assistance (FINCA) para la ejecución del Proyecto de Desarrollo de la Microempresa en El Salvador. El acuerdo se firmó el 31 de agosto de 1990; esta evaluación de medio término se realizó en el verano de 1993.

El Proyecto de Desarrollo de la Microempresa proporciona crédito a microempresarios en el sector informal. Las metas principales del proyecto incluyen la participación de mujeres en por lo menos el 50 por ciento de la población beneficiaria, la generación de empleos, la creación de microempresas y cobertura nacional. El proyecto consiste de tres componentes principales: (1) servicios financieros, (2) servicios no financieros, y (3) desarrollo institucional—instrumentados a través de la creación de una institución local autosostenible y el otorgamiento de créditos a grupos y prestatarios individuales con base en la metodología de FINCA de los bancos comunitarios, grupos solidarios, etc. Tras dos años de operación, la institución local (el Centro de Apoyo a la Microempresa—CAM) está operando a plena capacidad.

La evaluación se dividió en dos partes. La primera parte consistió de una encuesta de 488 beneficiarios con por lo menos cuatro meses de experiencia crediticia orientada a determinar el impacto socioeconómico. La segunda parte consistió de un análisis de (1) los tres componentes principales del proyecto, (2) impacto del proyecto, (3) progreso logrado hacia la sostenibilidad, y (4) el papel desempeñado por FINCA como entidad ejecutora del proyecto. La metodología incluyó entrevistas con beneficiarios, personal de campo y de oficina del CAM y de su órgano rector, FINCA, USAID/El Salvador, bancos comunitarios y las organizaciones identificadas por FINCA como posibles fuentes de financiamiento de contraparte. El equipo también estudió documentos y otras evaluaciones relacionadas con el proyecto.

Hallazgos y Conclusiones

Después de tres años de operación y dos años de trabajos de campo, el proyecto casi ha logrado las metas previstas para la vida del proyecto en términos de cobertura y números de beneficiarios y se ha podido confirmar que los conceptos de FINCA con relación a los bancos comunitarios han caído sobre "campos abonados" en El Salvador. Dos de los componentes del proyecto, los de servicios financieros y no financieros, se encuentran instalados y en plena operación. El tercer componente, el de desarrollo institucional, no ha avanzado al mismo ritmo que los otros dos.

El componente de servicios financieros ha sido ejecutado de acuerdo con dos diferentes modalidades en las cuales la estructura, el personal, el enfoque promocional y los términos y condiciones de los créditos otorgados a los prestatarios de un componente difieren de los del otro. Una de las modalidades es el modelo de los bancos comunitarios, en el cual un gerente de división en la oficina central y cuatro gerentes operativos administran oficinas regionales totalmente descentralizadas. Cada oficina regional tiene un nivel óptimo de promotores, en su mayoría mujeres, que se han organizado en grupos de seis a doce bajo la dirección de unos supervisores quienes se reportan ante el gerente regional. La otra modalidad consiste de créditos individuales otorgados a microempresarios para lo cual se exige que el prestatario sea un grupo solidario u ofrezca el aval de otra persona. El esquema de préstamos sucesivos también es aplicable, pero los préstamos iniciales son por un monto mayor (entre US\$195 y US\$250). Además, las cuotas son reintegradas al proyecto mensualmente e incluyen capital, intereses y ahorros. Este programa tiene una estructura independiente bajo la dirección de un gerente de división por separado. Funciona con oficiales de crédito en el campo, cuyas actividades son vigiladas por supervisores regionales de la otra división.

El componente de servicios no financieros es el componente de capacitación del proyecto. Cuenta con un cuadro de personal de capacitación integrado por seis personas, incluyendo un jefe de departamento (quien renunció durante el transcurso de la evaluación), un asistente recién nombrado con experiencia en actividades de capacitación para programas de crédito a la microempresa, y cuatro instructores regionales que trabajan en el campo. Este equipo es responsable de todas las actividades de capacitación. Todos los miembros del personal operativo en la oficina central y en el campo son instructores, y la expansión acelerada, la cual fue explosiva durante el segundo año de las operaciones de campo, es en gran medida el resultado de este enfoque basado en la capacitación.

El componente de desarrollo institucional se encuentra atrasado con relación a las operaciones de campo, pese al énfasis que ha dado FINCA a este componente sobre el curso de los seis últimos meses. La oficina central ha crecido a tal punto que ahora dirige, apoya y supervisa las operaciones de campo y atiende las necesidades substanciales de información financiera y estadística exigida por este tipo de proyecto. FINCA no adoptó un enfoque prudente con relación al fortalecimiento del CAM.

Recomendaciones

- La junta directiva del CAM debería dirigir las operaciones sin ninguna intervención directa, y debería recibir asistencia de FINCA dirigida a rediseñar el modelo de crédito bajo un esquema permanente para los bancos comunitarios. Además, FINCA debería hacer disponibles los servicios de un consultor en desarrollo institucional para rediseñar todos los sistemas gerenciales y de información.

- Redefinir y ubicar estratégicamente el programa de préstamos individuales (a la microempresa) con el fin de generar los ingresos necesarios para lograr la autosuficiencia.
- Sistematizar los planes de expansión con base en un mayor énfasis en la demanda del mercado.
- Establecer un plan amplio para el desarrollo de los recursos humanos por medio del cual la productividad sería recompensada.
- Congelar la expansión de las actividades en el campo y suspender todos los cambios de emergencia hasta que se adopte una estrategia amplia con relación al desarrollo interno.
- Descontinuar los servicios de los auditores externos y contratar otra firma internacional que tenga un representante a nivel local.
- Explorar la posibilidad de que FINCA contribuya a cubrir los gastos de capital y operativos del CAM de acuerdo con las disposiciones del plan de contraparte. Evaluar las necesidades/posibilidades de apoyo adicional de la AID al CAM bajo un acuerdo por separado.
- FINCA y el CAM deberían desarrollar y poner en vigencia un riguroso plan financiero a corto plazo, haciendo todo esfuerzo posible por recortar los costos.

Lecciones Aprendidas

Los factores críticos con relación al desempeño del proyecto en proyectos similares son: (1) la claridad y uniformidad del diseño del proyecto, para que puedan adaptarse los planes de ejecución de acuerdo con las realidades que existen en el campo, sin perder el énfasis en conceptos y metas; (2) la competencia técnica comprobada del contratista; (3) fuentes de financiamiento definidas y alcanzables; (4) una comprensión del mercado y la flexibilidad para rediseñar los servicios de acuerdo a la demanda; (5) capacitación intensiva y extensiva a nivel de campo y de oficina; y (6) los proyectos grandes tienden a tener un impacto más efectivo sobre la población meta.

Las tecnologías y enfoques que contribuyen al éxito de un proyecto de gran escala incluyen: (1) enfoques crediticios bien definidos y articulados; (2) el análisis estricto de mercados y sistemas de seguimiento permanentes; (3) la sistematización de los procesos de ejecución y expansión; y (4) los períodos de expansión tienden a restringir la eficiencia operativa de los proyectos.

12

La autosostenibilidad del proyecto puede ser afectada/impulsada por: (1) la promoción de actividades crediticias eficientes como medio de desarrollo social; (2) el énfasis de la orientación institucional en la intermediación financiera más que en la promoción social; (3) la ejecución del proyecto impulsada por la demanda y la posición en el mercado más que por la cobertura geográfica, y (4) el apoyo externo entregado a través de actividades de asistencia técnica más que intervenciones directas.

Debería analizarse la replicabilidad del Proyecto de Desarrollo de la Microempresa, teniendo en cuenta que: (1) el diseño de la metodología de los bancos comunitarios, con miras a lograr su operación permanente, no ha sido finalizado, lo mismo que el papel de las operaciones de crédito orientadas a microempresarios individuales dentro de una estrategia de autosuficiencia, y que (2) el contexto salvadoreño y el típico beneficiario tienen características específicas afectan el éxito de FINCA y que no necesariamente son similares en otros países.

Las actividades futuras de la AID en el área de bancos comunitarios deberían considerar lo siguiente: (1) atención prioritaria al CAM como la principal operación de bancos comunitarios y a la meta de la autosostenibilidad; (2) otras instituciones que proporcionan servicios integrados en efecto pueden incluir un componente de bancos comunitarios como parte de sus programas para motivar la eficiencia y la competitividad; (3) si bien la metodología de CAM/FINCA no puede imponerse a otras instituciones, se debería exigir plenamente la recuperación total de los costos de capital y de oportunidad.

SECCION II

TERMINOS DE REFERENCIA

SECCION II TERMINOS DE REFERENCIA

A. Antecedentes y Términos de Referencia

El 31 de agosto de 1990, la USAID/El Salvador y FINCA celebraron un Acuerdo Cooperativo para la ejecución de un proyecto de desarrollo de la microempresa en El Salvador. El costo estimado del proyecto era de US\$14,919,000, del cual la Misión acordó aportar US\$10,000,000, condicionado a la disponibilidad de fondos, y FINCA acordó aportar la diferencia. La asignación inicial por parte de la Misión fue de US\$4,000,000. A la fecha de la evaluación, la asignación total había alcanzado US\$9,000,000.

La meta del proyecto es aumentar los ingresos y las oportunidades de empleo productivo para microempresarios, permitiendo de esta manera que mejoren sus aportes al crecimiento económico y los beneficios derivados del mismo. El proyecto tenía tres componentes principales: (1) desarrollo institucional, (2) servicios financieros, y (3) servicios no financieros. El componente de desarrollo institucional incluía financiamiento para los costos de arranque y operativos de la nueva institución, asistencia técnica y capacitación para el personal de la misma, y equipo y gastos de alquiler. El componente de servicios financieros incluía créditos para microempresarios con acceso limitado a los mercados financieros formales. El componente de servicios no financieros incluía capacitación en administración de créditos para todos los prestatarios e intermediarios.

Se consideraron importantes la innovación y la flexibilidad, lo que indicó que el programa estudiaría en forma continua el mercado con miras a definir formas eficaces para prestar servicios a microempresarios sobre la vida del proyecto. La propuesta de proyecto estipuló que el objetivo sería lograr la sostenibilidad de las microempresas más que centrarse en su "graduación" del programa.

FINCA propuso una metodología que había utilizado en países vecinos como el principal conducto para la ejecución del proyecto. Se incluyó en la propuesta una descripción de este modelo.

Se establecieron en el Documento del Proyecto los siguientes indicadores de la situación al final del proyecto: (1) aumentar el ingreso anual del típico beneficiario de crédito en un 50 por ciento; (2) lograr una tasa de recuperación general del 95 por ciento en el componente de crédito; (3) movilizar un mínimo de US\$3 millones en ahorros (un promedio de US\$100 por prestatario); (4) lograr que sobre la vida del proyecto por lo menos el 50 por ciento de los beneficiarios del mismo fueran mujeres; (5) promover un mínimo de 1,000 bancos comunitarios; (6) alcanzar la autosuficiencia total de la organización para la fecha de finalización del proyecto; y (7) desembolsar por lo menos US\$5 millones en fondos de capital adicionales generados entre FINCA y la organización creada.

A fin de poner en su debido contexto el contenido de este documento, es importante explicar que el proyecto, tras tres años de operación y dos años de trabajos de campo, casi ha logrado las metas esperadas sobre la vida del proyecto en términos de cobertura y número de beneficiarios, y los conceptos de FINCA con respecto a los bancos comunitarios han caído sobre "campos abonados" en El Salvador. Dos de los componentes del proyecto, los de servicios financieros y no financieros, han sido instalados y están plenamente en operación. El tercer componente, el de desarrollo institucional, no ha avanzado al mismo ritmo que los otros dos.

B. Objetivo y Términos de Referencia

Esta evaluación estuvo contemplada en la propuesta de proyecto y en el Acuerdo Cooperativo como una evaluación de medio término durante el tercer año. La propuesta estipuló que, además de la revisión normal del avance logrado y de las actividades realizadas bajo el proyecto, la evaluación debía centrarse en el tema de la autosuficiencia del programa. El Acuerdo Cooperativo indicó que la evaluación sería utilizada para determinar si la AID debía continuar financiando actividades bajo dicho acuerdo y efectuar modificaciones, en su caso, a las actividades del proyecto.

Con base en este acuerdo, la Misión definió los términos de referencia para la evaluación e indicó su interés específico en una revisión de lo siguiente: (1) diseño básico del proyecto, ejecución del mismo, y desempeño de los tres componentes principales; (2) autosuficiencia financiera; (3) eficacia institucional y papel del CAM; (4) eficacia y aplicabilidad de la capacitación; (5) capacidad y sistemas gerenciales y administrativos; (6) mujeres en el desarrollo; (7) efectos e impactos; y (8) relación con los objetivos de la Misión.

De una manera complementaria, la Misión esperaba que se realizara una revisión de otros programas de bancos comunitarios de una escala más reducida a fin de estudiar el funcionamiento del modelo de los bancos comunitarios y definir sus posibilidades como herramienta sostenible para aliviar la pobreza y generar oportunidades económicas. Por último, la Misión solicitó que los evaluadores formularan una recomendación sobre si los esfuerzos futuros de la AID debían concentrarse en una o dos organizaciones ejecutoras o distribuirse ampliamente a través de varias ONG adicionales.

C. Metodología

La evaluación se realizó en dos etapas. La primera etapa consistió de una revisión de todos los materiales pertinentes, incluyendo documentos producidos por varios consultores e intervenciones de asistencia técnica efectuadas por FINCA (véase el Anexo B); entrevistas con miembros del personal de FINCA, el CAM y la AID; y la realización de una encuesta socioeconómica de una muestra estadísticamente válida de beneficiarios del proyecto. Tal como lo solicitara la Misión, esta etapa de la evaluación estuvo a cargo del jefe del equipo de evaluación, con la colaboración de una empresa local.

La segunda etapa de la evaluación consistió de un análisis de los tres componentes del proyecto, el impacto del proyecto, el papel de FINCA, el avance logrado en el desarrollo de la institución local, y las posibilidades de alcanzar la autosuficiencia. El programa de trabajo se incluye en el Anexo C.

Durante el curso de la evaluación, el equipo se reunió varias veces con miembros del personal de la Misión, el CAM y FINCA. Estas reuniones ayudaron a corroborar y probar los hallazgos y las conclusiones. El primer borrador del informe de evaluación se entregó a la AID para que ésta hiciera sus comentarios. Los hallazgos y las conclusiones también fueron discutidos con el equipo de FINCA en El Salvador y con miembros del personal directivo de la Misión. Los comentarios de la AID y FINCA fueron incorporados al borrador final del informe que se presentó a la AID antes de la salida del equipo de El Salvador.

En una etapa inicial de la evaluación, el comité de evaluación de la Misión y representantes de Chemonics convinieron en efectuar dos modificaciones básicas a los términos de referencia originales. Con base en la investigación preliminar del proyecto, Chemonics recomendó cambiar el tamaño de la muestra utilizada en la encuesta para hacer hincapié en la calidad de la misma.

Otro cambio tenía que ver con el análisis comparativo entre el proyecto de CAM/FINCA y otras actividades locales realizadas en el área de bancos comunitarios y apoyadas por la AID. Los términos de referencia originales estipularon la realización de una comparación tabular de datos sumamente específicos. El equipo de Chemonics realizó un diagnóstico rápido del asunto y llegó a la conclusión de que la diferencia en términos de tamaño e intensidad entre el proyecto de CAM/FINCA y los otros proyectos mucho más pequeños hacía que no fueran comparables. Además, el equipo de evaluación se vio imposibilitado para dedicar recursos equivalentes a los proyectos más pequeños a fin de permitir una comparación tabular, sin perjudicar el logro de la meta principal de la evaluación. Además, el equipo de evaluación recomendó que se efectuaran visitas a pequeños proyectos a fin de comprender su funcionamiento, impacto y potencial para alcanzar la sostenibilidad y así ofrecer a la Misión una opinión razonada sobre los mismos dentro del contexto del proyecto de CAM/FINCA. El comité de evaluación de la Misión aceptó esa propuesta.

La Misión, y el personal del CAM y FINCA dieron todo su apoyo al equipo de evaluación. La información que se hizo disponible a través de estas tres fuentes fue abundante y sumamente útil. El único limitante de importancia que afectó la amplitud y profundidad del análisis fue la falta de uniformidad en el rendimiento de los diferentes sistemas de información del CAM. El equipo de evaluación experimentó muchas dificultades en sus esfuerzos por conciliar las cifras emanadas del sistema contable, informes estadísticos, informes sobre las operaciones de campo, informes trimestrales presentados por FINCA a la AID, y planes anuales.

El equipo discutió los hallazgos iniciales con el personal del CAM, FINCA y la AID durante el curso de la evaluación. Concluido el análisis y después de presentar el primer borrador del informe de evaluación a la Misión, el equipo discutió las conclusiones y recomendaciones con la AID y con miembros de la junta directiva del CAM. Se tomaron en consideración todos los argumentos válidos formulados por estas personas en la revisión del borrador del informe antes de concluirse la evaluación.

El equipo de evaluación desea agradecer la cooperación y apoyo recibidos de la AID, el CAM, FINCA/PSO y demás organizaciones y personas relacionadas con este proyecto.

El equipo de evaluación asume toda la responsabilidad del contenido del presente informe.

SECCION III

HALLAZGOS Y CONCLUSIONES DE LA EVALUACION

SECCION III
HALLAZGOS Y CONCLUSIONES DE LA EVALUACION

A. Programa de Bancos Comunitarios: División A del CAM

A1. Conceptos Originales

La población que se había escogido para el Proyecto de Desarrollo de la Microempresa se describió originalmente como una empresa urbana o rural, con entre uno y 10 empleados, y activos por un monto de hasta C.150,000. Los prestatarios elegibles serían individuos o grupos formales o informales, de los cuales por lo menos el 50 por ciento serían mujeres. Las actividades de crédito se ejecutarían en la forma de préstamos a corto plazo para capital de trabajo por montos de entre US\$50 y US\$300, y préstamos para inversión a mediano plazo por montos de entre US\$500 y US\$3,000. No se permitiría el financiamiento de actividades agrícolas bajo el proyecto.

Los requisitos relacionados con el ahorro obligatorio constituyeron un aspecto importante. Los prestatarios que recibían préstamos a corto plazo estarían obligados a ahorrar un mínimo del 20 por ciento del capital prestado, mientras que a los prestatarios con préstamos a mediano plazo se les exigiría ahorrar como mínimo un 10 por ciento. Los prestatarios a corto plazo podían optar entre mantener sus ahorros con el grupo o depositarlos con el CAM, mientras que los prestatarios individuales a mediano plazo debían mantenerlos en depósito con el CAM.

Un requisito adicional que sería aplicable a préstamos futuros era que se tenía que amortizar totalmente el préstamo anterior. Los grupos podrían "cubrir" a un miembro moroso con los ahorros de los demás miembros.

Los préstamos para capital de trabajo debían ser otorgados a grupos, a los cuales se estimularía para que desarrollaran sus propias políticas crediticias internas, siempre y cuando no presentaran conflictos con las del CAM. Estos grupos debían ser democráticos, con dirigentes electos y comités internos. Estos comités seleccionarían y evaluarían a los prestatarios, prepararían solicitudes de préstamo, efectuarían desembolsos y cobrarían los subpréstamos efectuados a los miembros, manejarían los ahorros del grupo y mantendrían registros financieros.

Se debía asignar a estos grupos un promotor, quien se aseguraría de que el grupo fuera viable y competente, que tuviera un buen historial de pago, y que tuviera suficientes ahorros para ser elegible para recibir un préstamo por un monto mayor. El promotor también proporcionaría capacitación y asistencia técnica.

Los procedimientos aplicables a los préstamos para inversión debían seguir la metodología más tradicional de las instituciones financieras formales, con la excepción del colateral. La propuesta de FINCA estipuló que, idealmente, muchos de los candidatos para recibir préstamos para inversión serían "graduados" del programa de préstamos a corto plazo. Las solicitudes de préstamo serían recibidas por oficiales de crédito, quienes evaluarían la factibilidad técnica, los mercados existentes, y la viabilidad financiera de las actividades actuales y propuestas antes de presentar la solicitud al comité de crédito del CAM. Los desembolsos de los préstamos y los pagos efectuados serían manejados a través de sucursales de bancos comerciales.

La capacitación en administración de crédito debía ser un servicio básico del CAM tanto para los grupos como para los prestatarios individuales. Tal capacitación debía ofrecerse gratuitamente, y los costos de la misma debían incluirse en la estructura general de costos del CAM. El CAM no proporcionaría asistencia técnica en procesos productivos y o de comercialización, pero los promotores y oficiales de crédito podrían ayudar a los prestatarios en la "intermediación" de tales servicios a través de organismos gubernamentales y privados. Todos los grupos y prestatarios individuales debían ser expuestos a cierto nivel de capacitación en administración de crédito.

A2. Cambios Posteriores

Para el segundo año, la cartera del programa estaba creciendo a una tasa mensual tal que condujo al CAM a proyectar aumentos para el tercer año muy por encima de las metas originales, estipuladas en el Documento del Proyecto, de 1,000 bancos comunitarios y 35,000 participantes. Este aumento propuesto en las actividades, conjuntamente con las constantes dificultades en el área de administración y elaboración de informes, motivó a la USAID a ordenar una congelación respecto a la contratación de personal adicional de campo, con lo cual efectivamente se limitó la expansión. En marzo de 1993, la junta directiva de FINCA/I suspendió todos los préstamos nuevos hasta que el CAM hubiera instituido controles administrativos y financieros internos orientados a mejorar la precisión de los informes elaborados. Estas congelaciones cambiaron las tasas de ejecución propuestas en el plan de acción correspondiente al tercer año.

Después de la introducción inicial del modelo de bancos comunitarios (siguiendo los conceptos importados de países vecinos), se introdujeron varios cambios. El tamaño típico de los grupos es de 15 miembros en lugar de 50, aunque algunos bancos han logrado crecer al punto de tener más de 50 miembros. No todos los miembros de un grupo pasaron a ciclos de crédito posteriores como se había previsto, y se produjo una disminución persistente en el nivel de miembros, situación que condujo a FINCA a autorizar la afiliación de miembros nuevos a grupos existentes a fin de mantener la existencia de grupos de un tamaño considerable, especialmente después de tres o cuatro ciclos. Esta decisión hizo que fuera poco práctico cerrar los bancos después de los nueve ciclos de crédito.

El modelo propuesto y los manuales iniciales no incluyeron mecanismos operativos y financieros para ejecutar el concepto de los bancos comunitarios, y por lo tanto éstos fueron diseñados por el personal de campo desde el inicio, en gran medida sin ayuda externa. FINCA introdujo formatos para el monitoreo y para la evaluación del impacto que son administrados a los grupos al final de cada ciclo de crédito.

A3. Extensión

De acuerdo a las estimaciones contenidas en el Documento del Proyecto, 77,000 microempresarios en 1987 habrían calificado de acuerdo con los criterios del proyecto. Para el final del segundo año, los 544 bancos comunitarios del CAM tenían 13,699 prestatarios afiliados, y a pesar de la doble congelación, el número de bancos alcanzó 922, con un total de 27,117 miembros en julio de 1993. La afiliación, los créditos y los ahorros se encuentran distribuidos de una manera bastante uniforme por todo el país, tal como queda ilustrado en el Cuadro III-1 en la página siguiente.

Tal como se indica en el Tercer Plan Anual, debía haber por lo menos una oficina de campo en cada departamento. Este requisito se modificó posteriormente a cuatro oficinas regionales más cuatro oficinas complementarias para los promotores ubicadas a una distancia considerable de las oficinas regionales principales.

La razón personal/número de bancos comunitarios constituye el factor crítico para la expansión del programa. Es el consenso general del personal de campo del CAM (y de otras ONG que tienen programas similares) que un tope de diez bancos representa el límite práctico de la promoción y supervisión eficaz, para evitar correr el riesgo de incurrir serios problemas de amortización. El programa bancario del CAM refleja niveles bajos de morosidad y pagos atrasados (calculados a partir de información proporcionada por las oficinas regionales para julio en el 0.4 y el 3.3 por ciento, respectivamente). La metodología de los bancos comunitarios está basada en visitas semanales realizadas por promotores a grupos que son lo suficientemente pequeños (actualmente un promedio de 8.8 bancos por promotor, 29 miembros por banco, y casi 260 miembros por promotor) para permitir que el promotor tenga conocimientos personales acerca de los prestatarios. Sin embargo, es precisamente esta fórmula del éxito la que genera duda respecto a la autosostenibilidad financiera del modelo.

Cuadro III-1
Cobertura del Programa de Bancos Comunitarios

	Región de Occidente	Región Central	Región de Oriente Cercano	Región de Oriente	Totales
No. de Bancos Comunitarios	250	196	216	260	922
(% del Total)	27	21	24	28	
No. de Miembros	7,529	5,407	5,693	8,488	27,117
(% del Total)	28	20	21	31	
Préstamos (US\$000)	529.5	411.0	363.5	564.8	1,868.8
(% del Total)	29	22	19	29	
Ahorros (US\$000)	202.9	183.5	143.0	171.6	701.0
(% del Total)	29	26	20	24	
Préstamo Promedio US\$	70	76	64	67	69
Ahorro Promedio US\$	27	34	25	20	26
(% del Préstamo)	40	44	45	29	
Morosidad	0.5	0	0.2	0.5	0.4
Pagos Atrasados	4.1	3.9	3.3	2.3	3.3

Fuente: Oficinas Regionales del CAM, Evaluación del Logro de Metas Regionales, julio de 1993.

En el Tercer Plan Anual, el CAM se propuso ampliar la cobertura, aumentando por un factor de dos tercios el número de bancos atendidos por cada miembro del personal. La justificación que se utilizó fue que, a medida que los bancos cumplían con uno o dos ciclos de crédito y adquirían suficientes conocimientos gerenciales, ya no necesitarían recibir visitas semanales del promotor. Debido a la congelación de las actividades de crédito, esta práctica no entró en vigencia, y la experiencia indica que los ciclos críticos parecen ser el tercero y el cuarto, que es cuando se presenta la mayoría de los casos de abandono del programa. El Cuarto Plan Actual repite esta estrategia, dando un mayor énfasis al apoyo no remunerado proporcionado desde adentro de los bancos en la forma de promotores aprendices y substitutos, mientras que el personal de campo recibirían estímulos en la forma de niveles salariales más altos y bonificaciones de acuerdo al desempeño. Aunque existen casos de

promotores que pueden manejar eficazmente hasta 16 bancos, se trata de excepciones a la regla, y el criterio general del personal de campo es que con esta política propuesta se correría el riesgo de incurrir niveles más altos de atraso y morosidad.

FINCA necesita ser más creativa en este sentido y mejorar su metodología en lugar de centrarse en un aumento en la compensación financiera. La adopción de enfoques más sistemáticos y más impulsados por el mercado con relación al proceso de expansión mejoraría la eficiencia general de esta división, lo mismo que la disponibilidad de capacitación adicional para los beneficiarios más adelantados. Con préstamos más grandes y condiciones más flexibles, los beneficiarios continuarían ampliando sus negocios y pagarían más intereses al CAM, lo cual ayudaría a financiar la operación de los bancos comunitarios.

A4. Desempeño Operativo y Financiero

La operación del programa de bancos comunitarios está funcionando adecuadamente. Una comparación directa de los logros registrados sobre el curso de los dos últimos años muestra el grado en que se ha ampliado el programa, al punto que algunas veces se ha sobrepasado la capacidad del CAM para vigilar y controlar los cambios. Debido a la naturaleza volátil de los créditos a corto plazo sin garantía, deben tomarse precauciones para garantizar la puesta en vigencia de controles que sean adecuados pero no excesivos. Debería mantenerse la envidiable tasa de amortización que se ha logrado, pero deberían establecerse reservas (tal como se había hecho hasta junio para cubrir las pérdidas inevitables). El Cuadro III-2, a continuación, presenta datos tomados de los Planes Anuales e Informes Mensuales Consolidados del CAM. Los datos son un indicio de la magnitud del cambio, aun cuando existen discrepancias entre estos datos y los datos regionales citados anteriormente.

Cuadro III-2
Magnitud de los Cambios Operativos

	Agosto de 1991	Agosto de 1992	Julio de 1993
Saldo de la Cartera	\$64,500	\$702,639	\$1,800,841
No. de Bancos Comunitarios	63	544	923
No. de Afiliados a los Bancos	1,260	13,699	26,235
Ahorros Acumulados		\$196,752	691,269
Tasas de Amortización		99 + %	99 + %

(Tasa de cambio = C.8.70/US\$1)

Los procedimientos operativos de rutina parecen estar funcionando bien, y se produce una cantidad enorme de informes todas las semanas. Un ejemplo sería la entrada manual de

datos, sobre una base semanal, relacionados con los desembolsos y los pagos de capital, intereses, ahorros (obligatorios y voluntarios), y cualquier movimiento adicional en las cuentas de todos los miembros. Estos luego son sumados por banco comunitario, promotor, supervisor y oficina regional y remitidos a la oficina central del CAM. Se sigue un proceso similar en el caso de los indicadores del desempeño semanal para cada promotor, supervisor y oficina. Uno de los beneficios creados como consecuencia de tanto papeleo es que todo el personal que labora en el programa de crédito tiene conocimientos amplios y una intervención personal en cada banco. Sin embargo, existe la necesidad de un análisis más a fondo, realizado por un analista externo de sistemas, de los sistemas de generación de documentación y de elaboración de informes con miras a minimizar la duplicación, especialmente por parte de los promotores. (Se encontraron varios ejemplos de duplicación en una inspección breve de las oficinas regionales visitadas.)

Aunque se ha estandarizado el papel del promotor, existen promotores de los tipos A, B y C. La diferencia radica en el número de grupos que el promotor puede formar y manejar eficazmente. Aunque no se han definido límites específicos, el tipo C corresponde a menos de seis grupos, el tipo B corresponde a entre seis y once grupos y el tipo A corresponde a ocho o más grupos; en tres regiones, estas categorías están vinculadas a los antecedentes académicos del promotor.

En la Región Central, se observó una clara preferencia por reclutar a promotores con un mayor nivel educativo y con experiencia en el trabajo social. Estos comenzarían en el nivel "B" o incluso en el nivel "A". En la Región de Oriente, se da preferencia a mujeres altamente motivadas y acostumbradas a vivir en un ámbito comunitario o rural, y éstas siempre comienzan como promotoras del tipo "C", independientemente del nivel educativo alcanzado. Ambas oficinas regionales han tenido bastante éxito en el manejo de sus carteras. Esta flexibilidad es buena y debe mantenerse. Al mismo tiempo, no se puede permitir que descansen sobre sus laureles—es necesario que se refuerce la capacitación en técnicas promocionales y gerenciales, ya que es en este nivel que debe tener su origen la verdadera sostenibilidad financiera institucional.

La clara diferenciación entre niveles de promotor es el número de bancos atendidos y no el nivel de educación logrado o la experiencia previa. En julio, el número promedio de bancos atendidos por el promotor A era de 10.7, mientras que para el promotor B era de 9.0 y para el promotor C era de 6.4. En vista de que solamente el 29 por ciento de los promotores eran del tipo A, el 46 por ciento eran del tipo B y el 25 por ciento restante eran del tipo C, el supuesto general utilizado en las proyecciones financieras correspondientes a 1993-94, que consistía en aumentar progresivamente el número promedio de bancos atendidos de 8.9 a 11.7 en espacio de un año, es controvertible.

Otro aspecto operativo en que se hace hincapié es la capacitación continua de los miembros del banco por los promotores, utilizando la variedad de manuales que ya han sido preparados por el CAM. Existen por lo menos cuatro manuales que tratan directamente con la capacitación de miembros, y otros cinco relacionados con lineamientos, procesos y

procedimientos operativos. Con la incorporación reciente a la oficina regional de un especialista en capacitación, se aliviará una parte de la carga de preparar y presentar actividades de capacitación que le corresponde al sobrecargado promotor. Debería contratarse un especialista externo en capacitación no formal para evaluar estos materiales de capacitación.

Un aspecto operativo negativo que es obvio a partir de las visitas a las regiones es el aislamiento entre un programa de crédito y el otro. El personal del programa de crédito a la microempresa tiene poco contacto con el personal del programa de bancos comunitarios, aun cuando estos mismos oficiales de crédito del programa para la microempresa deberían estar preparándose para recibir a los "graduados" de los bancos comunitarios. La oficina regional proporciona cierto apoyo logístico a los oficiales de crédito, pero este apoyo constituye el único punto de contacto. Incluso el director de la oficina regional típicamente parece no tener conocimientos, ni siquiera interés, en las prioridades, procedimientos o avance logrado por el programa de crédito a la microempresa.

Esta situación demuestra que el modelo programático doble del CAM aún se encuentra en un estado incipiente, en el sentido de que cada programa está buscando establecerse y justificarse. Aunque es del todo comprensible para los programas que se encuentran en una etapa de crecimiento, necesitan formularse a la mayor brevedad posible lineamientos más claros, antes de que el volumen mismo de cada programa vuelva aún más difícil el ajuste mutuo. El programa de bancos comunitarios debería comenzar con una aclaración de la confusión que actualmente existe a nivel de campo con respecto a la permanencia de los bancos individuales y de sus miembros. Esto tendrá un impacto profundo sobre las necesidades y operaciones de los bancos. El hecho de contar con una estructura bancaria permanente, aun cuando sea informal, requiere la presencia de personal permanente en ese nivel, y los voluntarios no proporcionarán la estabilidad necesaria. La permanencia implica más que la capacitación técnica del personal y niveles de costos más elevados. Si se tomara la decisión de permitir que las personas continuaran en sus bancos después de atravesar las nueve etapas (que se vuelve del todo posible si los bancos permanecen en operación indefinidamente), entonces las actividades de abordaje y su correspondiente impacto se limitarán a una población meta más reducida, ya que las actividades de crédito continuarán en beneficio de los mismos beneficiarios. Se trata de un interrogante crucial de políticas que debe abordarse inmediatamente. Si se deja sin resolver, dentro del marco cronológico de un ciclo de crédito adicional (al llegar al noveno ciclo), el personal de campo se verá obligado a tomar esta decisión por sí mismo.

Los bancos deberían permanecer abiertos mientras los prestatarios pasan de un ciclo de crédito al siguiente y prestatarios nuevos entran al primer ciclo. Los beneficiarios que finalicen su noveno ciclo con un buen historial y que deseen continuar solicitando crédito dentro de los límites fijados deberían seguir haciéndolo. Los beneficiarios que deseen continuar ampliando sus negocios deberían pasar a la División B. Los bancos que tengan menos de un número mínimo de miembros (el cual se determinaría con base en consideraciones de costos) deberían cerrarse.

Un análisis más minucioso de la cartera proporciona cierta información sobre el comportamiento de los préstamos y los ahorros. Si bien estas conclusiones no son más que tentativas y necesitan investigarse más de cerca y compararse con otras series cronológicas, podrían producir generalizaciones que ayudarían a que se tomaran decisiones sobre políticas y procedimientos. Los datos presentados en los Cuadros III-3 al III-5, a continuación, incluyen datos correspondientes al programa de bancos comunitarios a junio de 1993, los cuales fueron reportados en las estadísticas detalladas correspondientes a ese mes y presentadas a la USAID.

