

Informe de Evaluación Intermedia del Proyecto COOPFIN-CREAR

Junio, 2003

Resumen Ejecutivo

Frente a los cambios del entorno sigue siendo además de oportuno, necesario continuar el apoyo al fortalecimiento institucional de las COACs, para el logro del objetivo superior del Proyecto. Es evidente el potencial de las COACs en el ámbito de intervención del Proyecto, para cumplir un rol de intermediación financiera apropiado a las necesidades de los segmentos socioeconómicos emergentes de la población ecuatoriana, particularmente rural.

Cabe resaltar lo satisfactorio de los avances alcanzados por el Proyecto, de la flexibilidad y aciertos de su gestión y de la cercanía y apoyo de COSUDE a la misma. Esta percepción de avances expresadas por las contrapartes del Proyecto en la evaluación interna, permite observar también que algunos han comenzado a visualizar el Proyecto en su naturaleza de facilitador de procesos y por tanto de ser susceptible a modificaciones en el tiempo de acuerdo a los avances logrados.

El reto de facilitar procesos es complejo y requiere un instrumental apropiado de gestión, todavía en construcción. Al respecto, COSUDE es conciente y esto se percibe a través del cercano seguimiento y apoyo al equipo del Proyecto.

Lo solicitado al evaluador a sido aportar sobre todo con recomendaciones sobre posibles reajustes y aspectos estratégicos del Proyecto con miras al futuro, por ello el presente resumen ejecutivo se centra en dar a conocer las conclusiones y recomendaciones vertidas a lo largo del Informe de Evaluación.

A. Nivel macro

Durante esta etapa, el Proyecto ha contribuido al diálogo de los actores del nivel macro, para adecuar el marco legal del sistema de control y supervisión del sistema financiero y viene potenciando las capacidades del recurso humano de las COACs como medio para lograr su sostenibilidad y sensibilizarlos para desarrollar mecanismos e instrumentos que los acerquen a la población rural en condiciones convenientes para ambos.

Conclusiones :

1. El Proyecto ha contribuido al diálogo político el cual ha dado como resultado el marco legal actual, sin embargo continúa siendo indispensable su contribución para adecuar los aspectos normativos y de control para facilitar el desarrollo de productos financieros requeridos por unidades familiares rurales en su rol económico. La actual normatividad se puede calificar como factor limitante para el avance de las COACs en tanto intermediarios financieros de segmentos emergentes de la sociedad ecuatoriana.
2. Ante la SB, Swisscontact es quien, con apoyo del Proyecto, ha ganado un espacio de liderazgo técnico. El proyecto de la RFR se vislumbra como muy importante a efectos de contribuir al fortalecimiento de sistemas de autocontrol que respondan a las particularidades del mercado de las COACs del área rural. El Proyecto no ha iniciado aún ninguna relación con el MBS debido a las carencias que como interlocutor presenta. En este marco, el Proyecto requiere redefinir sus estrategias de involucramiento con actores del nivel macro.

Recomendaciones:

1. La intervención del Proyecto en esta segunda etapa debería priorizar su contribución, a través del diálogo político, a la mejora de la normatividad vigente y su adaptación a las particularidades del mercado de las COACs. En este sentido, es recomendable que el Proyecto circunscriba sus acciones de apoyo directo, básicamente a dos actores, la RFR y el MBS y adicionalmente que, desde sus resultados en el nivel meso, se constituya en un brazo técnico de apoyo a Swisscontact y COSUDE¹ en su labor de lobby para procurar que la SB persista en su adecuación y que los Programas de Protección Social que utilizan cooperativas de ahorro y crédito como ventanillas, armonicen su quehacer con intervenciones que buscan efectos de largo plazo como es la del Proyecto y otros similares.
2. Siendo estrategia del Proyecto fructificar el diálogo político a partir de sus experiencias prácticas en el nivel meso, es recomendable que su equipo las sistematice en calidad de ofertante de servicios de apoyo al desarrollo institucional de las COACs, identificando las condiciones tanto económicas como culturales del entorno en que opera cada COAC de su cartera. Diez de las catorce 14 COACs atendidas por el Proyecto operan bajo el marco de supervisión del MBS.
3. Es recomendable explorar, en torno a una sistematización de las lecciones aprendidas por el equipo del Proyecto, en su rol de traductores o “catalizadores” de sus necesidades, la riqueza que ofrece la heterogeneidad de las COACs de su cartera en tanto “escalas de tamaño institucional viable y sostenible”. Esta sistematización debería lograr, a partir de *un análisis individual* de las COACs, esclarecer para terceros las necesidades de control y supervisión y la naturaleza de dificultades que las COACs encuentran para satisfacerlas en tanto tamaño. La antigüedad de las mismas muestra que su eficiencia y efectividad no es funcional al tamaño exclusivamente, sino mas bien que su tamaño y eficiencia dependen de las condiciones de su entorno particular.

