

Fideicomiso para el Desarrollo Local en Guatemala

Evaluación de avances y resultados

**Roberto Samayoa
Ingrid Faulhaber
Nils Öström
Karin Dahlström**

**Department for Infrastructure and
Economic Co-operation**

Fideicomiso para el Desarrollo Local en Guatemala

Evaluación de avances y resultados

Roberto Samayoa

Ingrid Faulhaber

Nils Öström

Karin Dahlström

Sida Evaluation 03/10

**Department for Infrastructure and
Economic Co-operation**

This report is part of *Sida Evaluations*, a series comprising evaluations of Swedish development assistance. Sida's other series concerned with evaluations, *Sida Studies in Evaluation*, concerns methodologically oriented studies commissioned by Sida. Both series are administered by the Department for Evaluation and Internal Audit, an independent department reporting directly to Sida's Board of Directors.

Reports may be ordered from:

Infocenter, Sida
S-105 25 Stockholm
Telephone: (+46) (0)8 779 96 50
Telefax: (+46) (0)8 779 96 10
E-mail: info@sida.se

Reports are also available to download at:

<http://www.sida.se>

Authors: Roberto Samayoa, Ingrid Faulhaber, Nils Öström, Karin Dahlström.

The views and interpretations expressed in this report are the authors' and do not necessarily reflect those of the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida.

Sida Evaluation 03/10
Commissioned by Sida, Department for Infrastructure and Economic Co-operation

Copyright: Sida and the authors

Registration No.: 1997-0187
Date of Final Report: Enero 2003
Printed by Elanders Novum
Art. no. SIDA2452es
ISBN 91-586-8513-8
ISSN 1401-0402

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

Address: S-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Sveavägen 20, Stockholm
Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (0)8-20 88 64
Telegram: sida stockholm. Postgiro: 1 56 34-9
E-mail: info@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>

Índice

Resumen ejecutivo	1
1 Contexto del programa	11
2 Metodología de la evaluación	13
3 Análisis de la situación encontrada	16
3.1 Análisis de avance y resultados hacia el cumplimiento de los Objetivos Generales del Programa.	16
3.2 Área de Desarrollo local, Infraestructura y servicios básicos	25
<i>Factores relevantes del entorno</i>	<i>25</i>
<i>Resumen del proceso de definición y promoción del producto del FDLG</i>	<i>26</i>
<i>Análisis de resultados obtenidos</i>	<i>26</i>
3.3 Área de micro-créditos para vivienda	32
<i>Factores relevantes del entorno</i>	<i>32</i>
<i>Resumen del proceso de definición y promoción del producto del FDLG</i>	<i>32</i>
<i>Análisis de resultados obtenidos</i>	<i>33</i>
3.4 Área de micro-créditos para producción	40
<i>Factores relevantes del entorno</i>	<i>40</i>
<i>Resumen del proceso de definición y promoción del producto del FDLG</i>	<i>40</i>
<i>Análisis de resultados obtenidos</i>	<i>41</i>
3.5 Aspectos Financieros e Institucionales del Programa	45
<i>Análisis financiero del FDLG</i>	<i>45</i>
<i>Análisis financiero de las Entidades Ejecutoras</i>	<i>50</i>
<i>Funcionamiento del Fiduciario</i>	<i>54</i>
<i>Funcionamiento de la Unidad Técnica</i>	<i>54</i>
<i>Funcionamiento del Comité del Fideicomiso y división de roles entre los actores principales del Programa</i>	<i>55</i>
<i>Planificación, monitoreo y evaluación</i>	<i>56</i>
4 Conclusiones y recomendaciones	57
4.1. Cumplimiento de objetivos y sus implicaciones para las estrategias de desarrollo futuro del programa	57
4.2. Recomendaciones sobre estrategia para desarrollo futuro	61
4.3. Atención a los pobres y parámetros de focalización	64
4.4. Esquemas de organización y funcionamiento y su sostenibilidad a mediano y largo plazo	67
4.5. Sobre las Entidades Ejecutoras	72
4.6. Política financiera del Programa crédito, subsidios e inversiones financieras del Programa	73
5 Lecciones aprendidas	75

Anexos

- Anexo No. 1 Términos de referencia de la evaluación
- Anexo No. 2 Cronograma de actividades del equipo de evaluación
- Anexo No. 3 Listado de documentos y referencias
- Anexo No. 4 Listado de personas entrevistadas
- Anexo No. 5 Metodología utilizada y resumen de resultados de verificación directa
- Anexo No. 6 Cuadros de cumplimiento de metas por objetivos.
- Anexo No. 7 Descripción de productos
- Anexo No. 8 Desarrollo local y proyectos de infraestructura municipal
 - Análisis de situación encontrada
 - Recomendaciones para un posible Programa de Desarrollo Local
- Anexo No. 9 Recomendaciones sobre la política de créditos del FDLG

Principales Siglas y Abreviaturas Utilizadas

ACT	Asociación de Cooperación Técnica – Entidad Ejecutora del FDLG
Asdi	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BANGUAT	Banco Central de Guatemala
BANCAFE	Banco del Café (Fiduciario del FDLG)
BC	Bancos Comunes – (Metodología de organización para micro créditos a grupos de mujeres)
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CB	Canasta Básica
FAFIDESS	Fundación de Asesoría financiera a Instituciones de Desarrollo y Servicio Social
FDLG	Fideicomiso para el Desarrollo Local en Guatemala
FEMICA	Federación de Municipios del Istmo Centroamericano
FENACOAC	Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito – Entidad Ejecutora del FDLG por medio de cooperativas miembros
FOGUAVI	Fondo Guatemalteco para la Vivienda
GTZ	Sociedad de Cooperación Técnica Alemana
Génesis	Fundación Génesis Empresarial – Entidad Ejecutora del FDLG
HODE	Hogar y Desarrollo – Entidad Ejecutora del FDLG
IVA-PAZ	Impuesto al Valor Agregado para la implementación de los Acuerdos de Paz
IMF	Instituciones de Micro Finanzas
INFOM	Instituto de Fomento Municipal
ME	Micro Empresas
MUDE	Mujer y Desarrollo – Entidad Ejecutora del FDLG
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PDLG	Programa de Desarrollo Local para Guatemala
Programa	Programa de Desarrollo Local para Guatemala
REDCAMIF	Red Centroamericana de Micro Finanzas
REDIMIF	Red de Instituciones de Micro Finanzas de Guatemala
SEGEPLAN	Secretaría General de Planificación
US – AID	Agencia para el Desarrollo Internacional, de Estados Unidos de América

Resumen ejecutivo

I. Breve descripción del Programa (objetivos, plazos, dimensión de los fondos, principales componentes, ubicación geográfica)

I.1. El objetivo principal del Programa de Desarrollo Local para Guatemala es el de mejorar las condiciones de vida de familias de escasos recursos económicos en áreas urbanas y peri-urbanas en cinco departamentos de Guatemala.

I.2. El programa tiene cuatro componentes, tres de los cuales consisten en financiamiento para créditos con los destinos siguientes:

- crédito para infraestructura, servicios y obras comunales;
- créditos para mejoramiento de vivienda;
- créditos para mejora de la productividad de microempresas (y bancos comunales).

El cuarto componente consiste en:

- asistencia técnica, capacitación y desarrollo institucional para entidades y organizaciones involucradas en el Programa, tales como Instituciones de Micro Finanzas – IMF –, ONGs, Municipalidades y organizaciones de clientes o beneficiarios.

Estos componentes corresponden a 6 objetivos generales que se detallan más adelante, junto con las acciones y resultados planificados y realizados.

I.3. Los recursos de cooperación contribuidos por Asdi para el Programa son canalizados por medio de un fondo en Fideicomiso. La operación de este Fideicomiso está regida por un Reglamento acordado con Asdi. Las decisiones para la asignación y manejo de los recursos son responsabilidad de un *Comité del Fideicomiso* integrado por representantes del gobierno de Guatemala, de Asdi y de la sociedad civil en Guatemala. La contraparte nacional para el Programa es la Secretaría General de Planificación (SEGEPLAN) Los fondos son administrados a través de un Administrador Financiero o *Fiduciario*, actualmente el Banco del Café – BANCAFE. El Comité del Fideicomiso cuenta con una *Unidad Técnica*, que coordina las acciones de apoyo a las ejecutoras, da seguimiento al programa, y prepara la base de las decisiones del Comité.

I.4. El FDLG está canalizando fondos a través de préstamos a entidades ejecutoras, que administran créditos para mejoramiento de vivienda y para microempresas. Las organizaciones ejecutoras son: ACT, Asociación de Cooperación Técnica; GENESIS; MUDE, Asociación de Mujeres en Desarrollo; HODE, Hogar y Desarrollo; FENACOAC, Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito.

I.5. El Programa se ha implementado en cinco departamentos de Guatemala, (Quetzaltenango, Sololá, Chimaltenango, Escuintla y Jalapa.

I.6. El acuerdo entre Suecia y Guatemala para el Programa de FDLG fue firmado en Junio 1999, con validez hasta el 30/06/2002. El 30/04/2002 se amplió la vigencia del Programa hasta el 31/12/2003.

II. Propósito y alcance de la evaluación

II.1. El **propósito** de la evaluación es proveer orientación para la decisión sobre una posible nueva fase del Programa. Se debe evaluar la implementación del Programa, identificar sus fortalezas y debilidades y hacer recomendaciones para el futuro.

