



Desarrollo del Sistema Financiero, Bolivia

Evaluación ex-post 2009 – Informe breve

Publicado por:

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Unidad de Evaluación
Postfach 5180
65726 Eschborn
T +49 61 96 79-1408
F +49 61 96 79-801408
E evaluierung@gtz.de

Internet:

www.gtz.de

Elaborado de parte de:

Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo

Autor:

Klaus-Peter Jacoby
Rolando Virreira

Por encargo de:

Centrum für Evaluation, Universität des Saarlandes

El presente peritaje ha sido redactado por expertos/as externos/as independientes.
Por ello, refleja única y exclusivamente su opinión y medición.

Eschborn, 05.04.2010

Cuadro sinóptico

La misión de la evaluación

Período de la evaluación	07/2009 a 12/2009 (Fases de campo: misión previa de 20 a 27/09/2009; misión principal de 09 a 27/11/2009)
Institución / consultoría evaluadora	CEval – Centro de Evaluación de la Universidad del Sarre / Alemania
Equipo de la evaluación	Klaus-Peter Jacoby, M.A. (Experto Internacional) Rolando Virreira (Experto Nacional)

La medida de desarrollo

Denominación	Desarrollo del Sistema Financiero, Bolivia
Número	PN 2001.2115.2
Duración total	Duración total: 8 años (04/1998 a 03/2006) → Fase 1 de 04/1998 a 09/2001 → Fase 2 de 10/2001 a 03/2006
Costos totales	Contribución de la cooperación técnica alemana: aprox. 5,8 Mio. €
Objetivo general según la oferta	„Se ha fortalecido la capacidad de rendimiento y la eficiencia de las instituciones microfinancieras (MFI) y éstas están en condiciones de ofrecer a los sectores poblacionales de bajos ingresos que viven en regiones deficitarias de servicios financieros, unos servicios mejores, adaptados a sus necesidades, cuya demanda por parte de dichos sectores es cada vez mayor.“
Institución política responsable	1998-2002: Viceministerio para Asuntos Financieros del Ministerio de Hacienda 2002-2003: Ministerio de Hacienda 2003-2005: Ministerio de Desarrollo Económico 2006: Ministerio de Planificación del Desarrollo
Organizaciones ejecutoras	FONDESIF (Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y de Apoyo al Sector Productivo)
Otras organizaciones participantes y donantes	Inicialmente, el proyecto había sido concebido como proyecto de cooperación con el Banco para la Reconstrucción (<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW</i> , con una contribución de cooperación financiera de aprox. 4 Mio. €). Además, era necesario una coordinación con otros donantes, dado que la mayoría de los programas relevantes de la organización ejecutora eran llevadas a cabo con contribuciones financieras de la cooperación internacional al desarrollo. (entre otros: USAID, BID, EU, CAF, COSUDE, DANIDA)

Grupos meta	Microempresarios/as de bajos ingresos, incluyendo las microempresas agrícolas y los hogares – en particular los que se hallan en las regiones bolivianas deficitarias de servicios financieros – que no tienen suficiente acceso a los servicios financieros de instituciones financieras formales y semiformales.
-------------	--

La medición

Medición total <i>En una escala de 1 (“resultados muy buenos, manifiestamente por encima de las expectativas”) a 6 (“el proyecto/programa es infructuoso y la situación más bien ha empeorado”)</i>	Nivel 2 „resultados buenos, plenamente correspondiente a las expectativas, sin deficiencias sustanciales“
Medición individual	Pertinencia: 2; Eficacia:2; Impacto: 2; Eficiencia: 2; Sostenibilidad: 2

Resumen Ejecutivo

El mayor problema de desarrollo de Bolivia es la pobreza estructural. Al inicio del proyecto (1998), aprox. el 70% de la población urbana, e incluso el 80% de la población rural, fueron categorizados como pobres, medido al través del acceso a una canasta de productos básicos. Pese a una relativa estabilidad económica, ni se creaba un volumen suficiente de puestos formales de trabajo, ni mejoraban las condiciones de vida de los sectores pobres de la población. Esto conducía a un crecimiento continuo del sector informal. Dado que el sector bancario tradicional no atendía la necesidad de acceso a servicios financieros por parte de micro- y pequeños empresarios informales, desde inicios de los años 90 empezó a crecer el sector microfinanciero en Bolivia. Aunque en muchos sentidos, el sector se desarrollaba de manera ejemplar (por ejemplo, respecto a la regulación, la creación de instituciones microfinancieras/IMF fuertes), seguían observándose varias deficiencias estructurales. El estado boliviano no había formulado una política consistente para el desarrollo del sistema financiero. Las IMF reguladas llegaron a atender poblaciones hasta de ciudades medias, pero poblaciones marginales asentadas en la periferia de zonas urbanas y la población de zonas rurales seguían sin acceso al sistema financiero (problema central). Hasta finales del 1998, aprox. tres de cada cuatro de los 314 municipios en Bolivia no tenían acceso a servicios financieros formales.