Cuadro III-3
Cartera de los Bancos Comunitarios, Todas las Fuentes (Junio de 1993)

No. del Ciclo	No. de Bancos Comunitarios	No. de Miembros de los Bancos Comunitarios	Préstamos Pendientes (US\$000)	Ahorros Acumulados (US\$000)	Morosidad Acumulada (US\$000)
1	140	3,494	162.5	26.4	8.5
2	248	6,708	371.9	118.4	6.2
3	223	6,568	423.7	159.4	2.3
4	94	2,828	209.3	84.2	2.7
5	130	4,074	357.4	169.4	3.1
6	59	1,719	177.0	91.8	0
7	3	53	9.2	5.8	0
Totales	897	25,444	1,711.0	655.1	22.9

Fuente: CAM, Informes Mensuales presentados a la USAID/El Salvador, junio de 1993.

Varias tendencias implican que el cuarto ciclo es críticamente importante para la continuación de la afiliación en los bancos comunitarios. Esto se observó en una evaluación realizada por el CAM en abril de 1993 de las características de los bancos comunitarios de mayor antigüedad. La afiliación media alcanzó un pico en el quinto ciclo y luego bajó progresivamente. El monto promedio de los préstamos aumentó en aproximadamente US\$10 para cada ciclo hasta el cuarto, después del cual comenzó a aumentar en incrementos mayores: US\$14, US\$15 y US\$70. Después del primer ciclo, el ahorro promedio como porcentaje de los préstamos aumentó moderadamente, del 32 por ciento al 40 por ciento, pero después del cuarto ciclo aceleró en un 7 por ciento, un 6 por ciento, y un 11 por ciento, alcanzando un 63 por ciento en el séptimo ciclo. Obviamente, los miembros de mayor

antigüedad valoran al banco comunitario como mecanismo de ahorro—el 41 por ciento de todos los ahorros corresponden a los tres últimos ciclos, aun cuando estos mismos miembros tenían solamente un 32 por ciento del total de los préstamos.

Cuadro III-4
Cartera de los Bancos Comunitarios, Todas las Fuentes (Junio de 1993)
Como Porcentaje de los Totales

No. del Ciclo	No. de Bancos Comunitarios	No. de Miembros de los Bancos Comunitarios	Préstamos Pendientes (US\$000)	Ahorros Acumulados (US\$000)	Morosidad Acumulada (US\$000)
1	16	14	9	4	37
2	28	26	22	18	27
3	25	26	25	24	10
4	10	11	12	13	12
5	14	16	21	26	14
6	7	7	10	14	0
7	0	0	1	1	0
Totales	100	100	100	100	100

Fuente: CAM, Informes Mensuales presentados a la USAID/El Salvador, junio de 1993.

La lección parece ser que el cuarto ciclo constituye el momento decisivo en que se toma la decisión de continuar o abandonar el programa. En vista de que el CAM no recibe datos sobre cambios en las afiliaciones individuales a nivel de banco comunitario, no es posible formular conclusiones más definitivas.

Valdría la pena que el CAM instituyera un sistema de monitoreo de estos datos, por lo menos sobre la base del análisis periódico de muestras. Las respuestas de estas preguntas serían de utilidad para determinar las razones verdaderas por las cuales los miembros actúan de una manera particular, en lugar de basar las decisiones de política en supuestos no comprobados. Además, podrían definirse mejor el papel y la aceptación de actividades de capacitación específicas y otros asuntos de procedimiento.

El logro de la sostenibilidad financiera en el programa de bancos comunitarios tal como está estructurado actualmente dependerá de tres factores: (1) mejorar al mayor grado

posible la productividad operativa, (2) mantener la excelente tasa de amortización, y (3) contar con un excedente financiero de otras fuentes para cubrir el déficit casi seguro que generará este programa. Son posibles acciones adicionales, tales como aumentar la tasa de interés aplicada (la tasa de interés cobrada sobre muchos préstamos otorgados a partir de cuentas internas actualmente es de aproximadamente el 5 por ciento mensual) o recuperar los fondos del CAM entregados a los bancos más frecuentemente que la práctica actual de esperar hasta después de finalizado el período de cuatro meses (sin embargo, esto podría aumentar los costos de manejo del CAM).

Cuadro III-5
Cartera de los Bancos Comunitarios, Todas las Fuentes (Junio de 1993)
Promedios

No. del Ciclo	No. Promedio de Miembros en Cada Banco Comunitario	Préstamo Promedio por Miembro	Ahorros como Porcentaje del Saldo de los Préstamos
1	16	14	9
2	Actualmente 28	26	22
3	Calculado 25	26	25
4	10	11	12
5	14	16	21
6	7	7	10
7	0	0	1
Totales	100	100	100

Fuente: CAM, Informes Mensuales presentados a la USAID/El Salvador, junio de 1993.

A5. Conclusiones Principales

- En conjunto, el programa de bancos comunitarios está funcionando muy bien. Los conceptos originales fueron ajustados después de concluidos los dos primeros años, y se requiere efectuar ajustes adicionales orientadas a mejorar el marco institucional e incrementar las perspectivas de alcanzar la autosuficiencia financiera.

- Existe confusión acerca de la permanencia de los bancos comunitarios individuales y sus miembros individuales. Contar con una estructura bancaria permanente, aun cuando sea informal, requiere de personal permanente a nivel de campo (los voluntarios no pueden proporcionar la estabilidad necesaria). La permanencia también implica más que sólo capacitación técnica y costos operativos más elevados.
- El programa de bancos comunitarios funciona aisladamente del programa de crédito a la microempresa, a pesar de que los oficiales de crédito de éste deberían estar preparándose para recibir a los "graduados" del programa de bancos comunitarios. Aquellos prestatarios que deseen continuar obteniendo acceso a fondos de crédito deberían poder pasar del programa de bancos comunitarios al programa de crédito a la microempresa. Por consiguiente, se requiere de una colaboración más estrecha.
- Lograr la sostenibilidad financiera del programa de bancos comunitarios requerirá de ajustes tanto a la metodología como a las prácticas crediticias.

B. Programa de Crédito a la Microempresa: CAM - División B

B1. Conceptos Originales

Los documentos originales del proyecto no distinguieron claramente entre el programa de bancos comunitarios y el de financiamiento de la microempresa. En efecto, los Anexos B y D del Documento del Proyecto describieron los bancos comunitarios en mucho detalle. No se proporcionó información alguna con relación al financiamiento de la microempresa. El presupuesto para servicios financieros presentado en el Documento del Proyecto tampoco distinguió entre los bancos comunitarios y el financiamiento de la microempresa.

B2. Cambios Posteriores

La estrategia del Primer Plan Anual (1990-91) hizo la primera distinción clara entre ambos programas. Dicha estrategia se especificó que los créditos se canalizarían a dos diferentes tipos de clientes: (1) préstamos de autoempleo a mujeres pobres que fueran miembros de bancos comunitarios y grupos informales similares, y (2) prestatarios individuales. También eran diferentes las metas de cada programa. Mientras que el programa de bancos comunitarios debía proporcionar financiamiento a 240 grupos (con un total de 7,200 miembros) por un monto de US\$480,000, el programa de crédito a la microempresa proporcionaría financiamiento a 240 prestatarios individuales por un monto de US\$180,000.

El Plan Anual asignó características específicas a fin de distinguir el programa de crédito a la microempresa del programa de bancos comunitarios (en contraste con la propuesta inicial):

- En el programa de crédito a la microempresa, se utilizaron grupos solidarios como mecanismos de garantía.
- El monto promedio de los préstamos otorgados a prestatarios individuales osciló entre US\$500 y US\$3,000.
- Los préstamos se otorgaron para capital de trabajo.
- Se eliminó el concepto de "graduarse" de los préstamos para capital de trabajo a préstamos para inversión por montos mayores.
- La capacitación especializada se focalizó en prestatarios individuales y se dividió entre orientación pre-crédito y post-crédito.
- Un recargo moderado sobre la tasa de interés aplicado a los préstamos cubriría los costos de capacitación.
- Todos los prestatarios participarían en un taller con una duración de un día que se celebraría una vez al año (con los gastos pagados por el proyecto) para revisar sus éxitos y sus debilidades, formular recomendaciones y hacer evaluaciones de impacto.

El primer Manual del Crédito a la Microempresa fue aprobado por la AID el 11 de junio de 1991. El personal de la División A originalmente elaboró este manual con base en las experiencias anteriores, con muy poca asistencia externa. El manual incluyó criterios de elegibilidad; tasas de interés; términos y condiciones de los créditos; usos elegibles; requisitos de ahorro para préstamos individuales y préstamos a grupos; metas para el primer año; criterios de promoción, selección, organización y capacitación para grupos solidarios; características del personal técnico y sus correspondientes descripciones de puestos; formularios para la amortización de los créditos; planificación de los trabajos de campo y elaboración de los informes correspondientes; solicitud de crédito; aprobación de los créditos; registro y desembolso; contrato de préstamo; formalización de los grupos solidarios y reglamentos internos; control de pagos; visitas de seguimiento y control; y formularios para la recuperación de pagos atrasados.

El manual proporcionó una explicación de lo que debía contener un programa de crédito a la microempresa, estableció la metodología de dicho programa, y aclaró el proceso de otorgar créditos a la microempresa, con lo que conceptualmente se separaron ambos programas.

En octubre de 1991, la AID aprobó una solicitud de FINCA/CAM de bajar el nivel de créditos para inversión de US\$500 a US\$250. Este cambio produjo un efecto que en el monto promedio de los préstamos otorgados, disminuyéndolo de una manera significativa. Este cambio afectó tanto el programa de bancos comunitarios como el programa de crédito a

la microempresa, disminuyendo la posibilidad de que la División B, Crédito a la Microempresa, lograra la autosuficiencia, aumentando los costos por préstamo otorgado y disminuyendo los ingresos provenientes de la cartera general de préstamos. En retrospecto, hizo más mal que bien.

En julio de 1992, la USAID aprobó un manual revisado de procedimientos de crédito para los préstamos a la microempresa. En este caso, los cambios más notables fueron los siguientes:

Grupos Solidarios

- Se redujo el límite crediticio inferior para los grupos solidarios de US\$250 a US\$125.
- La metodología incluyó criterios de aprobación para los grupos solidarios basados en el historial de pago, las necesidades de capital y la capacidad de pago para los préstamos mayores de US\$725.
- Las tasas de interés aplicables a los préstamos menores de US\$500 fueron del 3 por ciento sobre el monto inicial, mientras que para los préstamos mayores de esta cantidad eran del 3 por ciento sobre el saldo insoluto.
- Se definieron mejor las garantías.
- Los préstamos para capital de trabajo y los para inversión tenían diferentes condiciones de pago: hasta 8 y 24 meses, respectivamente; los préstamos para inversión tenían un período de gracia de tres meses durante el cual solamente se pagaban intereses.
- Los requisitos de ahorros obligatorios se redujeron al 12 por ciento del monto del préstamo; se introdujo el ahorro voluntario y se establecieron procedimientos; el grupo solidario abría una cuenta en el CAM; los oficiales de crédito administraban las cuentas para impedir los retiros anticipados.
- Los grupos podían recibir préstamos nuevos y por montos mayores solamente después de amortizar totalmente el préstamo anterior, incluyendo el reintegro de los ahorros utilizados para cubrir los pagos de prestatarios con pagos atrasados o créditos morosos, en su caso.
- Se introdujeron los conceptos de prestatarios activos y saldos insolutos de los préstamos, y se empezó a calcular los pagos morosos con base en ellos.

Prestatarios Individuales

- Se fijó el límite crediticio inferior para los préstamos individuales en US\$625.
- Se declararon elegibles los préstamos para capital de trabajo y los para inversión.
- Las tasas de interés para los préstamos menores de US\$500 se fijaron en 3 por ciento sobre el monto inicial, mientras que para los préstamos mayores de este límite se fijó en el 3 por ciento sobre el saldo insoluto.
- Los prestatarios individuales debían que presentar un avalista con respecto al cual también se hacía un análisis de su capacidad de pago.
- Los préstamos para capital de trabajo y los préstamos para inversión tenían diferentes condiciones de pago: hasta 8 y 24 meses respectivamente; los préstamos para inversión tenían un período de gracia de 3 meses durante el cual solamente se pagaban intereses.
- El requisito de ahorros obligatorios se fijó en el 10 por ciento del monto del préstamo; se introdujo el ahorro voluntario, debiendo cada prestatario abrir una cuenta de ahorro individual en un banco comercial o en el CAM; los oficiales de crédito administraban las cuentas de ahorro para impedir los retiros anticipados.
- Se introdujeron los conceptos de prestatarios activos y saldos insolutos de los préstamos y se empezó a calcular los pagos atrasados y morosos con base en éstos.

Estos cambios sucesivos fueron introducidos exitosamente a la metodología de la División B por medio de un proceso de ensayo y error, y claramente constituyeron una mejora con relación a los cambios anteriores. FINCA podría haber acortado este proceso proporcionando asistencia técnica más adecuada y más oportuna. Los manuales que actualmente se encuentran en vigencia son semejantes a los que rigen las actividades de crédito a la microempresa en otros organismos en El Salvador y otros países de Latinoamérica, con la excepción de los cálculos de las tasas de interés. Todos los demás cambios fueron necesarios y estuvieron justificados.

Los diferentes métodos para calcular las tasas de interés fueron eliminados en enero de 1993, al comenzarse a calcular todas las tasas de interés aplicables a los préstamos a la microempresa sobre los saldos insolutos de los préstamos. Este cambio se efectuó por motivos ajenos al proyecto mismo, sin mucha consideración de los costos y necesidades de ingresos del programa. En realidad, el equipo no descubrió ninguna evidencia que indicara que se hubiera efectuado un análisis para justificar tal cambio, ni evidencia de la distribución

y uso de los ingresos por concepto de intereses con base en las disposiciones del Documento del Proyecto y el Acuerdo Cooperativo—costos de capital, inflación, costos operativos, costos administrativos generales, reserva para préstamos incobrables y otras reservas según la necesidad.

Además del Manual de Crédito, la División B también ha desarrollado un Manual de Procedimientos, un Manual de Promoción, y un Manual de Capacitación.

El Manual de Procedimientos contiene formularios y procedimientos detallados para los créditos a la microempresa. En la mayoría de los casos, estos procedimientos son respetados en el campo y todos los formularios son llenados manualmente en la forma establecida. Sin embargo, unos pocos formularios fueron modificados y los cambios no fueron incorporados al manual. A veces, el mismo formulario es utilizado de un modo diferente por diferentes oficiales de crédito en la misma región. Esta "flexibilidad" pondrá en peligro la introducción de computadoras en el programa de crédito a la microempresa. En unos pocos casos, el manual estipula la verificación mensual de pagos a los préstamos sobre una base individual. En otros casos, los oficiales de crédito llenan manualmente los cupones de pago de todos y cada uno de los prestatarios. Estos procedimientos están quitando tiempo que podría utilizarse para aumentar la base de clientes y proporcionar capacitación. El manual no contemplaba que los oficiales de crédito recibieran pagos en efectivo, mas aún así estas prácticas existen sin controles adecuados y con un gran riesgo potencial para el CAM.

El Manual de Procedimientos debería agilizarse a fin de evitar la repetición, la duplicación y el traslape innecesario de acciones y costos. Algunos de estos cambios deberían de producirse con la instalación del sistema computarizado de información gerencial. Los cambios deberían ser probados y comprobados sobre el terreno.

El Manual de Promoción duplica gran parte del contenido de los Manuales de Crédito y de Procedimientos descritos anteriormente. En algunos casos, amplía el material presentado en los dos manuales y en otros casos lo contradice. Por ejemplo, el Manual de Promoción estipula que el programa está dirigido a microempresas con varios años de experiencia comercial y que proporciona financiamiento para capital de trabajo (de 2 a 6 meses) e inversiones (de 1 a 3 años). En otra sección, el Manual señala que el plazo máximo para los préstamos otorgados para capital de trabajo será de 12 meses.

Debería revisarse el Manual de Promoción para hacer que sea compatible con los otros manuales y así evitar la duplicación. También debería basarse en una comprensión a fondo del mercado. Debería incluir procedimientos y criterios para aumentar gradualmente los servicios desde un punto central hacia afuera. Antes de ingresar a un mercado nuevo, es necesario que se sature el mercado actual. Los oficiales de crédito deberían aprender a decir "no" a los microempresarios que residen o tienen su negocio fuera del área de crédito.

Los esfuerzos promocionales deberían basarse en las fuerzas del mercado. Por cuanto FINCA no ha realizado un estudio de mercado en El Salvador, estos esfuerzos actualmente

no son focalizados. Por ejemplo, las metas del proyecto están divididas equitativamente entre las cuatro regiones, sin consideración de las características peculiares de sus mercados. Como resultado, la expansión ha seguido un enfoque nacional más que una estrategia local más concentrada y más focalizada.

El Manual de Capacitación para oficiales de crédito y microempresas procura uniformar los procedimientos de capacitación para la microempresa. Sin embargo, los oficiales de crédito recibieron muy poca capacitación sobre el contenido de los módulos de capacitación del manual. El manual debería ser aplicado rigurosamente y la capacitación debería proporcionarse a oficiales de crédito y supervisores por igual. La nueva oficial de capacitación que se acaba de contratar para trabajar en la División B debería revisar primero este manual para adaptarlo a los cambios en la metodología, y luego debería elaborar y llevar a cabo un programa de capacitación de tipo general dirigido al personal del CAM.

El Cuarto Plan Anual propone que se eleve el límite crediticio inferior a no menos de US\$230 para el primer préstamo y a no menos de US\$345 para el segundo. Además, el primer préstamo y el segundo préstamo se otorgarían por un máximo de cuatro meses. Los clientes pequeños que no están en condiciones de cumplir con estos lineamientos serían referidos al programa de bancos comunitarios. El plan no especifica si estos nuevos límites serían aplicables únicamente a los préstamos para capital de trabajo o también a los préstamos para inversión. Estos cambios representan una rectificación de los cambios efectuados anteriormente a los límites crediticios inferiores, frente a las consecuencias provocadas por dichos cambios: competencia con el programa de bancos comunitarios, reducción del monto promedio de los préstamos, y aumento en los costos incurridos por préstamo otorgado. Nuevamente, estas modificaciones responden más a las necesidades del programa de bancos comunitarios que a un análisis de mercado bien conceptualizado. Si bien de alguna manera son demasiado rígidos y no se han definido en términos de las necesidades del mercado, estos cambios constituyen un paso acertado únicamente para los préstamos otorgados para proporcionar capital de trabajo, y deberían servir para fortalecer aún más el programa de crédito a la Microempresa.

B3. Abordaje Comunitario

Tal como se discutió anteriormente, el Documento del Proyecto no estipuló una estrategia específica de crecimiento para las actividades de crédito a la microempresa, ni tampoco metas específicas. Fue en el Primer Plan Anual que se delinearon las metas y proyecciones de este programa sobre la vida del proyecto.

Cuadro III-6
Programa de Crédito a la Microempresa
Proyecciones Operativas

Categorías	Primer Plan Anual			Tercer Plan Anual 92/93
	Año 1 90/91	Año 2 91/92	Año 3 92/93	
Bancos	240	640	1,160	1,540
Miembros	7,200	14,400	19,200	43,504
Préstamos (US\$000)	\$480	\$840	\$1,080	\$2,784
Ahorros * (\$000)	\$96	\$168	\$216	\$557
Prestatarios Individuales	240	640	1,160	3,552
Préstamos (\$000)	\$180	\$380	\$710	\$1,491
Ahorros (\$000)	\$36	\$76	\$142	\$298
TOTAL DE PRESTATARIOS	7440	15,040	20,360	47,056
TOTAL DE PRESTAMOS	\$660	\$1,220	\$1,790	\$4,275
TOTAL DE AHORROS	\$132	\$244	\$358	\$855

Fuentes: CAM/FINCA, Primer y Tercer Planes Anuales. Los ahorros se han calculado en un 20 por ciento de los préstamos.

El Cuadro III-6, anterior, incluye proyecciones operativas para los prestatarios individuales bajo el Primer Plan Anual. El Cuadro III-7, a continuación, demuestra que las metas programadas para el año fiscal 1990-1991 del proyecto no se lograron. Este año se dedicó a la elaboración de manuales operativos y al cumplimiento con los reglamentos de la AID con respecto al desembolso de fondos del programa. En el año fiscal 1991-1992 del proyecto, el primer año efectivo de operaciones, se rebasó la meta correspondiente a los prestatarios individuales en casi un 90 por ciento, mientras que la meta para los préstamos se alcanzó en un 80 por ciento y la meta para los ahorros se alcanzó en un 54 por ciento. Los ahorros ascendieron a únicamente el 11 por ciento de los préstamos en el año fiscal 1991-1992 del proyecto, en comparación con el 20 por ciento de los préstamos que se había programado originalmente. Esto puede ser porque los microempresarios cancelaban sus préstamos con sus ahorros o que se salían del programa antes de tiempo. El equipo de evaluación no logró obtener suficientes datos estadísticos relacionados con los ahorros para formular conclusiones más definidas.

37

Las metas se aumentaron en más del doble en el Tercer Plan Anual. Sin embargo, el proyecto no alcanzó sus metas, debido parcialmente a la congelación impuesta por FINCA, el CAM y la Misión de la AID a los planes de expansión. La congelación se impuso con el propósito de fortalecer al CAM antes de emprender éste un programa de expansión adicional. Las tres entidades estaban preocupadas de que el CAM no tuviera suficiente solidez para apoyar un crecimiento tan explosivo. Los préstamos para prestatarios individuales y grupos solidarios quedaron cortos de sus metas en un 55 por ciento, mientras que los préstamos quedaron cortos en un 44 por ciento y los ahorros en un 45 por ciento.

En conjunto, el programa de crédito a la microempresa representa el 6.8 por ciento de todos los prestatarios bajo el proyecto, el 26.7 por ciento de todos los préstamos, y el 13.9 por ciento de todos los ahorros. (Véase el Cuadro III-7, a continuación.)

Cuadro III-7
Programa de Crédito a la Microempresa
Logro de Metas

Categorías	Año 1 90/91	Año 2 91/92	Año 3 92/93	Porcentajes
Bancos	63	544	923	
Miembros	1,260	13,699	26,235	93.2%
Préstamos (US\$000)	\$65	\$703	\$1,801	73.3%
Ahorros * (\$000)	\$0	\$197	\$691	86.1%
Prestatarios Individuales	0	1,207	1,923	6.8%
Préstamos (\$000)	\$0	\$305	\$657	26.7%
Ahorros (\$000)	\$0	\$34	\$112	13.9%
TOTAL DE PRESTATARIOS	1,260	14,906	28,158	100.0%
TOTAL DE PRESTAMOS	\$65	\$1,069	\$2,458	100.0%
TOTAL DE AHORROS	\$0	\$248	\$803	100.0%

Fuentes: CAM, Informes Estadísticos Acumulados para Bancos Comunitarios y Microempresas. Agosto de 1991 y 1992. Ahorros para 1992/1993 hasta abril de 1993. Última cifra disponible en el Informe Estadístico Acumulado del CAM.

Aunque la propuesta y otros materiales relacionados con el proyecto se refieren a la "graduación" de los beneficiarios de los bancos comunitarios como fuente de clientes para el

programa de crédito a la microempresa, el equipo no encontró evidencia alguna de que esto esté sucediendo. Funcionarios de FINCA indicaron que los beneficiarios de los bancos se acostumbran a la dinámica de los bancos y se muestran renuentes a cambiar al otro programa. Por consiguiente, se está considerando actualmente una expansión del techo aplicable a los bancos a fin de permitirles otorgar préstamos por montos mayores. Si se pone en vigencia este tipo de enfoque, es poco probable que el programa de crédito a la microempresa tenga su fuente de clientes en la División de los Bancos Comunitarios. Sin embargo, el equipo considera que el concepto original es válido y de utilidad para propósitos de lograr la autosuficiencia. Si el CAM aprende a identificar a aquellos clientes que tienen una verdadera dinámica empresarial y técnicas productivas o comerciales, debería apoyarlos y ayudarles a ampliar sus negocios a través del programa de crédito a la microempresa. Esta iniciativa requiere de colaboración entre ambos programas, capacitación adecuada para los oficiales de crédito, y liderazgo por parte del director del programa y el director ejecutivo del CAM.

B4. Desempeño Operativo y Financiero

Los procedimientos de desembolso, monitoreo y control parecen adecuados. Los supervisores se reúnen dos veces al mes en las oficinas centrales para consolidar información y hablar con la dirección. Todos los procedimientos se llevan a cabo manualmente a nivel de campo, mientras que una computadora en la oficina central está siendo utilizada por la División B para producir los informes utilizados por el programa de crédito a la microempresa. Este por lo general desconfía de los informes operativos estadísticos producidos por la unidad de monitoreo de préstamos del departamento financiero. A pesar de esta falla, es evidente que cada oficial de crédito y cada supervisor tiene conocimientos de primera mano de la cartera de préstamos. Esta misma observación es aplicable al caso de la oficina nacional.

La oficina central administra minuciosamente el programa de crédito a la microempresa, y los gerentes de la oficina central intervienen en los detalles de operaciones de campo minuciosas que deberían ser supervisadas y controladas por los supervisores. Lo mismo sucede a nivel de supervisor, donde los supervisores tienen una intervención excesiva en la labor diaria de los oficiales de crédito, en algunos casos hasta duplicando su trabajo. Se requiere una clara separación y especialización de funciones en el programa de crédito a la microempresa para que cada unidad pueda desempeñar sus actividades programadas de una manera coordinada y eficiente.

Un interrogante que está muy relacionado con el desempeño operativo y financiero es el control ejercido por cada oficial de crédito y cada supervisor en el programa de crédito a la microempresa. Actualmente, cada oficial de crédito controla un promedio de 50 a 60 microempresarios. Se trata de un promedio sumamente bajo de acuerdo con las normas internacionales. Existen programas de desarrollo de la microempresa en otros países que controlan hasta 300 y 350 microempresas. El equipo de evaluación no está sugiriendo que el CAM pueda alcanzar esta cifra en un futuro cercano, ni tampoco está sugiriendo que deba

eficiencia casi inmediatamente eliminando el trabajo burocrático innecesario de los oficiales de crédito, tal como la verificación de pagos, el llenado de libretas de pago, etc. El sistema de información gerencial (SIG) podría desempeñar una función de mucha importancia en el alivio del trabajo de oficina. Podrían lograrse otras eficiencias si se planificaran la promoción y los trabajos de una manera concéntrica, trabajando desde un punto central hacia afuera y saturando un mercado antes de abrir otro.

El interrogante de la amplitud del control tiene implicaciones muy importantes en términos de la autosuficiencia. El Cuarto Plan Anual estipula un promedio de 130 microempresas manejadas por cada oficial de crédito para agosto de 1994. Esto más que duplicaría el promedio actual mencionado anteriormente. Prácticas sostenidas a los niveles regionales revelaron que este nuevo promedio no fue discutido con los oficiales de crédito, quienes dudaban mucho de que fuera posible alcanzarlo. Es el criterio del equipo de evaluación que este nuevo promedio más elevado no podrá lograrse en ausencia de los cambios orientados a aumentar la eficiencia sugeridos anteriormente, especialmente el SIG.

Existe poca coordinación entre el programa de crédito a la microempresa y los bancos comunitarios de la División A. A nivel regional, el director de la oficina regional también es el jefe del programa regional de crédito bancario. Esto significa que el supervisor regional se reporta al director regional del programa de bancos comunitarios, con lo cual un programa en efecto queda subordinado a otro. El efecto neto es una tendencia de que cada división trabaje por separado y no de una manera integrada y eficiente. En el futuro, el CAM debería considerar la posibilidad de nombrar a uno de los supervisores del programa de crédito a la microempresa como jefe de una o dos oficinas con miras a equilibrar la importancia y el apoyo, tanto financiero como técnico, y enviar una clara señal a todos de que ambos programas constituyen elementos integrales del programa general y que tienen igual importancia.

El programa de crédito a la microempresa no debería seguir los pasos del programa de bancos comunitarios. Cada uno tiene características, enfoques y públicos meta diferentes. Cada uno debería contar con su propia estrategia de crecimiento y desarrollo, en lugar de que uno esté subordinado al otro o, lo que es peor, que a uno se le impida recibir iguales medidas de apoyo financiero y técnico.

Los cambios en las tasas de interés cobradas a sus prestatarios han sido importantes para el desempeño financiero de este programa. Aparentemente, FINCA/CAM no consideró el impacto financiero de estos cambios en la meta de la autosuficiencia. Fueron más importantes las consideraciones políticas y ambientales que las consideraciones financieras. El equipo de evaluación estima que el año pasado los ingresos no generados a consecuencia de estos cambios ascendieron a entre el 0.5 por ciento y el 1.0 por ciento de todos los ingresos por concepto de intereses. Sin embargo, esta pérdida de ingresos probablemente aumente a medida que se cancelen los préstamos antiguos y se aplique una sola tasa de interés a todos los préstamos.

Los niveles de morosidad han sido sumamente elevados en el programa de crédito a la microempresa. Aunque las tasas de recuperación son un indicador de la salubridad de la cartera, no ofrecen una explicación a fondo de toda la situación. En realidad, esta tasa representa la dimensión verdadera de la morosidad. El primer informe en el cual se utilizaron los saldos insolutos para calcular los índices de pagos atrasados y morosidad (tal como normalmente se hace en las instituciones financieras) fue elaborado por una empleada de la oficina central de FINCA, Arelis Gómez, en marzo de 1993. El informe reveló una morosidad del 20 por ciento entre los grupos solidarios y del 10 por ciento para los prestatarios individuales. (Véase el Cuadro III-8.)

Esta empleada de la oficina central también ayudó al programa de crédito a la microempresa a desarrollar un plan de recuperación con metas específicas para cada oficial de crédito. El plan fue puesto en vigencia y está siendo vigilado muy de cerca. Sin embargo, después de cuatro meses, la tasa de morosidad solamente se había incrementado al 22 por ciento. La morosidad entre los prestatarios individuales había disminuido al 6 por ciento (véase al Cuadro III-9.) En conjunto, la morosidad total en el programa de crédito a la microempresa a julio de 1993 fue del 18 por ciento del saldo insoluto de todos los préstamos. Esta situación no es aceptable si la institución ha de sobrevivir a largo plazo.

Además de metas detalladas de recuperación para los préstamos de cobro dudoso, deberían institucionalizarse 1) procedimientos para asegurar un mejor análisis de créditos, 2) un proceso de seguimiento a las inversiones comerciales, y 3) un sistema de capacitación (transfiriendo a otro personal las tareas de cobro de préstamos y verificación de pagos). Por último, los pagos atrasados y morosos deberían considerarse como conducta inaceptable y no deberían tolerarse. Una meta del 10 por ciento para los préstamos atrasados y morosos, según lo sugerido por el auditor interno de la oficina central de FINCA, ya está transmitiendo el mensaje indirecto de que el incumplimiento es aceptable. La meta debería ser de cero, y este mensaje debería diseminarse ampliamente. Deberían imponerse sanciones financieras y no financieras a la conducta inaceptable, incluyendo el cobro obligatorio por la vía legal y judicial.

El Cuadro III-10 indica que el tamaño promedio de los grupos es de 4.35 personas, mientras que el monto promedio de los préstamos otorgados a los grupos solidarios es de US\$298. El monto promedio de los préstamos individuales es de US\$1,206, mientras que para el programa de crédito a la microempresa es de US\$341. Todas estas cifras son bastante inferiores al máximo permitido bajo el proyecto y reflejan la decisión tomada anteriormente de disminuir los límites crediticios inferiores en el programa de crédito a la microempresa.

B5. Conclusiones Principales

- Los documentos originales del proyecto no hicieron una distinción clara entre los programas de bancos comunitarios y de crédito a la microempresa, ya que se centraron principalmente en el primero. Por consiguiente, el programa de

Cuadro III-8
PROGRAMA DE MICROEMPRESAS
CARTERA DE PRESTAMO POR REGION
Marzo 1993
(\$000)

GRUPOS SOLIDARIOS									
Region	Núm. Oficina C.	Núm. de Grupos	Núm. de Miembros	Préstamo Activos	Balance de Préstamos	Pagos Atrasados	Pagos Morosos	Total de Pagos Atrasados	%
Oriental	10	153	680	\$203	\$108	\$4	\$19	\$23	21%
Oriente Cercano	6	83	334	\$94	\$50	\$3	\$5	\$7	14%
Central	7	89	396	\$119	\$68	\$4	\$11	\$15	23%
Occidental	7	97	422	\$132	\$75	\$6	\$7	\$15	21%
Subtotales	30	422	1,832	\$547	\$301	\$19	\$42	\$41	20%
PRESTATARIOS INDIVIDUALES									
Oriental*									
Oriente Cercano*									
Central									
Occidental*									
Subtotales			91	\$110	\$69	\$3	\$4	\$7	10%
Totales			1,923	\$657	\$370	\$22	\$45	\$67	18%

Fuente: Estado de la Cartera de Préstamos - Programa de la Microempresa - Julio 1993.
Datos de morosidad por prestatarios individuales por región no fueron disponibles.

47

Cuadro III-9
PROGRAMA DE MICROEMPRESAS
CARTERA DE PRESTAMO POR REGION
Julio 1993
(\$000)

GRUPOS SOLIDARIOS									
Region	Núm. Oficina C.	Núm. de Grupos	Núm. de Miembros	Préstamo Activos	Balancó de Préstamos	Pagos Atrasados	Pagos Morosos	Total de Pagos Atrasados	%
Oriental	10		653	\$184	\$108	\$10	\$15	\$25	23%
Oriente Cercano	6		268	\$73	\$47	\$4	\$3	\$7	15%
Central	8		424	\$111	70\$	\$5	\$13	\$18	26%
Occidental	9		355	\$102	61\$	\$7	\$5	\$12	19%
Subtotales	33		1,700	\$471	286\$	\$26	\$35	\$62	22%
PRESTATARIOS INDIVIDUALES									
Oriental*	3		11	\$14	\$11	\$0	\$1	\$1	9%
Oriente Cercano*	2		6	\$9	\$5	\$0	\$0	\$0	0%
Central	5		32	\$24	\$19	\$1	\$0	\$1	6%
Occidental*	1		18	\$19	\$12	\$0	\$0	\$1	5%
Subtotales	12		67	\$8	\$48	\$1	\$2	\$3	6%
Totales	45		1,767	\$478	\$333	\$27	\$37	\$64	19%

Fuente: Estado de la Cartera de Préstamos - Arelis Gomez Marzo 1993.