II.2. De acuerdo a los términos de referencia la evaluación se enfocará particularmente en los siguientes asuntos

- Avance y resultados, cumplimiento de metas y objetivos, en relación al contexto y tiempo de ejecución del Programa;
- Créditos de mejoramiento habitacional, revisión de la efectividad y eficiencia en el uso de recursos, de la calidad de los servicios prestados y la calidad técnica de los resultados obtenidos;
- Población atendida, niveles de ingreso, fuentes de ingreso y eficiencia en la obtención de objetivos sociales;
- Diferenciación urbano – rural, metodología para focalización en clientes de ámbito urbano;
- Sostenibilidad, estructura institucional y competitividad del esquema de intermediación,
- Rol de la Unidad Técnica;
- Desarrollo Municipal, estrategia de préstamos para proyectos municipales utilizada por el Programa y su posible aplicación en el futuro;
- Desarrollo institucional de las entidades participantes en el Programa.

III. Resumen de la Situación Encontrada, conclusiones y recomendaciones

III.1. Avances y resultados en el cumplimiento de los objetivos

III.1.1. El Objetivo de Desarrollo del Programa es:

Mejorar las condiciones de vida de las familias de escasos recursos económicos a nivel de centros urbanos y peri – urbanos en los departamentos de Quetzaltenango, Sololá, Chimaltenango, Escuintla y Jalapa, por medio de actividades de mejoramiento de vivienda, servicios y fortalecimiento de micro y pequeñas empresas

III.1.2. Los Objetivos Generales del Programa consisten en Mejorar las condiciones de vida en asentamientos populares urbanos y peri – urbanos en áreas seleccionadas a través de:

- A. Obras de Infraestructura y servicios básicos
- B. Créditos a clientes para Mejoramiento de Vivienda
- C. Créditos a clientes para Micro Empresas y Bancos Comunes
- D. Fortalecimiento de municipalidades
- E. Fortalecimiento de la participación de la población meta
- F. Fortalecimiento de coordinación y gestión a nivel local para un nuevo modelo de alivio a la pobreza

III.1.3. El Programa se definió por medio de un **Marco Lógico de Planificación MLP**, el cual para cada objetivo general incluye objetivos específicos y define una gran cantidad de “metas / resultados esperados” e “indicadores medibles” que incluyen desde aspectos operativos hasta algunos de importancia estratégica. En el MLP no se especifica niveles de importancia o prioridad para estas metas o para los indicadores. Las deficiencias metodológicas observadas en el MLP han dificultado el seguimiento y evaluación del Programa.

III.1.4. El MLP fue ajustado en abril de 2002 reduciendo o eliminando metas que el FDLG (Comité y Unidad Técnica) consideran no realizables e incrementando en áreas en las que se preveía mayores oportunidades. Al reajustar el MLP se redujo considerablemente (de 36 a 12% del total del Programa) el porcentaje de recursos para el componente de infraestructura (Objetivos Generales A y D) y se incrementó los destinados a vivienda (de 42 a 56%) y los destinados a Micro Empresas y Bancos Comunes (de 2 a 32%).

III.1.5. A finales de agosto de 2002 el Programa había logrado la **colocación** de 3 créditos para infraestructura municipal, 1,332 créditos para mejoramiento de vivienda y 7,199 créditos para micro

empresas, incluyendo préstamos a Bancos Comunes. **Con esto ha cubierto las metas en número de créditos (ajustadas en abril de 2002), para los objetivos A (infraestructura Municipal) y C (Micro empresas y Bancos Comunes).**

III.1.6. El avance en cuanto créditos para vivienda (Objetivo B) muestra un cumplimiento de 61 % respecto a la meta correspondiente. Por tratarse de un nuevo producto para la mayoría de las ejecutoras, este se considera un nivel positivo de cumplimiento. Sin embargo se han identificado dificultades y retrasos en la colocación de este tipo de créditos, debido principalmente a incompatibilidades de los productos ofrecidos con las expectativas y posibilidades de la población meta, así como a debilidades en algunas de las ejecutoras en promoción de este producto. La Unidad Técnica ha identificado las dificultades y debilidades mencionadas y ha definido acciones para superarlas, las cuales se encuentran en ejecución.

III.1.7. Los resultados en colocación de créditos implican **la introducción y financiamiento de nuevos productos de micro-créditos para vivienda y para Bancos Comunes** en entidades ejecutoras que previamente no los operaban, lo cual **en opinión de la misión constituye el principal logro del Programa hasta la fecha.**

III.1.8. En el componente de **mejoramiento de vivienda**, lo anterior tiene especial relevancia, porque en el país prácticamente no hay otros proveedores de capital para vivienda en condiciones adecuadas a la población meta del Programa y al mismo tiempo hay gran interés de las IMF's en desarrollar este tipo de producto. Aunque se puede mejorar el trabajo realizado por el FDLG en este campo, se ha logrado un avance notable.

III.1.9. La introducción de la metodología de **Bancos Comunes** se destaca especialmente tomando en cuenta que este producto se enfoca en grupos de mujeres más pobres, que hay pocos proveedores de capital a las IMF's para este fin y que existe interés en las IMF's de desarrollar el producto. En vista de la considerable cantidad de proveedores de capital para créditos individuales a Micro Empresas que existen en el país, se considera que el valor agregado del Programa ha sido menor con este tipo de créditos. En un ambiente en el cual existe una oferta amplia de fondos y capacidad de ejecución, para atender a población de mayores recursos dentro de los estratos en situación de pobreza, **la contribución de Asdi solo tendría sentido si consigue implantar y ampliar la oferta de mecanismos de atención a los sectores desatendidos por su condición de mayor pobreza.**

III.1.10. Así mismo, cabe destacar que las metas en cuanto a montos de contratos del FDLG con Entidades Ejecutoras, que a agosto de 2002 totalizan Q. 30.9 millones, están cubiertas para los objetivos A y B y presentan un avance de 70% para el objetivo C. Los desembolsos correspondientes a estos contratos presentan un avance global de 55% respecto a la meta, sin embargo, se considera que es posible que se cumpla con el total al término del período de ejecución.

III.1.11. No obstante que se cubrió la meta ajustada de número de créditos para infraestructura municipal, por el tipo de proyectos financiados y vacíos en acciones de fortalecimiento municipal, se considera que no se cumplió el sentido original de los Objetivos A y D.

III.1.12. Los proyectos financiados consisten en obras y equipos para instalaciones de alcance municipal destinadas al procesamiento de desechos sólidos en dos municipios (Quetzaltenango y Almolonga) y en un puente vehicular en otro municipio (Cantel). El objetivo A se refiere a pequeñas obras de infraestructura para servicios básicos en comunidades (electricidad, agua potable). La Unidad Técnica prestó apoyo a las municipalidades para la preparación de los proyectos y continúa prestando apoyo para el desarrollo, operación y mantenimiento de los mismos. En estos proyectos no se aprovecharon potencialidades para mejorar la capacidad de gestión de las municipalidades ni la participación organizada de la población. Se considera que las acciones del Programa en ese sentido producirán efectos muy reducidos.

III.1.13. Lo anterior, de acuerdo a información de la Unidad Técnica, se debe principalmente a la falta de interés por parte de las organizaciones ejecutoras. En el momento de planificar el Programa al menos dos potenciales Entidades Ejecutoras mostraron interés en este tipo de proyectos. Una de ellas no fue seleccionada como Entidad Ejecutora y la otra (Génesis) se retiró de estas actividades debido a experiencias negativas. Por ello, las acciones de promoción y otorgamiento de créditos y la canalización de asistencia técnica fueron asumidas directamente por la Unidad Técnica del Fideicomiso.

III.1.14. En cuanto al componente de desarrollo institucional y organizacional, las acciones se orientaron al desarrollo de las Entidades Ejecutoras y prácticamente no hubo avances en cuanto a resultados y metas de desarrollo institucional municipal y de promoción de la participación organizada de la población, incluidas en los objetivos generales D, E y F. El Programa se concentró principalmente en acciones dirigidas a apoyar la introducción de nuevos productos de vivienda y Bancos Comunes, a la obtención de los logros cuantitativos arriba mencionados y el acceso a créditos por los diferentes grupos meta (mujeres, indígenas y población en pobreza).

III.1.15. Se han identificado avances relacionados al fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones ejecutoras, en especial en la introducción de nuevos productos y el manejo de los créditos relacionados a los objetivos Generales B (créditos para mejoramiento de vivienda) y C (créditos para micro-empresas). Así mismo, la misión identificó aspectos en los que se puede mejorar substancialmente los enfoques aplicados hasta la fecha. Dichos aspectos se especifican en los análisis de cada una de las áreas en el capítulo 3.

III.2. Sobre la estrategia para una posible nueva fase

III.2.1. De las conclusiones y recomendaciones expuestas arriba sobre cada uno de los objetivos del Programa se infieren recomendaciones generales para la planificación de su estrategia de desarrollo en una posible segunda fase, las cuales se exponen a continuación.

III.2.2. La primera decisión que se debe abordar y tomar para la definición de una posible segunda fase del Programa es la concerniente a la reformulación de su *Objetivo Central* (misión) y sus *Objetivos Generales* (objetivos estratégicos). En esta decisión se debe definir el carácter del Programa en cuanto a si se trata de orientarlo al fortalecimiento del **desarrollo local** o al fortalecimiento del **sistema de micro financiamiento**. Cada uno de los posibles enfoques mencionados implica estrategias y mecanismos de implementación y ejecución substancialmente diferentes.