Ante ese trasfondo, se implementó la medida de desarrollo "Desarrollo del Sistema Financiero" de la Agencia Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ). La primera fase se implementó de 04/1998 a 09/2001, la segunda fase hasta 03/2006. La organización ejecutora era el Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y de Apoyo al Sector Productivo (FONDESIF). Otras organizaciones participantes en el proyecto eran instituciones públicas y privadas del sector (Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras - SBEF, Asociaciones

de IMF, Instituciones de Formación/Capacitación) así como algunas IMF de manera individual. Los grupos meta eran microempresarios/as de bajos ingresos, incluyendo las microempresas agrícolas y los hogares sin acceso a los servicios financieros formales. Se había formulado el siguiente objetivo del proyecto: „Se ha fortalecido la capacidad de rendimiento y la eficiencia de las IMF y éstas están en condiciones de ofrecer a los sectores poblacionales de bajos ingresos que viven en regiones deficitarias de servicios financieros, unos servicios mejores, adaptados a sus necesidades, cuya demanda por parte de dichos sectores es cada vez mayor.“ Dado que el objetivo había sido formulado de acuerdo al antiguo concepto de la Planificación Orientada a Objetivos (ZOPP), los indicadores originales de la oferta no cumplen con los estándares establecidos en el nuevo marco para la gestión de contratos y de cooperación para la política de desarrollo (AURA). Por eso, y en base a la oferta original, los evaluadores formularon una cadena de impacto de acuerdo a los requerimientos actuales de la cual se dedujeron los siguientes indicadores para el efecto directo: (1) Aumento del número de sucursales de las IMF en zonas con acceso limitado a servicios financieros; (2) Aumento del volumen de ahorros en IMF reguladas; (3) Diversificación de servicios financieros en IMF no reguladas; (4) Personal directivo de instituciones públicas, IMF y sus asociaciones confirma una mejora del marco regulatorio para el sector microfinanciero; (5) Personal directivo de una muestra representativa de IMF confirma una mejora de la oferta de servicios secundarios para el sector microfinanciero (aquí sobre todo: formación y capacitación).

El insumo de la contribución alemana (aprox. 5,8 millones de €) consistió en la puesta a disposición de expertos de plazo largo y plazo breve, contribuciones materiales (gastos para seminarios, publicaciones) así como contribuciones financieras para proyectos piloto en IMF individuales. El principal insumo de la contraparte fue la asignación de profesionales para la coordinación sectorial y la participación en capacitaciones así como la puesta a disposición de la infraestructura necesaria para el proyecto. Las actividades abarcaron la asesoría y medidas de capacitación para el FONDESIF, instituciones secundarias (por ejemplo, Centro AFIN), y para IMF así como la puesta a disposición de *know-how* (estudios, cajas de herramientas de gestión para IMF, etc.) y de la gestión de conocimiento para el sector. Los productos más importantes del proyecto eran: (a) el fortalecimiento organizacional del FONDESIF (capacidades del personal, planes estratégicos, reglamentos internos); (b) *know-how* mejorado en instituciones secundarias relevantes del sector (c) mejores tecnologías y competencias para la gestión de IMF (sobre todo, gestión de costos, gestión de riesgos, desarrollo de nuevos productos, marketing). El aprovechamiento de los productos por parte del FONDESIF consistía en el diseño de programas de fomento para las IMF de acuerdo a las necesidades existentes. Por parte de instituciones secundarias se esperaba la implementación de servicios para IMF (capacitaciones, información crediticia) y las IMF debían mejorar sus capacidades de gestión y su eficiencia. Como efecto directo se esperaba una mayor accesibilidad de servicios microfinancieros para grupos excluidos del sistema financiero.

Además el proyecto buscaba una diversificación de la oferta. A nivel institucional, los efectos intencionados eran una más adecuada regulación y una mejor oferta de servicios secundarios para el sector. Como efecto indirecto, se esperaba contribuir a un crecimiento más dinámico de las IMF y, a nivel de los grupos destinatarios, a un aumento de la creación de fuentes de empleo y de ingresos y a un mejoramiento de las condiciones de la vida de sectores pobres de la población (por ejemplo: seguridad alimentaria). A nivel de los efectos altamente agregados, el proyecto debía contribuir a la reducción de pobreza (MDG 1), así como de manera más indirecta a los Objetivos del Milenio 2 a 6 (Educación, Equidad de Género, Salud).