Exhibit III-10
PROGRAMA DE MICROEMPRESAS
CARTERA DE CREDITO POR REGION

Departamentos	Número de Grupos	Número de Miembros	Préstamos Activos	Prestatarios Individuales	Préstamos Activos	Total de Miembros	%	Total Préstamos Activos	%
Occidental									
1. Santa Ana	55	233	\$73	21	\$28	254	13.2%	\$101	15.3%
2. Ahuachapán	15	68	\$19			68	3.5%	\$19	2.9%
3. Sonsonate	26	121	\$40	2	\$3	123	6.4%	\$43	6.6%
Subtotal	96	422	\$132	23	\$31	445	23.1%	\$163	24.8%
Central									
4. Chalatenango						0	0.0%	\$0	0.0%
5. La Libertad	15	63	\$17			63	3.3%	\$17	2.5%
6. San Salvador	74	333	\$102	38	\$41	371	19.3%	\$143	21.7%
Subtotal	89	396	\$119	38	\$41	434	22.6%	\$159	24.3%
Oriente Cercano									
7. Cuscatlán	44	177	\$53	11	\$14	188	9.8%	\$67	10.2%
8. La Paz	16	73	\$19			73	3.8%	\$19	2.9%
9. Cabañas	14	48	\$11			48	2.5%	\$11	1.7%
10. San Vicente	9	36	\$10	2	\$3	38	2.0%	\$13	2.0%
Subtotal	83	334	\$94	13	17	347	18.0%	\$110	16.8%
Oriental									
11. Usulután	17	90	\$26			90	4.7%	\$26	3.9%
12. San Miguel	86	360	\$108	17	\$21	377	19.6%	\$129	19.6%
13. Morazán	19	83	\$26			83	4.3%	\$26	3.9%
14. La Unión	31	147	\$44			147	7.6%	\$44	6.7%
Subtotal	153	680	\$547	17	\$21	697	36.2%	\$225	34%
TOTALES	421	1,832	91	110	110	1,923	100.0%	\$657	100%

Tamaño promedio de grupo 4.35
Tamaño promedio de préstamo (grupo prestatario) \$299
Tamaño promedio de préstamo (prestatario individual) \$1,206
Total promedio de préstamos \$342

crédito a la microempresa surgió como resultado de un proceso de ensayo y error. Parcialmente como consecuencia de lo anterior, los resultados no son tan dramáticos como los logrados por el programa de bancos comunitarios, y las tasas de amortización y de morosidad son mucho más altas.

- Se requieren ajustes dirigidos a mejorar la operación del programa de crédito a la microempresa, incluyendo mejoras en la eficiencia de los oficiales de crédito para que puedan alcanzar y controlar a un mayor número de prestatarios, y la reestructuración y mejoramiento de la coordinación y del intercambio de información entre los programas de bancos comunitarios y crédito a la microempresa. Sin embargo, ambos programas deberían tener sus propias estrategias para lograr el crecimiento y prestar servicios a sus mercados, y ningún programa debería estar subordinado al otro.

C. Programa de Capacitación: Eficacia y Pertinencia

C1. Estructura

La Unidad de Capacitación es la División C. El director de esta división tiene el puesto de director de división, al igual que los directores nacionales de los programas de bancos comunitarios y crédito a la microempresa. La unidad cuenta con un cuadro de personal de seis empleados, incluyendo el director y cuatro instructores regionales asignados a realizar trabajos en el campo para atender las necesidades de capacitación de las oficinas regionales. Además, un recién contratado asistente del director está comenzando a abordar las necesidades de capacitación en el programa de crédito a la microempresa. El único personal de apoyo consiste de una secretaria.

Los instructores regionales ahora ayudan al director regional a planificar las sesiones de capacitación, diseñar el material *ad hoc*, e impartir o facilitar los eventos de capacitación a diferentes públicos. La planificación presupuestaria y la operación administrativa de estas sesiones son la responsabilidad de los instructores. Los directores regionales determinan las necesidades de capacitación, solicitan la planificación de las sesiones y supervisan directamente la elaboración de los materiales, el calendario, el presupuesto, etc.

El director de capacitación prepara actividades para la región para el año entero, las cuales incluyen una sesión de capacitación por mes para cada banco comunitario. El primer público beneficiario son los dirigentes de los bancos comunitarios a quienes se les estimula para que compartan sus conocimientos con los demás miembros de sus bancos. Los promotores nuevos también reciben la capacitación básica sobre la metodología de FINCA, la cual les instruye sobre cómo promover, establecer y vigilar los bancos comunitarios. Toda necesidad adicional de capacitación normalmente es identificada por el director regional.

El director de capacitación ha estado a cargo de la elaboración de materiales didácticos con base en la capacitación realizada inicialmente sobre el terreno. Las sesiones

de capacitación se celebran en las comunidades, en los lugares donde los bancos normalmente tienen sus sesiones semanales. El promotor es responsable de facilitar las actividades de capacitación, y se distribuyen a los participantes materiales informativos, que incluyen folletos con texto de fácil lectura. El instructor regional normalmente asiste a estas sesiones, particularmente en el caso de los bancos nuevos.

La capacitación para el programa de bancos comunitarios ya se encuentra totalmente sistematizada, y el director de capacitación hace seguimiento de las actividades y ejerce un control sobre todas las actividades de capacitación así como también sobre la información relacionada con los participantes y las materias. Existe una base de datos que contiene esta información. El director de capacitación también hace monitoreo de las necesidades de recursos de todos los eventos de capacitación realizados en las regiones.

Sin embargo, los planes de capacitación no abordan todas las necesidades de los bancos, sea en el contexto del modelo propuesto inicialmente por FINCA o de las condiciones operativas actuales de los bancos. Bajo el modelo inicial, todos los miembros pasarían juntos de un ciclo de crédito a otro hasta llegar a la disolución del banco al final del noveno ciclo de crédito. Este modelo sugiere que los miembros del banco continuarían aumentando sus conocimientos, experiencia, actividad comercial y crédito, pero el enfoque de capacitación repite los mismos módulos de capacitación impartidos a partir del primer ciclo. Bajo las condiciones operativas actuales, los nuevos miembros se afilian al banco al final de ciclos subsiguientes de crédito, de manera que la capacitación inicial se imparte en cada ciclo nuevo. A la larga, los miembros de mayor antigüedad se saturan con estas sesiones de capacitación y su desarrollo personal se detiene.

Por consiguiente, los planes de capacitación necesitan revisarse y ampliarse. Son dos las necesidades: Los miembros del banco que mantienen su participación tal como lo indica el modelo original de FINCA y piensan avanzar a través de los nueve ciclos de crédito necesitan recibir capacitación adicional más allá de la contemplada en el plan actual para que aprendan más técnicas comerciales y así logren mantener sus negocios. En cambio, la afiliación de miembros nuevos crea el reto de identificar mecanismos de capacitación más eficaces.

C2. Capacitación de Beneficiarios

Los beneficiarios de los bancos comunitarios han estado beneficiándose de la mayor parte de los eventos de capacitación. Los materiales de capacitación han sido diseñados para personas semialfabetas. La biblioteca de materiales de capacitación está llena de planes de capacitación elaborados en español conversacional básico con ilustraciones gráficas. Estos planes de capacitación fueron desarrollados con la asesoría de dos consultores en capacitación y han resultado ser altamente eficaces para la transmisión de la metodología de los bancos comunitarios a cantidades grandes de personas.

El nombramiento de un promotor especializado en capacitación para trabajar en cada oficina regional es muy apropiado. Como ex promotores, los directores regionales tienen la capacidad para utilizar este recurso según sea necesario para fortalecer áreas específicas que ellos identifiquen como susceptibles de actividades de motivación y desarrollo personal.

El programa de capacitación para el área de crédito a la microempresa ha sido diseñado siguiendo la experiencia de los bancos comunitarios. Los materiales mantienen el mismo nivel de lenguaje, aun cuando el nivel educativo de un típico beneficiario en este programa de crédito es mayor. Por otro lado, la cobertura de las materias es menor que en los bancos comunitarios. Aquí, el material no cubre materias tales como la forma de realizar la promoción de los préstamos o de promover el habilitamiento. Aparte de eso, los materiales son de buena calidad.

C3. Capacitación dentro del CAM

El CAM no cuenta con un programa eficaz de capacitación para motivar y mejorar los conocimientos y la eficiencia de su personal. Los empleados que se incorporaron al CAM en las etapas iniciales del proyecto estaban dedicados a labores de promoción en el campo y todos recibieron una introducción al modelo de bancos comunitarios de FINCA. Contaban con cierta experiencia anterior en campos relacionados, tales como la ejecución de proyectos para organizaciones privadas y voluntarias (OPV), trabajo social, desarrollo rural, operaciones bancarias y desarrollo de la microempresa. Una vez que el proyecto comenzó a desplegarse hacia el campo, algunos de estos empleados fueron nombrados para ocupar puestos de liderazgo y gerenciales en una incipiente oficina nacional.

El CAM no tiene definida una estrategia para el desarrollo de su personal de campo. No existen planes de capacitación para este personal, y el director de capacitación no se encuentra en condiciones de crear tales planes porque la institución no cuenta con proyecciones de medio término de las necesidades de estos empleados.

En el caso de aquellos empleados contratados para ayudar con las funciones administrativas, no recibieron ninguna capacitación o apoyo que les ayudara a aprender sus responsabilidades, sino que se les pidió que crearan los mecanismos administrativos requeridos para la operación de la oficina sin ningún apoyo inicial de FINCA.

El único apoyo formal que se le ha ofrecido al personal de la oficina nacional en materia de capacitación son clases de inglés, que se hacen disponibles gratuitamente a los empleados. Sin embargo, esta actividad aislada no es intensiva. No está relacionada con ningún propósito específico y no se ofrece como incentivo para los que quieren avanzar en su proceso de formación personal. La asistencia a estas clases es errática y va en disminución.

Las actividades de capacitación en el campo como también en la oficina nacional deberían intensificarse de acuerdo con un plan que concuerde con las necesidades de mejoramiento técnico y expansión del personal. El plan de acción de FINCA

correspondiente a 1993-94, el cuarto año del proyecto, incluye metas para cada área del proyecto que son optimistas si se comparan con el desempeño anterior, y difíciles de lograr a menos que se proporcione apoyo a las operaciones con miras a mejorar el desempeño general. Sin embargo, el plan no incluye ningún plan específico para proporcionar apoyo en capacitación a las áreas respectivas.

La Unidad de Capacitación es importante para el desarrollo de procesos sistemáticos de planificación y para la ejecución de programas de capacitación. También contribuirá al mejoramiento de los planes existentes a la luz de las cambiantes necesidades de la institución. La función del director de capacitación en la oficina nacional luego puede orientarse a identificar nuevas áreas con necesidades de capacitación de acuerdo a la evolución de los programas de crédito y los planes de expansión de la institución. En coordinación con el director ejecutivo y las Divisiones A y B, el director de capacitación puede formular proyecciones de la demanda de promotores, supervisores y directores regionales adicionales para dar cumplimiento a los planes de expansión. Además, puede ejercer un control sobre los requisitos de capacitación adicional del personal de campo existente.

Este enfoque coincide con la metodología de desarrollo institucional de abajo hacia arriba. Si hubiera sido aplicado desde el principio, el CAM ya tendría candidatos internos aptos para la mayoría de los puestos principales, incluyendo el de director ejecutivo. Esto habría dado como resultado menos incertidumbre en el proceso de selección y menos dificultades en el proceso de orientación, puesto que estos empleados ya tendrían conocimientos del trabajo y de la cultura, y serían respetados y aceptados por el resto del personal.

C4. Conclusiones Principales

- La unidad de capacitación desempeña un papel clave en los procesos sistemáticos de planificación y ejecución de programas de desarrollo de personal. Su labor hasta la fecha ha sido buena e importante para el éxito del programa de crédito.
- Para los beneficiarios, los planes de capacitación no abordan las necesidades actuales de los prestatarios bancarios. Deberían revisarse y ampliarse los planes para que se acomoden tanto a los prestatarios activos, quienes necesitan adquirir mayores destrezas comerciales, como a los prestatarios nuevos, quienes posiblemente sean sujetos de crédito por primera vez.
- Para el personal de la oficina central del CAM, no existe un programa eficaz para motivarlos y mejorar sus conocimientos y eficiencia. Además, no existe una estrategia definida para el desarrollo del personal de campo; por ejemplo, no existen planes de capacitación para el personal de campo. No se cuenta con una proyección de medio término de las necesidades de capacitación del personal de campo.

D. Desarrollo Institucional: Potencial para Alcanzar la Autosostenibilidad

D1. Conceptos Organizativos

La propuesta de FINCA estipula que se crearía una institución local a fin de dar continuidad a las operaciones más allá del final del proyecto y que para ese entonces tal institución sería autosuficiente. FINCA propuso que esta institución se desarrollara desde abajo hacia arriba. El crecimiento de su estructura estaba condicionado a la demanda y a la participación de los beneficiarios. La propuesta reconoció que en la etapa de planificación sería difícil prever la estructura más idónea, pero consideraba que la evaluación de medio término facilitaría un análisis más racional.

D2. Gerencia de Operaciones y Desarrollo de las Estructuras

D2a. Desarrollo de la Organización de la División A a Nivel de Campo

FINCA dio un trato diferente al desarrollo de las estructuras y organizaciones en el campo y en las oficinas centrales. Al principio, FINCA creó una estructura organizativa diseñada para llevar la promoción del programa de crédito a través de bancos comunitarios, conocida como la División A. FINCA seleccionó a un pequeño grupo de salvadoreños con experiencia previa en promoción social, capacitación y crédito a la microempresa, quienes se convirtieron en el núcleo del personal gerencial y técnico en la oficina central desde su inicio. Este grupo asimiló rápidamente la metodología de los bancos comunitarios y ayudó a identificar a un primer grupo de promotoras quienes trabajaban en actividades relacionadas con el crédito bancario y desarrollo de la microempresa en áreas urbanas. Estas mujeres tenían títulos universitarios y/o de post-grado y aceptaron el reto de recibir capacitación en la metodología de FINCA e iniciar la promoción de los bancos comunitarios entre las comunidades pobres de sus zonas. Su motivación la constituyó la posibilidad de afiliarse a un programa que tenía una fuente segura de financiamiento internacional y una clara oportunidad para crecer con la organización si sus esfuerzos resultaran exitosos. Además, contaban con dotes naturales de liderazgo y un interés en ayudar a los pobres.

Con el apoyo y capacitación proporcionados por FINCA y el grupo nuclear, estas mujeres dieron inicio a sus esfuerzos en las comunidades pobres; pronto tenían encaminadas varias organizaciones comunitarias y surgió una demanda de promotores adicionales. Los nuevos promotores se desplegaron bajo la dirección y supervisión del grupo inicial y comenzó a propagarse una multiplicidad de células. Los recién llegados recibían capacitación del primer grupo de promotores, así como también de FINCA y el grupo nuclear. El primer grupo comenzó con responsabilidades directivas y de supervisión respecto a los recién llegados. Las células continuaron su crecimiento horizontal alrededor de cuatro núcleos regionales ubicados estratégicamente a fin de lograr una cobertura nacional. Unos pocos promotores del primer grupo fueron nombrados para incorporarse al grupo nuclear y establecer una oficina central para ayudar con las actividades de apoyo o dar inicio al programa de préstamos individuales.

Se propagaron mecanismos de información y control en el campo como resultado de las necesidades emergentes de informes de los promotores a los supervisores como también al grupo nuclear, FINCA y la AID, quienes tenían su base permanente en una oficina central en San Salvador. Llegó el momento en que el crecimiento horizontal de cada región hizo que la supervisión directa resultara sumamente difícil para el jefe de la unidad. Los mejores promotores en cada región luego fueron ascendidos al cargo de supervisor, y estas subunidades se denominaron "módulos". Los jefes de las unidades, en un gesto de recompensa, fueron ascendidos al puesto de director regional, en vista de que el crecimiento de las células fue totalmente el resultado de su desempeño en la dirección de las unidades.

La oficina central experimentó dificultades para establecer y organizar sistemas de información consolidados. Las regiones se vieron obligadas a mantenerse a una distancia prudente y a descentralizar el trabajo a fin de mantener un control estrecho sobre las operaciones de campo. Una vez que las regiones contaban con sistemas funcionales de planificación y monitoreo y la estructura modular se encontraba instalada, el proceso de expansión se aceleró más rápidamente en aquellas regiones donde estaban más concentrados los asentamientos de poblaciones pobres, donde los beneficiarios tenían fácil acceso a mercados, y donde se mantenía una política de ascenso desde adentro de la organización. La Región de Oriente reunió estas condiciones y no sólo superó a las demás regiones en términos de crecimiento sino también en términos de grupos comunitarios por promotor, beneficiarios por grupo, y cartera de crédito por promotor.

La directora de la Región de Oriente se ciñó a la política de ascenso desde adentro y a pesar de la demanda acelerada de promotores bien capacitados, solamente contrató a personas dispuestas a comenzar en el nivel más bajo con el salario más bajo de la categoría, independientemente de su nivel académico y experiencia anterior. Comprensiblemente, solamente personas provenientes de los mismos grupos comunitarios estaban dispuestas a aceptar estas condiciones, pero la directora aceptó el reto de capacitarlas y seleccionó a dirigentes comunitarios que contaban con por lo menos una educación primaria. Adoptó las categorías A, B y C para los promotores, con base en el número de grupos comunitarios atendidos. El plan oficial asignó una categoría y una carga de trabajo a cada promotor, basado principalmente en sus antecedentes educativos, considerando que cuanto más alto el nivel educativo, tanto más eficaz y eficiente sería el promotor.

Este plan fue ejecutado como tal en las otras tres regiones, pero la directora de la Región de Oriente le impartió un giro diferente. Estableció las tres categorías pero clasificó a su equipo de promotores únicamente con base en su desempeño, y totalmente independiente de su nivel educativo. De esta manera estableció un mecanismo claro y eficaz de incentivación, ya que un promotor del tipo C tenía la garantía de avanzar primero al nivel B, luego al nivel A y posteriormente al cargo de supervisor de módulo. La meta de un promotor del tipo C en esta región consiste en desarrollar una cartera de préstamos lo suficientemente grande para cubrir sus costos generales y operativos con los intereses generados. Esta norma es más rigurosa que su equivalente en las demás regiones, mas solamente el 19 por ciento de los miembros del equipo en la región son del tipo C (el 27 por

ciento son del tipo A y el 54 por ciento son del tipo B). Con este enfoque, la directora de la Región de Oriente está obteniendo un mayor puntaje que las demás regiones, y no considera la necesidad de introducir el plan de bonificación por desempeño, diseñado por FINCA, que actualmente se encuentra en vigencia sobre una base experimental en la Región Central.

D2b. Desarrollo de la Organización de la División B a Nivel de Campo

Con el objeto de otorgar préstamos individuales (con la garantía de grupos solidarios o avales) en el campo, FINCA decidió establecer una estructura separada, aunque paralela, conocida como el Programa de Crédito a la Microempresa, o la División B. El desarrollo de esta estructura siguió el mismo proceso descrito para la División A, aunque de alguna manera menos agresiva y con servicios menos definidos y estructurados. Además, el puesto de mayor jerarquía establecido en el campo fue el de supervisor regional, a quien se reportan entre seis y diez oficiales de crédito. Uno de estos oficiales de crédito ayuda a su supervisor en las operaciones de monitoreo en el campo y en la oficina.

Estos equipos de campo están ubicados en las mismas oficinas donde trabaja la División A, y dependen administrativamente de los directores regionales de esa división. Como medio de apoyo para ambas divisiones, pero principalmente para la División B, la División A alquila espacio para oficinas en lugares situados convenientemente en ciudades ubicados en las regiones, donde los oficiales de crédito pueden operar más cerca de sus mercados. FINCA no ha tomado la iniciativa de explorar las necesidades especiales de esta división en el campo, en apoyo de sus planes de expansión. En términos de planificación, supervisión y monitoreo a nivel de campo, la División B ha desarrollado instrumentos aptos que no se asemejan a los utilizados por la División A. Sus sistemas fueron diseñados por los usuarios mismos para satisfacer las necesidades específicas identificadas en el programa.

D2c. Desarrollo de la Oficina Central

Con la ayuda de un grupo central inicial de fundadores, FINCA presentó una solicitud, y recibió la aprobación del gobierno, de establecer el CAM como organización sin fines de lucro. Una vez constituido, el CAM se convirtió en la entidad legal que permitiría el desarrollo de la organización propuesta para el proyecto.

El grupo central que ayudó a FINCA a dar inicio a las operaciones de los bancos comunitarios en el campo fueron los primeros empleados de la oficina central. El jefe del equipo de FINCA fue la fuerza impulsora del CAM, a pesar de que había nombrado a los miembros del grupo central para que ocuparan puestos ejecutivos: director de la División A, director de la División B, director de capacitación, director de relaciones públicas, director de la contratación y administración de recursos humanos, principal funcionario de finanzas, y principal funcionario ejecutivo. Estos empleados también fueron nombrados para integrar la junta directiva.

A medida que se fueron ampliando las operaciones de crédito, se descontroló la reconsolidación de los datos recolectados en el campo. FINCA decidió computarizar tanto el sistema contable como el sistema de información, y efectuó una cuantiosa inversión en equipo y programas de cómputo.

El contador fue despedido y reemplazado. Los sistemas contable y de información no mejoraron y cada unidad operativa y de apoyo en la oficina comenzó a producir sus propios informes. FINCA envió a dos empleados nuevos con experiencia en programación de computadoras para que diseñaran nuevos sistemas contables y de información o rediseñaran los sistemas existentes. Algunas de las responsabilidades en el área de generación de informes por computadora fueron descentralizadas hacia las oficinas regionales. FINCA movilizó a otro funcionario expatriado, un especialista en finanzas, para ayudar al jefe del equipo en la elaboración y presentación de informes financieros a la AID. Este especialista luego fue nombrado "interventor" de FINCA en el CAM con poder de veto frente a la dirección financiera del CAM, la cual desde ya dependía del director ejecutivo. FINCA reemplazó los miembros originales de la junta, quienes también eran empleados, y persuadió a dos enérgicos empresarios locales, una mujer y un hombre, para que se incorporaran a la junta como directora y subdirector. El jefe de cómputo fue despedido y el director ejecutivo también se retiró de la organización como resultado de la intervención.

El nuevo subdirector asumió un puesto temporal para trabajar en colaboración con el interventor de FINCA, quien había asumido el puesto de director ejecutivo interino. Entre los dos han impartido un ritmo diferente y más acelerado a la operaciones diarias que lo que había sido el caso con el jefe del equipo y el antiguo director ejecutivo.

La incorporación del interventor de FINCA y del delegado de la junta sirvió para despertar al personal de la oficina central. Tomaron inmediatamente decisiones drásticas y carentes de emoción, imponiendo plazos a los gerentes para que pusieran fin a su actitud de tranquilidad a la vez que impartieron un sentido de urgencia y competitividad a la organización. Se contrató a un profesional más calificado para dirigir el sistema de procesamiento de datos e información gerencial, y se incorporó a otro técnico apto para asumir la dirección de las actividades de capacitación en la División B. Las necesidades de la División B hasta ese entonces dependían de la experiencia acumulada en el área de capacitación de la División A y de la experiencia anterior acumulada por la directora de la división y su ayudante en el área de crédito a la microempresa. Las operaciones se aceleraron y la eficiencia mejoró, aunque el nuevo estilo gerencial no logró complacer a muchos. Mientras tanto, el jefe del equipo retuvo su control sobre interrogantes programáticos, recaudación de fondos y proyecciones. El director de capacitación renunció y el director de la División A llenó ese puesto; uno de los directores regionales fue ascendido al cargo de director de la división. Los miembros de la junta buscaron activamente un candidato de su preferencia para ocupar el puesto de director ejecutivo, e indicaron a los evaluadores que están comprometidos a asumir el control y la plena responsabilidad de las operaciones del CAM.

Obviamente, FINCA no estableció la oficina central de la misma manera que las oficinas de campo, no siguió el enfoque conceptual de abajo hacia arriba como se había propuesto, y no introdujo un estilo gerencial eficaz ni una cultura institucional eficiente. El equipo de evaluación encontró que el enfoque conceptual propuesto originalmente por FINCA era apropiado para el tipo de trabajo, metas institucionales generales, y complejidad de las operaciones y metodologías de crédito. Sin embargo, FINCA no desarrolló una estrategia de ejecución constante que incluyera la expansión de la oficina central del CAM.

La intervención de FINCA y de la junta en la gerencia operativa, aunque fue necesaria, trastorna y no apoya el desarrollo del equipo gerencial del CAM. La intervención debería darse por terminada a la mayor brevedad posible y la organización interna debería ser reestructurada desde abajo hacia arriba. Necesitan ponerse en vigencia reglas claras y estables, las cuales deben ser del conocimiento del personal de toda la organización. Los gerentes temporales con funciones traslapadas imparten un alto grado de inestabilidad e incertidumbre al personal, y esta situación apoya la conclusión de que debería desarrollarse rápidamente un equipo gerencial permanente y fuerte con la capacidad de dirigir las operaciones sin intervención externa. El interventor de FINCA debería volver a asumir su papel original al contratarse un nuevo director ejecutivo. Su intervención bajo un cronograma a largo plazo puede ayudar a FINCA a resolver sus problemas como entidad ejecutora del proyecto, pero no representa una ayuda para el CAM.

D3. Recursos Humanos, Niveles de Personal y Políticas de Personal

El jefe de la Unidad de Recursos Humanos, a pesar de ocupar un cargo gerencial, proporciona más apoyo técnico y administrativo. Trabajando independientemente, ha desarrollado un manual de personal y de puestos. El manual podría ser de utilidad en la administración de los recursos humanos de una organización, pero no ha sido distribuido entre el personal y no se encuentra en uso. El equipo de evaluación concluyó que el organigrama no está funcionando, debido al hecho de que se han efectuado varios cambios al mismo sin que se hayan efectuado cambios correspondientes visibles en las jerarquías o cargas de trabajo y responsabilidades del personal.

El gerente de la Unidad de Recursos Humanos ha estado a cargo de los servicios administrativos, pero sin la autoridad para ejercer la función de gerencia de negocios que requiere el CAM. Esta función fue más importante que la del director ejecutivo, ya que el jefe del equipo fue el principal funcionario ejecutivo y la introducción de un director ejecutivo local sin que el jefe del equipo se retirara para asumir un papel de consultor, le dio a la institución una dirección poco saludable ejercida por dos jefes simultáneamente. Para la fecha de la evaluación, el director ejecutivo local se había retirado de la organización y el CAM todavía tenía tres jefes, incluyendo dos "interventores" y el jefe del equipo. Bajo esta situación, un análisis de la calidad del personal actual resultó poco práctico, ya que todas las actividades gerenciales, técnicas y de apoyo necesitan evaluarse integralmente, con el apoyo de un analista competente de sistemas, y la estructura interna debe redefinirse antes de efectuarse un esfuerzo provechoso por revisar la calidad del personal existente.

El gerente de recursos humanos también ayudó al anterior director ejecutivo a crear un cuadro de compensación con límites salariales para cada puesto. Este sistema compara la situación del CAM con la de las sucursales locales de grandes corporaciones y organizaciones internacionales, donde los niveles salariales, revisiones y ascensos se definen en relación con los ingresos brutos y resultados financieros de sus entidades internacionales. El equipo de evaluación concluyó que esta comparación no es apropiada porque el CAM no tiene ni tendrá el tamaño y respaldo financiero de estas clases de compañías. Si se mantiene esta estrategia de compensación, los costos del CAM en materia de salarios aumentarán exponencialmente y disminuirán las posibilidades de alcanzar y mantener la autosuficiencia. El CAM debería comparar sus políticas salariales con las de instituciones financieras locales de un tamaño similar, y ajustar los salarios y las exigencias de los puestos.

Para la fecha de la evaluación, el CAM estaba ensayando un paquete de bonificaciones que FINCA había diseñado para ofrecer incentivos basados en la productividad de los promotores en el campo como forma de motivarles a aumentar sus carteras individuales de créditos a niveles autosostenibles. El equipo de evaluación determinó que este paquete no toma en consideración el resto del plan de compensación para promotores, la productividad en el campo, los efectos potenciales en relación con la organización en general, y los costos operativos. La experiencia del desempeño "mejor que el promedio" en la Región de Oriente puede aplicarse a los promotores en las demás regiones para lograr las metas previstas. Además, es importante tomar en consideración la proximidad de los promotores a la población pobre, lo cual da al promotor mejores probabilidades de aumentar su cartera que lo que sería posible en regiones más aisladas.

Con relación al mismo tema, el paquete de bonificaciones es superior a los salarios normales de los promotores, los cuales se encuentran dentro de los límites salariales de trabajos que requieren una educación similar, y también incluye revisiones y aumentos periódicos. En otras palabras, el plan de compensación existente es tan bueno como otros planes sin bonificaciones. Esto es incompatible con un paquete de bonificaciones, que normalmente se utiliza en combinación con niveles salariales bajos para motivar el desempeño individual. Un análisis de costos indica que los salarios representan más de dos tercios de los costos del CAM, y el interrogante de los salarios debería analizarse muy cuidadosamente antes de ejecutarse. Una vez que se encuentra en vigencia un sistema que incluya ajustes y bonificaciones automáticas, resulta sumamente difícil rescindirlo.

El momento escogido para establecer formalmente una junta con funciones verdaderas fue prematuro. Si se hubiera hecho correctamente, la junta debería haber recibido una institución funcional—no una institución inmadura, con crisis de personal y estructuras aún no definidas. Sin embargo, la junta nombrada ha aceptado el reto. Ahora le tocará a la junta encontrar la mejor dirección para la institución con el apoyo de un consultor con experiencia comprobada en el área de desarrollo institucional.

Los conocimientos de FINCA en materia de bancos comunitarios ha sido un factor clave en el éxito logrado por el proyecto a nivel de campo, y la organización se merece el

reconocimiento correspondiente. Pero FINCA aún carece de los conocimientos especializados en desarrollo institucional del tipo que se requiere para analizar y ajustar los mecanismos operativos y gerenciales del CAM para apoyar la expansión que éste pueda lograr con sus cuadros de personal de campo. La reacción de FINCA ante las recomendaciones contenidas en los informes de CARANA, que en su mayor parte han recibido el visto bueno del equipo de evaluación, ha sido demasiado aislada y superficial.

D4. Sistemas Gerenciales y de Información

FINCA ha prestado muy poca atención al desarrollo de sistemas gerenciales y de información formales e integrados. Tal como se explicó anteriormente, el estilo gerencial del CAM no fue formal sino personal y el personal gerencial aprendió a tomar decisiones instintivamente, sin basarse en hechos reales. La fijación de metas y las decisiones de planificación se hacían desde arriba hacia abajo, y los gerentes desarrollaron los planos de sus unidades en forma independiente, con muy poca integración con el resto de la institución. FINCA no hizo nada formalmente por articular el desarrollo de mecanismos de planificación, comunicación, motivación, supervisión y retroalimentación, y cada unidad se vio obligada a fijar sus propios procedimientos a desarrollar bases de datos, formatos, indicadores, etc. Las decisiones con relación a estos asuntos se tomaron bajo la presión de las necesidades emergentes, en lugar de como resultado de las necesidades previstas. La lista de informes, tablas, formatos y estadísticas no tiene fin, ya que las deficiencias en una tabla normalmente generan un formato adicional, sin que se elimine el formato viejo. Los formatos o estadísticas nuevas recomendadas por los consultores se agregan a la lista y se generan.

El proceso de computarización de la información financiera y estadística ha seguido un enfoque distinto a los procesos normalmente utilizados para asegurar el éxito de este proceso de mejoramiento institucional. Normalmente, este proceso comienza con el establecimiento de un comité de trabajo integrado por gerentes, contadores, analistas de sistemas y programadores, apoyados por consultores con experiencia en equipo y programas de cómputo. Este personal realiza un análisis de las necesidades gerenciales y de información y ajusta los procedimientos gerenciales y sistemas de información existentes. El verdadero proceso de computarización comienza por etapas, principiando con los sistemas financieros y estadísticos y finalizando con los sistemas operativos. Las inversiones en equipo y programas de cómputo también se hacen por etapas. Un factor clave del éxito que se logre es que los sistemas deben ser fáciles de usar. El CAM ha seguido este enfoque, pero al revés, lo cual ha hecho que el proceso sea costoso y doloroso para la institución.

La asistencia técnica en sistemas de información ha sido mínima. Las principales contribuciones en esta área han venido de dos jóvenes profesionales que ayudan en el diseño de controles contables y de crédito de tipo general. La utilidad de este apoyo es marginal si se compara con toda la gama de necesidades de asistencia técnica institucional. FINCA no ha proporcionado ni los servicios de consultoría ofrecidos en la propuesta ni los conocimientos expertos en gerencia y coordinación de servicios de consultoría multidisciplinarios.

Algunos de los consultores llegaron para evaluar o realizar auditorías en lugar de asumir un papel práctico. Estos consultores hubieran hecho mejores aportes al CAM si hubieran trabajado hombro con hombro con el personal del CAM sobre una base constante y continuo. El equipo de evaluación considera que el personal local no pudo asumir la responsabilidad total del desarrollo de los sistemas gerencial, de información y corporativo con el limitado y aislado apoyo proporcionado por FINCA en este sentido.

D5. Gerencia Financiera

Los mecanismos de gerencia financiera son informales. Después de tres años de experiencia acumulada, FINCA aún prepara proyecciones financieras para el CAM con base en estimaciones y no con base en los datos reales existentes. Los mecanismos de gerencia de caja son demasiado simplistas y no apoyan el complejo análisis de flujo de fondos que requiere el CAM. El uso de fondos que emanan de diferentes fuentes debe controlarse estrictamente, ya que FINCA y el proyecto operan bajo diversas restricciones y limitaciones presupuestarias (incluyendo las relacionadas con el control y uso de los reflujos e intereses) que no están sujetas a monitoreo.

Al igual que con el resto de los mecanismos gerenciales, se requiere un análisis y rediseño completo de las herramientas financieras en combinación con el resto de los sistemas gerenciales y operativos. El equipo de evaluación estudió el borrador de un plan orientado a disminuir a nueve las cuentas de cheques y de ahorro, y determinó que tal plan abriría la puerta a un nuevo conjunto de problemas inmediatos y potenciales, incluyendo el desbaratamiento de las rutinas actuales de contabilidad y conciliación, que actualmente se encuentran bajo control.

Con relación al sistema contable, la firma Arthur Andersen diseñó la base del sistema contable del CAM, pero el contador local que fue contratado lo encontró inaplicable y decidió instalar un sistema diferente. Las operaciones de campo iban en aumento y la oficina central no se vio imposibilitada para mantenerse al paso y mantener registros contables actualizados y precisos, debido a que el sistema contable era limitado y no permitía controlar la contabilidad, de los programas de crédito la cual ya era compleja.

El sistema inicial se ampliaba cada vez que se determinaba que se requería un cambio particular para acomodar las exigencias de información más compleja. Para comenzar, el catálogo de cuentas revela secciones escritas en inglés, secciones escritas en español y secciones escritas en una combinación de los dos idiomas. La intervención decisiva de personas con antecedentes contables mínimos en preferencia al personal contable también está evidenciada por el hecho de que los mecanismos financieros incluyen cuentas de cheques y de ahorro para controlar los diferentes fondos, reservas, etc., en lugar del procedimiento normal de controlarlos a través de cuentas en el libro diario.

La información que se alimenta al departamento de contabilidad es difícil de procesar, y el sistema contable no permite un análisis financiero detallado. Aunque un nuevo sistema

computarizado ya se encuentra disponible, el personal de contabilidad no lo utiliza porque no ha recibido la capacitación necesaria. Sin embargo, han logrado producir, a solicitud, estados financieros de activos, pasivos y capital, y estados de resultados financieros sobre una base mensual, pero por lo general estos estados se producen una vez al año para cumplir con los reglamentos fiscales locales y no se circulan a nivel interno. El principal funcionario prefiere preparar un informe denominado "balance de saldos acumulado"—una acumulación del balance de saldos mensual que los contadores preparan para cerciorarse de que todos los asientos mensuales hayan sido efectuados, después de realizarse los procedimientos de doble entrada.