III.2.3. El enfoque de **desarrollo local** se dirige al fortalecimiento de capacidades y su coordinación dentro de *territorios seleccionados y delimitados*. Los criterios de selección de estos territorios y las estrategias de Programa pertenecen al ámbito de la gobernabilidad, de las sinergias entre diferentes localidades en micro-regiones y/o regiones y de las potencialidades y recursos existentes. Corresponde básicamente a áreas incluidas en los objetivos generales A, D, E y F definidos originalmente para el Programa (faltándole en este caso el enfoque de coordinación territorial) y abandonados en la práctica debido a las condiciones del contexto y a las debilidades de las instancias de ejecución (Comité del Fideicomiso, Unidad Técnica y Entidades Ejecutoras).

III.2.4. Para el enfoque de fortalecimiento del **sistema de micro financiamiento**, en la situación actual de Programa, el énfasis se debe poner en el desarrollo de las Entidades Ejecutoras (IMFs) y la coordinación territorial se supedita a este desarrollo, abriendo las posibilidades de actuar en áreas que convengan a la operatividad y rentabilidad de las Entidades Ejecutoras y de los productos que el Programa quiere promover. Corresponde básicamente a los objetivos B y C donde el Programa ha obtenido sus principales logros y las Entidades Ejecutoras muestran fortalezas.

III.2.5. En la situación actual del Programa, tanto las estrategias como la territorialidad, el tipo de

acciones y los actores e interlocutores principales son completamente diferentes en ambos tipos de enfoque y requieren de un tratamiento diferenciado. Con base en la evolución del Programa, y con el fin de aprovechar las fortalezas desarrolladas hasta la fecha, se recomienda simplificar el alcance y contenido del Programa enfocándolo en las áreas en que se identifica claramente la posibilidad y capacidad de aportar nuevos enfoques, ventajas comparativas y valor agregado, es decir en el enfoque de fortalecimiento del sistema de micro finanzas.

Recomendaciones para la planificación del enfoque de fortalecimiento del sistema de micro financiamiento

III.2.6. Aún conservando el sentido del **objetivo de desarrollo** del Programa, *Contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de familias de escasos recursos económicos*, se sugiere incorporar un **Objetivo Central** que defina la misión del Programa, orientado a lograr un *nuevo modelo de micro financiamiento que opera con fondos e instrumentos adecuados para facilitar el acceso de la población en mayor pobreza de áreas urbanas para mejorar su hábitat y sus actividades productivas*.

III.2.7. En este sentido se recomienda enfocar los **Resultados** (u objetivos generales) en el desarrollo de productos para definir el nivel de objetivos generales que el Programa se proponga alcanzar a mediano plazo (5 años), para dos áreas:

Entidades ejecutoras seleccionadas han desarrollado y están operando nuevos productos que facilitan el acceso de la población en pobreza a financiamiento y asistencia técnica para mejorar su situación habitacional.

Entidades ejecutoras seleccionadas han desarrollado y están operando nuevos productos que facilitan el acceso de la población en estratos de mayor pobreza a financiamiento y asistencia técnica para emprender y/o mejorar micro empresas productivas.

III.2.8. Se recomienda prestar asistencia técnica a las Entidades Ejecutoras para que lleven a cabo el desarrollo de nuevos productos y la incorporación de los mismos en su estrategia y operación institucional. Con este propósito, la Unidad Técnica debería desarrollar un concepto integral y planificar e implementar una estrategia.

III.2.9. Se recomienda considerar una primera fase para el desarrollo de estrategias, productos y servicios a ofrecer y la validación de los mismos, luego una segunda fase de implementación con un número reducido de proyectos o acciones y un monitoreo estrecho que permita evaluar y ajustar las estrategias y productos; y luego pasar a una tercera fase de expansión.

III.2.10. Para la implementación de esa estrategia, se prevé que el apoyo del Programa puede cubrir (por medio de recursos no reembolsables) los costos de asesoría y apoyo técnico, consultoría, realización de estudios (demanda, mercado, diseño de estructuras de organización y funcionamiento, manuales, materiales de capacitación, etc.), además de los costos no recurrentes en las fases mencionadas.

III.2.11. Una estrategia como la descrita, probablemente implicará que en una etapa inicial no se aborde la expansión a nuevas Entidades Ejecutoras sino más bien se concentre en las mejores con que ya cuenta. Posteriormente, en las etapas de expansión se puede promover la participación de nuevas Entidades Ejecutoras. Así mismo, para adaptarse a las estrategias de las Entidades Ejecutoras parece conveniente eliminar los límites de las zonas geográficas a atender (aún conservando el enfoque urbano, con las recomendaciones que se hacen más adelante).

Reflexiones sobre opciones para continuar el enfoque de desarrollo local

III.2.12. Con la recomendación de simplificar y definir la especialidad del Programa se incrementarán las posibilidades de éxito y sobre todo el nivel de calidad de los resultados del Programa. No obstante lo

anterior, se reconoce la importancia de una posible contribución al desarrollo de un enfoque de desarrollo local, para lo cual el Programa cuenta con una base. Por ello se exploran posibles opciones para desarrollar este tipo de enfoque a manera de aportes para las decisiones de planificación que se tomarán posteriormente.

III.2.13. Actualmente en Guatemala existe la necesidad y las condiciones para un programa de desarrollo local. Para analizar la posibilidad de continuar con dicho enfoque se pueden visualizar dos opciones: (i) plantear un programa con varios componentes uno de los cuales consistiría en fortalecer la actuación de entidades de micro financiamiento en los territorios seleccionados por el Programa, y (ii) plantear dos proyectos separados (ya sea bajo el paraguas del mismo Programa o completamente independientes), uno de los cuales se dedica al desarrollo local y otro al fortalecimiento del sistema de micro financiamiento, estableciendo coordinaciones en áreas que contribuyan a ambos proyectos.

III.2.14. Por las diferencias substanciales en la estrategia y en la operación entre los dos tipos de enfoque arriba mencionados, y por la evolución del Programa existente, en el caso de que Asdi decida que es necesario y conveniente continuar con ambos enfoques sería recomendable plantear para ello dos proyectos separados, estableciendo áreas de coordinación en lo pertinente. (Alternativa (ii)). La diferenciación entre ambos proyectos debería establecerse tanto en los procesos de planificación monitoreo y evaluación como en la organización y funcionamiento de la ejecución.

III.2.15. Si este fuera el caso, para definir una segunda fase se recomienda completar un proceso de planificación participativa diferenciado para cada uno de los proyectos, incluyendo en cada uno de ellos a los principales actores y basado en un estudio más completo del contexto para la reformulación de un MLP con una metodología adecuada, y establecer con base en el mismo el sistema de monitoreo y evaluación para cada uno de los proyectos y su integración a nivel de Programa.

III.2.16. En vista de las limitaciones en el avance del Programa en el enfoque de desarrollo local, todavía no se considera adecuado hacer recomendaciones más específicas sobre áreas de objetivos y resultados. La recomendación en caso de que se decida incluirlo, es en el sentido de dedicar un periodo substancial en la segunda fase a identificar, evaluar y asegurar la participación de entidades ejecutoras y a definir conjuntamente con entidades que sean pre-seleccionadas, la estrategia para este posible enfoque. En el Anexo 8 se incluyen recomendaciones adicionales al respecto.

III.3. Atención a los pobres y parámetros de focalización

III.3.1. Todas las entidades ejecutoras del Programa están orientadas a atender a poblaciones en pobreza aunque no necesariamente a los más pobres. Las IMF que implementan metodologías de Bancos Comunes, están llegando mejor a este sector de la población. Las cooperativas tienden a llegar a sectores con mayores ingresos que la población meta del FDLG.

III.3.2. Los parámetros definidos por el Programa para definir la población meta y para asegurar la focalización consisten en establecer (i) monto máximo de crédito, (ii) límite de ingreso familiar mensual y Habitantes de áreas urbanas y peri-urbanas dentro del área geográfica de los 5 departamentos atendidos.

III.3.3. En opinión de la misión, es conveniente continuar la aplicación de límites máximos en **montos de créditos**, los cuales deben establecerse conjuntamente con cada ejecutora, dentro de los límites máximos fijados por el Programa.

III.3.4. El indicador de **ingreso familiar**, tal como se ha definido y se está manejando presenta una serie de dificultades e inconsistencias. Por ello, en línea con el enfoque de estrategia propuesto arriba, se recomienda enfocar integralmente la estrategia institucional de las Entidades Ejecutoras para atender a la población en pobreza. Para ello, Programa desarrollaría alternativas de metodología para asegurar la

focalización, conjuntamente con las entidades ejecutoras basado en la herramienta “Poverty Assessment Tool” desarrollada por el CGAP.

III.3.5. Para dichas alternativas se debe diseñar los planes operativos para obtener la información correspondiente y estimar los costos para ello. En base a los resultados de estas actividades, el FDLG decidiría la alternativa a aplicar y la forma de absorber los costos. Partiendo de los resultados que se obtengan del proceso descrito, se recomienda evaluar la posibilidad de establecer un sistema de Auditorías de Focalización (“Poverty Audits” de CGAP). Para poner en práctica estas recomendaciones la Unidad Técnica debería contar con asesoría externa de consultores especializados durante todo el proceso.

III.3.6. La Unidad Técnica (con apoyo de la consultoría del Programa) ha elaborado una definición para diferenciar entre **población urbana y rural**. Además han elaborado un material para exponer esta definición, la cual se está aplicando por las ejecutoras. El enfoque más práctico en opinión de la misión, es definir zonas de atención con límites físicos conjuntamente con cada ejecutora y no darles el trabajo de interpretar si se trata de población rural o urbana, tomando en cuenta que si se trata de la introducción de un producto nuevo, normalmente es más fácil para institución hacerlo en un área donde ya esta trabajando y tiene una posición en el mercado fuerte.