La evaluación ex-post fue llevada a cabo del 20 al 26 de septiembre (misión previa) y del 9 al 27 de noviembre del 2009 (misión principal), respectivamente, abarcando entrevistas con un total de 69 personas, una encuesta en línea con IMF y discusiones grupales con clientes de IMF, así como el análisis de documentos y datos secundarios. El equipo de evaluadores fue conformado por un experto internacional y un experto nacional. De acuerdo a las *Instrucciones para la medición del éxito de programas y proyectos* de GTZ se evaluaron la relevancia, eficacia, impacto, eficiencia y sostenibilidad de la medida de desarrollo. La valoración de cada criterio se basa en una escala de 6 niveles (de Nivel 1 “resultados muy buenos” hasta Nivel 6 “proyecto o programa infructuoso”), con excepción del criterio de sostenibilidad, valorado en base a una escala de cuatro niveles (de Nivel 1 “sostenibilidad muy buena” a Nivel 4 “sostenibilidad insuficiente”).

La evaluación llega a una valoración general positiva. El proyecto obtuvo efectos de acuerdo a los objetivos iniciales, manteniéndose estables los resultados más allá del final del proyecto. Esto lleva a una valoración global en el **Nivel 2 (“resultados buenos, plenamente correspondiente a las expectativas, sin deficiencias sustanciales”)**. Esta valoración se basa en los siguientes criterios individuales:

La pertinencia es valorada en el **Nivel 2**, basándose en las siguientes observaciones: (a) una buena orientación a la demanda existente e integración en las estructuras sectoriales existentes; (b) una adecuada selección del organismo ejecutor y un buen posicionamiento de la cooperación alemana en el sector; (c) una alta conformidad con el marco estratégico de la cooperación alemana para el sector microfinanciero, así como con las estrategias respectivas del gobierno boliviano durante el proyecto. Aunque aspectos de la equidad de género se tomaron en cuenta de manera puntual durante la ejecución del proyecto, no se reflejaron en los objetivos e indicadores ni en una línea de acción específica. Y aunque se trata de un aspecto que no se pudo anticipar a la hora de implementar el proyecto, también hay que tomar en cuenta que el concepto del proyecto, orientado al fortalecimiento de actores privados, ya no sería compatible con la política del actual gobierno.

En cuanto a la eficacia también se llega a una valoración positiva (**Nivel 2**), El número de sucursales de IMF (Indicador 1) aumentó entre 1998 y 2006 de 216 a 510. En el marco de los programas del FONDESIF se efectuó la apertura de 195 nuevas sucursales (76% de ellas en zonas rurales). Después del final del proyecto, el número de sucursales siguió aumentando a 685 (12/2008). A fin de dinamizar la movilización de ahorros (Indicador 2), el proyecto asesoró el programa *Movilización de Ahorro Popular*, el cual fue financiado por diversos donantes, obteniendo de esta manera, un efecto multiplicador importante. Mientras el número de clientes de ahorro se ubicó inicialmente en un nivel todavía muy bajo (1998: aprox. 8.000 cuentas de ahorro con 3 millones US-\$) creciendo moderadamente a un nivel de 121.000 cuentas en 2002, el programa MAP causó un salto a 400.000 cuentas de ahorro (finales de 2005). A la vez, el volumen de los ahorros aumentó de 173 millones US-\$ (2002) a 360 millones US-\$ (2005) y a 1.323 millones US-\$ al momento de la evaluación. La diversificación de los servicios financieros en IMF no reguladas (Indicador 3) igualmente avanzó de manera significativa. Hoy en día, los portafolios de productos abarcan un amplio espectro de distintos productos crediticios (de acuerdo al tipo de garantía, finalidad del crédito, plazo, créditos individuales vs. grupales o colectivos), otros servicios financieros (microleasing, microseguros), así como servicios no-financieros complementarios. Sin embargo, de acuerdo a la opinión casi unánime de representantes del sector, sigue escasa la oferta de tecnologías de crédito adecuadas a las necesidades de agricultores pequeños y medianos. En la optimización de la regulación (indicador 4), el proyecto apenas tuvo influencia. Sin embargo, contribuyó a fortalecer a las IMF respecto al cumplimiento con la regulación vigente, y a la participación de IMF no reguladas en un sistema de supervisión voluntario de la asociación FINRURAL. En cuanto a las estructuras secundarias, la fundación del Centro AFIN llevó a una mejora significativa de la oferta de capacitación (Indicador 5), aunque esta, de acuerdo a la opinión de varios IMF encuestadas todavía no llega a satisfacer la demanda existente. En total, se alcanzaron o superaron 2 indicadores (indicadores 1 y 2) y 3 indicadores fueron alcanzados parcialmente (indicadores 3 a 5). Para la valoración general de la eficacia debe de considerarse, además, el debilitamiento del organismo ejecutor FONDESIF a partir de la segunda fase, el cual conllevó la pérdida sucesiva de una pertinente estructura pública de fomento a la sector microfinanciero.