Estas prácticas hacen que la conciliación y verificación de las cifras financieras sea imposible, ya que no existe correlación alguna entre la información. Los gerentes del CAM se acostumbraron a trabajar con cifras estimadas para efectos de elaboración de informes, incluyendo los de la AID. Las exigencias de la Misión de recibir cifras más precisas en los informes mensuales se resolvieron agregando hasta 26 impresiones de computadora que contienen la misma información sobre los bancos comunitarios, cruzada de todas las formas imaginables. En vista de que la base de datos original del CAM aún no contiene información precisa, y que ni el CAM ni la AID la utilizan para efectos de análisis o toma de decisiones, este informe debería eliminarse. El CAM podría establecer un informe consolidado más al estilo gerencial que no sería difícil de diseñar y producir con la ayuda de una fuente competente de apoyo.

El control interno aún no existe en el CAM, aunque se han contratado a dos auditores cuya responsabilidad consiste en realizar auditorías aleatorias no anunciadas únicamente de las cuentas internas de los bancos comunitarios. La inexactitud de la información, en combinación con la falta evidente del uso de principios de manejo de caja en toda la institución, sienta las bases para el fraude y la mala administración financiera, particularmente debido a la dispersión de las partidas de dinero en efectivo y el poco monto de las cantidades involucradas. La malversación de una suma grande mediante una sola acción no es tan probable como la malversación de muchas cantidades pequeñas, lo cual tendría el mismo efecto en las finanzas del CAM y sería más difícil de detectar y controlar. El establecimiento de una unidad de auditoría interna y su correspondiente dotación de personal es indispensable, y debería hacerse a la mayor brevedad posible.

Un análisis de las contribuciones documentadas de los auditores externos tras tres años de servicios indica que sus efectos positivos en el CAM han sido mínimos. Los informes de auditoría del año pasado y la correspondiente carta a la dirección no identificaron ninguna de las grandes deficiencias que existían y persistían en las operaciones financieras, contables y de control. La insuficiencia y las limitaciones del sistema contable, la falta de mecanismos de control interno, la falta de mecanismos de manejo de caja y gerencia financiera, la poca uniformidad entre los informes contables y los informes financieros, y las deficiencias específicas identificadas por el auditor interno de FINCA constituyen grandes deficiencias que no fueron reveladas en los informes de los auditores externos presentados al CAM y a la AID. Esto reviste aún más importancia porque los

auditores externos certificaron desde el principio que FINCA contaba con buenos mecanismos administrativos para controlar los aspectos financieros del proyecto.

Con base en la falta consecutiva de identificación de las deficiencias del CAM, lo cual, de haberse revelado oportunamente, habría evitado la mayoría de los problemas internos que actualmente enfrenta el CAM, y el hecho de que los mismos auditores han estado prestando servicios al proyecto desde su inicio, el equipo de evaluación considera altamente recomendable que se seleccione otra firma para asumir la responsabilidad de esta tarea a partir de hoy—una firma internacional con un representante local que pueda realizar auditorías tanto en Alexandria, Virginia como en El Salvador, a fin de satisfacer las necesidades bilingües del proyecto. A última hora, el equipo de evaluación se enteró de que FINCA había contratado nuevamente la firma de Arthur Andersen para realizar la auditoría correspondiente al período de septiembre de 1992 a agosto de 1993, pese a las indicaciones de la Misión en contra de tal decisión. Frente a esta situación inesperada, el equipo de evaluación recomienda que la Misión espere hasta ver los resultados de la auditoría. Si Arthur Andersen no revela las deficiencias indicadas en el presente informe de evaluación, la Misión debería contratar a otra firma para realizar una auditoría independiente.

D6. Análisis Financiero

D6a. Estructura de Costos/Costo Unitario de los Préstamos

La estructura financiera del CAM está dividida en oficinas regionales y centrales, y los costos están distribuidos entre las dos metodologías correspondientes a los dos programas de crédito—bancos comunitarios y crédito a la microempresa. En vista de que estas metodologías difieren substancialmente, sus costos e ingresos son independientes y cada una es distinta en relación a la meta del CAM de alcanzar la autosuficiencia financiera. El asunto de lograr la independencia del financiamiento aportado de organizaciones donantes es críticamente importante para el plan operativo del CAM para el cuarto año, ya que pronto se finalizará el financiamiento de la AID.

Se asignó máximo énfasis en el año tres a la expansión de la cartera mediante la creación de muchos más bancos comunitarios que los que se habían previsto en el Documento del Proyecto original, bajo el supuesto implícito de que un aumento en el volumen aseguraría márgenes de utilidad mayores y permitiría alcanzar la autosuficiencia más rápidamente. En el período de diez meses de septiembre de 1992 a junio de 1993, las cifras aumentaron substancialmente:

Saldo de la Cartera:	Bancos comunitarios, aumento del 77 por ciento Microempresas, aumento del 86 por ciento
Número de Prestatarios del CAM:	Bancos comunitarios, aumento del 92 por ciento Microempresas, aumento del 40 por ciento
Ingresos por Concepto de Intereses Devengados:	Bancos comunitarios, aumento del 226 por ciento Microempresas, aumento del 65 por ciento
Costos Operativos:	Bancos comunitarios, aumento del 39 por ciento Microempresas, aumento del 40 por ciento
*Grado de Autosuficiencia:	Bancos comunitarios, aumento del 61 por ciento Microempresas, aumento del 37 por ciento

* El grado de autosuficiencia es el punto en que el ingreso generado por los programas cubre los costos directos.

D6b. Productividad

En términos de productividad física, ambos programas mejoraron en forma pronunciada durante este período. Aunque se observa cierta variación en las cifras correspondientes a los promotores (bancos comunitarios) y oficiales de crédito (microempresas), el nivel del personal permaneció relativamente estático. Por consiguiente, se produjo una tendencia hacia un aumento continuo en el número de préstamos y en el monto promedio de los mismos. La cartera típica manejada por un promotor típico aumentó en un 84 por ciento, mientras que la cartera típica manejada por un oficial de crédito típico aumentó en un 86 por ciento. Es muy posible que el puesto de promotor esté alcanzando sus límites físicos de cobertura, dado el nivel actual de tecnología y metodología. Sin embargo, el oficial de crédito está muy por debajo de las normas normalmente aplicables a este tipo de programas (de 80 clientes o más):

Bancos Comunitarios—9 bancos/promotor, 29 miembros/banco
Microempresas—61 préstamos (grupos e individuos/oficial de crédito.

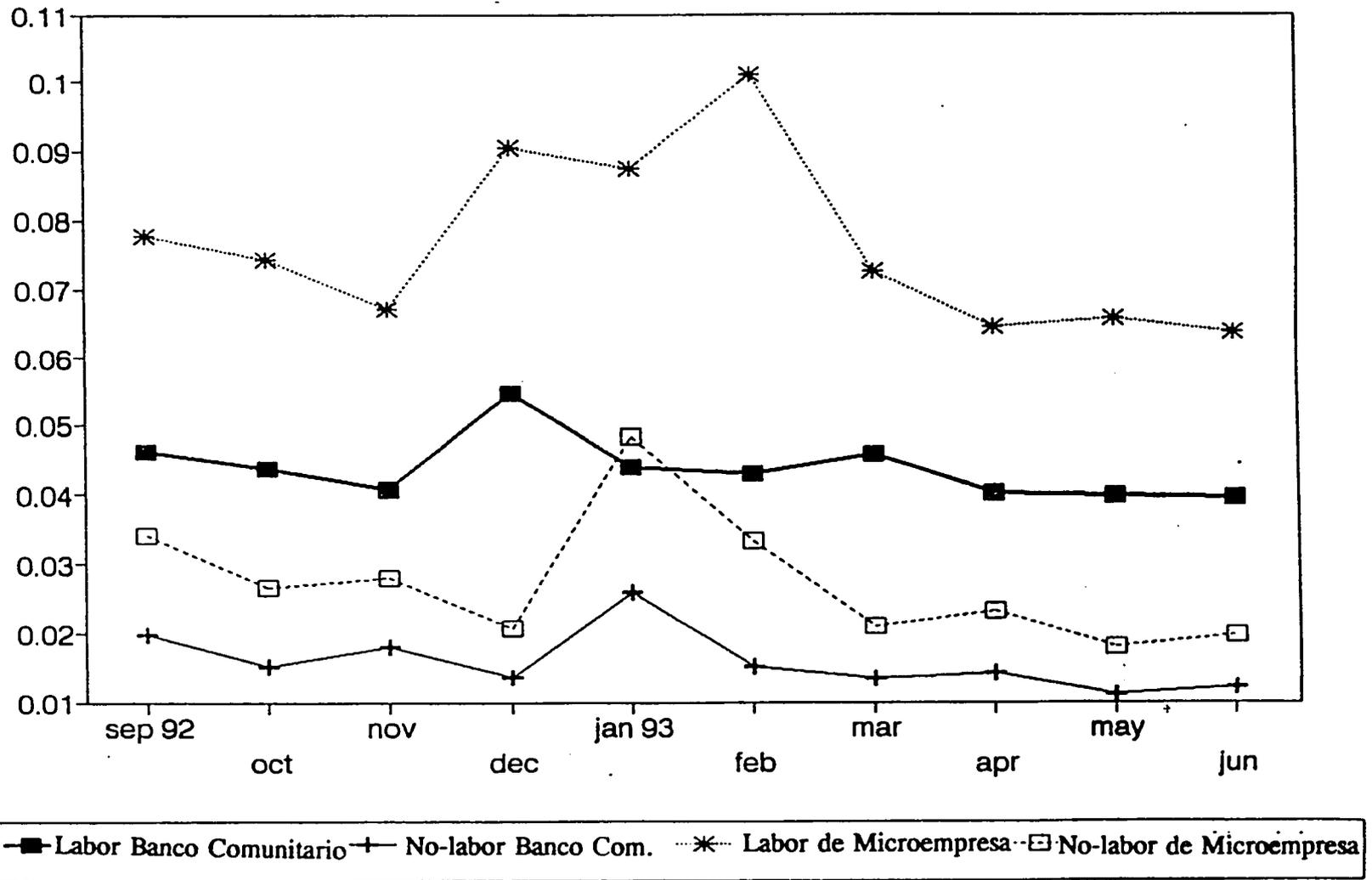
Si bien la experiencia en términos de productividad física ha sido positiva, el aspecto de la productividad financiera podría caracterizarse mejor como neutral, con sólo una tendencia moderada de bajar los costos unitarios en los renglones de salarios y otros gastos del programa. Cuando se analizan por origen del costo, los promedios por colón prestado exhiben el siguiente comportamiento:

		<u>Sept. de 1992</u>	<u>Junio de 1993</u>
<u>Bancos Comunitarios</u>	Costos de las oficinas regionales	C.0.035	C.0.032
	Costos de la oficina central	C.0.028	C.0.019
	Costos de las oficinas combinadas	C.0.066	C.0.051
<u>Microempresa</u>	Costos de las oficinas regionales	C.0.059	C.0.052
	Costos de la oficina central	C.0.050	C.0.032
	Costos de las oficinas combinadas	C.0.112	C.0.084

A pesar de un aumento del 79 por ciento en la cartera combinada a partir de septiembre de 1992, no se evidencian economías de escala con base en el volumen de crédito. La gráfica de Componentes de Costos del Programa claramente corrobora esto, tanto para la oficina central como para las oficinas regionales, véase el cuadro III-11. (Los picos ocurridos en diciembre por lo general resultan de las bonificaciones de fin de año y de un aumento en el número de empleados, mientras que los de enero provienen de las primas anuales de pólizas de seguro y el reabastecimiento de grandes cantidades de suministros de oficina.) El programa de crédito a la microempresa tiene costos más altos de mano de obra y de otra clase que los correspondientes al programa de bancos comunitarios, y probablemente tenga un mayor potencial para la reducción de costos, ya que los préstamos se otorgan por montos más elevados.

Debería señalarse que los datos sobre costos distintos a los correspondientes al personal de campo en la oficina regional se distribuyen entre los dos programas bajo el supuesto de que las dos terceras partes corresponden a las actividades de los bancos comunitarios y una tercera parte corresponde a las microempresas. Tal supuesto se justificaba al inicio de las operaciones del CAM, pero los datos actuales ponen en tela de juicio el uso continuo de este parámetro. Sin embargo, de septiembre a junio, del 76 al 82 por ciento de los préstamos correspondían a bancos comunitarios. Si la distribución de costos se basara en datos recientes, una división de tres cuartos/un cuarto entre los dos programas reflejaría mejor los costos reales, en lugar de sancionar al programa de la microempresa obligándole a absorber costos que corresponden a los bancos comunitarios. Una comparación de la fórmula de distribución actualmente utilizada con una que reflejara los volúmenes de las carteras daría como resultado costos unitarios para sus oficinas regionales y central de C.0.057 en el caso de los bancos comunitarios y de C.0.064 en el caso del programa de crédito a la microempresa. Bajo este escenario, el Programa A alcanzaría la autosuficiencia en un 54 por ciento y el Programa B quedaría ligeramente atrás en un 49 por ciento. En vista de que es razonable esperar una carga de trabajo mucho

Cuadro III-11
COMPONENTE DE COSTOS DEL PROGRAMA
 (costo unitario de préstamos pendientes)



III-41

mayor para cada oficial de crédito, los costos unitarios deberían de disminuirse a medida que aumenta el volumen de préstamos, mientras que es razonable esperar que el personal del programa de bancos comunitarios mejore sólo moderadamente el promedio de su cartera. El CAM debería definir y actualizar periódicamente su fórmula para la distribución de los costos a fin de reflejar información reciente en este sentido.

D6c. Importancia de los Costos de Personal

Una conclusión fundamental es que el uso continuo de la actual metodología de promoción no disminuirá substancialmente los costos unitarios de los dos programas. Se requerirán de eficiencias adicionales en términos de costos, y la mayoría de éstas girarán alrededor del personal, dado que representa una proporción considerable de los costos; en junio, el 76 por ciento del total de gastos fue para personal. Esto subraya la importancia de que el CAM lleve a cabo un análisis detallado de las políticas y procedimientos existentes y propuestos a fin de disminuir los costos de personal antes de proponer cambios a su junta directiva y a la AID.

Un caso ilustrativo es la escala salarial utilizada en el Cuarto Plan Anual del CAM. Si esta escala se utilizara, la planilla mensual aumentaría en un 33 por ciento (de US\$62,200 a US\$83,000 tan sólo en salarios, sin incluir beneficios) para pagar a las mismas personas en los mismos puestos al 12 de agosto de 1993. Otro ejemplo es la puesta en vigencia de una bonificación que es similar a una comisión pagada con base en los ingresos generados, la cual agregaría una cantidad adicional de US\$48,600 durante el período de vigencia del Cuarto Plan Anual. Si bien es válida la necesidad de estimular y recompensar el desempeño de los empleados, el hecho de tener no sólo un aumento substancial en los niveles salariales sino también un sistema de bonificaciones constituiría una carga onerosa para una institución que no es autosostenible. Si el CAM adopta un plan salarial similar al que se presentó en agosto de 1993 (con 29 puestos y cinco niveles por puesto), debería de ser suficiente para proporcionar un incentivo amplio para el desarrollo personal de los empleados.

Por último, el CAM debería eliminar la práctica salarial, con orientación a los proyectos, de efectuar ajustes anuales con base en la inflación o el costo de vida. De la misma manera, los aumentos por mérito deberían ser selectivos y no darse a todos los empleados (aun cuando sea en diferentes proporciones). Un esquema salarial con ajustes incorporados para tomar en cuenta la inflación es muy fácil de institucionalizar, y no deja suficiente flexibilidad para efectuar cambios con base en el desempeño o en la verdadera productividad. Si los niveles salariales se verifican periódicamente lograr que sean competitivos con los de instituciones similares, dicho proceso debería tomar en cuenta la inflación. Una tabla de salarios competitivos con niveles múltiples más aumentos ocasionales por mérito debería de ser un estímulo suficiente para lograr el desarrollo de los empleados, sin necesidad de recompensar también a los empleados menos productivos.

D6d. Modificaciones Programáticas

Para superar los obstáculos estructurales anteriormente descritos, el CAM necesitará instalar sistemas mejorados y refinar su metodología. Por ejemplo, debería ejecutar sistemas computarizados, basados en un análisis minucioso de todos los formatos, procedimientos e informes generados realizado por un especialista en organización y métodos de instituciones de servicios financieros. Esto debería de mejorar las eficiencias y facilitar el análisis de datos para su uso en el proceso decisorio gerencial.

El CAM reconoce la necesidad de aumentar la productividad adaptando su metodología, y está proponiendo que se efectúen varios cambios al Cuarto Plan Anual:

- Aumentar el tamaño de los grupos constituidos en bancos comunitarios
- Permitir la continuación de los bancos después de que lleguen a la etapa de "graduación"
- Permitir que se otorguen préstamos por montos mayores a participantes exitosos
- Disminuir la frecuencia de las visitas de los promotores, y
- Utilizar a sustitutos de promotores provenientes del grupo bancario.

Afortunadamente, la mayoría de estas ideas ya se encuentran en proceso de ejecución en algunos de los bancos comunitarios, y por los grupos mismos, aunque no de una manera sistemática. Un ejemplo sería la segmentación de un grupo grande en dos o más grupos para atender los préstamos sin necesidad de alterar la estructura formal. El CAM debería investigar las implicaciones de estos cambios de procedimiento en términos de costos y formalizar su uso antes de que la necesidad obligue a efectuar un cambio. Actualmente, el CAM está llevando a cabo una prueba de los efectos de un sistema de bonificaciones salariales en una región, y se trata de un ejemplo bueno que podría utilizarse para el caso de otros cambios de procedimiento. Sin embargo, el afinamiento metodológico debe hacerse cuidadosamente, al igual que en cualquier otro tipo de experimento, a fin de evitar confundir las causas y los efectos y determinar la influencia ejercida por factores externos.

D6e. Sostenibilidad Financiera Potencial

El complejo cálculo del punto de equilibrio financiero del CAM se basa en numerosos supuestos y en el uso de datos históricos sobre costos. Debería asegurarse de que los supuestos sean lo más realistas posibles, y debería utilizarse el análisis de sensibilidad en la etapa de planificación para determinar los valores críticos mínimos correspondientes a los principales supuestos. El Cuarto Plan Anual debería reflejar estas decisiones y hacer hincapié en aquéllas que sean más importantes o que sean susceptibles a variaciones.

Los siguientes comentarios se relacionan con ciertos supuestos "frágiles" que podrían perjudicar la ejecución del proyecto. Dado que el CAM está sometido a cambios internos y que la modificación de los procedimientos operativos requiere tiempo, es poco probable que

dichos supuestos tengan validez. El CAM debería definir cuáles de estas condiciones no se cumplirán y determinar el impacto que esto tendría en los costos y los ingresos. Es preferible tomar el tiempo necesario para incorporar cambios orientados a mejorar la eficiencia en esta oportunidad que forzar la expansión del programa.

- **Disponibilidad de Financiamiento.** Las operaciones en el cuarto año requerirán de niveles substanciales de financiamiento de fuentes distintas a la AID, sólo una parte del cual estará disponible a partir de los reflujo acumulados de los préstamos y los ingresos por concepto de intereses. Casi el 50 por ciento del presupuesto propuesto depende de donaciones y préstamos externos que aún se encuentran en espera de aprobación. Si estos fondos no se hacen disponibles oportunamente, el CAM experimentará problemas de liquidez a menos que sea posible obtener empréstitos, en cuyo caso el CAM pagaría intereses, con lo cual se aumentarían los costos operativos.
- **Tasas de Interés.** La tasa de interés permanece fijo en el 3.0 por ciento mensual para los bancos comunitarios y se supone que debe ser del 2.75 por ciento para los préstamos a microempresas. Al parecer, ambos programas suponen la recuperación total de los préstamos. Para los préstamos otorgados recientemente a microempresas, la base para el cálculo de intereses ha sido cambiada al saldo insoluto, y por consiguiente la tasa de interés efectiva sería mucho menor, probablemente más cerca de un promedio del 1.9 por ciento al mes. En vista de que las proyecciones indican que la mitad de los créditos otorgados con fondos nuevos se destinaría a la microempresa, el impacto sobre los ingresos será substancial.
- **Tasa de Recuperación.** La tasa de morosidad no ha sido un problema para los bancos comunitarios. En el programa de crédito a la microempresa, la tasa combinada de pagos atrasados y pagos morosos es substancialmente más elevada, alcanzando el 18 por ciento en julio. Las proyecciones deberían tomar explícitamente en cuenta las probables tasas de amortización, ya que esta medida figura entre las que más comúnmente se utilizan para medir la salud financiera para propósitos del flujo de fondos. A pesar de la experiencia actual, el Cuarto Plan Anual indica que se espera lograr una tasa del 97 por ciento, y se supone que dicha tasa fue utilizada para calcular los reflujo de capital, lo cual conduce a estimaciones excesivamente optimistas del flujo de fondos y de los ingresos.
- **Distribución de Costos.** Los gastos regionales distintos a los relacionados con los salarios de los promotores y oficiales de crédito y todos los gastos en capacitación y de la oficina central se dividen entre los dos programas con base en una proporción de dos tercios/un tercio. Esta estimación está desactualizada y debería reflejar la experiencia reciente con la cartera, que dicta la necesidad de una distribución del orden de tres cuartos/un cuarto.

- **Parámetros de Productividad.** Las proyecciones del programa de bancos comunitarios se basan en aumentos substanciales en la productividad: de 8.9 a 12 bancos por promotor, de 28.6 a 33 miembros por banco, de 255 a 386 miembros por promotor, de 103 a 117 promotores, y de US\$66 a US\$86.50 en el monto promedio de los préstamos. El programa de la microempresa proyecta los siguientes aumentos: de 61 a 30 clientes por oficial de crédito, de 30 a 35 oficiales de crédito, de 1,819 a 1,466 clientes totales, y de US\$338 a US\$625 en el monto promedio de los préstamos. Si bien puede resultar factible alcanzar cualquiera de estas proyecciones, las conversaciones con el personal de campo indican que es poco realista esperar que se alcancen todas las metas. El CAM debería indicar cuáles de los parámetros son los más críticos en términos de la sostenibilidad financiera y la probabilidad de que se alcancen.
- **Mecanismos para la Distribución de los Costos.** El Documento del Proyecto estimó que FINCA contribuiría con US\$4.9 millones sobre la vida del proyecto. De esta cantidad, el 77 por ciento (US\$3.8 millones) se destinaría a servicios financieros y el 23 por ciento (US\$1.1 millones) se destinaría al desarrollo institucional. Para el final del año 1992-1993 del proyecto, FINCA debía haber contribuido con el 15.7 por ciento del total, del cual el 13 por ciento (US\$641,000) sería para servicios financieros y la diferencia (US\$134,000) sería para actividades de desarrollo institucional.

las proyecciones revisadas del Primer Plan Anual, sin cambiar la meta general de US\$4.9 millones, estipularon que para el tercer año (1992-1993) se habría generado un total de US\$2.2 millones (en lugar de US\$775,000). Después de haber obtenido solamente US\$16,000 para el primer año, el Segundo Plan Anual correspondiente a 1991-1992 disminuyó la contribución de contraparte de FINCA correspondiente al segundo año a US\$200,000. Sin embargo, FINCA sólo pudo generar US\$39,000. El Tercer Plan Anual (1992-1993) estableció que FINCA contribuiría con US\$1.6 millones. Nuevamente, FINCA no logró generar su financiamiento de contraparte: logró generar solamente US\$442,000. Durante los tres últimos años, FINCA no logró producir lo que se había propuesto, primero en el Documento del Proyecto y luego en sus Planes Anuales. (Cuadros III-12, 13 y 14.)

Cuadro III-12
Presupuesto de Contraparte según el Documento del Proyecto

Componentes	Totales Vida del Proyecto	Documento del Proyecto			
		90/91	91/92	92/93	Totales
1. Desarrollo Institucional (000)	\$1,119	\$0	\$44	\$90	\$134
2. Servicios Financieros (000)	\$3,800	\$39	\$214	\$388	\$641
TOTALES	\$4,19	\$39	\$258	\$478	\$775

Fuente: Documento del Proyecto.

Cuadro III-13
Presupuesto de Contraparte según los Planes Anuales
(US\$000)

Componentes	Totales Vida del Proyecto	Primer Plan Anual				Plan Anual 91/92	Plan Anual 92/93
		90/91	91/92	92/93	Totales		
1. Desarrollo Institucional	1,199	82	265	554	901	60	352
2. Servicios Financieros	3,800	42	181	900	1,123	140	1,250
3. Servicios no Financieros			73	92			38
TOTALES	4,919	124	519	1,546	2,188	200	1,640

Fuente: Planes Anuales.

Cuadro III-14
Generación Real de Fondos de Contraparte

	Presupuesto Vida del Proyecto	90/91	91/92	92/93	Totales
1. Desarrollo Institucional (000)	\$1,119	\$16	\$106	\$443	\$556
2. Servicios Financieros (000)	\$3,800	\$0	\$32	\$9	\$41
TOTALES	\$4,919	\$16	\$139	\$472	\$597

Fuente: Determinación de contraparte según el CAM. Septiembre de 1990 a julio de 1993.
Datos obtenidos del Departamento de Contabilidad.

En conjunto, FINCA ha producido US\$97,000 en tres años, del cual casi el 90 por ciento representa ingresos generados por concepto de intereses sobre préstamos otorgados con fondos de la AID. Es matemáticamente posible que FINCA pueda cumplir con el requisito de financiamiento de contraparte al sólo esperar la acumulación de ingresos por concepto de intereses sobre el tiempo. Es el criterio del equipo de evaluación que ésta no haya sido la meta propuesta en términos del financiamiento de contraparte.

Es sumamente importante observar que la autosuficiencia del CAM se basa en el tamaño de su cartera de préstamos generadores de ingresos. El CAM no alcanzará la autosuficiencia si las obligaciones relacionadas con el financiamiento de contraparte se combinan con los ingresos por concepto de intereses. El CAM debería recibir fondos nuevos de FINCA (sean donaciones o préstamos a largo plazo).

El último balance disponible del CAM, al 30 de junio de 1993, indica que los ingresos por concepto de intereses ya han sido gastados en el año actual y en años anteriores. Más aún, muestra una pérdida acumulada de más de US\$610,000. Esto trae serias implicaciones con respecto a las proyecciones de la autosuficiencia, ya que el Cuarto Plan Anual estima que los ingresos acumulados y no gastados por concepto de intereses financiarán parcialmente los costos de operación.

El Cuarto Plan Anual que finalizó en agosto de 1994 afirma que FINCA producirá US\$4.5 millones. De esta cantidad, US\$3.6 millones se destinarán a servicios de crédito, US\$827,000 se destinarán a cubrir gastos de operación y US\$68,000 serán para financiar servicios de capacitación. Sin cuestionar la forma en que FINCA llegó a esas cifras, es preocupante observar que una parte de este financiamiento de contraparte vendrá de reflujos de préstamos, contando dos veces, en efecto, el financiamiento de la AID y permitiendo que el CAM aumente su cartera de préstamos para alcanzar la autosuficiencia. Por consiguiente,

en este caso particular, los reflujo de los préstamos no pueden aplicarse al financiamiento de contraparte.

El Cuarto Plan Anual asegura además que CAM/FINCA ya ha obtenido financiamiento de FIS/ALA/CEE (US\$720,000) y del BID (US\$620,000), dejando un "saldo de solamente US\$780,000 por recaudar". El equipo de evaluación investigó estos supuestos con dichas organizaciones, encontrando lo siguiente:

FIS/ALA/CEE ha recibido una solicitud del CAM de un préstamo por 5 millones de colones (aproximadamente US\$574,000) por doce meses, a una tasa anual de interés del 3 por ciento. El préstamo estaría indizado al dólar de los Estados Unidos. Esta solicitud tiene una probabilidad del 50 por ciento de ser aprobada porque la Comunidad Económica Europea ha cambiado sus criterios de elegibilidad para recibir créditos, a favor de organizaciones que no estén recibiendo asistencia financiera de otras fuentes externas. De hecho, la solicitud del CAM es contraria a esta nueva política. El representante de FIS para ALA/CEE sugirió que la evaluación no tomara este préstamo como válido para efectos de elaboración de proyecciones financieras.

FIS también ha recibido otras dos solicitudes de proyecto. El primer proyecto asciende a un total de US\$275,000, del cual FIS financiaría aproximadamente US\$75,000 y el CAM financiaría aproximadamente US\$66,000 para establecer 50 bancos comunitarios en zonas anteriormente conflictivas. El resto sería para capacitación, costos de supervisión, ahorros y otros ingresos generados por el proyecto durante el período de ejecución. El CAM pagará a FIS el 60 por ciento de todos los ingresos por concepto de intereses bajo el proyecto. El saldo restante será utilizado por el CAM para pagar costos de operación, capacitación y asistencia técnica bajo el proyecto. El CAM podrá cobrar el 3 por ciento al mes sobre los préstamos otorgados. Este proyecto ha estado listo para comenzar desde el 8 de junio de 1993.

La segunda solicitud de proyecto fue por un total de US\$75,000, del cual FIS contribuiría con US\$46,000 y el CAM con US\$29,000. La contribución de FIS financiaría 25 bancos y la del CAM financiaría actividades de capacitación y asistencia técnica. Este préstamo de doce meses tiene una tasa de interés del 3 por ciento por mes. El préstamo fue aprobado el 12 de agosto de 1993.

El coordinador de microempresas en FIS indicó que ninguno de los proyectos podría entrar en operación todavía porque el CAM se ha negado a colocar rótulos de FIS en los bancos financiados bajo los proyectos. Además, indicó que ha sido difícil llegar a un acuerdo sobre el uso de los ingresos por concepto de intereses generados bajo el proyecto.

Ambos proyectos involucran préstamos sumamente pequeños, y lo que probablemente ocurra es que el CAM contribuirá más de lo que sacaría de los proyectos. En otras palabras, estos dos préstamos no contribuirán nada a las proyecciones de autosuficiencia del CAM.

La solicitud de préstamo y de cooperación técnica formulada al BID aún no ha sido presentada. En entrevistas sostenidas con el representante local del BID, éste identificó tres alternativas de financiamiento para el CAM. La primera es el Fondo Multilateral de Inversiones, organización que invierte fondos de capital en negocios escogidos. El representante indicó que esta alternativa era posible, pero no antes de dos años. La segunda alternativa es el Proyecto Global para la Microempresa, un proyecto de US\$10 millones que está siendo negociado con el Banco Central. El BID dice que si las cosas marchan bien, la ejecución del proyecto se iniciaría a finales de 1993. El CAM podría obtener fondos de este proyecto a través de un intermediario financiero a tasas de interés del mercado. Representa la mejor oportunidad de obtener financiamiento a largo plazo de que dispone el CAM, y podría resolver sus necesidades de capital para el futuro cercano. En vista de que el proyecto del BID estipula un monto promedio de préstamo de US\$2,000 y un monto máximo de entre US\$5,000 y US\$7,000, los intermediarios financieros requerirán que el CAM compense sus préstamos más grandes otorgados a sus clientes normales. El CAM estará en una buena posición para negociar, pero tendrá que transferir a sus clientes estos costos por concepto de intereses a fin de mantener su margen actual. El actuar de una manera diferente prolongaría el tiempo requerido para alcanzar la autosuficiencia.

La tercera alternativa es el préstamo para pequeños proyectos y cooperación técnica. Con mucha suerte, si el proyecto se presentara en septiembre del presente año podría estar listo para comenzar los desembolsos en agosto o septiembre de 1994. El problema con esta solicitud sería el Proyecto Global para la Microempresa. Una vez aprobado este último proyecto, la solicitud de financiamiento para pequeños proyectos competiría con él, haciendo que el Proyecto Global fuera más difícil de desembolsar. El BID ha rechazado solicitudes de pequeños proyectos en otros países con base en esta competencia percibida.

En resumen, es muy poco probable que FINCA obtenga nuevo financiamiento de contraparte de las fuentes citadas en el Cuarto Plan Anual, perjudicando así el logro de los objetivos del CAM en materia de autosuficiencia para el final de agosto de 1994.

El análisis anterior indica que la estructura de costos del programa favorece por un margen considerable los gastos relacionados con el personal. Sería necesario que se generaran grandes aumentos en la productividad (no sólo en el volumen) a fin de bajar los costos unitarios, especialmente en el programa de bancos comunitarios. De mostrar algo, los dos años de experiencia intensiva en el campo muestran que esta situación no mejorará radicalmente a consecuencia de unos cuantos cambios metodológicos (que aún no han sido aprobados). Además, aún no se han instalado mecanismos para la distribución de costos. Por consiguiente, las proyecciones financieras que dan como resultado un nivel de autosostenibilidad del 98 por ciento para agosto de 1994 son inaceptables como base para un plan de acción el cual (1) se basa en aumentos poco probables y no probados en la productividad relacionada con el personal, y (2) se encuentra frente a un déficit muy probable de financiamiento. Se debería exigir una reestructuración presupuestaria con base en datos históricos de costos y generaciones de fondos de contraparte más realistas, sin depender de parámetros de productividad que compensen las deficiencias.

D7. Mujeres en el Desarrollo

Se les solicitó a los evaluadores revisar interrogantes relacionados con el grado en que fueron tomados en cuenta los intereses y el papel de las mujeres en las etapas de diseño y ejecución; de qué maneras las mujeres participaban en los procesos; los efectos del proyecto sobre el acceso de las mujeres a los ingresos, la educación y la capacitación; y si los resultados logrados son igualmente sostenibles entre hombres y mujeres.

El papel y la importancia de las mujeres, no sólo como beneficiarias sino también como participantes principales en el proyecto, son tratados en secciones apropiadas de esta evaluación y por consiguiente no se repetirán en detalle en esta oportunidad. Sin embargo, para resumir se puede decir que este proyecto ha tenido un impacto grande y positivo sobre las mujeres de muchas diferentes maneras, principalmente como prestatarias porque la gran mayoría de los beneficiarios son mujeres. El impacto se midió en términos del acceso al crédito y a la capacitación, de los aumentos en las ventas y utilidades de las empresas, y de los aumentos en los ingresos utilizados para atender las necesidades de salud y educación de la familia. Además, se ha logrado alcanzar a grupos de mujeres en algunos de los segmentos más pobres de la ciudad, muchas por primera vez. Por otro lado, las mujeres que participan en el programa han indicado que han logrado mejoras significativas en su autoestima y en su confianza en sí mismas. En segundo término, las mujeres han sido las ejecutoras de la metodología, como empleadas y voluntarias del CAM. Parece que podemos sugerir, sin temor a equivocarnos, que sin su participación extensa como ejecutoras, es posible que no se hubiera logrado el mismo grado de impacto sobre las mujeres. En comparación con los hombres, donde los beneficios directos han sido mucho más limitados, los beneficios para la mujer han sido abrumadoramente significativos. Hasta cierto punto, la naturaleza y el tipo de los beneficios para la mujer se habían previsto en el diseño como también en la propuesta de FINCA; sin embargo, el grado en que se lograron fue superior a todas las expectativas. Es probable que los resultados continúen, y debería de ser posible sostenerlos, siempre y cuando no se modifiquen significativamente los enfoques y las metodologías utilizadas en el programa de bancos comunitarios y en el de crédito a la microempresa.