III.4. Esquema institucional de los mecanismos de intermediación y su sostenibilidad

III.4.1. Para la operación del Programa se constituyó el Fideicomiso, (FDLG) su órgano de dirección (el Comité del Fideicomiso) y la Unidad Técnica que apoya y asesora la toma de decisiones y el seguimiento y control de su ejecución, y coordina la prestación de asistencia técnica a Entidades Ejecutoras. Se estableció su administración por medio del banco Fiduciario (BANCAFE).

III.4.2. En opinión de la misión el establecimiento y puesta en marcha de este mecanismo constituye también un logro importante dentro de la ejecución del Programa. Cabe mencionar que inicialmente se previó que el Fideicomiso será un mecanismo temporal y que los fondos pasarían en donación a las Entidades Ejecutoras que mostraran ejecutoria satisfactoria al finalizar el Programa. Actualmente se plantea la pregunta sobre la conveniencia de convertir el Fideicomiso en una entidad permanente y las condiciones para que se convierta en una institución auto-sostenible y competitiva.

III.4.3. Con base en los análisis realizados como parte de la presente evaluación, se encontró que en términos nominales, y excluyendo la asistencia técnica y cooperación no reembolsable para Agosto del 2002, el FDLG llegó a una autosuficiencia operativa del 96%, lo cual se considera positivo. Sin embargo, al imputar los ajustes a los gastos por inflación, gastos financieros imputados y subsidios en especie, la autosuficiencia tanto operativa como financiera cae dramáticamente.

III.4.4. El valor del patrimonio del FDLG se ha reducido desde el 2000 hasta agosto de 2002 en términos nominales a un 96% y en términos reales a un 78% (tomando en cuenta la inflación). Se estima que para cubrir sus gastos totales (en términos nominales) sin incluir los de asistencia técnica y cooperación no reembolsable, el FDLG necesitaría obtener un rendimiento sobre su cartera activa de 19.6%. Para cubrir sus gastos totales en términos reales, se estima que se necesitaría un rendimiento de 62% (proyección a dic/2002, ver secc. Nos. 3.5.11 a 13). Dentro de esta tasa los gastos por asistencia técnica no reembolsable ocupan una proporción relativamente pequeña.

III.4.5. De lo anterior se deduce que para alcanzar la sostenibilidad financiera, sería necesario un reajuste radical del esquema de gastos y además incrementar sus ingresos, lo cual implicaría un aumento de sus tasas de interés a las Entidades Ejecutoras.

III.4.6. Aparte de consideraciones sobre la efectividad o eficiencia de estas instancias, surgen las preguntas sobre la conveniencia de establecer los mecanismos actuales como instituciones de plazo

indefinido (permanentes) o si es mejor considerarlas como instancias temporales con existencia limitada al desarrollo de ciertas funciones en el Programa, que deben desaparecer cuando se alcancen objetivos previamente definidos o cuando termine el apoyo de Asdi.

III.4.7. Partiendo del análisis realizado se puede concluir que en el país pueden ser de mucha utilidad los servicios de intermediación de fondos adecuados para atender a sectores de mayor pobreza con financiamiento en los sectores de vivienda, actividades productivas e infraestructura. El vacío y las necesidades de fondos adecuados son de grandes dimensiones en los tres campos mencionados, pero se necesitan fondos en condiciones concesionales y/o subsidios directos o combinaciones de ambos. Además, con base en limitados conocimientos de condiciones legales, reglamentarias y de marco institucional no se prevén obstáculos importantes, pero es obviamente necesario estudiar a fondo estas condiciones.

III.4.8. Hay algunas pistas que permiten suponer, que en las condiciones actuales del país es bastante posible que las entidades financieras externas como el BID o el BCIE estarían interesadas en promover un mecanismo de esta naturaleza, que ofrezca ventajas sobre la utilización de instituciones gubernamentales. Algunas de estas ventajas podrían ser:

- Neutralidad a influencias de política partidista
- Profesionalismo y confiabilidad en aplicación, seguimiento (monitoreo) y control de condiciones especiales para los financiamientos
- Posibilidad de participación de los financiadores en los mecanismos de dirección y/o de vigilancia y control
- Posibilidad de unificar y/o coordinar criterios y condicionamientos para los financiamientos
- Accesibilidad por los diferentes tipos de organizaciones o instituciones financieras de primer piso, (bancos, IMFs, ONGs, etc)
- Economías de escala, al manejar mayores volúmenes de fondos, en comparación a operar cada institución cooperante con un mecanismo propio
- Podría constituir un ejemplo de cooperación sector público – privado

III.4.9. Adicionalmente, si un mecanismo de esta naturaleza logra obtener la confianza de uno o varios financiadores internacionales, se abre la posibilidad de promover cooperaciones o inversiones de otros financiadores externos. En ese contexto, la experiencia en este tipo de actividad podría aprovecharse para desarrollar diferentes esquemas u opciones de inversión y cooperación, como productos y servicios del nuevo mecanismo.

III.4.10. Un mecanismo de esta naturaleza no debería competir con instancias regionales (Centroamericanas) de intermediación de financiamientos sino más bien complementarlas cumpliendo funciones dentro del ámbito del país.

III.4.11. Para realmente ofrecer ese tipo de ventajas, el mecanismo (figura legal, organización, funcionamiento, composición de organismos de dirección y vigilancia, capacidad técnica) debe ser diseñado e implementado y desarrollado especialmente para ello, en coordinación con las posibles fuentes de financiamiento. Para lo anterior es necesario que un organismo con prestigio y confiabilidad asuma la iniciativa e impulse el proyecto.

III.4.12. La diferencia en las especialidades entre el manejo de un mecanismo de intermediación de fondos y el de canalización de asistencia técnica sugiere que se debería pensar en mecanismos separados para cada una de estas funciones. Así mismo, el tipo de responsabilidad y de imagen institucional sugiere diferentes tipos de figura legal.

III.4.13. Por otra parte, no es tan claro que en el país no haya organizaciones capaces de asumir funciones de canalización de asistencia técnica. Este es un aspecto que se necesita estudiar más en el contexto, para las diferentes especialidades que se plantean.

III.4.14. Aunque se planteen dos estructuras separadas para intermediación de fondos y para asistencia técnica, se debe considerar el apoyo y coordinación entre estas dos áreas. Una aportando financiamiento para actividades no auto sostenibles y otra aportando el manejo del conocimiento, información y tecnología necesarios para el establecimiento e implementación de políticas, criterio y condiciones.

III.4.15. Las preguntas y los criterios arriba expuestos deben incorporarse al proceso de planificación de una posible segunda fase para tomar las decisiones sobre el carácter permanente o temporal de los mecanismos de ejecución. El tipo de objetivos que se decidan para el Programa obviamente determinarán las respuestas a las preguntas planteadas.

III.4.16. Si se decide enfocar una posible segunda fase en el desarrollo institucional de las IMFs y la introducción de nuevos productos, con un menor aporte de financiamiento, el mecanismo de intermediación financiera debería considerarse como una estructura temporal, que desaparecerá gradualmente al alcanzar los objetivos de desarrollo institucional mencionados.

III.4.17. Si se decide entrar a Programas con inversión más intensiva paralela al desarrollo institucional, en una perspectiva de mediano o largo plazo se pueden explorar las dos alternativas, de mecanismo permanente o de mecanismo temporal. La decisión estaría principalmente basada en una evaluación de la factibilidad o viabilidad de lograr el desarrollo de un mecanismo de intermediación como el descrito arriba. En este caso es necesario también diseñar la operación para obtener el grado de sostenibilidad operativa y/o financiera en el mediano y largo plazo y prever los subsidios necesarios para el desarrollo del mecanismo.

III.5. Funcionamiento del Fiduciario en el corto plazo

III.5.1. El banco Fiduciario hasta la fecha ha cumplido sus funciones dentro del reglamento establecido, aunque se considera que podría prestar un mejor servicio. Una de las funciones es la de reportar a la Unidad Técnica el progreso del manejo de la cartera del Fideicomiso, lo cual realiza presentando informes sobre movimientos de cartera sin proporcionar análisis o recomendaciones de ninguna clase. El formato utilizado para los reportes no facilita su interpretación para la toma de decisiones por el Comité. El banco Fiduciario tampoco asesora al Comité en metodologías de manejo de créditos a ejecutoras.

III.5.2. Además de una mejora en los aspectos mencionados en relación a los servicios que presta el Fiduciario, se considera factible y recomendable explorar la posibilidad de obtener una reducción de la tasa que aplica por esos servicios. (3% sobre el monto de capital e intereses de las operaciones que realiza el Fideicomiso).

III.6. La Unidad Técnica en el corto plazo

III.6.1. En cualquier caso, en el corto plazo, antes de tomar decisiones sobre posibles cambios de enfoque, es necesario continuar la realización las funciones que actualmente están a cargo de la Unidad Técnica. Si la intención a largo plazo es conservar un mecanismo permanente, la Unidad Técnica debe desarrollarse a corto plazo como embrión para esa perspectiva. Si se desea conservar la flexibilidad para disolver el mecanismo a mediano plazo, la Unidad Técnica debería también disolverse fácilmente.

III.6.2. La estrategia más conveniente de desarrollo de la Unidad Técnica sería constituir un núcleo con la capacidad mínima y suficiente para desempeñar eficientemente las funciones de apoyo al funcionamiento del mecanismo de manejo de fondos y recursos de asistencia técnica. En esta función, para llevar a cabo la estrategia recomendada es de suma importancia contar con personal con la

capacidad y experiencia para asegurar la calidad de los procesos de desarrollo de productos y su incorporación a las estrategias y operaciones de las Entidades Ejecutoras, además de las especialidades en cada una de las áreas que requieren los objetivos y tipos de actividades planteados arriba. Se recomienda trabajar por medio de contratación de capacidad especializada externa (consultoras u ONGs), en la ejecución de la función de prestación de asistencia técnica directamente a las entidades ejecutoras.