Los resultados superiores de la política de desarrollo (impacto) también se evalúan en el **Nivel 2**. El proyecto contribuyó a que el sector microfinanciero se desarrollara de manera muy dinámica aun después del final de la cooperación (aumento del portfolio de crédito de las IMF de un 132%, número de clientes de crédito +42%, volumen de ahorro +268%, número de sucursales +34%, entre el final del proyecto y el momento de la evaluación). También existen datos empíricos que indican efectos a nivel de los grupos destinatarios si bien no se dispone de estudios transversales para todo el sector que permitieran cuantificar el efecto de las microfinanzas sobre indicadores económicos y sociales de los usuarios. Los datos exis-

tentes, sin embargo, demuestran, entre otros, efectos en la creación de empleo y de fuentes de ingreso, la seguridad alimentaria, así como el empoderamiento económico (ingreso) y social (membresía en organizaciones sociales) de mujeres. Los mismos datos también indican las limitaciones de los servicios microfinancieros: la exclusión de los sectores más pobres de la población que no cumplen los criterios mínimos para el acceso al microcrédito o los cuales no logran usar el microcrédito con la misma productividad como por ejemplo los microempresarios de estratos de ingreso medianos. Efectos específicos de género no se observaron de manera transversal sino de manera concentrada en aquellas ONG microfinancieras especializadas en mujeres, un efecto al cual el proyecto no contribuyó de manera sistemática. En el nivel más agregado, los resultados observados permiten suponer contribuciones al MDG 1 (reducción de la pobreza) y MDG 3 (equidad de género). Por el otro lado, el fundamento empírico para constatar contribuciones a los MDG 4 a 6 (Salud) es más débil.

En general, existe una relación muy positiva entre el costo de la contribución de la cooperación técnica alemana y los efectos e impactos arriba resumidos. Por el lado positivo destacan la muy buena orientación del proyecto a las necesidades y la demanda explícita de la contraparte y los actores nacionales, las sinergias generadas por el liderazgo del proyecto en la coordinación de donantes, así como la contribución a un sistemático *scaling-up* de IMF ya existentes. Por el otro lado, el debilitamiento y la inminente liquidación del FONDESIF también deben ser considerados para la valoración de la eficiencia, al igual que las estructuras paralelas temporales de fomento (continuidad institucional de facto del FONDESIF, pese a la transferencia parcial de sus funciones al nuevo Banco de Desarrollo Productivo creado en 2006). En total, la eficiencia del proyecto es valorada en el **Nivel 2**.

La valoración resumida de la sostenibilidad debe reunir dos valoraciones parciales muy distintas. La sostenibilidad de los efectos logrados hasta la fecha de la evaluación ha sido muy alta, dado que el sector se mostró resistente a condiciones políticas muy adversas y siguió creciendo de manera muy dinámica. Los factores más importantes para la sostenibilidad lograda fueron la calidad de la regulación, la calidad de las estructuras secundarias y la existencia de un mercado competitivo con un alto número de oferentes especializados. Por el otro lado, existe un riesgo muy alto de que la política sectorial del actual gobierno (por ejemplo: tendencias al control de intereses, intermediación financiera del estado de primer piso) distorsione el mercado, dañando la calidad de las estructuras existentes. Sin embargo, debido a la resistencia ya demostrada del sector, se da prioridad a la sostenibilidad ya lograda entre el final del proyecto y el momento de la evaluación, valorando la sostenibilidad en el **Nivel 2**.

Los resultados de la evaluación llevan a diversas recomendaciones y lecciones aprendidas. Para la parte boliviana, estas se refieren (a) a la necesidad de investigar cautelosamente los

posibles efectos positivos y negativos no-intencionados de la actual política sectorial, dado que existe un riesgo de dañar, a mediano plazo, a las estructuras del mercado para servicios microfinancieros; (b) la necesidad de estudios transversales sobre el impacto en diversos segmentos de la población destinataria, a fin de introducir más evidencia empírica en la discusión sobre el rol social de las IMF y permitir un diseño pertinente de intervenciones del estado complementarias con la oferta existente de servicios financieros. Las más importantes lecciones aprendidas para la cooperación técnica alemana se refieren (a) a las condiciones necesarias para la significancia de proyectos para el desarrollo de sistemas financieros, en comparación con intervenciones basadas en el fortalecimiento de IMF individuales o la otorgación de líneas de crédito específicas; (b) las limitaciones de las microfinanzas como instrumento para el fomento del desarrollo y la necesidad de complementarlas con otros temas e instrumentos de la cooperación técnica (sobre todo en el campo del fomento de la economía, como servicios empresariales, cadenas de valor).