D8. Conclusiones Principales

- Las oficinas de campo se desarrollaron desde abajo hacia arriba. Por consiguiente, el crecimiento y la estructura de estas operaciones se desarrollaron, en gran medida, como respuesta a las necesidades de los clientes y las exigencias de los prestatarios. El resultado general ha sido la creación de estructuras respondientes y eficaces en las oficinas de campo.
- A diferencia de las oficinas de campo, la oficina central no se desarrolló desde abajo hacia arriba. Tampoco se desarrolló contra una visión o con una estructura que facilitara la instalación de los sistemas y controles contables y de información gerencial que se requerían. Los sistemas y mecanismos de control no fueron lo suficientemente conceptualizados y han sido rediseñados varias veces con miras a

mejorarlos. El organigrama no es funcional y no concuerda con las jerarquías, cargas de trabajo y responsabilidades actuales. Además, hasta hace poco, la cultura organizativa misma era relajada; era un tanto ineficiente y no estaba orientada hacia la realización de tareas específicas. No se contrataba a personas para desempeñar cargos claramente definidos.

- Los salarios y los conjuntos de bonificaciones para el personal central y de campo representan un componente muy importante de los costos del CAM. Las implicaciones de los niveles salariales o de los ajustes a las bonificaciones necesitan analizarse muy cuidadosamente, con miras a mejorar la productividad a la vez de mantener bajo control los costos.
- Los sistemas de gerencia y control financiero son inadecuados. El sistema contable no facilita el análisis financiero detallado. Los mecanismos de manejo de caja no apoyan el complejo control y análisis de flujo de fondos que requiere el CAM. El sistema de contabilidad necesita desarrollarse más, y debería de ser posible observar mejoras adicionales cuando el personal contable haya adquirido una mejor comprensión del nuevo sistema computarizado.
- Se ha logrado un avance considerable hacia un aumento en la productividad del personal, especialmente en el programa de bancos comunitarios. En este programa, la economías de escala generadas a raíz de la expansión de las actividades de crédito aún no son fácilmente visibles. El programa de crédito a la microempresa tiene costos unitarios más altos que el programa de bancos comunitarios y tiene un mayor potencial para la reducción de los costos, en gran parte porque los préstamos son por montos mucho mayores. Además, se requiere de más análisis para poder distribuir mejor los costos generales fijos del personal de campo entre los programas de bancos comunitarios y de crédito a la microempresa. Una conclusión básica es que el uso continuo de las actuales metodologías de promoción no disminuirá substancialmente los costos unitarios de los dos programas. Se requieren eficiencias adicionales, y dichas eficiencias deberían centrarse en los costos de personal, en vista de que el 76 por ciento de los costos corresponde a gastos de personal.
- Los cálculos del punto de equilibrio financiero del CAM están basados en datos históricos sobre costos, en varios diferentes supuestos, y en proyecciones de fuentes futuras de fondos de capital para las actividades de crédito. Algunos de los supuestos parecen frágiles y deberían revisarse cuidadosamente. En la medida en que no se cuente con fuentes de financiamiento o el costo de las otras fuentes sea demasiado alto, tanto el punto de equilibrio y como el tiempo (y por consiguiente los objetivos en términos de autosuficiencia) se verán severamente afectados.

E. Bancos Comunitarios Promovidos por Otras Instituciones

E1. Secretaría Nacional de la Familia

E1a. Programa

La Secretaría Nacional de la Familia (SNF) es un organismo ejecutivo a nivel de ministerio coordinado por la Primera Dama cuyo propósito es ejecutar programas oficiales de desarrollo social para la población pobre y cuya orientación se centra en la unidad familiar. La SNF es una entidad ejecutora del gobierno que no está incluida en el gabinete de ministerios y que está muy cerca del Presidente Cristiani. La SNF fue motivada por el concepto de los bancos comunitarios que FINCA-IN promovía entre las ONG locales e instituciones de gobierno a través de FINCA/El Salvador, una fundación local sin fines de lucro creada por FINCA-IN siguiendo un enfoque similar al que se adoptó cuando se comenzó a promover los bancos comunitarios en países vecinos.

Con la ayuda de FINCA/El Salvador, la SNF preparó el primer *buy-in* para promover los bancos comunitarios, los cuales son elegibles para recibir financiamiento de la AID bajo un programa que el Consejo Nacional de Recuperación de Areas (CONARA), una dependencia del gobierno, ejecutaba con apoyo financiero de la Oficina de Desarrollo Urbano y Rural de la USAID/El Salvador. Las intervenciones de CONARA estuvieron limitadas a zonas geográficas que se recuperaban de los efectos de la guerra. El proyecto de la SNF incluyó un componente de apoyo gubernamental respecto al cual no se exigía una rendición de cuentas (es decir, espacio para oficinas, gasolina, vehículos, apoyo contable y servicios de aseo).

La SNF recibió de FINCA/El Salvador la metodología de promoción/crédito y retuvo a FINCA como entidad administradora del programa. A cambio, la SNF acordó pagar a FINCA/El Salvador un tercio de los intereses del 3 por ciento mensual cobrados a los bancos. El proyecto se inició hacia finales de 1990 siguiendo el modelo de FINCA y creó exitosamente un total de 218 bancos, de los cuales 12 fracasaron después de la puesta en marcha. Para liquidar la cuenta con la AID, la SNF abrió una cuenta de ahorro para cada banco y retiraba de dicha cuenta los préstamos efectivos entregados a los miembros del banco.

Una vez que el fondo inicial de la AID había sido liquidado de su totalidad, la SNF preparó otro proyecto orientado a abrir 100 bancos adicionales, los cuales también eran elegibles para recibir financiamiento de la AID a través del mismo consejo, cuyo nombre fue cambiado a Secretaría de Reconstrucción Nacional (SNR), para que ésta también pudiera operar bajo la supervisión directa del Presidente. Este segundo proyecto siguió el mismo proceso de ejecución que el primero, y actualmente se encuentra en funcionamiento, juntamente con la evolución de los bancos creados durante el primer proyecto. El reflujo de los fondos generados como resultado de la amortización de los préstamos permite que la SNF continúe promoviendo el establecimiento de más bancos, al grado que a la fecha de la

evaluación se había reportado la existencia de 430 bancos activos. Además, por lo menos un banco comercial ha comenzado a proporcionar financiamiento a los nuevos bancos de la SNF del primer ciclo de crédito.

La SNF aceptó el concepto de nueve ciclos de crédito promovido por FINCA y el retiro del banco por el prestatario después de finalizado el proceso. Consideraba que una intervención finita de la SNF podría satisfacer las expectativas de la institución y decidió ceñirse a este concepto, pese a la posible reducción del tamaño de los bancos debido al retiro previsto de miembros. Aceptó este hecho y decidió no aceptar la introducción de miembros nuevos en un banco previamente establecido, para que todos los miembros pudieran trabajar juntos en bloque hasta el final de los nueve ciclos de crédito y "graduarse" después.

La SNF también consideró que al adoptar un enfoque temporal para abordar la operación de los bancos, algunas de las prácticas en el modelo de FINCA no encajarían en el medio local. Por ejemplo, al dejar el manejo de la cuenta interna en manos de los grupos, el control financiero del capital invertido se vería en peligro, debido a la falta de experiencia de los grupos en el área de gerencia financiera. Además, esto aumentaría la necesidad de capacitación adicional para los grupos, información que no les sería útil después de "graduarse". Por consiguiente, la SNF mantiene bajo su control y responsabilidad directa el manejo de las cuentas internas como fideicomisario de los grupos.

Desde el principio la SNF diseñó sistemas gerenciales y de información prácticos y profesionales para regir la operación financiera, lo cual le ha permitido alcanzar sin dificultades el actual nivel de crecimiento. El jefe del programa reconoce que, por cuanto se trata de una entidad pública, debe mantener un control estricto sobre los fondos del programa, ya que tiene que rendir cuentas ante el Ministerio de Hacienda y que los auditores de éste podrían llegar en cualquier momento.

El enlace con el gobierno central representa un apoyo para el programa y hace que sea imposible conocer el costo total del programa, aparte de los gastos realizados con fondos propios. Además, la SNF está capacitando a los promotores para que aprovechen sus relaciones personales con las comunidades para ayudar en la promoción de otros programas sociales (tales como proyectos de alfabetización para adultos y construcción de letrinas).

E1b. Análisis del Impacto

Es interesante ver cómo la SNF tomó los conceptos prácticos del modelo de FINCA y pudo visualizar lo apropiado de la "graduación" de los prestatarios y la disolución de los bancos. La SNF tuvo la disciplina para proporcionar a su programa la asistencia que requería para desarrollar sanos sistemas financieros y de información desde el principio, reconociendo que su papel debía ser el de una entidad ejecutora de programas sociales, con lo cual se impartió al programa un enfoque basado en la ejecución de proyectos.

El perfil de los beneficiarios de la SNF se reportó como similar al del CAM: principalmente mujeres maduras que son jefes de familia, y con actividades y resultados similares. El jefe del programa está consciente de la incertidumbre en cuanto a la continuación del mismo después de las próximas elecciones generales a celebrarse el próximo año, aun cuando salga triunfador el mismo partido político, debido a la dirección personal ejercida por el Presidente en la SNF. Es su criterio que el programa ha sido tan exitoso que el nuevo gobierno puede optar por continuar dándole apoyo. Considera que en todo caso los bancos activos podrían seguir en operación hasta finalizar sus nueve ciclos de préstamo, porque la cartera del programa puede venderse o donarse a otras instituciones públicas o privadas, en caso de que la SNF no pueda continuar dirigiendo el programa.

E2. CRS—Catholic Relief Services

CRS recibe financiamiento de la USAID bajo una Donación para Programa Operativo (OPG) para proporcionar apoyo a programas de bancos comunitarios en varias diócesis. Durante el primer año, la asistencia técnica proporcionada por CAM/FINCA se utilizó para ayudar a Cáritas a establecer 14 bancos en un departamento. Actualmente, CRS está patrocinando actividades de orientación y capacitación inicial, a través de Cáritas, orientadas a establecer programas en otros dos departamentos, con lo cual se agregarán 28 grupos adicionales.

Este financiamiento a través del mecanismo de OPG ha sido aumentado a través de un contrato celebrado por separado con la Secretaría de Reconstrucción Nacional para supervisar y evaluar la ejecución, por otras ONG, de proyectos de bancos comunitarios y crédito a la microempresa utilizando los modelos de FINCA. Durante los tres primeros años, se proyecta que estos programas formarán un total de 445 grupos (349 en un solo año), divididos entre bancos comunitarios y microempresas, con las siguientes características:

Etapa 1

128 bancos comunitarios (48 en el año 1) con entre 15 y 30 microempresas a nivel de pobreza dirigidas por mujeres, préstamos de US\$46 a US\$275, tasa de interés del 3 por ciento sobre el monto inicial, ahorros mínimos del 20 por ciento, máximo de nueve ciclos de crédito de cuatro meses cada uno, con la posibilidad de transferir a un grupo más pequeño después de cumplir exitosamente cuatro ciclos si se desea recibir préstamos por montos mayores.

Etapa 2

175 grupos solidarios (todos en el año 1) con un promedio de seis microempresas a nivel de subsistencia dirigidas por mujeres u hombres, préstamos de US\$115 a US\$690 por participante, tasa de interés del 3 por ciento para cubrir el costo de las operaciones de crédito y asistencia técnica y capacitación para participantes, ahorros del 20 por ciento.

Etapa 3

142 grupos solidarios (126 en el año 1) con un promedio de cinco microempresas dirigidas por mujeres u hombres, préstamos por montos de entre US\$345 y US\$1,150 por participante, tasa de interés del 3 por ciento para cubrir el costo de las operaciones de crédito y asistencia técnica y capacitación para participantes, ahorros del 20 por ciento.

El financiamiento proporcionado por el proyecto de reconstrucción nacional durante el primer año incluye US\$480,000 para actividades de crédito y US\$460,000 para apoyo a ONGs. El nivel de financiamiento para los tres años asciende a US\$2.8 millones para préstamos y US\$2.5 millones para cubrir costos de operación. La asistencia se proporcionará en forma concentrada, ya que cada promotor de ONG maneja un máximo de ocho bancos comunitarios o grupos a la vez.

CRS considera que la intervención de ONGs de base comunitaria debería limitarse a beneficiarios hasta la tercera etapa, ya que el sistema bancario comercial tiene la capacidad para atender las necesidades mayores de crédito de grupos poblacionales subsiguientes. La adaptación por CRS del modelo del CAM permite saltar más rápidamente al siguiente nivel de crédito si el participante es elegible y tiene interés. Otra variación es la introducción de una institución de desarrollo comunitario formada por bancos comunitarios y grupos solidarios de la zona y supervisada a su vez por la ONG organizadora. Esto creará un mecanismo denominado UCAMIS (Unidad Comunal de Apoyo Microempresarial) para juntar reflujo de capital, pagos de intereses y ahorros, con dos funciones por separado: volver a prestar a bancos y grupos, y utilizar los fondos excedentes para realizar proyectos específicos identificados como prioritarios por la comunidad misma. Los ejemplos incluyen un fondo de crédito rotatorio, un fondo de emergencia, y apoyo financiero para servicios públicos específicos (tales como una clínica). CRS se muestra escéptico de que la ejecución exitosa de los bancos y grupos rinda las cifras proyectadas de generación de empleos (que oscilan entre 3.7 y 12 empleos a tiempo completo a nivel de salario mínimo por participante), pero definitivamente cree que se crean empleos secundarios en apoyo de los aumentos en los niveles de actividad económica experimentados por los participantes.

Las proyecciones financieras iniciales indicarían (según CRS) que, después de nueve meses de operación, la ONG estaría cubriendo gran parte de los costos operativos y que dentro de 17 meses, los bancos individuales y los grupos alcanzarían la autosostenibilidad. En vista de que la ONG estará recibiendo un tercio de los intereses cobrados, los cuales se utilizarían para agilizar actividades de asistencia técnica y capacitación, se visualiza que este mecanismo será utilizado para financiar acciones continuas de las ONG dentro de la comunidad.

Por cuanto este proyecto es sumamente pequeño, un análisis de impacto no tendría importancia.

E3. COMCORDE—Comité Coordinador para el Desarrollo Económico de Oriente

A mediados de la década de 1980, se creó en San Miguel una fundación para promover los intereses regionales, cuya orientación principal serían las actividades de desarrollo empresarial no partidista, incluyendo apoyo para programas de capacitación vocacional, desarrollo de exportaciones no tradicionales y una amplia variedad de proyectos con orientación comunitaria. En 1987, una donación del fondo del Embajador de los Estados Unidos para proyectos de desarrollo ayudó a COMCORDE a iniciar su programa de bancos comunitarios, con la organización de tres bancos. El personal de COMCORDE tenía conocimientos del programa de FINCA en Costa Rica y aprovechó esa experiencia para establecer el programa en San Miguel. COMCORDE ha desarrollado sus propios manuales y materiales de capacitación y de procedimiento.

COMCORDE ha modificado el modelo básico de FINCA y en un tiempo tenía 17 bancos comunitarios (que ahora se denominan "bancos de desarrollo comunitario"). Actualmente, sólo seis bancos se encuentran aún en funcionamiento, ya que la práctica ha sido cerrar el banco cuando los miembros originales han finalizado los nueve ciclos de crédito estipulados. Además, fue necesario clausurar algunos grupos debido al mal manejo. Los bancos de COMCORDE no admiten nuevos miembros una vez que el grupo ha comenzado sus operaciones de crédito y normalmente arranca con unas 30 personas, de manera que después de que algunos miembros abandonan el grupo, normalmente quedan entre 15 y 25. COMCORDE inició un banco bajo el Plan de Reconstrucción Nacional con financiamiento de la USAID, pero posteriormente reintegró los fondos utilizados para evitar tener que adoptar una metodología y pautas que diferirían grandemente de las de COMCORDE. Las principales diferencias incluyen una tasa de interés mensual del 1.5 por ciento (en lugar del 3 por ciento), el no aceptar nuevos miembros, y la opción, frecuentemente utilizada por COMCORDE, de donar el capital simiente, una vez amortizado, a la comunidad.

El historial de amortización de los préstamos ha sido bueno—se ha reportado una morosidad de cerca de cero, y aun cuando COMCORDE atendía a 13 grupos, el monto de los préstamos morosos alcanzó solamente el 3 por ciento. Representantes de COMCORDE atribuyen esta tasa de amortización a la minuciosa atención personal que se da a cada grupo y a un cuidadoso proceso de identificar dirigentes responsables de los grupos. En la actualidad hay un miembro permanente del personal que realiza visitas semanales a cada grupo para proporcionar capacitación y orientación y supervisión bancaria.

Este programa se considera un éxito debido a la falta casi total de morosidad y al hecho de que aproximadamente un tercio de los antiguos participantes actualmente son sujetos de crédito en bancos comerciales. Uno de estos bancos comerciales en efecto asiste a las ceremonias de clausura de los bancos comunitarios para ofrecer sus servicios de ahorro y crédito. Sin embargo, COMCORDE no tiene planes concretos para continuar con el

programa, ya que se requeriría financiamiento adicional. La costumbre de donar los fondos amortizados a la comunidad virtualmente impide que COMCORDE alcance la sostenibilidad.

Por cuanto este proyecto es muy pequeño, un análisis de su impacto no tendría importancia.

A corto y mediano plazo, la metodología de CAM/FINCA no puede imponerse a otros programas locales no permanentes y motivados por factores sociales. No se debería impedir que las instituciones que adoptan enfoques integrados para proporcionar servicios a la población pobre incluyan las operaciones de los bancos comunitarios como parte de sus paquetes de asistencia. El único requisito obligatorio debería ser la recuperación total de los costos de capital y de oportunidad.

E4. Conclusiones Principales

- En los otros tres programas estudiados, el progreso ha sido lento y el impacto poco. Sin embargo, en algunos casos se ha logrado un avance suficiente, en términos del desarrollo institucional de enfoques alternativos para el programa de bancos comunitarios y de su impacto potencial, como para sugerir que los programas llevan un camino acertado y que merecen recibir un monitoreo y un apoyo continuos.
- La metodología de CAM/FINCA no debería imponerse a otros programas, y no se debería impedir que otros programas utilicen otros enfoques distintos. Sin embargo, la recuperación del capital debería ser un criterio para justificar el apoyo al programa.
- La AID debería dar su apoyo a más de un programa de bancos comunitarios. Sin embargo, es poco probable que resulte productivo apoyar a un número grande de programas y ONGs. Además, la AID debería aplicar criterios comerciales (por ejemplo, objetivos de autosuficiencia) y utilizar las lecciones aprendidas hasta la fecha con FINCA como base para el apoyo futuro a programas adicionales.

F. Impacto del Proyecto

F1. Programa de Bancos Comunitarios

La encuesta dirigida por el equipo de Chemonics y llevada a cabo por Carr & Associates indicó que un beneficiario típico que permanece en el programa más de ocho meses es una mujer (el 95 por ciento de la muestra) y que o bien es jefe de familia (33 por ciento) o casada (55 por ciento). Es una mujer madura (41 años) con sólo cuatro años de educación primaria y que vive con cinco miembros de la familia que dependen económicamente del núcleo paterno (excluyendo otros miembros de la familia que sean económicamente independientes y que puedan estar viviendo en la casa). La gran mayoría de

los beneficiarios (el 79 por ciento) ya estaban activos en asuntos de negocios cuando se incorporaron al programa, y la mayoría se dedicaban a actividades comerciales (el 82 por ciento), sean de venta/reventa o a través de las ventas de inventarios de productos almacenados en la casa. Casi la mitad de los beneficiarios trabajan solos y la otra mitad reciben ayuda de parientes. Solamente una pequeña porción de estos beneficiarios (el 6 por ciento) utiliza mano de obra remunerada de fuera de la familia.

Los participantes en el grupo investigado incluyeron un 56 por ciento que estaban en su tercer ciclo de crédito, un 17 por ciento que estaban en su cuarto ciclo de crédito, un 20 por ciento que estaban en su quinto ciclo de crédito y un 7 por ciento que estaban en su sexto ciclo de crédito. El promedio general fue de tres a cuatro ciclos de crédito alcanzados a la fecha de la encuesta y un monto promedio de préstamo de US\$101.5, ligeramente más que el típico préstamo (US\$101) que el modelo que FINCA había previsto para el mismo nivel. Los préstamos se utilizan principalmente (84 por ciento) para comprar mercancía para la reventa así como también para comprar materia prima. Reportaron que sus ahorros monetarios han aumentado en US\$41.70 desde que se incorporaron al programa, nivel ligeramente menor que el valor proyectado por el modelo de FINCA (US\$50). Además, reportaron que sus inventarios habían aumentado en más del doble y que el dinero neto en efectivo que llevan a la casa ha aumentado de US\$20.90 a US\$30.30 por semana desde que se afiliaron al programa.

El impacto directo en el hogar ha sido un mejoramiento de la situación de nutrición y salud como resultado de los ingresos adicionales. Este programa también ha generado nuevas expectativas en cuanto al desarrollo potencial personal y familiar, ya que consideran que han escalado tres niveles en una escalera imaginaria de expectativas de 10 peldaños desde que se incorporaron al programa hace un año, y esperan avanzar tres peldaños más durante el siguiente año.

La orientación del programa gira exclusivamente alrededor del desarrollo de la mujer, y la relación de las mujeres al programa es totalmente participativa. Los dirigentes de los bancos son mujeres, y los grupos a nivel de comunidad gozan de un nivel considerable de independencia en el manejo de los créditos y las acciones de cobro. El CAM depende fuertemente de las capacidades de aprendizaje de estas mujeres pobres para manejar el capital de la institución, el cual se encuentra casi totalmente en manos de ellas. También tienen plena libertad respecto a las decisiones de cómo invertir/utilizar los préstamos individualmente, aunque la capacitación y el monitoreo transmiten vigorosos mensajes respecto a la importancia de invertir el dinero en actividades productivas primero como forma de generar ingresos para resolver las necesidades de la familia. No obstante, los beneficiarios entrevistados reconocieron que aproximadamente el 14 por ciento del monto de los préstamos se utiliza para atender necesidades personales en el hogar.

La motivación individual para afiliarse al programa proviene de la oportunidad para ampliar nuevas actividades comerciales, o formalizar actividades comerciales ocasionales o actividades o servicios productivos, los cuales normalmente son una extensión de la unidad

familiar o sirven de apoyo al trabajo agrícola del esposo. Tradicionalmente, estas mujeres maduras se han criado en el ámbito rural, han ayudado a sus esposos a vender su limitada producción agrícola de granos y vegetales, y han cocinado (frijoles y tortillas) para familias extendidas o han trabajado como cocineras para los trabajadores agrícolas en las zonas cercanas.

Debido a su pobreza como pequeños agricultores, la falta de servicios en las áreas rurales y el desbaratamiento de la vida familiar durante los años de conflicto que afectaron al país, estas familias se trasladaron a lugares más urbanos, para estar más cerca de los servicios, de las oportunidades educativas y económicas, y de la seguridad física. Ahora, viven una vida urbana con una mentalidad y orientación rurales, y con muy pocas oportunidades de empleo en las economías urbanas. Recurren a sus destrezas personales y a la promoción social/crédito ofrecido por el CAM como oportunidad singular (quizás única) para sostenerse a sí mismas y a sus familias. Otro subsegmento susceptible que encaja bien en el programa son las comunidades rurales pobres, donde el programa proporciona una oportunidad para aprovechar sus recursos naturales y la capacitación y apoyo crediticio recibido del CAM para vender productos locales en las comunidades más pobladas y más acomodadas de sus regiones. Este es el caso de los grandes grupos de pescadores/mujeres en la Región de Oriente.

Sobre una escala grande, el impacto se produce como resultado de la organización y movilización de una gran población de personas pobres, con la meta muy específica de ayudarles a sostenerse con base en sus propias destrezas e iniciativas. La concentración en la mujer permite que los beneficios alcancen a las familias de los beneficiarios directamente y aumenten el desarrollo social y económico de los dependientes. Hasta la fecha, el programa ha alcanzado a un total de 27,000 mujeres hasta mayo de 1993. Cada miembro pertenece a un grupo familiar integrado por cinco miembros, de manera que el alcance total del programa puede extenderse a hasta 135,000 salvadoreños pobres en menos de tres años de operaciones de crédito.

El tipo de impacto y abordaje que se logra encaja dentro de los parámetros de la propuesta original del proyecto que dio origen a la relación AID/FINCA. En dicha propuesta, el impacto esperado era la generación de autoempleo, meta que el proyecto logró totalmente y a una tasa de ejecución tan acelerada que sobrepasó las expectativas más ambiciosas de la etapa de planificación. Sin embargo, este tipo de impacto no se extiende a la generación de empleo, tal como los informes y documentos de trabajo internos y promocionales (incluyendo los planes anuales del CAM) lo habían sugerido.

Bajo un esquema de gran escala, el proyecto podría tener un impacto positivo y visible al aumentar la demanda de empleo no especializado y disminuir las tasas de desempleo y subempleo, así como también la demanda de programas de beneficencia.

El proyecto no está creando nuevas microempresas, ya que la mayoría de los beneficiarios ya estaban activos en los negocios cuando se afiliaron al programa. No

obstante, el proyecto es altamente eficaz al brindar a estas microempresas previamente existentes acceso a capital de trabajo que antes no tenían disponible, así como también posibilidades de expansión y permanencia. Hasta la fecha, el proyecto no proporciona a los microempresarios los medios para construir un negocio más complejo o más sofisticado que el que ya tienen.

La organización, flexibilidad y capacitación que ha realizado el CAM en el campo puede apoyar una expansión continua si mejora sus estrategias de expansión y desarrollo del personal de modo que alcance a 100,000 beneficiarios después de siete años de operación. En el proceso de alcanzar esta meta, la población directamente beneficiada puede ascender a hasta 500,000 salvadoreños. A ese nivel, se volverían importantes otros tipos de impacto, indirecto tales como el efecto indirecto en la economía formal/informal, donde estos microempresarios comprarían los productos y servicios requeridos para ser entregados a sus mercados.

F2. Programa de Crédito a la Microempresa

La encuesta realizada por Chemonics/Carr también incluyó una muestra de beneficiarios del programa de préstamos a la microempresa con más de seis meses de experiencia crediticia en el programa. Los resultados indicaron que el típico beneficiario es similar al participante en el programa de bancos comunitarios, con diferencias menores. Existe un porcentaje grande de mujeres que son jefes de familia (41 por ciento), mayores en dos años (43), con solamente un año más de escolaridad (5 años), y que viven con cuatro miembros de la familia (1 menos) que dependen económicamente del núcleo paterno. El programa incluye una incidencia mayor, pero siempre minoritaria, de hombres en el programa (un 14 por ciento de la muestra).

Una proporción más grande de los beneficiarios (el 94 por ciento) ya estaban dedicados a los negocios cuando se incorporaron al programa, y estaban dedicados igualmente a actividades comerciales (el 82 por ciento), sean actividades de venta/reventa o venta de inventarios que almacenaban en el hogar (el 62 por ciento de los beneficiarios en este programa y el 43 por ciento en el programa de bancos comunitarios). Una proporción ligeramente más elevada de beneficiarios (el 56 por ciento) recibe ayuda de parientes, y una proporción ligeramente más elevada (el 17 por ciento) recibe ayuda de mano de obra remunerada extrafamiliar.

El grupo investigado incluía un 13 por ciento de participantes con seis o menos meses, un 76 por ciento con siete a 12 meses, y un 13 por ciento con más de 12 meses de experiencia crediticia en el programa. El préstamo promedio de US\$438 era utilizado (por un 92 por ciento) para comprar y revender mercadería y materia prima. Reportaron que sus ahorros monetarios han aumentado en US\$47 desde que se afiliaron al programa, que sus inventarios han aumentado en un 62 por ciento, y que el dinero neto en efectivo que llevan a la casa ha aumentado de US\$109 a US\$130 por semana.

El impacto directo en el hogar ha sido menos que en el programa de bancos comunitarios, pero se reportó que la situación de nutrición y salud había mejorado. El programa también ha traído nuevas expectativas en términos del potencial de desarrollo personal y familiar. Estos beneficiarios se incorporaron al programa en un nivel más alto que los beneficiarios de los bancos comunitarios, y consideran que han avanzado casi tres peldaños más en la escalera imaginaria de expectativas de 10 peldaños. Esperan avanzar dos pasos adicionales durante el siguiente año.

La motivación para incorporarse a este programa es menos social y más pragmática que en los bancos comunitarios. El típico participante es una mujer mayor que ha estado trabajando por lo menos dos años como microempresaria y, aunque trabaja en el sector informal, ya está generando ingresos de una manera constante para mantener a su familia. También proviene de una zona rural, pero esos vínculos se deshicieron hace más tiempo, tal vez en la generación anterior. Ya conoce el negocio y considera que no necesita capacitación adicional. Se incorpora al programa para obtener crédito fácil y barato, y el CAM no necesita gastar recursos, como es el caso en el programa de bancos comunitarios, para afiliarse a un cliente potencial. La realidad es que el CAM no necesita "promotores". Los oficiales de crédito van directamente para explicar el programa y las condiciones que rigen la participación. Existe una mayor probabilidad de que los hombres se motiven para participar en este programa porque la relación con el oficial de crédito es más directa que en el caso de los bancos comunitarios.

El programa es apropiado para un microempresario que necesite lograr que su negocio crezca porque no está generando suficientes ingresos para satisfacer las necesidades del dueño o porque éste ve una oportunidad en el mercado para ampliarlo. Ya tiene más conocimientos comerciales que su contraparte en el banco comunitario y está más dispuesto a asumir riesgos gerenciales y financieros, aunque en gran medida está dedicado al mismo tipo de actividades comerciales que su contraparte. La diferencia radica en el tamaño, la inversión y la madurez. Se siente lo suficientemente fuerte para depender de sí mismo, y la participación en un grupo para poder ofrecer garantías para los préstamos se percibe como carga más que como ventaja. Sin embargo, no es fácil conseguir que alguien, siquiera un pariente, se ofrezca y sea calificado como elegible para servir de aval. Las mejores probabilidades estriban en una alianza con otras personas que se encuentren en la misma situación.

A nivel de proyecto, el impacto de este programa es impulsado por la dinámica del programa de bancos comunitarios y no como entidad individual. Sin embargo, el programa ya ha alcanzado un tamaño respetado entre los programas de préstamos a la microempresa en el país, aunque sus resultados no son tan espectaculares como los de bancos comunitarios. Este componente programático del proyecto de CAM/FINCA no estuvo tan claramente definido en el Documento del Proyecto y aún no ha sido claramente definido para propósitos de ejecución. Estratégicamente, este programa requiere de una revisión total que le permita buscar formas de aprovechar las ventajas competitivas. Las limitaciones actuales en este

programa pueden verse más en la falta de un posicionamiento estratégico y tecnología de ejecución que en limitaciones operativas y de mercado.

F3. Contribución al Plan de Reconstrucción Nacional

Para el final de julio de 1993, la penetración del programa de bancos comunitarios del CAM hacia las antiguas zonas de conflicto se reportó de la manera mostrada en el Cuadro III-15 en la siguiente página.

En términos absolutos, entre el 11 y el 28 por ciento de los indicadores básicos del programa se concentran en antiguas zonas de conflicto. La encuesta de Chemonics/Carr incluyó entrevistas con 62 beneficiarios que residían en ex zonas de conflicto, incluyendo 11 que habían finalizado seis ciclos de crédito, 12 que estaban en su quinto ciclo, siete en el cuarto, 31 en el tercero, y el resto en el segundo. Esta distribución indica que el programa inició su penetración hacia estas zonas durante la guerra. Un análisis de la base de datos resultante indica que los beneficiarios en estas zonas han tenido un desempeño similar al de los beneficiarios de otras zonas.

F4. Contribución a los Objetivos Estratégicos de la Misión

Este proyecto está haciendo una contribución significativa al principal objetivo estratégico de la Misión: ayudar a El Salvador a hacer la transición de la guerra a la paz, y particularmente con relación al principal resultado del programa: reactivar los factores de producción para responder a oportunidades económicas. Este resultado estratégico del programa está orientado hacia la generación de oportunidades de empleo productivo a corto y largo plazo. Los servicios de los bancos comunitarios constituyen una forma para lograr esta meta.

Cuadro III-15
Penetración de los Bancos Comunitarios en las Zonas de Conflicto

	Totales	Ex Zonas de Conflicto	% de Totales
Número de Bancos Comunitarios	919	135	15
Número de Mujeres	2,214	3,115	13
Número de Hombres	3,522	570	16
Total de Miembros	26,736	3,685	14
Número de Bancos en los Servicios	18	5	28
Número de Bancos en la Industria	959	120	13
Número de Bancos en el Comercio	25,128	3,466	14
Número de Otros Bancos	631	94	15
Cartera de Préstamos (US\$)	1,790,200	223,000	12
Ahorros (US\$)	685,600	73,600	11

Nota: Estas cifras, las cuales fueron tomadas del informe de computadora correspondiente a julio de 1993, difieren de la cifra consolidada que aparece en los informes mensuales a la misma fecha y de los datos provenientes de las oficinas regionales.

En este sentido, el proyecto no capacita a las personas ni genera empleo formal. Sin embargo, crea condiciones y motiva a las personas para que dependan de sus destrezas naturales para desempeñarse en el autoempleo. El énfasis en las mujeres maduras, no a propósito sino como resultado de la selección natural a nivel de campo, se centra en un subsector de la población cuyas oportunidades de empleo formal son sumamente limitadas debido a la edad avanzada, las responsabilidades familiares y las limitadas posibilidades educativas (y quienes de otra manera serían muy difíciles de alcanzar con las modalidades convencionales de los programas de generación de empleo). Además, este subsegmento de la población salvadoreña pobre parece ser grande y ampliamente dispersa por todo el país, no sólo en las anteriores zonas de conflicto sino también en las que no fueron afectadas por el conflicto.

El impacto del proyecto también contribuye al segundo objetivo estratégico de la Misión: aumentar el crecimiento económico equitativo con relación a: el segundo resultado del programa: aumentar las inversiones privadas, y en particular brindar oportunidades a las personas marginadas para que participen en la economía a través de oportunidades ampliadas de empleo. También contribuye al cuarto resultado del programa: aumentar el empleo

83

productivo y buscar financiamiento a base de crédito, asistencia técnica y capacitación para pequeños y microempresarios, que en conjunto facilitan la creación de más empleos productivos para la economía. El proyecto se concentra en los mismos mecanismos dirigidos al logro de la misma meta, y si continúa ampliándose, continuará generando más empleos productivos para la economía.

Por último, el proyecto contribuye al logro del tercer objetivo estratégico de la Misión: promover instituciones y prácticas democráticas duraderas, y al segundo resultado del programa: ampliar los canales de comunicación y participación. El proyecto procura lograr el desarrollo participativo y la transmisión de ideas y poder decisorio democrático. Claramente, los bancos comunitarios no pueden contribuir de una manera significativa al mejoramiento de la democratización del país, porque sus voces son muy pequeñas. Sin embargo, unos 27,000 salvadoreños actualmente se reúnen semanalmente en grupos pequeños, con la meta unificada de sobrevivir económicamente. Y se reúnen en un ámbito altamente participativo. A nivel micro, están fortaleciendo una nueva sociedad de los pobres con base en la democracia y el desarrollo de la empresa privada.