III.7. Sobre las Entidades Ejecutoras

III.7.1. El Programa está trabajando con algunas de entidades reconocidas entre las mejores instituciones de micro finanzas (Génesis, ACT) del país que se dedican parcialmente a trabajar con las poblaciones en pobreza. Al mismo tiempo, está asumiendo ciertos riesgos al trabajar con instituciones financieramente más débiles, (como MUDE y HODE), cuya ejecutoria conviene monitorear y evaluar para decidir cómo continuar la relación y el apoyo basado en probabilidades de éxito con el nuevo enfoque recomendado. A este respecto se debe tomar en cuenta la fortaleza de HODE como entidad especializada en vivienda social, que ha producido los resultados de mejor calidad en las mejoras habitacionales y trabaja con los sectores de mayor pobreza.

III.7.2. Para la misión no está clara la conveniencia de trabajar con cooperativas de FENACOAC. En caso de que se compruebe su voluntad de adoptar el nuevo enfoque, también es necesario evaluar la conveniencia de trabajar a través de FENACOAC para llegar a las cooperativas – se recomienda considerar una negociación para colocar directamente financiamientos a las cooperativas.

III.8. Política financiera del Programa

III.8.1. Actualmente todas las Entidades Ejecutoras están recibiendo por igual ventajas financieras en los créditos del Programa, (tasa de 8%, períodos de gracia) sin relación a su grado de eficiencia o de cumplimiento de los criterios del Programa. En general se asume que las ventajas financieras mencionadas se transfieren a los clientes. En este caso, los créditos para BC tienden a asegurar una focalización en grupos de mujeres con mayor pobreza, sin embargo, para los créditos de vivienda sucede lo contrario, la tendencia parece ser la de beneficiar a los estratos menos pobres.

III.8.2. Se hace notar que sería conveniente utilizar las ventajas financieras de manera más explícita y transparente, como incentivos o premios para el logro de los objetivos del Programa y la aplicación de criterios de eficiencia de las Entidades Ejecutoras y de focalización. En ese sentido se sugiere estudiar instrumentos alternativos, tales como:

- Premiar el desarrollo de productos adecuados y “mejores prácticas” para atender a sectores más pobres entre los pobres.
- Premiar el logro de indicadores de eficiencia operativa y financiera previamente acordados con las Entidades Ejecutoras.
- Cubrir los costos de la asistencia técnica, investigación y desarrollo y otros costos no recurrentes mientras dure la etapa de desarrollo e introducción de nuevos productos.

En línea con el nuevo enfoque propuesto para el Programa, se recomienda revisar el documento de Política de Créditos del FDLG en varios aspectos que se especifican en el Anexo No. Además de lo anterior, cabe enfatizar en la recomendación de modificar el instrumento de financiamiento del FDLG a las Entidades Ejecutoras, para que funcione como una línea de crédito y no como un contrato con monto, plazo y amortizaciones fijas utilizado actualmente.

1 Contexto del programa

1.1. El objetivo principal del Programa de Desarrollo Local para Guatemala es el de mejorar las condiciones de vida de familias de escasos recursos económicos en áreas urbanas y peri-urbanas en cinco departamentos de Guatemala.

1.2. El programa tiene cuatro componentes, tres de los cuales consisten en financiamiento para créditos con los destinos siguientes:

- crédito para infraestructura, servicios y obras comunales;
- créditos para mejoramiento de vivienda;
- créditos para mejora de la productividad de microempresas (y bancos comunales).

El cuarto componente consiste en:

- asistencia técnica, capacitación y desarrollo institucional para entidades y organizaciones involucradas en el Programa, tales como Instituciones de Micro Finanzas – IMF –, ONGs, Municipalidades y organizaciones de clientes o beneficiarios.

1.3. Estos componentes corresponden a 6 objetivos generales que se detallan más adelante, junto con las acciones y resultados planificados y realizados.

1.4. Los recursos de cooperación contribuidos por Asdi para el Programa son canalizados por medio de un fondo en Fideicomiso. La operación de este Fideicomiso está regida por un Reglamento acordado con Asdi.

1.5. Las decisiones para la asignación y manejo de los recursos son responsabilidad de un *Comité del Fideicomiso* integrado por representantes del gobierno de Guatemala, de Asdi y de la sociedad civil en Guatemala. La contraparte nacional para el Programa es la Secretaría General de Planificación (SEGEPLAN)

1.6. Los fondos son administrados a través de un Administrador Financiero o *Fiduciario*, actualmente el Banco del Café – BANCAFE –, que es un banco comercial. El Fiduciario canaliza los recursos del Fideicomiso en forma de créditos a IMF, ONGs y municipalidades, las cuales implementan programas de crédito para vivienda, microempresas, o proyectos de infraestructura y obras comunales.

1.7. El Comité del Fideicomiso cuenta con una *Unidad Técnica*, que coordina las acciones de apoyo a las ejecutoras, da seguimiento al programa, y prepara la base de las decisiones del Comité. El Comité del Fideicomiso y la Unidad Técnica cuentan con el apoyo de una consultoría permanente (Boman & Peck) para la implementación y seguimiento del Programa durante la presente fase.

1.8. El acuerdo entre Suecia y Guatemala para el Programa de FDLG fue firmado en Junio 1999 con base en el Documento titulado “Programa de Desarrollo Local para Guatemala” de fecha de 20 enero 1,999, con vigencia hasta el 30 de junio de 2002. La implementación de actividades inició en la mitad de 2000, después de un período de preparación que incluyó el establecimiento del Fideicomiso, de la unidad técnica y la definición de sus políticas y manuales. La vigencia del Programa se amplió en abril de 2002 hasta el 31 de diciembre de 2003.

1.9. Por solicitud expresa de Guatemala, el Programa se ha implementado en cinco departamentos, (Quetzaltenango, Sololá, Chimaltenango, Escuintla y Jalapa). Esta decisión se orienta a atender áreas fuera de la llamada “Zonapaz”, en la cual se concentraron las cooperaciones internacionales después de los acuerdos de paz.

1.10. Actualmente el FDLG está canalizando fondos en los cinco departamentos mencionados a través de préstamos a entidades ejecutoras, que administran créditos para mejoramiento de vivienda y para microempresas (cuatro ONGs y una federación de cooperativas). Las organizaciones ejecutoras son:

- ACT, Asociación de Cooperación Técnica
- GENESIS Empresarial
- MUDE, Asociación de Mujeres en Desarrollo
- HODE, Hogar y Desarrollo
- FENACOAC, Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito

1.11. Adicionalmente, el FDLG ha otorgado créditos para proyectos de infraestructura a las municipalidades de Almolonga, Cantel y Quetzaltenango.

1.12. El Programa se aprobó y comenzó en el contexto del inicio de la implementación de los acuerdos de paz, con una nueva perspectiva de optimismo respecto a las posibilidades contribuir al alivio de la pobreza por medio de acción ciudadana, iniciativa privada y participación de la comunidad, así como la aplicación de políticas focalizadas y de la descentralización.

1.13. De las percepciones expresadas por funcionarios de la Unidad Técnica así como de algunas de las entidades ejecutoras, se deduce que la ejecución del Programa ha experimentado dificultades por condiciones externas, principalmente por el deterioro de la situación económica, el grado de politización de la gestión municipal y las tensiones sociales que determinan un alto riesgo de conflictos en acciones con participación comunitaria.

1.14. Adicionalmente, la situación actual permite prever situaciones y tendencias, que sin duda afectarán al Programa en el futuro inmediato y el mediano plazo. Dichas condiciones o situaciones y tendencias del entorno se incluyen más adelante en el análisis del entorno para cada una de las áreas del Programa.

2 Metodología de la evaluación

2.1. Razones para efectuar la evaluación

SEGEPLAN ha solicitado la continuación del Programa. Asdi está en principio a favor de una segunda fase y las partes acordaron llevar a cabo una evaluación a profundidad, analizar los resultados y productos obtenidos de la primera fase y capitalizar las experiencias previo al inicio de la planificación de la segunda fase.

2.2. Alcance y enfoques de la evaluación

2.2.1. El **propósito** de la evaluación es proveer orientación para la decisión sobre una posible nueva fase del Programa. Se debe evaluar la implementación del Programa, identificar sus fortalezas y debilidades y hacer recomendaciones para el futuro.

2.2.2. El **alcance y los enfoques** de la evaluación se detallan en los términos de referencia incluidos en el Anexo No. 1. De acuerdo a dichos términos, la evaluación se enfocará particularmente en los siguientes asuntos

- Avance y resultados, cumplimiento de metas y objetivos, en relación al contexto y tiempo de ejecución del Programa;
- Créditos de mejoramiento habitacional, revisión de la efectividad y eficiencia en el uso de recursos, de la calidad de los servicios prestados y la calidad técnica de los resultados obtenidos;
- Población atendida, niveles de ingreso, fuentes de ingreso y eficiencia en la obtención de objetivos sociales;
- Diferenciación urbano – rural, metodología para focalización en clientes de ámbito urbano;
- Sostenibilidad, estructura institucional y competitividad del esquema de intermediación, análisis de elementos clave para la factibilidad de la sostenibilidad financiera e institucional y en el mediano plazo; (costos recurrentes e ingresos aplicables, posibilidades de re-financiamiento, sostenibilidad de las entidades participantes)
- Rol de la Unidad Técnica;
- Desarrollo Municipal, estrategia de préstamos para proyectos municipales utilizada por el Programa y su posible aplicación en el futuro;
- Desarrollo institucional de las entidades participantes en el Programa.