Anexo I: Comparación entre la planificación y los logros reales

Desarrollo del Sistema Financiero

(No. del proyecto: 2001.2115.2)

Objetivo General hasta 03/2006: Se ha fortalecido la capacidad de rendimiento y la eficiencia de las IMF y éstas están en condiciones de ofrecer a los sectores poblacionales de bajos ingresos que viven en regiones deficitarias de servicios financieros, unos servicios mejores, adaptados a sus necesidades, cuya demanda por parte de dichos sectores es cada vez mayor.

Indicador 1	Indicador 2	Indicador 3*	Temas Transversales
Apertura de 50 nuevas sucursales de IMF en regiones con acceso limitado a servicios financieros (sobre todo: zonas rurales o áreas marginalizadas en la periferia de ciudades)	Aumento del volumen de ahorros en IMF reguladas de un 20% entre 2002 (→ inicio del programa MAP) y 2006	Las IMF no reguladas representadas por FINRURAL han diversificado sus servicios financieros (90% introducen al menos 2 nuevos servicios)	Reducción de la pobreza (MSA)
Aumento de 216 (1998) a 510 sucursales (12/2005) y a 685 (12/2008). 195 de las nuevas sucursales creadas con apoyo del FONDESIF (76% en áreas rurales)	Aumento de 230% (12/2002: 121 Mio. US-\$\$; 12/2005: 400 Mio. US-\$\$) Hasta 12/2008 sigue aumentando a 1.379 Mio. US-\$\$	Todos las IFD han implementado nuevos servicios o ajustado servicios establecidos. Sin embargo, siguen existiendo limitaciones sectoriales (sobre todo agricultura y sector productivo)	El proyecto contribuyó en forma indirecta a la reducción de la pobreza. Estudios empíricos confirman efectos de las IMF bolivianas (ingresos, empleo, seguridad alimentaria).
			Equidad de Género (G-1)
			Pese a la categorización G-1 no se definieron indicadores específicos de género. Mujeres se benefician de los servicios de IMF (37% de la clientela en IMF reguladas y 80% en las no reguladas). Estudios indican además efectos sociales y económicos relevantes para mujeres.
			Medio Ambiente (UR-0)
			El proyecto no estuvo dirigido a la protección del medio ambiente o de recursos naturales
			Gobernabilidad (PD/GG-0)
			El proyecto no estuvo dirigido al buen gobierno y/o desarrollo participativo

Indicador 4*	Indicador 5*
Personal directivo de instituciones públicas, de IMF y sus asociaciones confirma que la regulación y supervisión del sector MF ha mejorado en el transcurso del proyecto (Acuerdo de 2/3 de los entrevistados)	Personal directivo de una muestra de IMF confirma que la oferta de servicios secundarios (aquí: formación/capacitación) ha mejorado (Acuerdo de 2/3 de los entrevistados)
De acuerdo a una mayoría de los entrevistados, el proyecto no tuvo influencia directa en la regulación. Sin embargo, capacitó IMF para su adecuada aplicación.	Todos los entrevistados confirman una mejora de la oferta a través de la creación del Centro AFIN. Sin embargo, el 35% de las IMF aun diagnostican una demanda insatisfecha.

Leyenda:	 Logrado	 Parcialmente logrado	 No logrado
-----------------	---	--	--

* Dado que la oferta todavía no estaba formulada de acuerdo al nuevo marco para la planificación de proyectos de cooperación (AURA), las cadenas de impacto y parte de los indicadores (aquí los indicadores 3 a 5) tuvieron que ser formulados por los consultores.

KNOWING WHAT WORKS
KNOWING WHAT WORKS
KNOWING WHAT WORKS
KNOWING WHAT WORKS
KNOWING WHAT WORKS
KNOWING WHAT WORKS
KNOWING WHAT WORKS
KNOWING WHAT WORKS
KNOWING WHAT WORKS
KNOWING WHAT WORKS

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn/Germany
T +49 61 96 79-1408
F +49 61 96 79-801408
E evaluierung@gtz.de
I www.gtz.de