F5. Conclusiones Principales

- El impacto del programa de bancos comunitarios ha sido abrumadoramente positivo, tanto en términos del número de beneficiarios alcanzados (unos 27,000 prestatarios) como en términos de factores tales como el aumento en los ahorros, el dinero en efectivo neto llevado a la casa, el aumento en la confianza de los beneficiarios en sí mismos, y los beneficios recibidos por las mujeres y sus familias. El proyecto tiene el potencial para alcanzar hasta 100,000 beneficiarios al término de siete años, incidiendo de esta manera en una población total de 500,000 salvadoreños. El proyecto es altamente eficaz en la realización de su meta de proporcionar a las microempresas existentes acceso a capital de trabajo. Sin embargo, no ha creado cantidades significativas de microempresas nuevas, ya que la mayoría de los beneficiarios ya se dedicaban a los negocios cuando se afiliaron al programa.
- El impacto del programa de crédito a la microempresa ha sido menor en términos de números, pero siempre muy significativo por las mismas razones expuestas anteriormente. Sin embargo, si bien la motivación social por afiliarse al programa de crédito a la microempresa es menor, se cuenta con una concentración más clara sobre el cómo y el por qué el crédito es importante para el crecimiento de la empresa.
- El programa de bancos comunitarios ha logrado una buena tasa de penetración en las zonas de conflicto. Entre el 11 y el 28 por ciento de los indicadores programáticos básicos están concentrados en antiguas zonas de conflicto.

- El programa está haciendo una contribución significativa a los objetivos estratégicos 1, 2 y 3 de la Misión. Estos son: ayudar a El Salvador a hacer la transición de la guerra a la paz mediante la reactivación de los factores; aumentar el crecimiento económico equitativo, con énfasis en el aumento de las inversiones particulares y una ampliación de las oportunidades de empleo; y promover instituciones democráticas mediante una expansión de los canales de comunicación y la participación. El proyecto ha creado condiciones propicias para apoyar y motivar a las personas hacia el autoempleo de una manera participativa y democrática.

G. Papel de FINCA International y de la Oficina de Apoyo al Proyecto

G1. Gerencia Financiera del Proyecto y Cumplimiento con los Procedimientos de Control y Monitoreo de la AID.

El compromiso original de la AID bajo el proyecto fue por US\$10 millones, de los cuales el 33.8 por ciento se destinaría a servicios financieros, el 27.4 por ciento a gastos administrativos, el 20 por ciento a actividades de desarrollo institucional, y el restante 18.8 por ciento a servicios no financieros y gastos relacionados con el manejo del proyecto y con la realización de evaluaciones y auditorías. Con la Enmienda No. 5 del Acuerdo Cooperativo, se aumentó el renglón correspondiente a desarrollo institucional al 34.4 por ciento del total del presupuesto de la AID y el renglón correspondiente a servicios financieros al 35.7 por ciento. Todos los demás renglones fueron reducidos de conformidad (Cuadro III-16). El aumento más grande otorgado al renglón de desarrollo institucional reflejó la ejecución acelerada del programa y el aumento en los costos del CAM y de FINCA International. El aumento en los costos del CAM se debió principalmente a la incorporación de grandes cantidades de personal a las oficinas regionales.

Tal como puede observarse en el Cuadro III-17 (el presupuesto contenido en el Documento del Proyecto), las proyecciones del Primer Plan Anual no difirieron de manera significativa del nivel de gastos presupuestados en el Segundo Plan Anual. En todos los casos, los desembolsos de la AID fueron de aproximadamente US\$5.7 millones sobre los tres primeros años del proyecto.

El cambio verdadero se produjo en el Tercer Plan Anual, correspondiente a 1992-1993, cuando la cantidad de aproximadamente US\$1.7 presupuestada en documentos anteriores saltó a US\$4.2 millones. Estos aumentos en el presupuesto y en los gastos coinciden con la expansión producida en el campo durante el tercer año. FINCA pudo aportar financiamiento de contraparte al nivel acordado sólo parcialmente. Las tasas para cubrir los gastos generales fijos de FINCA fueron otra causa de los aumentos en los gastos del proyecto. La tasa provisional de gastos generales fijos, que según el Acuerdo sería del 8.6 por ciento del total de los costos directos, se aumentó primero al 34 por ciento y luego se redujo al 20 por ciento. El equipo de evaluación calculó que a julio de 1993, estos cambios

23

Cuadro III-16
PROGRAMA DE DESARROLLO DE LA MICROEMPRESA
No. 519-0318
PRESUPUESTOS ILUSTRATIVOS

Componentes	Papel de Proyecto	Cooperativa Agrícola	Enmienda Núm. 1	Enmienda Núm. 5	Cambios
1. Desarrollo Institucional	\$2,018	\$2,018	\$2,018	\$3,445	\$1,427
2. Servicios Financieros	\$3,382	\$3,382	\$3,382	\$3,570	\$188
3. Servicios No-financieros	\$860	\$860	\$860	\$291	(\$569)
4. Gastos Administrativos	\$2,740	\$2,740	\$2,740	\$1,957	(\$783)
5. Gerencia Proyecto USAID	\$500	\$500	\$500	\$330	(\$170)
6. Evaluación y Auditoría	\$500	\$500	\$500	\$407	(\$93)
TOTAL	\$10,000	\$10,000	\$10,000	\$10,000	\$0

Fuentes: Papel de Proyecto, Acuerdo Cooperativo, y Enmiendas Núm. 1 and 5.

2/6

CUADRO III-17
PROGRAMA DE DESARROLLO DE LA MICROEMPRESA
Núm. 519-0318
NIVELES DEL PRESUPUESTO DEL PROYECTO
(Primeros Tres Años)
(\$000)

Componentes	Papel de Proyecto				Primer Plan Anual				Segundo Plan Anual	Tercer Plan Anual
	90/91	91/92	92/93	Totales	90/91	91/92	92/93	Totales	91/92	92/93
1. Desarrollo Institucional										
A. EE.UU.	\$204	\$214	\$220	\$638	\$217	\$220	\$203	\$640	\$209	\$507
B. MSC	\$279	\$178	\$198	\$655	\$397	\$326	\$131	\$855	\$693	\$1,056
	\$483	\$392	\$418	\$1,293	\$614	\$546	\$335	\$1,495	\$901	\$1,563
2. Servicios Financieros	\$775	\$794	\$622	\$2,191	\$660	\$1,039	\$890	\$2,589	\$1,043	\$1,897
3. Servicios No-financieros	\$100	130	\$150	\$380	\$59	\$85	\$93	\$237	\$90	\$137
4. Gastos Administrativos										
A. US FINCA	\$0	\$0	\$0	\$0	\$289	\$223	\$189	\$702	\$538	\$150
B. PSO	\$0	\$0	\$0	\$0	\$89	\$74	\$53	\$209	\$0	\$205
	\$495	\$495	\$350	\$1,340	\$371	\$297	\$243	\$911	\$538	\$356
5. Gerencia Proyecto USAID	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
6. Evaluación y Auditoría	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$46
	\$145	\$190	\$155	\$490	\$145	\$190	\$155	\$490	\$190	\$190
TOTAL	\$1,998	\$2,001	\$1,695	\$5,294	\$1,850	\$2,157	\$1,715	\$5,721	\$2,761	\$4,188

Fuentes: Papel de Proyecto, Primer, Segundo, y Tercer Planes de Trabajo Anuales

fueron responsables de que el proyecto gastara casi US\$350,000 por encima del presupuesto original.

Durante el segundo año, FINCA gastó solamente el 34 por ciento del presupuesto del año 1 presentado en el Documento del Proyecto. En el segundo año, FINCA gastó más de cinco veces el presupuesto del Documento del Proyecto y aproximadamente el 95 por ciento del presupuesto modificado que se incluyó en el Segundo Plan Anual. En el tercer año, FINCA gastó aproximadamente el 90 por ciento del presupuesto, nuevamente enmendado, correspondiente al Tercer Plan Anual. El total de los gastos de FINCA sobre los tres años bajo consideración ascendieron a US\$6.8 millones, o casi cinco veces más que lo proyectado en el Documento del Proyecto, y siete veces más que las proyecciones contenidas en el Primer Plan Anual, pero solamente el 82 por ciento de lo presupuestado en los Planes Anuales. (Véase el Cuadro III-18.)

Esta situación no tenía que ser negativa, y más bien fue del todo positiva desde el punto de vista de la AID, de haber sido acompañada por una aceleración similar en el logro del propósito del proyecto: una institución financiera viable, sostenible, autosuficiente y fuerte para brindar a los microempresarios un mayor acceso a servicios financieros y no financieros. El problema radica en que si los gastos se mantienen al nivel contemplado en el Cuarto Plan Anual, la AID solamente tendrá unos US\$630,000 para gastar en el CAM en 1994-1995. (Véase el Cuadro III-19.)

En el Cuarto Plan Anual, FINCA está ofreciendo de entrada una reducción del 15 por ciento del presupuesto. Debe aceptarse como tal. La AID debería considerar también otras reducciones, tales como la eliminación por etapas de la PSO durante este año calendario, incluyendo la terminación de los tres asesores técnicos residentes en El Salvador y la reducción de los gastos en las oficinas de FINCA en Alexandria, Virginia. Por otro lado, la AID debería solicitar a FINCA la presentación de un plan formal para que cumpla con su obligación de generar financiamiento adicional de contraparte, el cual se considera crucialmente importante en términos de la autosuficiencia del CAM.

Con respecto al cumplimiento de FINCA con los términos del Acuerdo Cooperativo, es importante observar que uno de los objetivos del proyecto fue el de institucionalizar el programa como fuente continua de asistencia para la microempresa. Por consiguiente, los pagos de capital sobre los préstamos otorgados (reflujos) se depositarían en una cuenta bancaria por separado y se harían disponibles para hacer préstamos adicionales. El Adjunto No. 2 del Acuerdo Cooperativo estipuló que no se permitiría que los reflujos de préstamos se utilizaran para cubrir gastos de operación o asistencia técnica. Siguiendo esta misma filosofía, los reflujos de capital no deberían considerarse como financiamiento de contraparte, ya que con ello se estaría contando dos veces el financiamiento proporcionado por la AID para propósitos de servicios financieros.

El equipo de evaluación no descubrió evidencia de que los niveles de las tasas de interés fueran suficientes para cubrir la inflación, los costos administrativos de la prestación y



Cuadro III-18
PROGRAMA DE DESARROLLO DE LA MICROEMPRESA
Núm. 519-0318
INFORME DE GASTOS DE FINCA

Componentes	90/91	91/92	92/93*	TOTALES
1. Desarrollo Institucional				
A. EE.UU.	\$162,036	\$200,264	\$523,612	\$885,912
B. MSC	\$84,339	\$865,519	\$804,284	\$1,754,142
Subtotales	\$246,375	\$1,065,783	\$1,327,896	\$2,640,054
2. Servicios Financieros	\$99,859	\$895,833	\$1,839,936	\$2,835,628
3. Servicios No-financieros	\$413	\$21,572	\$93,452	\$115,437
4. Gastos Administrativos				
A. US FINCA	\$277,943	\$559,940	\$407,540	\$1,245,423
B. PSO				
FINCA Total	\$624,590	\$2,543,128	\$3,668,824	\$6,836,542
5. Gerencia Proyecto USAID	\$25,136	\$57,469	\$46,876	\$129,481
6. Evaluación y Auditoría**		\$30,000	\$51,581	\$81,581
TOTAL DEL PROYECTO	\$649,726	\$2,630,597	\$3,767,281	\$7,047,604

Fuentes:

Reportes Financieros 8/91; 8/92 y 7/93. Compendio de Reportes Financieros del Proyecto de 8/90; 8/92; y 8/20/93.

* Gastos de Julio, más aproximadamente \$384,000 que será gastado por FINCA y AID en agosto de 1993.

** Información obtenida del Compendio del Reporte Financiero de la AID.

Cuadro III-19
PROGRAMA DE DESARROLLO DE LA MICROEMPRESA
Núm. 519-0318
Finanzas del Proyecto hasta agosto de 1993

Componentes	Enmienda Núm. 5	Obligaciones	Gastos 31/07/93	Gastos 31/08/93*	Total Estimado de Gastos	Fondos Obligados no Gastados	Presupuesto 93/94	Posición de Fondos	Fondos a Ser Obligados	Balance Disponible 94/97
1. Desarrollo Institucional	\$3,445	\$2,845	\$2,490	\$150	\$2,640	\$205	\$1,185	(\$980)	\$600	(\$380)
2. Servicios Financieros	\$3,570	\$3,570	\$2,656	\$180	\$2,836	\$734	\$500	\$234	\$0	\$234
3. Servicios No-financieros	\$291	\$280	\$85	\$30	\$115	\$165	\$82	\$83	\$11	\$94
4. Gastos Administrativos	\$1,957	\$1,620	\$1,225	\$20	\$1,245	\$375	\$356	\$19	\$337	\$356
Sub Total	\$9,263	\$8,315	\$6,457	\$380	\$6,837	\$1,478	\$2,123	(\$644)	\$948	\$304
5. Gerencia Proyecto USAID	\$330	\$317	\$126	\$4	\$130	\$188	\$50	\$138	\$13	\$151
6. Evaluación y Auditoría	\$407	\$368	\$82	\$0	\$82	\$286	\$150	\$136	\$39	\$175
Gran Total	\$10,000	\$9,000	\$6,664	\$384	\$7,048	\$1,952	\$2,323	(\$370)	\$1,000	\$630

Fuentes: Cooperative Agreement Ammendment No. 5, USAID Project Financial Report, Financial Report No. 7/93, Illustrative Budget of the Fourth Year Action Plan.

* Estimado está basado en el Análisis y Aprobación del Pago Avanzado de la USAID de agosto 13 de 1993

recuperación de créditos, los costos de capital, y las reservas para préstamos de cobro dudoso (de acuerdo con lo estipulado en el Documento del Proyecto y en el Acuerdo Cooperativo).

Esencialmente, se siguieron las disposiciones de la Sección III, Acuerdo relativo a la Intervención Substantial, del Schedule, Adjunto No. 1 del Acuerdo Cooperativo. Poco a poco, la AID y FINCA desarrollaron procedimientos para reportar a la AID sobre el desempeño y los gastos. Sin embargo, no fue sino hasta 1993 que FINCA empezó a presentar informes de avance por escrito de acuerdo a lo estipulado en el Acuerdo Cooperativo.

A pesar de esta abundancia, no siempre útil, de información que se hacía disponible a la AID y el conocimiento y comprensión que tenía la Oficina de Desarrollo del Sector Privado respecto al desempeño del proyecto, la Misión no siempre tomó los pasos necesarios ni insistió lo suficiente en hacer seguimiento a las recomendaciones de efectuar cambios en la administración, finanzas y fortalecimiento institucional del CAM. En muchos casos, la Misión aceptó los informes de FINCA que aseguraban que las recomendaciones habían sido puestas en vigencia. En el futuro, la AID debería desarrollar un sistema de monitoreo que asegure el cumplimiento con las decisiones y recomendaciones aprobadas.

G2. Diseño del Proyecto: Enfoque y Modelo de Crédito

El Documento del Proyecto y los documentos presentados a la AID para su consideración y aprobación a mediados de 1990 contenían sesgos en el diseño. Por ejemplo, en un documento FINCA propuso que los bancos cerraran sus operaciones después del noveno ciclo y en otro expresa que los bancos pueden continuar funcionando en forma indefinida. Bajo la segunda opción, la propuesta no explicó cómo el proyecto y el CAM responderían ante la permanencia de los bancos.

Además, la propuesta de FINCA no diferenció claramente entre los bancos comunitarios y los créditos a la microempresa. Todas las metas parecen reflejar ambos grupos de clientes en forma indiscriminada. El presupuesto original para servicios financieros no se dividió entre los dos programas. El enfoque y el modelo de crédito hicieron referencias específicas a los bancos comunitarios / no a los créditos a la microempresa, mas sin embargo el nombre del proyecto hace referencia al desarrollo de la microempresa. Cuando el proyecto hacía referencias a los créditos para la microempresa, se refería a créditos para inversión, mas el proyecto, al ejecutarse, comenzó a prestar únicamente para propósitos de capital de trabajo. Es evidente que no había una clara diferenciación en las mentes de los proponentes con respecto a las diferencias que existían entre los dos subprogramas. FINCA no tenía una estrategia específica para las actividades de crédito a la microempresa. La estrategia se desarrollaba, como continúa desarrollándose, sobre la marcha.

En conjunto, sin embargo, el modelo bancario propuesto por FINCA produjo resultados loables a nivel de campo. Este hecho no debe pasar desapercibido.

G3. Conveniencia de las Actividades del Proyecto Relativo al Logro de las Metas

Para propósitos de analizar la conveniencia de las actividades del proyecto para el logro de sus metas, dichas actividades deberían dividirse en tres secciones: actividades de los bancos comunitarios, actividades de crédito a la microempresa, y oficinas centrales del CAM.

Con respecto a los bancos comunitarios, el equipo de evaluación ha encontrado que las actividades del proyecto están bien orientadas hacia el logro de las metas del mismo, con la excepción de que el proyecto no es un proyecto de generación de empleo de acuerdo a lo demostrado a través de la encuesta llevada a cabo como la Fase I de esta evaluación.

Con relación a los créditos a la microempresa, las actividades del proyecto deberían redefinirse, fortalecerse y reorientarse, tal como se ha expresado en otros apartes de este informe de evaluación. Hasta la fecha, sus resultados son insignificantes en comparación con los del programa de bancos comunitarios. En vista de que el proyecto no especificó metas y objetivos específicos para las actividades de crédito a la microempresa, no es posible evaluarlos contra el documento original. Los Planes Anuales han fijado metas operativas para las actividades de crédito a la microempresa, y en términos generales la División B (Crédito a la Microempresa) ha estado cerca de lograrlas.

Las actividades del proyecto relacionadas con la oficina central del CAM hasta hace poco no habían cumplido con las expectativas. No ha sido sino en los últimos tres a cuatro meses que FINCA ha comenzado a tomar acciones correctivas para abordar algunas de las debilidades del CAM. Sin embargo, la mayoría de estas actividades constituyen soluciones parciales y probablemente no logren los resultados deseados. Si estas actividades no son corregidas oportunamente, tal como se ha especificado en otros apartes de este informe de evaluación, el propósito del proyecto no será logrado y se perderán los avances logrados en el campo.

G4. Asistencia Técnica Proporcionada bajo el Proyecto

El jefe del equipo proporcionó excelente asistencia técnica programática a la División A (Bancos Comunitarios) bajo el proyecto. La metodología de los bancos comunitarios se aprendió y está siendo ejecutada en el campo. Sin embargo, FINCA siempre debería terminar el modelo, ya que el proyecto no especificó qué sería de los bancos en la etapa de "graduación". El Documento del Proyecto ofreció varias opciones, ninguna de las cuales ha sido analizadas en suficiente detalle.

No fue sino hasta hace muy poco que se proporcionó planificación y asistencia técnica financiera a corto plazo adecuada y oportuna para el fortalecimiento de la oficina central del CAM, cuando el oficial administrativo y financiero de la PSO fue asignado al CAM. El nuevo sistema de contabilidad por computadora que está siendo desarrollado por dos jóvenes profesionales aún no ha sido puesto a prueba. La División de Crédito a la Microempresa recibió limitada asistencia técnica a finales de 1992 y principios de 1993.

Otras intervenciones incluyeron evaluaciones, visitas de observación y auditorías. Todas produjeron valiosas recomendaciones pero no pueden considerarse como intervenciones de asistencia técnica porque en realidad se brindó muy poca asistencia efectiva.

El proyecto todavía requiere de asistencia técnica para terminar el modelo de los bancos comunitarios, fortalecer programática y operativamente a la División de Crédito a la Microempresa, y fortalecer institucional y gerencialmente a la oficina central. Es posible que FINCA se encuentre en condiciones de proporcionar asistencia programática a ambas divisiones. La asistencia técnica institucional y gerencial debería ser proporcionada en forma independiente.

G5. Evaluaciones Anteriores del Proyecto: Resultados y Efectos

G5a. Informe de la CARANA Corporation

CARANA fue contratada por FINCA en agosto de 1992 para realizar una evaluación institucional de su gerencia organizativa a fin de identificar "aspectos fuertes y débiles en las estructuras, relaciones, operaciones y objetivos y recomendar acciones y estrategias inmediatas para el plazo mediano y largo".

Después de una revisión a fondo del informe de CARANA a la luz de los hallazgos y conclusiones propias del equipo de evaluación, es nuestra opinión que el informe es sólido y válido y que la mayoría de sus recomendaciones relacionadas con el CAM continúan siendo válidas y se encuentran pendientes de resolverse. El equipo de evaluación da su apoyo total a dichas recomendaciones. Para efectos de aclaración y fuerza, todas las conclusiones y recomendaciones válidas y pendientes se repiten a continuación, a la luz de los hallazgos del equipo de evaluación. Por respeto y en reconocimiento de los esfuerzos actuales de FINCA, el equipo de evaluación debe reconocer que en los últimos tres a cuatro meses FINCA y el CAM han comenzado a tomar medidas para abordar algunas de estas recomendaciones. Sin embargo, estas actividades no responden a un panorama amplio de las necesidades institucionales y gerenciales del CAM.

"Existe poca duda de que el proyecto de FINCA en El Salvador ha sido un éxito programático. Es importante subrayar el hecho de que el proyecto de FINCA, operado a través del CAM, ha sido altamente exitoso en el logro de sus metas de establecer una red de bancos comunitarios solventes y grupos solidarios de microempresarios. Pero en su prisa por

crear un número grande de bancos comunitarios, sus logros programáticos están dejando atrás las capacidades gerenciales de FINCA y del CAM. Con miras a consolidar sus logros, FINCA y el CAM necesitan disminuir, si no detener del todo, el número de bancos nuevos creados y los créditos nuevos a grupos solidarios y prestatarios individuales. Mientras tanto, la AID debería considerar la posibilidad de contratar capacitación y asistencia técnica independiente en desarrollo institucional para el CAM, especialmente en el diseño y puesta en marcha de sus sistemas de SIG, planificación estratégica y gerencia por objetivos (MBO). Necesitan aclararse las líneas de autoridad y necesita formalizarse el proceso decisorio para que sea más racional y previsible. Existe una necesidad urgente de ayudar al CAM a desarrollarse institucional y gerencialmente".

"Nos sorprende que de muchas maneras el CAM opera bajo el mismo estilo carismático de FINCA. También tiene los mismos puntos fuertes y débiles. El programa de bancos comunitarios ha sido, quizás, dos partes del liderazgo inspirado y una parte de administración, y ahora es necesario reequilibrar la situación a favor de la administración. Esto significa que FINCA, la Oficina de Apoyo al Proyecto y el jefe del equipo deben retirarse gradualmente de la intervención directa en las actividades de campo, de tal manera que el CAM se encargue de la administración del programa y la PSO se desempeñe únicamente como unidad de apoyo técnico. Por cuanto los costos también son una consideración, el CAM necesita disminuir los gastos del proyecto, que incluye la eliminación por etapas de la PSO".

"El CAM ha instalado un sistema organizativo de gerencia por objetivos (MBO), el cual permite que la gerencia y el personal vigilen los objetivos y midan el desempeño. Sin embargo, el próximo paso debe ser una expansión del sistema para incluir planes individuales de MBO, diseñados dentro del marco del proceso institucional general. Se trata de precisamente el tipo de desarrollo necesario para acostumbrar al CAM a no tener tanta dependencia de la Oficina de Apoyo al Proyecto de FINCA".

"FINCA se encuentra en medio de un proceso de transición de una operación pequeña y altamente personalizada a una institución mucho más grande de estructura formal. Esta situación ha sido la causa de muchos de los problemas gerenciales que fueron identificados en el estudio".

"Si bien las relaciones de FINCA con la USAID/El Salvador fueron inicialmente menos que óptimas, debido en gran parte a la administración del proyecto "a larga distancia" desde Alexandria, Virginia, han mejorado considerablemente, especialmente ahora que el proyecto es administrado por FINCA en El Salvador".

"Desde la perspectiva programática, la impresión que se obtiene es que algunos de los bancos comunitarios podrían estar en dificultades aún cuando el CAM esté recuperando su dinero. Actualmente, el sistema de información no incluye variables tales como los pagos atrasados, los fracasos y los índices de asistencia. El CAM ha discutido la necesidad de controlar los intereses cobrados en los préstamos otorgados con fondos internos, las reglas

que regirán el retiro del banco de los ahorros de los miembros, y las políticas y procedimientos que los directores y promotores [...] derecho de tener sus propios ahorros en un depósito conjunto para luego ser prestado. Además, el CAM debería estar anticipándose al momento cuando algunos de los bancos habrán llegado a un nivel y una competencia para considerarse aptos para la "graduación" o la "institucionalización".

G5b. Informe de Arelis Gómez

Como el jefe del equipo de la PSO ha expresado en una carta dirigida a la AID el 12 de julio de 1993, FINCA no pudo haber demostrado una asistencia técnica más eficaz al CAM que la asistencia técnica en el desarrollo de la microempresa proporcionada por Arelis Gómez. Gómez efectuó tres visitas a El Salvador. El CAM solamente tiene dos informes relacionados con las dos primeras visitas. Con la excepción de un informe sobre la situación de la cartera de préstamos a microempresas elaborado a marzo de 1993, no existe evidencia de la tercera visita.

Al igual que con el informe de la Corporación CARANA, el equipo de evaluación apoyo los hallazgos y recomendaciones de Gómez. A continuación se presenta un resumen de las más importantes, las cuales se encuentran en proceso de ejecución:

"El sistema computarizado de información aún no está proporcionando información precisa, oportuna y desagregada a la División B (Crédito a la Microempresa). El impacto de la capacitación en las microempresas continúa siendo vago e impreciso. Además, los oficiales de crédito dedican un 35 por ciento de su tiempo a la prestación de capacitación a grupos solidarios y prestatarios individuales. Esto afecta negativamente su capacidad para aumentar sus carteras de préstamos y proporcionar seguimiento a las inversiones. Los nueve módulos de capacitación se repiten una vez que todos han sido impartidos. Una vez que se han impartido los nueve módulos, los oficiales de crédito deberían parar la capacitación. Si se requiere capacitación adicional y especializada, se debería referir las microempresas a otras instituciones de capacitación especializada. Necesita revisarse el manejo de las copias rosada y verde de los cupones de pago ya que los mismos problemas identificados en los informes continúan afectando el sistema de información".

"Los departamentos de operaciones, sistemas de información gerencial y contabilidad deberían continuar trabajando y produciendo información en forma independiente de la División A (Bancos Comunitarios). No obstante, deberían trabajar de una manera coordinada hacia el logro de las metas estratégicas del CAM".

"Cada oficial de crédito debería constituirse en centro de costos y administrador de su cartera de préstamos. La expansión debería seguir la saturación de zonas específicas de mercado, y deberían aprovecharse zonas nuevas únicamente después de determinarse la factibilidad de atender a un número mínimo de microempresas. Debería aumentarse la eficiencia del programa disminuyendo la capacitación y los

esfuerzos promocionales a un nivel mínimo y eliminando los formularios innecesarios, cediendo un mayor grado de autonomía regional, disminuyendo la participación directa de supervisores y gerentes en el trabajo diario de los oficiales de crédito, aflojando los términos de pago y otorgando préstamos por montos flexibles y variables, concentrando la capacitación en los oficiales de crédito, proporcionando más equipo, espacio para oficinas y personal de apoyo a la División de Crédito a la Microempresa, y preparando un plan de expansión a corto y mediano plazo con base en el mercado y las necesidades del CAM en términos de autosuficiencia".

Las recomendaciones de Gómez deberían formar parte de cualquier plan de fortalecimiento y expansión ejecutado por la División B (Crédito a la Microempresa). La AID debería considerar la posibilidad de contratar los servicios de Gómez con más frecuencia, ya que la asistencia técnica adecuada y oportuna proporcionada a esta división ha sido escasa.

G5c. Informe de Interdisciplinary Project Consult (IPC)

El 15 de diciembre de 1992, el Banco de Desarrollo Interamericano solicitó a IPC que hiciera una investigación de la Fundación Internacional de Asistencia Comunitaria de Honduras y del Centro de Apoyo a la Microempresa de El Salvador para identificar elementos replicables de las dos instituciones para otro proyecto que sería financiado por el Banco en Nicaragua bajo la dirección de FINCA.

El equipo siguió una rigurosa metodología financiera para el análisis de ambos proyectos, incluyendo sus modelos de bancos comunitarios, proyecciones financieras y perspectivas de alcanzar la autosuficiencia. IPC cuestionó la "ambivalencia" de los objetivos sociales y financieros perseguidos por ambos proyectos. Dependiendo de los criterios seguidos, sea los de orientación social o los de orientación financiera, podrían producirse resultados contradictorios. Si se trata de un programa social, entonces la autosuficiencia del CAM no debería ser un interrogante, como tampoco lo deberían ser la permanencia de los bancos comunitarios, la concentración-distribución del riesgo, el conocimiento de los clientes, etc. Si se trata de un programa con orientación financiera, entonces deberían haber prevalecido la eficiencia, la eficacia, la permanencia, la distribución y diseminación de riesgo, los controles operativos, la autosuficiencia, la fuerzas del mercado, etc. La satisfacción de metas sociales o el cumplimiento de servicios de orientación social prestados a la comunidad en la cual funcionan las instituciones financieras viene solamente después de lograrse las metas económicas y financieras.

El equipo de evaluación apoya las conclusiones de IPC y recomienda enérgicamente que si la meta de la autosuficiencia continúa siendo válida, las consideraciones financieras deberían tomar precedencia sobre las actividades de promoción social. Una vez que se alcance la autosuficiencia, la promoción social podría intensificarse, de acuerdo con la disponibilidad de recursos.

G6. Conclusiones Principales

- No fue sino hasta 1993 que la AID y FINCA desarrollaron finalmente procedimientos para informar a la AID de una manera rutinaria y periódica sobre el desempeño y los gastos. Se había contado con una cantidad considerable de información relacionada con el desempeño del proyecto, pero la AID y FINCA no siempre le hicieron seguimiento a las recomendaciones formuladas para mejorar el desempeño de los programas o ajustar las deficiencias.
- El equipo de evaluación no encontró evidencia de que las tasas de interés sean suficientes para cubrir el costo del capital, la inflación, los costos administrativos de la entrega de crédito, y la recuperación y reservas para préstamos incobrables.
- El diseño de los programas de bancos comunitarios y de crédito a la microempresa ha producido resultados loables a nivel de campo. Se requieren modificaciones adicionales para lograr resultados aún más positivos, así como también la permanencia y estabilidad institucional. Además, a nivel de campo, los programas son adecuados para lograr las metas generales del proyecto. Se están corrigiendo las actividades del proyecto en la oficina central del CAM a fin de proporcionar un mayor apoyo a las operaciones de campo.
- La asistencia técnica proporcionada al programa de bancos comunitarios ha sido excelente. Se requiere de asistencia técnica adicional para ayudar a la oficina central a mejorar sus operaciones. Además, varios informes anteriores preparados por consultores externos y personal interno han proporcionado criterios excelentes a la vez que han formulado recomendaciones sobre áreas problemáticas que necesitan corregirse. Si aún no se ha hecho, es importante que estos consejos sean aprovechados ya.

SECCION IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA INSTITUCION

SECCION IV
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA EVALUACION

A. Conclusiones Principales

El programa de bancos comunitarios en El Salvador claramente es un vehículo eficaz para hacer llegar créditos a la población pobre sobre una escala masiva. Tras solamente dos años de intensos y excelentes trabajos de campo, el Proyecto de Desarrollo de la Microempresa está próximo a alcanzar las metas originalmente propuestas en el Documento del Proyecto, consistentes en 1,000 bancos comunitarios creados y 35,000 beneficiarios con acceso básico a crédito y capacitación. La metodología desarrollada por FINCA y ejecutada por el personal del CAM ha sido establecida en todo el país, y el personal del CAM ha recibido capacitación y se encuentra actualmente en plena capacidad de continuar ejecutando las actividades del proyecto. A julio de 1993, las cuentas morosas en el programa de bancos comunitarios ascendieron a solamente el 0.4 por ciento del saldo insoluto de los créditos en circulación, mientras que los pagos atrasados ascendieron al 3.3 por ciento del saldo total. Para el programa de crédito a la microempresa, los pagos atrasados y los préstamos morosos para los grupos solidarios y prestatarios individuales ascendieron al 20 y el 10 por ciento, respectivamente, sobre el mismo período. La puesta en vigencia de la política propuesta de aumentar el número de bancos cubiertos por cada miembro del personal podría conducir a niveles más altos de atraso y morosidad.

El impacto socioeconómico generado a nivel de beneficiario es evidente y verificable. La gran mayoría de los beneficiarios son mujeres (el 95 por ciento de la muestra la encuesta), muestran en forma constante mejoras en su nivel de vida social y en su crecimiento económico. Un estudio ha indicado que cerca del 90 por ciento de los préstamos otorgados a mujeres pobres en contextos urbanos y semiurbanos se invierten en capital de trabajo para la ampliación de sus microempresas, y que los ingresos producidos se utilizan para amortizar los préstamos, generar ahorros monetarios, aumentar las inversiones en inventarios de productos para la venta, y aumentar el ingreso familiar. El proyecto ha mostrado ser eficaz en la formación de capital (generación de ahorros), con un total de US\$803,000 a julio de 1993.

Los datos relacionados con el impacto indican que la generación de empleos se da principalmente dentro de las familias de los prestatarios del proyecto a través del autoempleo. De acuerdo con el estudio nacional, la generación de empleo extrafamiliar, lo cual era un producto esperado del proyecto, ocurrió entre solamente el 6 por ciento de los participantes en el programa de bancos comunitarios y entre un 17 por ciento de los participantes en el programa de crédito a la microempresa.

A diferencia del éxito logrado por el proyecto a nivel de campo, el desarrollo institucional del CAM continúa incompleto, particularmente en la oficina central, y el personal aún no ha alcanzado su desarrollo integral. Los sistemas gerenciales y de información permanecen inadecuados y desarticulados en ciertas áreas clave. Las decisiones y políticas institucionales con frecuencia son disfuncionales. La cultura interna no promueve la eficiencia ni la competitividad. La planificación de la expansión programática requiere de una mayor participación y debería apoyar una variedad más amplia de variables estratégicas. Las ideas concebidas para lograr la autosuficiencia parecen poco realistas.

Los asesores de FINCA desempeñaron un papel clave en la puesta en marcha de la metodología que ha llevado al CAM a un proceso exitoso de expansión rápida y ejecución eficaz en el campo. La calidad del personal administrativo y de campo en las oficinas regionales es especialmente alta. Han manejado bien la tarea de administrar un programa en vías de expansión rápida a la vez que han mantenido niveles altos de desempeño en la cartera de préstamos del programa de bancos comunitarios. Sin embargo, a nivel de la oficina central, FINCA no ha logrado totalmente las metas de desarrollo institucional. Ninguno de los asesores residentes de FINCA en El Salvador tiene la competencia necesaria para diseñar y vigilar los sofisticados sistemas contables y financieros que actualmente requiere la oficina central. Por consiguiente, es urgente que la AID reclute agresivamente asistencia técnica externa en el área de desarrollo institucional y gerencial para satisfacer esta necesidad de destrezas gerenciales.