2.3. Forma de ejecución y metodología utilizada en la evaluación

2.3.1. La evaluación fue realizada por un equipo de profesionales independientes al Programa, conformado por: Karin Dahlström, Asesora Técnica en Mico finanzas, Asdi; Ingrid Faulhaber, Consultora para el área de micro finanzas; Nils Öström, Consultor para el área de desarrollo institucional; y Roberto Samayoa, Consultor a cargo de la coordinación de la misión y la elaboración del informe.

2.3.2. El equipo de evaluación realizó una visita al Programa, del 23-Sep al 9-Oct-2002 y luego participó en la elaboración del informe. En el Anexo No. 2 se presenta un cronograma con las principales actividades realizadas por el equipo de evaluación. Tanto la metodología de ejecución como las principales conclusiones y recomendaciones se definieron en conjunto por el equipo con base en los términos de referencia ya mencionados.

En la evaluación se utilizó las siguientes metodologías:

2.3.3. Análisis de la documentación existente y verificación de la información con personal de la Unidad Técnica. Ver listado de documentos en Anexo No. 3 y reuniones del equipo de evaluación con cada uno de los principales actores e instituciones involucradas en el entorno del programa, incluyendo directores o gerentes de cada una de las Entidades Ejecutoras, Comité del Fideicomiso, BANCAFE (fiduciario), Unidad Técnica, así como representantes de otras entidades relevantes para la ejecución del Programa. (Un listado de las entidades y personas entrevistadas se presenta en el Anexo No. 4).

2.3.4. Verificación en las zonas atendidas, de las acciones y resultados del Programa. Esta verificación se enfocó especialmente en obtención y análisis de información sobre los asuntos particulares definidos en los términos de referencia, (mencionados arriba), por medio de entrevistas, examen de documentos e inspección visual de resultados de créditos y acciones del Programa, en una muestra estratificada en dos niveles: (i) oficinas locales de las entidades ejecutoras y (ii) clientes o beneficiarios(as) finales del Programa.

2.3.5. La muestra cubrió todos los departamentos en que actúa el Programa; todas las municipalidades que reciben financiamiento para infraestructura; oficinas locales de todas las ejecutoras; clientes y obras (o inversiones) realizadas con préstamos de cada uno de los tipos otorgados por el Programa por dichas oficinas locales. En el Anexo No. 5 se presenta el diseño de la muestra seleccionada.

2.3.6. Al final de la visita al Programa se presentaron y discutieron las principales conclusiones de la Misión con la Unidad Técnica y con personal de Asdi relacionado con el Programa en Guatemala. Posteriormente, se presentó y discutió un primer borrador de este informe con personal de Asdi relacionado con el Programa en Estocolmo. Con base en los resultados de esta reunión se preparó un segundo borrador (versión del 27-Nov-2002). Sobre este segundo borrador, la Unidad Técnica (6 de enero de 2003) y los Consultores del Programa (C. Boman y E. de León – enero 2003) presentaron comentarios, contenidos en documentos de las fechas mencionadas. El contenido de estos comentarios se tomó en cuenta para introducir modificaciones, que se incorporan en el presente documento. No obstante lo anterior, en algunos puntos los documentos de comentarios presentan opiniones diferentes a las expresadas en este informe, por lo que se invita a los lectores interesados a revisar dichos documentos.

2.3.7. Durante todo el proceso de evaluación y preparación del informe, se contó con un excelente nivel de colaboración y apertura por parte del personal de la Unidad Técnica, de las Entidades Ejecutoras del Programa y de la Consultora (Boman & Peck), así como con el apoyo decidido del Comité del Fideicomiso, y del personal del Asdi relacionado con el Programa, por lo que se deja constancia del agradecimiento de la Misión.

2.4. Limitaciones del estudio

2.4.1. Tal como se especifica en los términos de referencia, la evaluación no intenta medir los impactos del Programa, ya que el período de ejecución es todavía muy corto. La evaluación proveerá una base de conocimiento para el planeamiento de una nueva fase, pero no debe entrar en el planeamiento mismo, ya que esta actividad se realizará por separado, una vez que se haya tomado la decisión de comenzar dicho planeamiento.

2.4.2. El estudio de factibilidad para una posible institución permanente para la intermediación de fondos a entidades ejecutoras (actualmente el Fideicomiso y la Unidad Técnica), no forma parte de la evaluación, pero los consultores aportarán elementos sobre la sostenibilidad financiera e institucional directamente relacionados con los aspectos generales y particulares especificados en los términos de referencia.

2.4.3. Adicionalmente, cabe mencionar que la evaluación no pretende realizar un análisis completo del contexto o del entorno y en este sentido se limita a identificar y analizar los factores de mayor relevancia para la ejecución del Programa. Por esta razón el análisis realizado en este campo no basta como base para la planificación de una posible nueva fase.

3 Análisis de la situación encontrada

3.1. Análisis de avance y resultados hacia el cumplimiento de los Objetivos Generales del Programa.

3.1.1. En el **Marco Lógico del Programa – MLP** –, para el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo, se establecen 6 Objetivos Generales, cada uno de ellos conformado por Objetivos Específicos. La redacción de los objetivos (generales y específicos) incluye tanto áreas sustantivas, como formas o estrategias de ejecución y implementación.

3.1.2. A partir de los objetivos específicos se define una gran cantidad de “metas / resultados esperados” e “indicadores medibles”, que incluyen desde aspectos operativos hasta algunos de importancia estratégica. En el MLP no se especifica niveles de importancia o prioridad para estas metas o para los indicadores.

3.1.3. El MLP fue ajustado en abril de 2,002 reduciendo o eliminando metas que el FDLG (Comité y Unidad Técnica) consideran no realizables e incrementando en áreas en las que se preveía mayores oportunidades. Aún después del mencionado reajuste del MLP, la misión considera que el excesivo nivel de detalle y la falta de priorización dificultan la identificación y el análisis de avances y resultados importantes. Así mismo, las deficiencias en este instrumento dificultan el monitoreo del Programa.

3.1.4. En vista de ello, la misión ha elaborado un resumen, seleccionando las metas e indicadores más relevantes para mostrar los avances y resultados obtenidos por el Programa, con base en informes anuales y otros documentos del Programa. Este resumen se presenta en los Cuadros Nos. 1, 2, y 3. Adicionalmente, en el Anexo No. 6 se presenta para cada uno de los objetivos generales del programa, un cuadro en el que se especifican los resultados obtenidos por el Programa hasta septiembre 2,002, en relación a los objetivos y metas planificadas. Con base en lo anterior, se destaca lo siguiente.

3.1.5. Como se muestra en el Cuadro No. 1 y el Gráfico No 1, al reajustar el MLP se redujo considerablemente (de 36 a 12% del total del Programa) el porcentaje de recursos para el componente de infraestructura y se incrementó los destinados a vivienda (de 42 a 56%) y los destinados a Micro Empresas y Bancos Comunales (de 2 a 32%).

3.1.6. Esta decisión, de acuerdo a información proporcionada por la Unidad Técnica, obedeció principalmente a la pérdida de interés de las entidades ejecutoras que se suponía que llevarían a cabo los proyectos de infraestructura comunitaria y municipal.

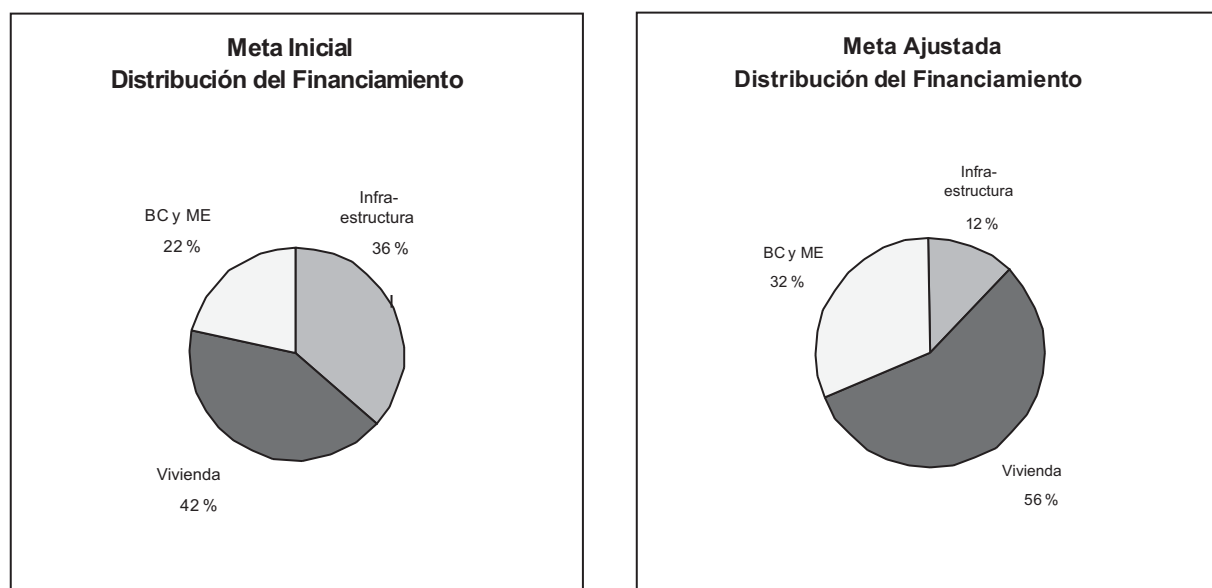
Cuadro No. 1. Cambio en la Estructura De Distribución de Recursos entre Componentes Del Programa en Reajuste del MLP de Abril/2002¹

Cantidades en miles de Q.