B Nivel Meso

Conclusiones:

1. Durante esta primera etapa, el equipo del Proyecto ha logrado cumplir con sus expectativas y ha generado relaciones de confianza con su cartera de beneficiarias, procurándoles resultados concretos a partir de atender sus necesidades y demandas.
2. El equipo del Proyecto se ha fortalecido a través de sus experiencias, tanto en aspectos de gestión como operativos y han tomado conciencia de sus dificultades, aspecto que los califica para continuar desarrollando su rol de facilitadores de procesos de adecuación de COACs para atender población rural.
3. Los talleres de trabajo del evaluador con el equipo del Proyecto, permitieron evidenciar las limitaciones que ellos han encontrado para mantener contacto con una cartera de consultores de calidad para atender las necesidades de las COACs. Ello los ha obligado a constituirse en consultores directos de las mismas, particularmente para atender necesidades de asesoría financiera y de gestión. Asumir este rol les ha restado capacidad para desarrollar con detenimiento un sistema de seguimiento individual de los ciclos de acompañamiento que cada COAC requiere una vez diagnosticada la necesidad y adecuados los servicios al perfil del cliente. Este hecho es refrendado por participantes del taller de evaluación interna quienes recomiendan para unos servicios, mejorar su

¹ Anexo 2 : Marco institucional de relaciones del Proyecto en el nivel macro-primera etapa

adaptación a las capacidades locales, en otros profundizarlos y mejorar los medios de transferencia de conocimientos, en otros que los instrumentos son insuficientes.

Recomendaciones:

1. El equipo del proyecto requiere una etapa de reflexión sobre sus logros y dificultades en esta primera etapa, revisando y calificando la calidad de sus servicios en términos de adecuación al perfil de cada cliente (COAC), al instrumental utilizado, a los resultados logrados en función a lo esperado (perfiles de entrada y salida), analizando las recomendaciones de los representantes de las COACs en el taller de evaluación interna respecto a la calidad de los servicios.
2. Es recomendable comenzar a registrar el costo de acompañamiento por COAC en función a los servicios prestados e incorporar indicadores de tipo cualitativo al sistema de monitoreo, particularmente para la calificación de los servicios que procura el proyecto, por ejemplo de los contenidos y alcances de los cursos y talleres, de la tecnología transferida, etc y para observar los efectos de los nuevos productos en las economías familiares rurales.
3. Respecto a las limitaciones de la capacidad operativa del Proyecto, producto de la escasa oferta de servicios de asesoría local; observamos que no ha sido intención del Proyecto contribuir a solucionar este problema durante la primera etapa (no es considerado como componente de la planificación de esta etapa), sin embargo, cabe señalar que es un problema que se podría afrontar a partir de una nueva mirada a su actual estructura organizativa de responsabilidades y funciones, la cual tendría que readecuarse a las tareas que exige la intervención en la segunda etapa. Al respecto es recomendable para COSUDE y Swiscontact, si está en sus posibilidades, estudiar las condiciones que faciliten diseñar un componente/proyecto particular que facilite la solución a este problema. Un proyecto de esta naturaleza requiere un tiempo de maduración y el equipo del Proyecto estaría en capacidad de contribuir al diseño, no así a asumirlo.

C. Gestión del Proyecto

Las políticas del Proyecto se ejecutaron según el Plan de Fase, con ajustes derivados de lecciones aprendidas por el equipo del Proyecto durante su ejecución y en general se observa la pertinencia de los objetivos y resultados esperados:

a) Los procesos de apoyo al fortalecimiento institucional serán flexibles, acordes a las necesidades de las PEFs y enfocados a la estabilidad institucional.

La aplicación de esta política ha sido clave en el logro de los resultados y la percibimos desde fuera como un método de intervención adecuado al avance en el logro de los objetivos del Proyecto.

Recomendación: Es recomendable que el equipo del Proyecto reflexione respecto de su entendimiento sobre el concepto “estabilidad institucional” de las COACs. En el caso de la SB, esta normatividad se ajusta principalmente a prácticas bancarias tradicionales, sus criterios de calificación de “estabilidad institucional” premian especialmente ratios de crecimiento económico y de patrimonio y activos, que no necesariamente corresponden a otros indicadores que manejan las COACs para medir su estabilidad; *es el caso de la naturaleza y fidelidad de sus socios*. Esta situación amerita que el equipo del Proyecto revise la funcionalidad de los servicios dirigidos de fortalecimiento institucional. Estos servicios deben continuar siendo funcionales a las exigencias del marco legal en términos

de sólo estabilidad económica? o tal vez es necesario para esta segunda etapa hacerlos funcionales a un fortalecimiento institucional a partir de incorporar como eje transversal en sus servicios el reforzamiento de las relaciones entre las COACs y sus socios y que este punto tome su debido lugar en sus sistemas de autoregulación? (ver punto 3.2 del Proyecto plan de Fase, pag. 7).

b) *Como nueva política del POA 2002, se definieron 3 etapas de apoyo a las COACs:*

- (i) *Fortalecimiento*
- (ii) *Período de Salida*
- (iii) *Período de Información, hasta fin del Proyecto.*

Aún no han sido establecidos los criterios de calificación de entrada y salida de COACs para cada etapa de apoyo del Proyecto y ello lo debilita a efectos de dejarse leer claramente en términos de eficiencia en tanto “método de intervención” (Rol) y costos.