B. Recomendaciones Principales

B1. FINCA/PSO, CAM y AID

La AID debería mantener en vigencia su Acuerdo Cooperativo con FINCA hasta que se hayan desembolsado todos los fondos del proyecto, se hayan cumplido con todos los aportes de contraparte y se hayan resuelto todos los interrogantes técnicos y metodológicos. FINCA podría considerar la posibilidad de contratar un administrador local para supervisar los gastos del CAM y en general desempeñarse como enlace entre la AID, el CAM y FINCA en Alexandria, Virginia. FINCA también podría optar por considerar medios e informes institucionales para vigilar y controlar el desempeño operativo y financiero del CAM. Deberían suspenderse los gastos directos de la oficina central de FINCA en asuntos relacionados con el proyecto. El margen percibido sobre los gastos directos del proyecto, de acuerdo con las disposiciones del Acuerdo Cooperativo, debería ser suficiente para cubrir los costos administrativos de la oficina central. La asistencia técnica y metodológica debería ser proporcionada al programa de bancos comunitarios y al programa de crédito a la microempresa desde la oficina central.

FINCA ya no debería involucrarse directamente en los asuntos operativos y administrativos del CAM. Se debería permitir que el CAM crezca y aprenda de sus errores. Una de las principales contribuciones de FINCA en esta etapa debería ser la de rápidamente identificar y ayudar a la junta directiva del CAM a contratar un nuevo director ejecutivo. El

director ejecutivo y la junta directiva deberían recibir asistencia técnica institucional y gerencial en forma independiente y tener la responsabilidad de efectuar otros cambios de personal según resulte necesario.

La AID ya ha determinado que no dará su aprobación al uso de los reflujos de fondos de capital bajo el proyecto para efectuar pagos de cuotas de afiliación por el CAM a FINCA. Aunque los evaluadores están de acuerdo con esta determinación, reconocen que, como ONG independiente, el CAM está en libertad de afiliarse con cualquier red o servicio que apoye sus intereses. Sin embargo, la junta directiva del CAM debería comprender claramente y evaluar sus implicaciones y costos financieros, especialmente cuando entra en juego la autosuficiencia.

El equipo de evaluación recomienda que la AID cambie los auditores externos. Las buenas prácticas financieras dictan que después de tres años de hacer evaluaciones constantes de FINCA y el CAM, los auditores necesitan ser reemplazados por otra firma que tenga un representante local. Es la política de la AID cambiar de firma de auditoría cada tres años; FINCA también debería hacerlo.

Es posible que aún después de lograrse todos los ahorros como consecuencia de las recomendaciones del equipo de evaluación, la AID tendrá que aportar más fondos para pagar los costos de asistencia técnica para el CAM. El apoyo proporcionado por la AID al CAM debería durar por lo menos otros dos años a fin de permitir que el CAM asimile e incorpore la asistencia proporcionada. Más aún, si FINCA no puede obtener nuevo financiamiento de contraparte que le permita ofrecer servicios de crédito y financieros orientados a mantener y consolidar los impactos logrados sobre el terreno y en el CAM, la AID tendrá que agregar financiamiento para servicios financieros en exceso del nivel estipulado en el Acuerdo Cooperativo. El nivel de financiamiento necesario para cubrir asistencia técnica y servicios financieros debería definirse después de que FINCA determine cómo será el modelo de bancos comunitarios una vez concluido el noveno ciclo.

Si la AID determina que no se hará disponible financiamiento adicional, entonces deberían prepararse rigurosas proyecciones operativas de ingresos y egresos. Dichas proyecciones deberían incluir dos o tres diferentes escenarios y análisis de sensibilidad, y deberían basarse en supuestos realistas.

Con base en los resultados de evaluaciones y auditorías anteriores del proyecto, el equipo de evaluación recomienda que, una vez aprobadas las recomendaciones, se les dé seguimiento hasta alcanzar su ejecución final. Este seguimiento debería efectuarse con la ayuda de un asesor técnico independiente en asuntos institucionales y financieros quien sería contratado por FINCA y se reportaría a FINCA/AID.

B2. Desarrollo Institucional

El CAM necesita urgentemente de asesoría técnica multidisciplinaria fortalecida y consultoría práctica a través de FINCA, orientadas a revisar y rediseñar la organización en su totalidad. Este apoyo técnico debe ser altamente calificado y tener experiencia comprobada en la realización de consultorías prácticas en el área de desarrollo institucional en el sector privado. Este equipo debería combinar conocimientos expertos en planificación estratégica, gerencia general, manejo de créditos, SIG, gerencia financiera, contabilidad de operaciones bancarias, análisis de sistemas, programación de computadoras y desarrollo de recursos humanos. El coordinador de este equipo multidisciplinario debería tener experiencia técnica en desarrollo organizativo y gerencia de servicios de consultoría para que pueda coordinar las intervenciones de diferentes especialistas orientadas a ayudar a la junta directiva, al principal funcionario operativo y a los gerentes del CAM a analizar las alternativas institucionales estratégicas de la organización. La selección de este consultor debería descansar con FINCA y la junta directiva del CAM, con el visto bueno de la AID. Deberían precalificarse diversos individuos y/o firmas y se les debería invitar a presentar una propuesta de prestación de servicios, incluyendo un plan de trabajo, la cual sería revisada conjuntamente por la AID y la junta.

La junta debería perseguir activamente la identificación de un candidato apto para ocupar el puesto de principal funcionario ejecutivo del CAM y contratar a una persona idónea que sea aceptable a la AID. La intervención actual de FINCA y de la junta en las actividades gerenciales del CAM debería disminuir al entrar en funciones el nuevo director ejecutivo. El "interventor" nombrado por FINCA debería volver a asumir sus funciones originales y el subdirector debería volver a su función anterior como miembro de la junta o bien solicitar un puesto funcional o gerencial en el CAM.

El equipo de evaluación recomienda que se continúe apoyando la congelación de personal a nivel de campo; asimismo, deberían congelarse todos los cambios en las operaciones actuales, estructura de personal, movimientos o reemplazos de personal, planes de descentralización, ascensos y bonificaciones. Estas medidas deberían esperar la ejecución de un análisis organizado, el cual debería realizarse oportunamente con la ayuda de consultores externos. La congelación propuesta por el equipo de evaluación implica la continuación de las actividades de campo a su nivel actual, lográndose el crecimiento únicamente a través de la expansión natural y gradual de la cartera de préstamos.

Con la ayuda de los consultores, el CAM debería preparar planes estratégicos y operativos con base en sus propias perspectivas y posibilidades. Cada unidad, incluyendo el personal de campo, la oficina central, los gerentes, el principal funcionario operativo y la junta directiva debería participar utilizando la información acumulada. Este plan debería utilizarse para elaborar el Cuarto Plan Anual que ha propuesto FINCA y debería abarcar el período de enero a diciembre de 1994. A partir de esa fecha, los períodos de planificación y contabilidad deberían coincidir.

Los planes operativos del CAM a corto plazo deberían incluir las siguientes acciones:

- Establecer una unidad de auditoría interna que se reporte directamente al principal funcionario ejecutivo, y preparar un plan de control permanente de los procedimientos contables y de gerencia financiera.
- Establecer procedimientos básicos para la gerencia financiera y la planificación que estén vinculadas y coincidan totalmente con los informes contables. Estos procedimientos deberían incluir mecanismos de planificación y control presupuestario.
- Establecer un programa orientado al desarrollo de los recursos humanos del CAM.

B3. Programa de Bancos Comunitarios

Debe darse máxima prioridad a la definición de la naturaleza de este programa: ¿Debería un banco comunitario constituirse en un elemento permanente de la comunidad participante, o debería el banco ser transitorio y atender únicamente las necesidades iniciales de los miembros fundadores? Esta definición es crucial para que el CAM establezca una estrategia a largo plazo. Si un banco ha de ser permanente, necesita incorporar ciertos aspectos analíticos de una institución financiera formal, capacitar continuamente a los participantes nuevos, y no depender de personal voluntario, como es el caso actualmente. Un corolario de esta determinación es si el miembro individual podría continuar participando indefinidamente en el caso de que un banco se volviera permanente, o si tendría que salirse después de finalizar el número normal de ciclos, de esta manera dejando espacio para que otros participaran. FINCA/PSO debería ayudar al CAM a tomar esta determinación como punto de arranque para muchas otras decisiones operativas. Esta definición tiene enormes implicaciones y a la larga determinará el potencial del CAM para lograr la autosuficiencia, lo mismo que su planificación, políticas, capacitación de personal, organización, procedimientos operativos, etc. El equipo de evaluación apoya totalmente la primera como alternativa viable para lograr la autosostenibilidad.

La necesidad de que el CAM se vuelva financieramente autosostenible virtualmente impide el dominio continuo del programa de bancos comunitarios a costa de la División de Crédito a la Microempresa. El CAM debería aprovechar los aspectos positivos de los bancos comunitarios en materia de capacitación conductual para fortalecer la aceptación y la participación en las actividades de crédito dirigidas a grupos solidarios y microempresas individuales.

La expansión por el CAM de la cobertura lograda por los bancos comunitarios debería permanecer en suspenso hasta que se haya definido claramente la estrategia institucional a largo plazo, se hayan examinado y puesto en vigencia las modificaciones

administrativos y de procedimientos, y se haya finalizado la capacitación de personal para apoyar tales cambios.

Una vez que se encuentren en vigencia las definiciones y modificaciones anteriores, la expansión del programa debería responder a la demanda de tales servicios, en lugar de basarse en una fórmula geográfica. Los recursos del CAM deberían distribuirse de tal manera que respondan a estas fuerzas del mercado cuando la institución tenga la certeza de recibir fondos adicionales para continuar con las operaciones de crédito.

El CAM necesita analizar en más detalle su metodología y, de ser necesario, hacer ensayos de campo de cambios de procedimientos orientados a mejorar la eficiencia del programa, especialmente en áreas tales como controles internos, seguridad en el manejo de fondos y medidas para controlar los pagos atrasados y morosos, y ofrecer incentivos para mejorar la productividad.

B4. Programa de Crédito a la Microempresa

El CAM no debería unir el programa de crédito a la microempresa con el de bancos comunitarios. Cada programa sirve a una clientela diferente y el programa de la microempresa tiene un gran potencial para contribuir a las metas del CAM en lo que a autosuficiencia se refiere.

FINCA debería continuar proporcionando asistencia técnica a corto plazo tendiente a fortalecer la metodología de créditos para microempresas, haciendo que sea más eficiente en función de costos y con un mayor control. Tal asistencia debería emanar de la oficina de FINCA en Alexandria, Virginia hasta que finalice el Acuerdo Cooperativo.

La asistencia técnica debería incluir la definición y determinación de las fuerzas del mercado que afectan a la microempresa, así como también su ubicación, segmentación, necesidades, etc. La expansión futura de la cartera de préstamos debería ser determinada por estas fuerzas.

La División de Crédito a la Microempresa debería continuar ejerciendo un control sobre los pagos atrasados y morosos. Ningún nivel de atraso o morosidad es aceptable si el programa ha de lograr la autosuficiencia. El criterio debería ser cero pagos atrasados y morosos. El control debería comenzar con la selección de los beneficiarios, el análisis de los riesgos asociados, los montos aprobados, los términos y condiciones de la amortización, el seguimiento de las inversiones, y la capacitación. La División de Crédito a la Microempresa debería comenzar a recuperar los préstamos morosos por la vía judicial.

El CAM debería dar a la División de Crédito a la Microempresa un trato igual en cuanto a recursos financieros (tal como lo ha propuesto finalmente en el Cuarto Plan Anual), asistencia técnica y apoyo general.

El CAM debería mejorar la productividad de sus oficiales y supervisores de crédito. El tiempo pasado en la oficina regional proporcionando capacitación debería disminuirse al mínimo. El llenado de formularios de pago y la verificación de pagos debería suspenderse en cuanto entre en operación el SIG. Debería proporcionarse capacitación a los oficiales de crédito en el uso de computadoras. El crecimiento debería planificarse y los planes deberían ejecutarse sobre una base racional. Debería darse énfasis a aquellos lugares donde hay concentraciones de microempresas: ciudades, colonias y mercados. Debería regularse estrictamente o eliminarse del todo el cobro de dinero en efectivo por los oficiales de crédito.

B5. Capacitación

La función de capacitación como tal debería apoyar el concepto de comercialización de los servicios de crédito, dentro de su concepto actual de promoción social, y adoptar un papel decisivo en la búsqueda de la autosuficiencia del CAM. Debería permanecer concentrada en la promoción, creación y monitoreo de los bancos comunitarios en la División A y en la promoción y monitoreo de los créditos para la microempresa, sea a grupos solidarios o prestatarios individuales, en la División B. El espíritu de la función de capacitación debería ser brindar capacitación a beneficiarios de ambas divisiones y comprender la utilidad del crédito y la disciplina requerida para aprovecharlo al máximo.

La unidad debería red denominarse "Capacitación y Promoción de Crédito" y reubicarse de tal manera que se reporte directamente al principal funcionario ejecutivo, con funciones técnicas y no operativas. El jefe de esta unidad debería ser un director técnico. Esta persona debería contar con el apoyo de dos asistentes, uno especializado en créditos otorgados por bancos comunitarios y el otro en créditos para la microempresa.

En las divisiones operativas del CAM, todo el personal, desde el director de la división hasta el aseo en una oficina de campo, debería constituirse en instructor y tener esto en cuenta al desempeñar sus funciones. Cada oficina regional debería contar con un instructor como elemento permanente de su cuadro de personal, tal como es el caso actualmente en la División A. Estas personas deberían reportarse directamente al director regional. De la misma manera, la División B debería establecer el puesto de instructor regional y colocar uno en cada oficina regional bajo la dirección de los jefes de las oficinas regionales en la división.

B6. Relación con Otros Programas de Bancos Comunitarios

La AID no debería imponer el ritmo de avance y la metodología del CAM a otros programas locales. Antes, debería permitir que ciertas ONGs elegibles compitan con el CAM, ya que esto obligaría al CAM a mantener su eficacia. La AID también debería promover una reunión anual sobre las operaciones de los bancos comunitarios entre estas dos instituciones a fin de intercambiar experiencias y resolver conflictos.

SECTION V

LECCIONES APRENDIDAS

SECCION V LECCIONES APRENDIDAS

A. Factores Críticos para el Desempeño del Proyecto

Cuando un proyecto tiene un concepto innovador, es importante que exista el mayor grado posible de claridad en términos de su orientación y metas básicas. Durante el período de ejecución, es posible que sea necesario efectuar cambios que tengan el potencial para desviar el proyecto de su propósito original o crear situaciones en que diferentes elementos comiencen a funcionar aisladamente unos de otros, o incluso en pugna. En este caso particular, una premisa basada en la microempresa que se ha sobrepuesto a una metodología propia de los bancos comunitarios ha creado confusión en cuanto a la verdadera orientación del proyecto.

Un buen diseño de proyecto debería proporcionar términos de referencia que permitan utilizar al proveedor más adecuado de servicios técnicos a través del mecanismo de contratación que sea más eficaz. Es importante reconocer que las instituciones técnicamente aptas para esta actividad con frecuencia no cuentan con los conocimientos administrativos correspondientes. Además, estos conocimientos frecuentemente pueden ser aportados por firmas locales a un costo menor y con un tiempo de respuesta más rápido que la asistencia técnica exterior. Es importante que ambos aspectos de la asistencia al proyecto sean tratados específicamente.

Es necesario que se lleve un control estricto sobre la tasa de utilización de fondos, especialmente si existe una fuente de fondos de contraparte que son necesarios para garantizar el éxito en la ejecución del proyecto. Necesita programarse la generación de aportes de contraparte para que el proyecto fortalezca gradualmente su capacidad, sin llegar a tener una dependencia excesiva antes de concluirse el proyecto. De lo contrario, las opciones que le quedarían a la USAID podrían ser rescatar el proyecto a través del aporte de financiamiento adicional o correr el riesgo de que el proyecto entero se pierda.

La estrategia del proyecto define el punto de arranque y la cobertura inicial para la ejecución, pero esto está sujeto a modificación a medida que se adquiere experiencia. Esta experiencia determina el mercado para las actividades del proyecto y la forma en que debe modificarse la estrategia a fin de lograr un impacto o una aceptación óptima. Un ejemplo sería buscar inicialmente la dispersión geográfica y posteriormente, dentro de cada área, focalizar sectores que permitan la mayor expansión posible del proyecto a la vez que se mantiene o mejora la eficiencia en la realización de las actividades.

Es crucial la función de la capacitación dentro de un proyecto orientado a modificar el comportamiento de los beneficiarios. Se debería hacer hincapié en la necesidad de definir las orientaciones principales, las estrategias a utilizarse, y los productos y resultados a medirse. La oficina central debería proporcionar pautas generales y materiales. La responsabilidad de efectuar adaptaciones y de ejecutar las actividades de capacitación debería darse a aquellos miembros del personal más cercanos al beneficiario a fin de que puedan juzgar su eficacia y efectuar cualesquier cambios adicionales. Es la única forma de incorporar la participación a nivel de beneficiario, con lo cual se mejora tanto la aceptación como la eficacia.

El segundo tipo de capacitación que debería constituirse en elemento explícito de los planes de ejecución se relaciona con las destrezas administrativas y de otro tipo que requiere el personal. Es necesario que se mejoren constantemente las destrezas del personal a medida que aumentan las exigencias del proyecto, especialmente en términos de su familiarización con las operaciones de computadora, técnicas de promoción y capacitación, y otros asuntos relacionados con el desarrollo institucional.

La escala de la ejecución es una función de la estrategia, y debería considerarse explícitamente en la etapa de diseño. Por lo general, los niveles de destrezas que son adecuados para la ejecución tanto técnica como administrativa de los pequeños proyectos localizados típicamente realizados por OPVs resultan inadecuados para proyectos más grandes y más complejos. Para las actividades realizadas a escala más grande, el hecho en sí de aumentar el personal no es suficiente para superar las deficiencias técnicas, y se requiere asistencia o capacitación especializada para satisfacer esta necesidad del proyecto.

B. Técnicas y Enfoques

Un proyecto de desarrollo de la microempresa cuya función principal es proporcionar acceso al financiamiento crediticio necesita hacer mucho más que sólo desarrollar el sistema de prestación de crédito para poder considerarse un éxito. Se requiere capacitación en las técnicas necesarias para determinar los requisitos de crédito de las personas y mejor aprovechar este recurso, como también para fortalecer el compromiso de hacer un uso apropiado del crédito y garantizar su amortización.

Un segundo aspecto de la definición de una estrategia se relaciona con los resultados deseados. El enfoque a base de bancos comunitarios es ideal para el primer nivel de necesidades y usos del crédito—ayudar a atender las necesidades básicas de subsistencia—pero no es susceptible a generar grandes economías de escala y por lo consiguiente su administración resulta relativamente costoso. El mecanismo más tradicional para otorgar créditos a la microempresa es más aplicable a las necesidades y usos de empresarios y efectivamente conduce a costos unitarios de entrega más bajos con el aumento en el volumen. Para que el sistema de bancos comunitarios se convierta en un servicio permanente, debe recurrir al apoyo permanente de donantes o ser subvencionado por otras operaciones generadoras de utilidades. Por consiguiente, el componente de los bancos

comunitarios debe permanecer condicionado a una operación de crédito rentable orientada hacia otros usuarios.

Para que la combinación de bancos comunitarios con microempresas produzca los resultados deseados, se requiere una estrategia cuidadosamente diseñada para que el segundo componente pueda financiar al primero. Es necesario identificar grupos de microempresarios para así crear la demanda potencial, y esto por lo general significa zonas urbanas y semirurales que ya se encuentren activas a escala comercial y que en su mayoría no cuenten con acceso a crédito bajo condiciones que estén a su alcance.

Los grandes proyectos complejos con frecuencia deben elegir entre (1) hacer grandes esfuerzos por alcanzar a su clientela potencial con el riesgo de incurrir costos excesivos y así impedir que su financiamiento sea suficiente para la vida del proyecto, o (2) desarrollar el proyecto de una manera cuidadosa y metódica con base en el pulimento continuo de políticas y procedimientos, con la posibilidad de que no se alcancen las metas del proyecto. Este dilema probablemente sea inevitable, pero podría minimizarse definiendo diversas etapas intermedias, cada una con su propio conjunto de metas aproximadas, niveles de financiamiento y recursos, y estrategias de ejecución.

La actividad de los bancos comunitarios requiere una dosis grande de actividades de promoción, no sólo en la etapa inicial para lograr que las personas se unan para trabajar juntas, sino también para mantener su responsabilidad y su identificación con la disciplina requerida, una vez que lo novedoso ya no sea un factor decisivo. La actividad de las microempresas depende menos de las actividades de promoción, pero podría implicar un requisito más sostenido de capacitación específica.

C. Autosostenibilidad

La experiencia del CAM sugiere que la autosuficiencia es afectada por la necesidad de concentrarse más en la orientación local que en la gerencia externa. Un enfoque que favorezca más la asistencia que la intervención, aun cuando implique un proceso más lento, debería cultivar el proceso de aprendizaje en la institución local con relación a la autosostenibilidad. Se requiere financiamiento externo para alimentar la institución local y comenzar el proceso de formación de capital hasta que la institución pueda sobrevivir exclusivamente a base de sus ingresos internos.

Es más probable que se logre la autosuficiencia si se da una mayor prioridad a la eficiencia en las actividades crediticias y en la intermediación financiera que a la promoción social. Más aún, la autosuficiencia debería ser impulsada por las fuerzas del mercado y no por factores sociales, para que las decisiones sobre expansión y servicios puedan tomarse o definirse con base en las posibilidades del mercado y así alcanzar la eficiencia operativa requerida por la autosostenibilidad. Los proyectos motivados por la promoción social dependen por su naturaleza de fuentes externas para su financiamiento y dirección, y tienden a disolverse una vez que finalicen dichas fuentes externas.

D. Replicabilidad del Proyecto

El modelo de FINCA de los bancos comunitarios ha demostrado su potencial para ser replicado exitosamente, con ciertas restricciones. El modelo aún no está bien desarrollado y sus procesos de ejecución aún no han sido sistematizados.

Otras organizaciones salvadoreñas e internacionales que ejecutan proyectos de bancos comunitarios en El Salvador encontraron, al probar el modelo de FINCA, que los manuales no incluían mecanismos operativos y financieros para lograr el control y la supervisión programática, lo que les obligó crear sus propios medios para administrar sus proyectos. Sin embargo, reconocen que el modelo conceptual es replicable.

En vista de que el típico beneficiario del CAM tiene características y necesidades particulares y que el proyecto ha sido ejecutado bajo condiciones sociales y económicas inestables, la replicabilidad de la experiencia del CAM no necesariamente dará resultados satisfactorios en cualquier tipo de ambiente de pobreza. La población es concentrada y homogénea desde el punto de vista étnico, y los beneficiarios del CAM cuentan con acceso fácil a mercados ubicados en grandes economías no formales, donde la mujer siempre ha desempeñado un papel clave. Por último, los hombres salvadoreños intervinieron directamente en la guerra civil de su país, y esto obligó a las mujeres a asumir un papel más activo en la economía familiar, ya que los hombres habían muerto, estaban heridos o habían emigrado.

E. Concentración o Multiplicación Institucional

A plazo corto y mediano, la metodología de CAM/FINCA no puede imponerse a otros programas locales impulsados por motivos sociales y no permanentes. No se debería impedir aquellas organizaciones que emplean enfoques integrados para prestar servicios a los pobres incorporen un programa de bancos comunitarios como parte de la asistencia que proporcionan. El único requisito obligatorio debería ser la recuperación total de los costos de capital y de oportunidad.

ANEXO A

EQUIPO DE EVALUACION

111

ANNEX A
EVALUATION TEAM

A. Background and Experience

Chemonics International was awarded the contract to conduct the evaluation. This firm assigned the responsibility to three specialists, Mario Ganuza as team leader; Miguel A. Rivarola as financial/credit analyst, and Jeffrey R. Nash as rural financial analyst.

Mario Ganuza was selected as team leader based on his graduate background in management and finance in the Harvard Business School international program INCAE in Costa Rica, and his combined experience in microenterprise, business and institutional development. He has over 20 years of experience both as manager and consultant in El Salvador and Central America, with additional assignments in South America, the Caribbean, West Africa and Southeast Asia. Mr. Ganuza worked for the National Sugar Institute in El Salvador and directed the first integrated operation, production, and marketing of all the sugar mills in the country. He directed consulting services for Technoserve in El Salvador and Panama and assisted in the development of its regional expansion plans. He assisted Plan International, a multinational NGO, to systematize and institutionalize a worldwide microenterprise promotion and credit program, and trained over 50 local managers from 22 countries in programmatic and financial planning and in monitoring and evaluation of microenterprise loan projects. He evaluated the institutional development and training plans of Bangladesh Rural Advancement Committee, and currently advises on business development to private businesses in the United States and on international development to international organizations. Mr. Ganuza speaks native Spanish and fluent English.

Miguel Angel Rivarola has a degree in law and social sciences, and a degree in business administration and MBA from California Coast University in Santa Ana, California. He is a finance, credit, and cooperative specialist with more than 25 years of experience in institutional and financial analysis, microenterprise development, and management of agricultural cooperatives and credit union associations. He currently works with the Paraguayan Development Foundation and with the IDB as institutional advisor in a women's development project. He has been working with the International Fund for International Development to provide institutional analysis and develop technical assistance packages for three regional financial institutions in Latin America. He served as senior financial advisor and COP on the AID Agricultural Cooperative Marketing project in Panama and on the Integral Cooperatives project in Bolivia. For both projects, he provided senior leadership and technical assistance on feasibility study preparation and analysis, credit applications and analysis, financial projections, and budgets. He also provided short-term technical and training assistance to UNIOCOOP under USAID's Small Farmer Organization Strengthening project in Honduras. Mr. Rivarola has worked for USAID and private sector organizations throughout Central and South America and in western African countries. Native Spanish, fluent English.

Jeffrey R. Nash is an American consultant living in San Salvador and doing consulting to AID through major development consulting firms such as National Cooperative Business Association, Harvard Institute for International Development, and Arizona State University. He has a Masters degree in economics from Vanderbilt University in Nashville, Tennessee and is an expert in rural credit and cooperative development in Latin America. Mr. Nash has extensive hands-on experience in El Salvador and Bolivia developing and advising rural and agricultural credit and cooperative institutions. Experienced in the development of operational policies, loan and credit programs, and training workshops and manuals. He designed and implemented a pilot credit program in El Salvador and trained credit and loan staff in credit delivery and management in El Salvador, Bolivia, and Liberia. He currently writes policies and operations manuals for a loan program targeting agricultural reform cooperatives, small farmers, and labor union associations. He speaks fluent Spanish.

B. Roles in the Evaluation

Team Leader Mario Ganuza was responsible for the general direction and coordination of the team, and analysis of the institutional development and training. He established the general context for the analysis of the credit programs and participated in the analysis of the impact. He directed the design and implementation of the survey and contributed his expertise in the analysis of its results and kept the evaluation focussed on the key issues, particularly self-sustainability.

Microenterprise credit and financial specialist Miguel Angel Rivarola was responsible for the analysis of the individual loan program, known as microenterprise loan program or Division B, and for FINCA's project management performance and AID relations. He also contributed to the analysis of the institution's development and financial performance of both credit programs and potential self-sufficiency of the project.

Rural credit and financial specialist Jeffrey R. Nash was responsible for the analysis of the village bank's credit program, known as Division A, and for the financial analysis of the institution. He also contributed to the analysis of the institution's development and of the other small projects with village banks in the country. Early in the evaluation, he made a relevant contribution to the design of the survey and methodology.

ANEXO B

BIBLIOGRAFIA

**ANNEX B
BIBLIOGRAPHY**

- AID. "Microenterprise Development Project Paper." USAID/El Salvador. August 31, 1990.
- AID. "Project Official Files." USAID/El Salvador. August 1990 through August 1993. El Salvador.
- AID. "Project Implementation Letters Nos. 1/28 of AID Project 519-0318." El Salvador.
- AID. "Cooperative Agreement No. 519-0318-A-00-0352-00 (Microenterprise Development Project)." Washington, D.C. August 31, 1990.
- AID. "Amendments Nos. 1 through 5 of Cooperative Agreement No. 519-0318-A-00-0352-00 (Microenterprise Development Project)." El Salvador May 15, 1991, June 19, 1992, October 28, 1992, January 13, 1993, and February 26, 1993.
- Carana Corporation. "Institutional Assessment of Finca International." San Salvador, El Salvador. August, 1992.
- Centro de Apoyo a la Microempresa. División de Capacitación y Asistencia Técnica. "Manual de Capacitación de Microempresas." El Salvador.
- Centro de Apoyo a la Microempresa. "Estrategia de Desarrollo de la División de Microempresas." Primero y Segundo Manual. El Salvador.
- Centro de Apoyo a la Microempresa. "Manual de Procedimientos para Microempresas El Salvador." Junio de 1992.
- Centro de Apoyo a la Microempresa. "Manual de Crédito para Grupos Solidarios y Programas de Crédito a la Microempresa." El Salvador. Junio de 1992.
- Centro de Apoyo a la Microempresa. "Manual de Promoción de la Microempresa." Programa de Microempresas. Programa de Capacitación. El Salvador. Junio de 1992.
- Centro de Apoyo a la Microempresa. "Manual de Liquidación de Fin de Ciclo." Dirección de Bancos Comunales. Capacitación y Asistencia Técnica. Borrador. El Salvador. Abril de 1993.

- Centro de Apoyo a la Microempresa. "Manual de Normas y Procesos." Dirección de Bancos Comunales. Borrador. El Salvador.
- Centro de Apoyo a la Microempresa. "Manual de Organización." Dirección de Bancos Comunales. Borrador. El Salvador.
- Centro de Apoyo a la Microempresa. "Guía Planificada para el Desarrollo de la Actividad de Capacitación del Programa de Bancos Comunales 1992-1993." Dirección de Bancos Comunales. El Salvador. Octubre de 1992.
- Centro de Apoyo a la Microempresa. "Manual de Capacitación de Bancos Comunales." División de Capacitación y Asistencia Técnica. El Salvador. Junio de 1992.
- Centro de Apoyo a la Microempresa. "Manual de Capacitación Técnica." División de Capacitación y Asistencia Técnica. El Salvador. Setiembre de 1992.
- Centro de Apoyo a la Microempresa. "Manual de Promoción de Bancos Comunales." El Salvador. Enero de 1992.
- Centro de Apoyo a la Microempresa. "Manual de Procedimientos de Bancos Comunales." El Salvador. Junio de 1992.
- Centro de Apoyo a la Microempresa. "El Cobro." Dirección de Bancos Comunales. El Salvador.
- Centro de Apoyo a la Microempresa. "Manual de Capacitación de Bancos Comunales. Programación de la Capacitación y el Monitoreo del Seguimiento de Bancos Comunales." El Salvador. Junio de 1992.
- Centro de Apoyo a la Microemepresa. "Catalogo de Cuentas." El Salvador.
- Centro de Apoyo a la Microempresa. "Monitoreo Trimestral. Trimestre II de FY/92/93. Diciembre, 1992 a Febrero de 1993." San Salvador, El Salvador. Abril de 1993.
- Centro de Apoyo a la Microempresa. "Monitoreo Trimestral. Trimestre III de FY/93. Marzo, Abril y Mayo de 1993." San Salvador, El Salvador. Julio de 1993.
- Centro de Apoyo a la Microempresa. "Compliance with Targets of Third year Work Plan." San Salvador, El Salvador.
- Checchi and Company Consulting Inc. "Evaluation of Program for Small and Microenterprises (PROPEMI)." Final Report. Washington, D.C. February, 1992.
- Chemonics International/Daniel Carr & Associates. "CAM/FINCA Mid/Term Evaluation Project. Phase I. Survey Results of CAM//FINCA." San Salvador, El Salvador. July, 1993.

Foundation for International Community Assistance and the Microenterprise Support Center.
"Third Year Action Plan." (Sept. 1992 - Aug. 1993). San Salvador, El Salvador.
September, 1992.

Foundation for International Community Assistance and the Microenterprise Support Center.
"Fourth Year Action Plan." (Sept. 1993 - Aug. 1994). San Salvador, El Salvador.
August, 1993.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. "Memoria de Labores
1991." El Salvador, 1992.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. "El Empresario. Programa
de Promoción a la Pequeña y Microempresa." Año 1, No. 1, 1993. Enero, Febrero
y Marzo. El Salvador.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. Centro de Desarrollo Social.
"FUSADES. 10 AÑOS." La Prensa Gráfica. 22 de Abril de 1993. El Salvador.

Gomez, Arelis. "Informe sobre el Programa: Analisis del Punto de Equilibrio y
Proyecciones de Autosuficiencia." FINCA International. San Salvador, El Salvador.
Julio de 1992.

Gomez, Arelis. "Informe de Visita 26-31 de Octubre de 1992." FINCA-Centro de Apoyo a
la Microempresa. San Salvador, El Salvador. Octubre, 1992.

Holt, Sharon L. "Gemini Working Paper No. 25." Village Banking: A Cross-Country
Study of a Community-Based Lending Methodology. Development Alternatives, Inc.
and others. Washington, D.C. December, 1991.

KPMG Consultores. "Sistema de Encuesta Salarial." Reporte SESPR21. El Salvador.
Octubre de 1992.

KPMG Consultores. "Encuesta Salarial Centroamericana." El Salvador. Julio de 1993.