Componentes	Meta Inicial (Ene/99)		Meta Ajustada (Abr-02)	
	Cantidades	%	Cantidades	%
Infraestructura	12,813	36%	4,000	12%
Vivienda	14,815	42%	18,018	56%
BC y ME	7,608	22%	10,150	32%
Total	35,236	100%	32,168	100%

¹ Fuente: Documento “Propuesta de Reajustes a Metas del Marco Lógico del FDLG”, abril-2002

Gráfico No 1. Cambio en la Estructura De Distribución de Recursos entre Componentes Del Programa en Reajuste del MLP de Abril/2002



3.1.7. A finales de agosto de 2002 el Programa había cubierto las metas en número de créditos (ajustadas en abril de 2002), para los objetivos A (infraestructura Municipal) y C (Micro empresas y Bancos Comunes). El avance en cuanto créditos para vivienda (Objetivo B) muestra un cumplimiento de 61% respecto a la meta correspondiente, como se puede observar en el Cuadro y el Gráfico No 2.

3.1.8. Estos resultados en colocación de créditos implican **la introducción y financiamiento de nuevos productos de micro-créditos para vivienda y para Bancos Comunes** en entidades ejecutoras que previamente no los operaban, lo cual en opinión de la misión constituye el principal logro del Programa hasta la fecha.

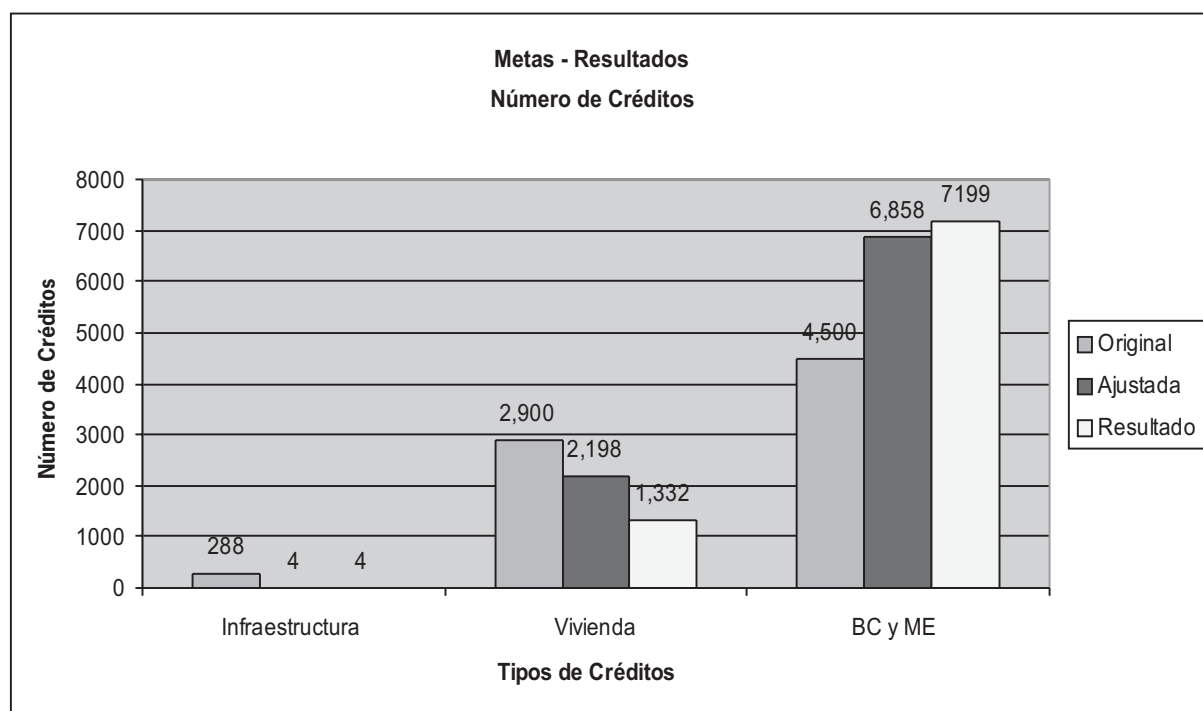
Cuadro No. 2. Resumen de logros: Número de Créditos otorgados con fondos del FDLG por Tipo²

Objetivos Grales	Componentes	Número de créditos			%
		Meta Original (Ene 99)	Meta Ajustada (Abr-02)	Resultado a Ago-02	
A y D	Créditos a Municipalidades para Obras de Infraestructura	288	4	4	100%
B	Créditos a clientes para Mejoramiento de Vivienda	2,900	2,198	1,332	61%
C	Créditos a clientes para Micro Empresas y Bancos Comunes ³	4,500	6,858	7,199	105%

² Fuentes: Documento "Propuesta de Reajustes a Metas del Marco Lógico del FDLG", abril-2002 e informe presentado por la Unidad Técnica a la Misión sobre resultados a Septiembre -02

³ Del total de 7,199 créditos otorgados en este componente, 5,138 (71%) corresponden a Bancos Comunes

Gráfico No. 2

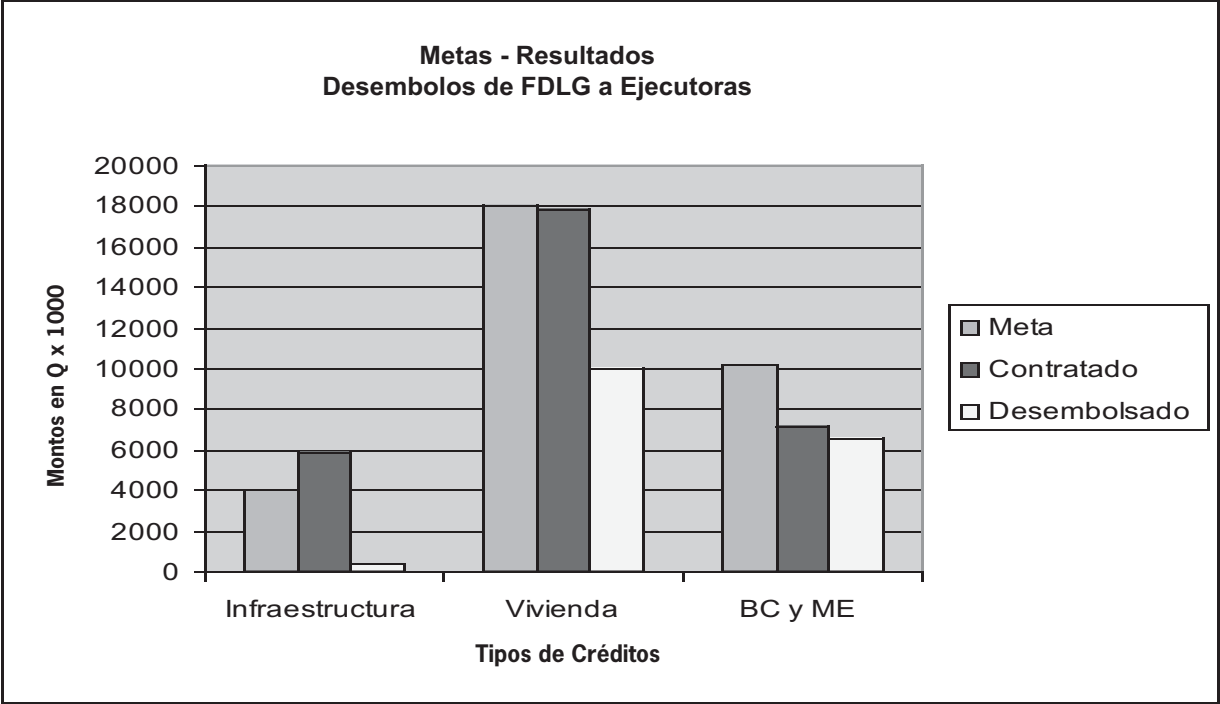


3.1.9. Así mismo, cabe destacar que las metas en cuanto a montos de contratos del FDLG con Entidades Ejecutoras están cubiertas para los objetivos A y B y presentan un avance de 70% para el objetivo C. Los desembolsos correspondientes a estos contratos presentan un avance global de 55% respecto a la meta, sin embargo, se considera que es posible que se cumpla con el total al término del período de ejecución. (Ver Cuadro y Gráfico No. 3)

Cuadro No. 3. Resumen de logros: Montos contratados y desembolsados, FDLG – Ejecutoras
Cantidades en miles de Q.

		Meta Ajustada	Contratado FDLG – Ejecutoras		Desembolsado FDLG a Ejecutoras	
Objetivos	Componentes	Cantidad	Cantidad	% / Meta	Cantidad	%/ Contratado
A y D	Obras de Infraestructura	4,000	5,900	148%	400	7%
B	Mejoramiento de Vivienda	18,000	17,860	99%	10,000	56%
C	Micro Empresas y BC	10,150	7,150	70%	6,545	92%
Totales		32,150	30,910	96%	16,945	55%

Gráfico No 3



3.1.10. En cuanto al componente de desarrollo institucional y organizacional, contenido en los objetivos generales D, E y F, el Programa se concentró principalmente en acciones dirigidas a apoyar la introducción de nuevos productos de vivienda y Bancos Comunes, a la obtención de los logros cuantitativos arriba mencionados y el acceso a créditos por los diferentes grupos meta (mujeres, indígenas y población en pobreza) conforme a los indicadores correspondientes.