Recomendación: Parece necesario que COSUDE y Swisscontact esclarezcan criterios que definan los ciclos de acompañamiento a cada COAC en función al rol esperado de las mismas en sus ámbitos rurales:

- Ø *Cómo se define ámbito rural desde la perspectiva de una COAC? A partir de su ubicación territorial? Del tipo de socios que la integran? Del tipo de clientes que atiende?*
- Ø *Las COACs tienen establecidos criterios de calificación de sus socios y clientes en términos de rural o urbano? Es necesario que ellas redefinan sus categorías de calificación apoyadas por el Proyecto?, a partir de qué criterios : las características del sujeto de crédito y/o el destino del crédito y/o otros servicios financieros?.*

c) *Expansión geográfica del Proyecto hacia la Sierra Sur, limitada y selectiva.*

En función a qué criterios debe mantenerse esta política? Parece lógico pensar que depende de los resultados que se obtengan una vez validados los criterios señalados en la política anterior.

Recomendación: Luego de esclarecer criterios que guíen la implementación de la política anterior, es recomendable revisar la capacidad operativa del equipo del Proyecto y sus estrategias de ampliación de estas capacidades. En ese sentido vale la pena que el Proyecto vuelva a mirar, desde su actual experiencia, la evaluación externa del año 2000, punto 3.3 Conclusiones Meso (pag. 28); punto 3.3.1 Intervención del Proyecto CREAR y la recomendación 2 (pag. 30) referente a la estructura organizativa. Es posible volver a mirar las capacidades de la GEC y SISTECOOP como entidades locales con las que se pueda retomar una relación?.

d) *Coordinación con Proyectos similares de otros donantes, en la búsqueda de sinergia en los procedimientos, capacitación y ejecución conjunta.*

El equipo del Proyecto, con apoyo de COSUDE viene abriendo espacios de trabajo conjunto y de alianzas estratégicas en su ámbito de acción, valiosas para el proceso de aprendizaje institucional de compartir costos y riesgos en la búsqueda de sinergias.

Recomendación: Es recomendable que se establezcan sistemas de seguimiento de los resultados de estas alianzas a fin de identificar potencialidades y analizar dificultades. *Estos esfuerzos son la base para diseñar métodos de intervención institucional que faciliten la llegada de servicios diversos a sectores más pobres.* Es probado ya que son alianzas

institucionales las que permiten, al compartir enfoques de intervención, costos y riesgos, efectos de sinergia en los alcances de los servicios que requiere población en situación de exclusión.

Existiendo en el medio instituciones que no comparten el mismo enfoque de intervención, es recomendable también diseñar estrategias de aproximación a aquellas que son percibidas negativamente por el Proyecto y su cartera. Una estrategia es la de hacerlas partícipes de espacios de intercambio de experiencias, enfoques y métodos de intervención, donde es posible obtener datos más precisos de los mecanismos que alteran estructuralmente el mercado natural de cada COAC de la cartera del Proyecto en particular.

Aspectos de Género

El tema género es considerado como un eje transversal del Proyecto, sin embargo no se observa una estrategia explícita que guíe un actuar más sólido al respecto. El sistema de monitoreo del Proyecto cuenta con un indicador que registra el sexo de la población atendida y ello hace pensar que existe una estrategia implícita que podría formularse como “favorecer la equidad de género a partir del empoderamiento de mujeres”

Es recomendable que el Proyecto cuente con mayor información respecto de la cultura institucional de las COACs en términos de género, base sobre la cual definir una estrategia más clara y realista respecto a cómo abordar este tema en su programa de servicios particularmente a nivel de personal de las COACs.

D) Dolarización de la economía

En general se observa la pertinencia de los objetivos y resultados esperados de la planificación de la primera etapa considerando las implicancias de la dolarización de una economía como la ecuatoriana.

En este entorno, las tres líneas de apoyo priorizadas de apoyo a COACS, (Estabilización y desarrollo institucional, Consolidación de capacidades de manejo económico/ financiero y Avances de expansión hacia población del área rural) han dado peso principal al componente de formación y capacitación del personal tanto directivo como ejecutivo de las COACS y este componente ha sido de vital importancia para iniciar su proceso de sensibilización hacia un mirar de mayor amplitud y amicalidad a mercados que aglutinan otros segmentos de la población, particularmente de población rural, insertados en un mundo dolarizado también.

Creo conveniente mantener para la segunda etapa de intervención estas líneas de acción y continuar priorizando el componente de formación y capacitación como eje transversal en cada línea.

Lo avanzado por el equipo del Proyecto a la fecha le brinda una gran oportunidad para preparar su segunda etapa de intervención en base a diagnósticos personalizados para cada COAC (que ya los tienen), pero esta vez acompañados de esquemas tentativos de ciclos y temas de acompañamiento, que facilitarían definir el perfil de los consultores, tiempos de dedicación y resultados esperados para cada caso.