ANEXO C

HORARIOS DE TRABAJO

**ANNEX C
WORK SCHEDULES**

GENERAL SCHEDULE FOR THE EVALUATION

ACTIVITIES	DATES
SURVEY	
1. Initial setup, travels and general planning	May 24-29
2. Project review, goals and methodology design	May 31-June 5
3. Survey planning and questionnaire design	June 7-9
4. Pilot test and adjustment of questionnaire	June 9-12
5. Survey implementation, processing, analysis	June 14-10
6. Survey reporting and presentation of results to AID	June 12-17
7. Mission's review of results	June 19-30
EVALUATION	
8. Team organization and planning	August 2-7
9. Interviewing, data gathering and analysis	August 9-21
10. Drafting findings, conclusions and recommendations	August 23-28
11. Presenting results to AID and finalizing report	August 30-September 4
12. Debriefing AID/WA	September 6-7

SCHEDULE FOR THE EVALUATION TEAM'S MEMBERS

ACTIVITIES	DATES
TEAM LEADER	
1. Evaluation setup in WA/DC and San Salvador	May 24-29
2. Evaluation work plan and survey methodology/local team	May 31-June 5
3. Survey planning and implementation start up	June 7-June 19
4. Off duty designed lap	June 21-July 10
5. Reporting on survey's results and presentation to AID	July 12-17
6. Off duty designed lap	July 19-31
7. Planning evaluation activities and Team organization	August 2-7
8. Coordinating Team and evaluating project	August 9-Sept. 4
9. Debriefing AID/WA	September 6-7

SPECIALISTS

- | | |
|-------------------------------------------------------|-------------------|
| 1. Setup and team organization | August 5-7 |
| 2. Interviewing, data gathering and analysis | August 9-21 |
| 3. Drafting findings, conclusions and recommendations | August 23-28 |
| 4. Presenting results to AID and finalizing report | August 30-Sept. 4 |

SCHEDULE FOR THE SURVEY

ACTIVITIES	DATES
1. Survey methodology	June 2-5
2. Survey planning, questionnaire and pilot test	June 7-12
3. Interviews and data input	June 14-26
4. Data processing and analysis	June 28-July 10
5. Reporting on survey's results and presentation to AID	July 12-17

ANEXO D

LISTA DE PERSONAL E INSTITUCIONES ENTREVISTADAS

ANNEX D
LIST OF PERSONS AND INSTITUTIONS INTERVIEWED

AID

John Lovaas, Deputy Director
James Stephenson, PRE
John Sullivan, PRE
Rosa Maria de Guirola, PRE
Jeannette Salamanca, PRE
Salvador Novellino, DPP
Karen Freeman, DPP
Carol Steele, DPP
Michael Deal, PRJ
Martin Shultz, CONT
Paula Miller, CO
Douglas Arnold, CONT
Parvis Shahidinejad, CONT

CAM

Beneficiaries Microenterprise Lending Program
Beneficiaries, Village Bank Program
María Elena Alfaro, CAM Chairman
Daniel Castellanos, CAM Vice-Chairman
Manuel Humberto Rivera, Member of the CAM Board
Jose Osvaldo Aguilar, Human Resources
Angel Herrera, Finance
Magda de Sánchez, Finance
Salvador Muñoz, Village Banks
Ricardo Segovia, Training
Julia Mena, Training
Marta Alicia Palma, Microenterprises
Morena Fuentes, Microenterprises
Noel Espinoza, Information Systems
Concepción Maravilla, Public Relations
María de los Angeles de Valle, Microenterprise Supervisor, Western Region
Blanca Blanco, Microenterprise Supervisor, Central Region
Minia de Fernandez, Microenterprise Supervisor, Eastern Region
Sonia de Rodríguez, Microenterprise Supervisor, Mid-East Region
Evelyn López, Regional Director Central Region
Eugenia Sandoval, Central Region
Dixie de Arévalo, Eastern Region

María Elizabeth Hernández, Eastern Region
Gloria María Garzona, Chief Accountant
José Burgos, Credit Programs Accountant
David Polanco, former CAM Executive Director

CATHOLIC RELIEF SERVICE

Miguel Arturo Aguirre, Manager
Ginger Mc Nally, Project Manager

COMCORDE

Roberto Rivas Iglesias, President
Luís Angel Zelaya, General Manager
José Concepción Velázquez, Project Manager

FINCA

Rupert Scofield, Chief Executive Officer
John Hatch, Chief of Party
Joann Hall, Project Assistant
Lawrence Yanovitch, Technical Support Manager
Andrew Kreffft, Interim CAM Executive Director
Joann Ramlow, Auditor
Arelis Gomez, FINCA

FIS

Guadalupe de Pacas, Public Relations
Carlos Flores, Microenterprises

FIS/ALA/EEC

Haydee de Trigueros, FIS National Coordinator

FUSADES/PROPEMI

Geannina de Tobar, Microenterprise Credit Manager

IDB

Stephen McGaughey, El Salvador Representative
Roberto Linares, Small Projects
Juan Vicente Fruet, Financial Analyst

123

SNF

**Ana Isabel de Paredes, Village Bank Program Director
Arturo Rosales, Executive Director FINCA/El Salvador**

ANEXO E

DECLARACION DE TRABAJO

125

ANNEX E
STATEMENT OF WORK

The purpose of this evaluation is two-fold: (1) to assess progress under the Microenterprise Development Project No. 519-0318 and (2) to look at the current implementation of the village bank model by surveying other AID-funded organizations currently implementing this model in El Salvador. In order to accomplish these objectives, the evaluative process outlined below will concentrate on the Microenterprise Development Project (519-0318). Survey work will be expanded to include sampling of other activities. The final report will contain an annex which provides an analysis of the implementation of the village bank model in terms of its effectiveness, sustainability and impact on beneficiaries. This section will also include an assessment of the effectiveness of the Mission's current bi-model implementation, i.e., dispersion vs. concentration. Does it make sense to have several organizations involved or should one implementing agency take the lead and specialize its role?

A. The Contractor Will Be Required to Analyze the Following Aspects of the Microenterprise Development Project

- **Basic project design elements.** Review the basic Project design, i.e., three components (Institutional Development, Financial Services, Non-Financial Services) and key people (CAM staff, CAM Board of Directors, Credit Committees, Promoters, Trainers, etc.) and assess whether the Project, as currently designed is appropriate, relevant, and actually producing the desired results.

The Contractor will make recommendations for improvement, if deemed necessary, in the basic Project design to meet the Project goal and purpose.

- **Financial self-sufficiency** of great interest and importance to AID is the degree to which CAM is financially viable and able to continue lending/training activities beyond the Life-of-Project, since it is only in the fashion that the Project will have the maximum impact. The Contractor will assess CAM's cost structure, in order to determine the cost per loan, cost-sharing mechanisms, and the costs of implementing the Project, as designed, to determine progress made toward self-sufficiency. The evaluators will also evaluate present supervisory ratios and, where appropriate, make recommendations to improve the cost-effectiveness of the program.
- **Institutional effectiveness and role of CAM.** The Contractor will assess CAM's institutional capability to serve as a lender to village bankers and microentrepreneurs, its needs for trained personnel, and the other requirements described under Components One, Two and Three of the 519-0318 Project.

Specific examples will be discussed in the final report, and recommendations will be made on how this role can be enhanced if appropriate.

In addition, the Contractor will review CAM's organization philosophy according to the design of the project, which proposes a role for the CAM as a lending institution, to promote the democratization of credit by making resources for productive investment available to a large number of microentrepreneurs with limited access to formal financial markets. Contractor will recommend what the CAM should and should not be doing and what should be the direction of the Project in this regard. Included in this section will be an analysis of the role of the Foundation for International Community Assistance - FINCA and FINCA/PSO in meeting the CAM's Project purpose, and self-sufficiency.

- **Effectiveness and relevance of training.** With respect to the Project purpose of Component Three, the Contractor shall assess the role of training under the project, i.e. appropriateness to needs, cost effectiveness, impact and optimal length (when does training reach diminishing returns vis-a-vis serving more clients).
- **Financial and management procedures.** The Contractor shall review financial and monitoring systems and procedures to ensure that they are being carried out in accordance with the Project Agreement and in accordance with prudent management and financial accountability procedures. The Contractor will assess whether appropriate and accurate controls and monitoring procedures are being utilized to support Project implementation in compliance with A.I.D. requirements. Has CAM established an effective system for providing and monitoring loans to village bankers and microentrepreneurs? Are loan collection policies established, effective, and enforced?
- **Managerial and administrative capabilities and systems.** The Contractor shall review the managerial and administrative systems and procedures which CAM has put in place to implement the 519-0318 Project to determine the effectiveness thereof. This will include a review of CAM's planning capabilities to assess, for example, whether annual action plans are realistic and relevant, and what monitoring systems are in place to enable CAM to measure progress throughout the year and over the Life-of-Project. Are computer programs being used effectively as management tools?
- **Women in development.** The Contractor shall address the following questions:

Design, Appraisal and Implementation

How were the interests and role of women (compared to men) taken into account in the design and implementation stages of the project?

In what ways did women (compared to men) participate in these processes?

Effects and Impacts

What were the effects, positive or negative, of the project concerning women's (compared to men's) access to income, education and training, and with respect to workloads, role in household and community, and health conditions?

Are the results achieved by the project equally sustainable between men and women beneficiaries?

- **Relationship to program objectives.** Contractor will assess the extent of this project's contribution to USAID Strategic Objectives, as expressed in the USAID/El Salvador Program Objectives Document, and how this contribution might be enhanced.

B. Methodology

The evaluation methodology should include, but not be limited to:

Part I: Impact Survey to provide data to support recommendations

- A. The Contractor shall review the original proposal from FINCA for an AID-funded Cooperative Agreement for the 519-0318 Project and amendments thereto, CAM's annual action plans, the most recent Semi-Annual Reports on the Project, the Suan Arce Puican Report on CAM's Training Methods, the Lanao-Salinas Report on CAM's Lending Procedures, the Arelis Gomez Report on Division B (Microenterprises) of the CAM, the CARANA Institutional Assessment on FINCA//CAM and the German report for IDB.
- B. Interviews with FINCA International/CAM and AID personnel involved in the Project in order to develop data to make the questionnaire used for the survey.
- C. Team Leader will design survey, contract and organize a Salvadoran survey team.
- D. Randomly select a statistically valid sample and conduct interviews in a group setting in the 14 departments for: (1) CAM's Village Banks; (2) CAM's Division A and B users,
 - a. A random sampling of not less than 20 percent of all CAM and SNF village banks that have completed three (3) credit cycles will be conducted to obtain comments on their training course, impact of credit on their business and on their lives.
 - b. A random sampling of not less than 20 percent of all CAM loans to Div. B users will be interviewed on a random basis to obtain their comments on the impact of credit on their business and lives

- E. Contractor must present final results of survey to AID before start of Part II.
- F. Team Leader will spend at least 2 days in Washington with AID Contracting Officials and FINCA Alexandria staff, before he starts the first part of this evaluation, in order to get the necessary data to organize this contract.

Part II: Project Evaluation

- A. The Contractor shall conduct interviews with CAM personnel involved in the Project and clients of the Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM). Based on survey results, the Contractor shall visit selected clients of CAM and ascertain their views on the services provided by CAM.

The Contractor shall interview CAM's designated representatives and obtain their input for the subject evaluation. This will include representatives from the Foundation for International Community Assistance Alexandria Office, and their Project Support Office in San Salvador, the CAM Board of Directors, the CAM Credit Commission, the CAM Executive Director, CAM Div. A Manager (Village Banks) CAM Div. B Manager (Microenterprises), CAM Div. C Manager (Training), and CAM Regional Directors.

- B. The Contractor shall meet with representatives of the following Mission Offices to gain their perspectives and insights on the Project: Mission Deputy Director, the Private Sector Office, Mission Program and Development Office, the Projects Office, and the Controller's Office.
- C. In this part, the Team leader should spend no more than 5 days in Washington, D.C. to organize his team before arrival in El Salvador. The two other specialists who will be part of this team will spend no more than 3 days in Washington to make the necessary arrangements before arrival in El Salvador and 3 days in Washington after they leave El Salvador upon completion of the second part of this contract.

Procedures. The effort required under this Delivery Order will be divided into two parts:

Part I: Survey (up to 30 working days). During Part I, the Contractor will develop//organize the appropriate support necessary to carry out a survey among the CAM's beneficiaries. This will include developing data gathering instruments and hiring local (Salvadoran) administrative and research personnel to formulate a questionnaire that will be used for the survey, and provide it to the Mission for review/approval before initiating the process. Along with the questionnaire, the Contractor shall present a methodology to the Mission which will include a work plan detailing steps to be taken during the survey process, etc. USAID, based on the Contractor's comments, may agree to changes in the scope of work provided however, that such changes do not result in an increase to the level of effort from that

stated in the IQC work order. Private Sector Office and Mission Evaluation Office will provide their comments to the Contractor's on the proposal survey questionnaire.

Part II: Evaluation Process. (up to 30 working days). The Contractors shall commence Part II upon receipt of USAID acceptance of Contractor effort under Part I. During Part II the actual evaluation will be accomplished and an acceptable draft report submitted to USAID prior to any team member departing El Salvador.

120

ANEXO F

FORMULARIO DE LA ENCUESTA

ANNEX F -- SURVEY QUESTIONNAIRE
IMPACTO SOCIOECONOMICO DE BANCOS COMUNALES

CAM/FINCA 693 USO OFICINA

CUESTIONARIO NO. _____

REGION	CICLOS	SEXO	EDAD	POB.
1.... AMSS	3		1.... 18 o menos	
2.... OCC	4	1.... FEM.	2.... 19 a 34 años	1.... URB.
3.... CTL	5		3.... 35 a 54 años	
4.... PCTL	6	2.... MAS.	4.... 55 o más	2.... RUR.
5.... OTE	7			

ENTREVISTADOR _____

FECHA ___ / ___ / 93

SUPERVISOR _____

CODIFICADOR _____

BANCO _____ SOCIO _____

MUNICIPIO _____ DEPARTAMENTO _____

BUENOS DIAS/BUENAS TARDES. Mi nombre es _____ y trabajo para la empresa Daniel Carr y Asociados. Hoy estamos realizando un encuesta para conocer las diferentes experiencias de los socios de bancos comunales de CAM, y su sincera opinión acerca de los resultados obtenidos en su trabajo y en el hogar.

1. Para comenzar, ¿a cuántos minutos queda el banco comunal de su casa? _____ Minutos

2. ¿En que fecha ingresó a bancos comunales? _____ Mes/Año

3. ¿Y cuál fue la razón principal que le motivó a pertenecer al banco? _____

4. ¿A qué se dedica usted actualmente? _____

5. ¿Y en qué zonas desempeña su trabajo? MISMA COMUNIDAD..... 1 FUERA..... 2

6. Antes de pertenecer a bancos comunales, ¿a qué tipo de actividad se dedicaba? _____

7. En el tiempo que usted tiene de ser socio, ¿cuántos préstamos ha recibido de su banco comunal? (CUENTA EXTERNA - SEGUN NUMERO DE CICLOS) _____ (MINIMO 2)

8. ¿Y cuántas veces ha hecho uso de la cuenta interna? _____

9. ¿Ocupa algún cargo en la directiva del banco? SI..... 1 NO..... 2

DATOS PERSONALES DEL SOCIO

10. Ahora me gustaría conocer algunas características de los miembros de su familia. Empezando con usted, ¿qué edad tiene? (FECHA DE NACIMIENTO) _____

11. ¿Hasta qué grado escolar estudió? NINGUNO (0) _____
 PRIMARIA (1-6) _____
 BASICA (7-9) _____
 OTROS (ESPECIFICAR) _____

12. ¿Sabe usted leer y escribir? SI..... 1 NO..... 2

13. Aparte de la escuela, ¿ha realizado algún estudio vocacional? SI..... 1 NO..... 2

132

DATOS DEMOGRAFICOS DEL HOGAR

14. Ahora hablemos de su hogar.

14. # P E R S O N A S	15. ¿Quién es el jefe de la familia? ¿Qué otras personas dependen económicamente del jefe de la familia? Empecemos con los de mayor edad.	16. PARENTESCO CON JEFE HOGAR Identifique el parentesco con: 1. Jefe 2. Conyuge 3. Hijo 4. Nieto 5. Otros	17. EDAD	18. ¿Cuál fue el último grado escolar aprobado? Ninguno = 0	19. ¿A qué se dedica?		21. <i>SI HAY CAMBIO</i> (códigos de preguntas 19/20) ¿Por qué cambió? <i>Si el banco comunal influyó en el cambio, anote 1. Si no influyó anote 2.</i>
					1. Banco 2. Otro trabajo 3. Estudios 4. Hogar	19. ACTUAL 20. ANTES DEL BANCO	
1	ENTREVISTADO						
2							
3							
4							
5							
6							
7							
8							
9							
10							

Asegúrese de incluir todas las personas, incluyendo niños menores de 1 año de edad, que dependen económicamente del jefe de la familia

133

Ahora me interesaría conocer algunos aspectos de su negocio.

22. Cuénteme, ¿qué clase de trabajo realiza (con los préstamos del banco)?

(NO LEA - ANOTE LA PRINCIPAL)

- COMPRA/REVENTA DIARIA (COMERCIANTE)..... 1
 COMPRA INVENTARIO/REVENTA DIARIA (COMERCIO)..... 2
 OTRO (ESPECIFICAR)..... 3

23. ¿Y este trabajo (del banco comunal) es de temporada o permanente?

- TEMPORADA..... 1
 PERMANENTE..... 2

24. Incluyendo a usted, ¿cuántas personas familiares y no familiares trabajan actualmente en su negocio?

25. Y antes de recibir su primer préstamo de su banco comunal, ¿cuántas personas trabajaban en su negocio, incluyendo a usted?

	TOTAL		TOTAL	
	MASC.	FEM.	FAMILIARES	NO FAMILIARES
P. 24 ACTUALMENTE				
P. 25 ANTES				

26. ¿Veamos ahora cuánto tiempo le dedican al negocio. Empecemos con usted. Durante los siete días de la semana, comenzando con el día Lunes, ¿cuántas horas dedica usted a su negocio?

ENTREVISTADOR : Pregunte para cada día de la semana y replta para cada una de las personas que trabaja en el negocio.

	LUN.	MAR.	MIE.	JUE.	VIE.	SAB.	DOM.	TOTAL
1. ENTREVISTADO								
2.								
3.								
4.								
5.								
6.								
7.								
8.								
9.								
10.								
TOTAL HORAS								

27. Para su familia, ¿diría usted que su negocio es la fuente de ingreso más importante (primaria) o complementaria?

- UNICA..... 1
 MUY IMPORTANTE..... 2
 COMPLEMENTARIA..... 3

134

SERVICIOS RECIBIDOS

28. Cambiando de tema, ¿cuál fue la cantidad del *último préstamo* que recibió de CAM? ¢ _____

29. ¿Qué uso específico le dió al dinero del último préstamo?
- COMPRA DE PRODUCTOS PARA LA REVENTA..... 1 _____
 - MATERIA PRIMA/MATERIALES DE TRABAJO..... 2 _____
 - COMPRA O REPARACION DE MOBILIARIO/EQUIPO DE TRABAJO..... 3 _____
 - MEJORAMIENTO AL LUGAR DE TRABAJO..... 4 _____
 - CANCELACION DE DEUDAS DEL NEGOCIO..... 5 _____
 - USOS PERSONALES (ESPECIFICAR) _____ 6 _____

30. Para usted, ¿qué tan difícil es pagar sus cuotas?

- MUY DIFICIL..... 1
- ALGO DIFICIL..... 2
- FACIL..... 3

31. Y actualmente, ¿está al día con sus pagos o tiene algún atraso o mora?

- AL DIA..... 1
- MORA..... 2

32. Y desde que recibió ese último préstamo, ¿tuvo algún atraso o mora en el pago de las cuotas semanales?

- SI..... 1 (PASE A P. 33)
- NO..... 2 (PASE A P. 34)

33. ¿Por qué? _____

34. Ahora vamos a hablar acerca de las reuniones de la promotora. Aproximadamente, ¿cuántas veces al mes asiste *usted* a las reuniones del banco? _____

35. Y qué tipo de capacitación ha recibido en las reuniones con la promotora?

NO LEA

- ORGANIZAR EL BANCO..... 1
- MEJORAR EL NEGOCIO..... 2
- MEJORAMIENTO FAMILIAR..... 3
- CONTROL Y PAGO DEL PRESTAMO..... 4
- OTROS (ESPECIFICAR) _____ 5

IMPACTO ECONOMICO

Ahora me gustaría hablar sobre algunos aspectos económicos. La información que le voy a pedir es muy importante para conocer el efecto del programa en la condición de vida de los diferentes socios de bancos comunales.

36. ¿Actualmente, mantiene inventarios de productos o mercadería para la venta? SI..... 1 (PASE A P.37)
NO..... 2 (PASE A P.39)

37. ¿En cuánto estima usted el valor de los inventarios de productos o mercadería para la venta que tiene actualmente? ¢ _____

38. Y *antes* de pertenecer a bancos comunales, ¿cuánto era el valor del inventario? ¢ _____

135

39. ¿Cuánto gasta usted en la compra de productos, materias primas o materiales para su negocio en un día normal? Y en la semana, ¿cuánto es el monto total que gasta en la compra de productos para su negocio?
40. Y *antes* de pertenecer a bancos comunales, ¿cuánto gastaba en un día normal en la compra de productos para su negocio?
41. Ahora, ¿cuánto vende diario? ¿Y por semana?
42. Antes de pertenecer a bancos comunales, ¿cuánto vendía diario? ¿Y por semana?
43. Actualmente, ¿cuánto paga de cuota semanal?
44. ¿Y cuánto le queda diario para cubrir sus gastos familiares? ¿Y por semana?
45. Y antes de pertenecer a bancos comunales, ¿cuánto le quedaba diario para cubrir sus gastos familiares? ¿Y por semana?

	AHORA		ANTES	
	DIARIO	SEMANAL	DIARIO	SEMANAL
39/40. COMPRAS/NEGOCIO				
41/42. VALOR DE VENTAS				
43. CUOTA SEMANAL				
44/45. INGRESO NETO				

46. Actualmente, ¿cuánto tiene ahorrado en el banco comunal? ₡ _____
47. ¿Y cuánto tiene ahorrado en la casa o en otra institución?
EXCLUYENDO AL BANCO COMUNAL ₡ _____
48. Y antes de pertenecer a bancos comunales, ¿cuánto había logrado ahorrar en total? ₡ _____

49. Y ahora, aparte del banco comunal, ¿de cuáles fuentes recibe préstamos y créditos, ya sea para su negocio o para sus gastos personales? *Incluye crédito obtenido en tiendas, almacenes, de proveedores, etc.*
50. Antes de ingresar al banco comunal, ¿de cuáles fuentes recibía préstamos, ya sea para su negocio o para sus gastos personales? **INSISTIR Y AYUDA A RECORDAR**

FUENTES	49. AHORA	50. ANTES
PROVEEDORES	1	1
PARIENTES O AMIGOS	2	2
PRESTAMISTAS	3	3
BANCOS FORMALES	4	4
ASOC. DE AHORRO Y CREDITO	5	5
COOP. DE AHORRO Y CREDITO	6	6
OTROS (ESPECIFICAR)	7	7
NINGUNA	8	8

51. ¿Estaría usted dispuesto a dejar su negocio si alguien le ofreciera trabajo permanente y bien pagado? SI..... 1 (PASE A P. 52)
NO..... 2 (PASE A P. 53)

52. ¿Cuánto le tendrían que pagar para dejar su negocio? ₡ _____
(Especificar sueldo semanal, quincenal o mensual)

136

65. Para finalizar, le voy a leer algunos comentarios de socias de otros bancos comunales, y quisiera saber cuál de ellos describe mejor su experiencia con su banco comunal.

- 1 Mi vida no ha cambiado mucho en los últimos años.
- 2 A mi marido no le gusta que yo salga a reuniones, pero yo hago el esfuerzo para asistir, aunque él después se enoje.
- 3 Ahora ya no siento pena de hablar a gente desconocida, y me siento más segura de mi misma.
- 4 Ahora entiendo mejor las necesidades de mi familia, y me siento con posibilidades de ayudar a resolverlas.
- 5 Ahora que gano dinero, ya tomo más decisiones, y estoy contribuyendo grandemente a resolver las necesidades de la familia.

AGRADECER Y DESPEDIRSE

IMPACTO SOCIOECONOMICO DE MICROEMPRESARIOS

CAM/FINCA 693 USO OFICINA

CUESTIONARIO NO. _____

REGION	SEXO	EDAD	POB.
1..... AMSS	1..... FEM.	1.... 18 a 34 años	1..... URB.
2..... OCC		2.... 35 a 54 años	
3..... CTL		3.... 55 o más	2..... RUR.
4..... PCTL	2.... MAS.		
5..... OTE			

ENTREVISTADOR _____

FECHA ____ / ____ / 93

SUPERVISOR _____

CODIFICADOR _____

NOMBRE DEL MICROEMPRESARIO _____

MUNICIPIO _____ DEPARTAMENTO _____

BUENOS DIAS/BUENAS TARDES. Mi nombre es _____ y trabajo para la empresa Daniel Carr y Asociados. Hoy estamos realizando un encuesta para conocer las diferentes experiencias de los socios del CAM, y su sincera opinión acerca de los resultados obtenidos en su trabajo.

1. Para comenzar, quisiera que me confirmara si usted está participando en el programa de microempresarios del CAM. SI..... 1
NO..... 2 (TERMINAR)
2. ¿Es usted miembro de un grupo solidario o tiene un préstamo individual? SOLIDARIO..... 1
INDIVIDUAL..... 2
3. ¿Y cuál fue la razón principal que le motivó a pertenecer al CAM? _____

4. ¿Cuántos meses hace que usted recibió su primer préstamo del CAM? _____ Mes/Año
5. ¿Cuántos préstamos de CAM ha recibido usted en total? _____ No. Préstamos
6. ¿Cuándo recibió el último préstamo del CAM? _____ Mes/Año
7. Antes de entrar al programa, ¿cuál era su ocupación? MISMA QUE HOY..... 1
OTRA (Especificar)..... 2
8. ¿Qué tipo de negocio tiene usted ahora? _____

9. (Si prepara o elabora algún producto) ¿A dónde prepara/elabora el producto que vende?

10. (TODOS) ¿A dónde vende sus productos?

LEA :

-en su casa/anexo a la casa?
-en el mercado?
-en un local independiente?
- Venta ambulante

P.9 PREPARA/ELABORA	
COMUNIDAD	FUERA
10	
20	21
30	31

P.10 VENDE	
COMUNIDAD	FUERA
10	
20	21
30	31
40	41

11. ¿Qué tipo de clientes compran sus productos?

	COMUNIDAD	FUERA
FABRICAS	10	11
MAYORISTAS/DETALLISTAS	20	21
PARTICULARES	30	31
OTROS (Especificar)	40	41

12. Y el producto que usted vende es un producto intermedio (insumo de producción) o para consumo final? INTERMEDIARIO..... 1
CONSUMO FINAL..... 2

139

DATOS DEMOGRAFICOS DEL HOGAR

13. Ahora me gustaría conocer algunas características de los miembros de su familia.
Empezando con usted, ¿qué edad tiene? (FECHA DE NACIMIENTO) _____
14. ¿Hasta qué grado escolar estudió? NINGUNO (0) _____
PRIMARIA (1-6) _____
BASICA (7-9) _____
OTROS (ESPECIFICAR) _____
15. (SI NINGUN GRADO) ¿Sabe usted leer y escribir? SI..... 1 NO..... 2
16. Aparte de la escuela, ¿ha realizado algún estudio vocacional? SI..... 1 NO..... 2
17. Ahora hablemos de su hogar.

17. # P E R S O N A S	18. ¿Quién es el jefe de la familia? ¿Qué otras personas dependen económicamente del jefe de la familia? Empecemos con los de mayor edad.	19. PARENTESCO CON JEFE HOGAR Identifique el parentesco con: 1. Jefe 2. Conyuge 3. Hijo 4. Nieto 5. Otros	20. EDAD	21. ¿Cuál fue el último grado escolar aprobado? Ninguno = 0	22. ¿A qué se dedica?		24. <i>SI HAY CAMBIO</i> (códigos de preguntas 22/23) ¿Por qué cambió? <i>Si el CAM Influyó en el cambio anote 1. Si no Influyó anote 2.</i>
					1. CAM 2. Otro trabajo 3. Estudios 4. Hogar	22. ACTUAL	
1	ENTREVISTADO						
2							
3							
4							
5							
6							
7							
8							
9							
10							

Asegúrese de Incluir todas las personas, Incluyendo niños menores de 1 año de edad, que dependen económicamente del jefe de la familia

Kt

DATOS DEL NEGOCIO

Ahora me interesaría conocer algunos aspectos de su negocio.

25. Cuénteme, ¿qué clase de trabajo realiza (con los préstamos del CAM)?

(NO LEA - ANOTE LA PRINCIPAL)

COMPRA/REVENTA DIARIA (COMERCIANTE)..... 1

COMPRA INVENTARIO/REVENTA DIARIA (COMERCIO)..... 2

OTRO (ESPECIFICAR)_____ 3

26. ¿Y este trabajo (del CAM) es de temporada o permanente? TEMPORADA..... 1
 PERMANENTE..... 2

27. Incluyendo a usted, ¿cuántas personas familiares y no familiares trabajan actualmente en su negocio?

28. Y antes de recibir su primer préstamo del CAM, ¿cuántas personas trabajaban en su negocio, incluyendo a usted?

	TOTAL		TOTAL	
	MASC.	FEM.	FAMILIARES	NO FAMILIARES
P. 27 ACTUALMENTE				
P. 28 ANTES				

29. ¿Veamos ahora cuánto tiempo le dedican al negocio. Empecemos con usted. Durante los siete días de la semana, comenzando con el día Lunes, ¿cuántas horas dedica usted a su negocio?

ENTREVISTADOR : Pregunte para cada día de la semana y repita para cada una de las personas que trabaja en el negocio.

	LUN.	MAR.	MIE.	JUE.	VIE.	SAB.	DOM.	TOTAL
1. ENTREVISTADO								
2.								
3.								
4.								
5.								
6.								
7.								
8.								
9.								
10.								
TOTAL HORAS								

30. Para su familia, ¿diría usted que su negocio es la fuente de ingreso más importante (primaria) o complementaria? UNICA..... 1
 MUY IMPORTANTE..... 2
 COMPLEMENTARIA..... 3

141

31. Cambiando de tema,
¿cuál fue la cantidad del *último préstamo* que recibió de CAM? c _____
32. ¿Qué uso específico le dió al dinero del último préstamo?
- COMPRA DE PRODUCTOS PARA LA REVENTA..... 1 _____
 - MATERIA PRIMA/MATERIALES DE TRABAJO (INSUMOS)..... 2 _____
 - COMPRA O REPARACION DE MOBILIARIO/EQUIPO DE TRABAJO (ACTIVO FIJO)..... 3 _____
 - MEJORAMIENTO AL LUGAR DE TRABAJO..... 4 _____
 - CANCELACION DE DEUDAS DEL NEGOCIO..... 5 _____
 - USOS PERSONALES (ESPECIFICAR)_____ 6 _____

33. ¿Cuál fue el plazo que le dieron para cancelar ese préstamo? _____

34. ¿Cada cuánto tiempo hace usted un abono para pagar el préstamo? _____

35. Para usted, ¿qué tan difícil es pagar sus cuotas?
- MUY DIFICIL..... 1
 - ALGO DIFICIL..... 2
 - FACIL..... 3

36. Y actualmente, ¿está al día con sus pagos o tiene algún atraso?

- AL DIA..... 1
- ATRASO..... 2

37. Y desde que recibió su último préstamo, ¿tuvo algún atraso en el pago de las cuotas?

- SI..... 1 (PASE A P. 38)
- NO..... 2 (PASE A P. 39)

38. ¿Por qué? _____

39. Ahora vamos a hablar acerca de *capacitación*. Aproximadamente, ¿cuántas veces al mes reúne *usted* con la promotora del CAM, ya sea en grupo o en forma individual? _____

40. Y qué tipo de capacitación ha recibido en esas reuniones?
- NO LEA**
 - MEJORAR EL NEGOCIO..... 1
 - CONTROL Y PAGO DEL PRESTAMO..... 2
 - MEJORAMIENTO FAMILIAR..... 3
 - OTROS (ESPECIFICAR)_____ 4

IMPACTO ECONOMICO

Ahora me gustaría hablar sobre algunos aspectos económicos. La información que le voy a pedir es muy importante para conocer el efecto del programa en la condición de vida de los beneficiarios del CAM.

41. ¿Actualmente, mantiene inventarios de productos o mercadería para la venta?

- SI..... 1 (PASE A P.42)
- NO..... 2 (PASE A P.44)

142

42. ¿En cuánto estima usted el valor de los inventarios de productos o mercadería para la venta que tiene actualmente? ₡ _____
43. Y *antes* de pertenecer al CAM, ¿cuánto era el valor del inventario? ₡ _____
44. ¿Cuánto gasta usted en la compra de productos, materias primas o materiales para su negocio en un día normal? Y en la semana, ¿cuánto es el monto total que gasta en la compra de productos para su negocio?
45. Y *antes* de pertenecer al CAM, ¿cuánto gastaba en un día normal en la compra de productos para su negocio? Y en la semana, ¿cuánto gastaba?
46. Ahora, ¿cuánto vende diario? ¿Y por semana?
47. Antes de pertenecer al CAM, ¿cuánto vendía diario? ¿Y por semana?
48. Actualmente, ¿cuánto paga de cuota del préstamo del CAM? ₡ _____
49. ¿Y cuánto le queda diario para cubrir sus gastos familiares? ¿Y por semana/mes? (Especificar período)
50. Y antes de pertenecer al CAM, ¿cuánto le quedaba diario para cubrir sus gastos familiares? ¿Y por semana/mes?

	AHORA		ANTES	
	DIARIO	SEM./MES	DIARIO	SEM./MES
44/45. COMPRAS/NEGOCIO				
46/47. VALOR DE VENTAS				
49/50. INGRESO NETO				

51. Actualmente, ¿cuánto tiene ahorrado en el CAM? ₡ _____
52. ¿Y cuánto tiene ahorrado en la casa o en otra institución?
EXCLUYENDO AL CAM ₡ _____
53. Y antes de pertenecer al CAM, ¿cuánto había logrado ahorrar en total? ₡ _____
54. Y ahora, aparte del CAM, ¿de cuáles fuentes recibe préstamos y créditos, ya sea para su negocio o para sus gastos personales? *Incluye crédito obtenido en tiendas, almacenes, de proveedores, etc.*
55. Antes de ingresar al CAM, ¿de cuáles fuentes recibía préstamos, ya sea para su negocio o para sus gastos personales? *INSISTIR Y AYUDA A RECORDAR*

FUENTES	54. AHORA	55. ANTES
PROVEEDORES	1	1
PARIENTES O AMIGOS	2	2
PRESTAMISTAS	3	3
BANCOS FORMALES	4	4
ASOC. DE AHORRO Y CREDITO	5	5
COOP. DE AHORRO Y CREDITO	6	6
OTROS (ESPECIFICAR)	7	7
NINGUNA	8	8

56. ¿Estaría usted dispuesto a dejar su negocio si alguien le ofreciera trabajo permanente y bien pagado? SI..... 1 (PASE A P. 57)
NO..... 2 (PASE A P. 58)
57. ¿Cuánto le tendrían que pagar para dejar su negocio? ₡ _____
(Especificar sueldo semanal, quincenal o mensual)

58. Ahora, quisiera hacerle algunas preguntas para comparar las condiciones de vida que tenía antes de pertenecer al CAM. ¿Cuándo su familia.....

	HOY	ANTES/CAM	IGUAL
58. ¿...vivía mejor?	1	2	3
59. ¿...se alimentaba mejor?	1	2	3
60. ¿...gozaba de mejor salud?	1	2	3
61. ¿...contaba con los ingresos para mandar los hijos a la escuela?	1	2	3
62. ¿...podía disponer de recursos para pasear?	1	2	3

63. En esta tarjeta aparece una escalera con diez gradas que representan los niveles de vida que el hombre o mujer puede llegar a alcanzar. Vamos a suponer que la grada más alta, es decir la número 10 representa la mejor vida posible que usted podría alcanzar, y la grada más baja, la número 1, representa la peor forma de vida que usted puede tener. En su caso, ¿en cuál de las gradas diría usted que se encuentra en este momento?

64. ¿Y en cuál diría usted que estuvo parado antes de pertenecer al CAM?

65. Finalmente, pensando en el próximo año, ¿en cuál de las gradas cree usted que estará parado?

	VALORIZACION DE LA VIDA									
63. HOY	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
64. ANTES DEL CAM	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
65. PROXIMO AÑO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

66. Después de pagar el préstamo actual, ¿tiene usted planes de seguir obteniendo préstamos del CAM? SI..... 1 (PASE A P. 67)
NO..... 2 (PASE A P. 68)

67. ¿Cuántos créditos más? _____

68. ¿Cuál es su meta de ahorros con el CAM? ₡ _____

69. Cuando cumpla con esa meta,
¿en qué piensa invertir el dinero ahorrado?

NEGOCIO ACTUAL/NUEVO..... 1
DEUDAS PERSONALES..... 2
MEJORAS EN LA CASA..... 3
OTROS (ESPECIFICAR)..... 4
NO SABE..... 5

AGRADECER Y DESPEDIARSE

144