3.1.11. Como se observa en el cuadro No. 4, las acciones se orientaron al desarrollo de las Entidades Ejecutoras y prácticamente no hubo avances en cuanto a resultados y metas de desarrollo institucional municipal y de promoción de la participación organizada de la población, incluidas en los objetivos generales D, E y F.

Cuadro No. 4. Resumen de logros: Desarrollo Institucional y Organizacional

Áreas de Objetivos Generales		Resumen de Contenido en Resultados y Metas	Resumen de principales logros
D	Fortalecimiento de municipalidades	<ul style="list-style-type: none"> o Financiamiento a municipalidades (4 créditos) o Capacitación a municipalidades o Convenios(12), alianzas (20) y o Coordinación y diálogos para gestión local 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo técnico a municipalidades para los 3 proyectos de infraestructura financiados (ver Obj. Gral A)
E	Fortalecimiento de la participación de la población meta	<ul style="list-style-type: none"> o Participación y organización ciudadana en los procesos de planificación y ejecución de proyectos o Participación organizada de mujeres e indígenas o 50% de beneficiarios mujeres o 50% de beneficiarios indígenas o 60% beneficiarios c / ingresos bajo línea de pobreza o 40% beneficiarios c / ingresos bajo línea de pobreza extrema 	<ul style="list-style-type: none"> • 86% de beneficiarios mujeres • 72% de beneficiarios indígenas • 60% beneficiarios c/ ingresos bajo línea de pobreza • 40% beneficiarios c/ ingresos bajo línea de pobreza extrema
F	Fortalecimiento de coordinación y gestión a nivel local para nuevo modelo de alivio a la pobreza	<ul style="list-style-type: none"> o Incremento de capacidad ejecutiva y financiera de ejecutores o Apoyar el diálogo e intercambio de experiencias entre municipios, gobierno central, ONG's y empresa privada 	<ul style="list-style-type: none"> • Introducción de nuevos productos de vivienda y Bancos Comunales en Ejecutoras • Asistencia técnica y capacitación a Entidades Ejecutoras

Nota: Algunas de las metas e indicadores correspondientes a las áreas sombreadas con gris, fueron disminuidas substancialmente o eliminadas en el reajuste efectuado en abril de 2002.

A continuación se analiza el avance hacia el cumplimiento global de cada uno de los objetivos generales del Programa.

A Objetivo General A

Mejorar calidad de vida en asentamientos urbanos y peri-urbanos de áreas seleccionadas a través de mejoras en la infraestructura y los servicios básicos.

Objetivos Específicos:

- A.1 Apoyar comunidades Con créditos para introducción y mejoramiento de sistemas de electricidad.
- A.2 Mejorar vías de acceso y otras pequeñas obras de infraestructura comunal.
- A.3 Mejorar sistemas de Saneamiento y recolección de basuras.

3.1.12 Con la excepción de un crédito de este tipo otorgado por una organización ejecutora (Génesis), no se ha realizado la intención original de este objetivo, de financiar pequeñas obras de infraestructura comunitaria. Lo anterior, de acuerdo a información de la Unidad Técnica, se debe principalmente a la falta de interés por parte de las organizaciones ejecutoras. En el momento de planificar el Programa al menos dos potenciales Entidades Ejecutoras mostraron interés en este tipo de proyectos. Una de ellas

no fue seleccionada como Entidad Ejecutora y la otra (Génesis) se retiró de estas actividades debido a experiencias negativas.

3.1.13. Se *concluye* que el sentido original de este objetivo no se ha cumplido. No obstante lo anterior, por medio de los proyectos de infraestructura municipal que se mencionan bajo el Objetivo General D, se ha contribuido a mejorar la situación de los servicios municipales en tres municipios del departamento de Quetzaltenango. Es necesario anotar, que a pesar de la importancia de este logro, se identifican deficiencias en el enfoque de las acciones realizadas. En la sección No. 3.2. “Área Desarrollo Local, infraestructura y servicios básicos”, se presenta un análisis más extenso sobre este componente del Programa

B Objetivo General B

Mejorar la calidad de vida en los asentamientos populares urbanos y peri-urbanos de las áreas seleccionadas, a través de acciones que mejoren la vivienda.

Objetivos Específicos:

B.1 Mejoramiento de servicios domiciliarios

B.2 Mejorar calidad de la vivienda y disminuir hacinamiento

B.3 Mejorar condiciones de salud y medio ambiente familiar

B.4 Complementar política de vivienda con créditos complementarios al subsidio de FOGUAVI.

3.1.14. Según los informes de avance del sistema de monitoreo del Programa, el resultado principal ha sido la colocación de un total de 1,332 créditos para mejoramiento de vivienda (incluyendo 129 créditos para conexiones domiciliarias), que significa alrededor de 61 % de la meta en número de créditos (Ver Cuadro No 2). Se considera que este es uno de los logros más importantes de Programa, especialmente por tratarse de un nuevo producto.

3.1.15. Sin embargo se puede notar que el monto desembolsado a las Entidades Ejecutoras es de 56% de lo contratado. El porcentaje colocado por dichas entidades es aún menor (cerca del 50%). Algunas de las Entidades Ejecutoras han expresado dificultades en la colocación de este tipo de créditos las cuales se analizan más adelante.

3.1.16. Así mismo se hace notar la falta de aporte de subsidios por el FOGUAVI, que además de afectar el atractivo de la combinación crédito-subsidio planificada originalmente, disminuye el aporte de contrapartida nacional para el financiamiento del Programa.

3.1.17. El sistema de monitoreo del Programa y el tipo de información que manejan actualmente la mayoría de las ejecutoras no permiten evaluar la calidad de las mejoras habitacionales realizadas, el grado de disminución del hacinamiento ni de las mejoras en salud y ambiente, definidas como objetivos específicos del Programa.

3.1.15. Se puede *concluir* que si se toman medidas para resolver las dificultades mencionadas en colocación de créditos, los resultados planificados para este objetivo pueden ser obtenidos al término del período.

3.1.17. Así mismo, se concluye que el logro más importante del Programa en relación a este objetivo ha sido la contribución a desarrollar el nuevo producto con asistencia técnica a las Entidades Ejecutoras y la provisión de capital para créditos de vivienda. Lo anterior tiene especial relevancia, porque en el país prácticamente no hay otros proveedores de capital para vivienda en condiciones adecuadas a la población meta del Programa y al mismo tiempo hay gran interés de las IMF's en desarrollar este tipo de producto. Aunque se puede mejorar el trabajo realizado por el FDLG en este campo, se ha logrado

un avance notable. En la sección No 3.3. “Área de créditos para vivienda” abajo, se presenta un análisis más extenso de este componente del Programa.

C Objetivo General C

*Mejorar la **productividad de los pobres a través de un mejor acceso al crédito.***

Objetivos Específicos:

- C.1 Otorgar financiamiento ágil y oportuno para que el micro y pequeño empresario incremente sus niveles de operaciones, competitividad, rentabilidad y acceso a mercados*
- C.2 Generar y fortalecer el empleo en el sector informal*
- C.3 Promover el alivio y reducción de la pobreza a través de mejorar los ingresos del micro y pequeño empresario*
- C.4 Apoyar la organización del sector y su capacidad de participación en la formulación de políticas y programas de desarrollo local*

3.1.18. Con base en los informes del sistema de monitoreo del Programa, el resultado de número de créditos otorgados para Micro Empresa (ME) sobrepasa las metas, incluyendo también créditos a y Bancos Comunales (BC), que no fue planificado al inicio del Programa. Con la introducción de los BC se ha podido aumentar el número de clientes y créditos en vista de que cada uno tiene alrededor de 20 miembros y los montos de créditos son pequeños. Los créditos de este tipo constituyen el 71% del número de créditos otorgados, lo cual explica en gran medida la disminución en los montos contratados y desembolsados aún cuando se ha sobrepasado el número de créditos previsto.

3.1.19. Cabe anotar que no se han realizado créditos a pequeñas empresas ni se han realizado acciones en apoyo de la organización del sector y participación en formulación de políticas no han sido realizables.

3.1.20. Con base en el sistema de monitoreo del Programa y los sistemas de información de las Entidades Ejecutoras, no es posible medir el grado de avance o los logros cualitativos y cuantitativos en relación a varios de los aspectos definidos en los objetivos específicos. Tal es el caso respecto al incremento de niveles de operaciones, competitividad, rentabilidad y acceso a mercados de micro y pequeño empresario; así como del alivio y reducción de la pobreza a través de mejorar los ingresos del micro y pequeño empresario. Existe información sobre “empleos generados” que no da una idea completa de los logros en este campo.

3.1.21. Se puede *concluir* que se ha obtenido los resultados en forma de créditos otorgados, aunque los montos contratados y desembolsados son un poco bajos que las metas del Programa. El logro más importante en relación a este objetivo ha sido la provisión de capital a las IMFs para créditos a Bancos Comunales. Especialmente tomando en cuenta que este producto se enfoca en grupos de mujeres más pobres, que hay pocos proveedores de capital a las IMFs para este fin y que existe interés en las IMFs de desarrollar el producto.

3.1.22. En vista de la considerable cantidad de proveedores de capital para créditos individuales a Micro Empresas que existen en el país, se considera que el valor agregado del Programa ha sido menor con este tipo de créditos. En la sección No. 3.4. “Área de micro-créditos para producción” abajo, se presenta un análisis más extenso de este componente del Programa.

D Objetivo General D

Apoyar el Proceso de descentralización y democratización de los gobiernos locales, fortaleciendo la capacidad de gestión de las municipalidades y otras instituciones claves para el desarrollo local.

Objetivos Específicos

- D.1 Apoyar gobiernos locales con financiamiento de largo plazo complementario a transferencias y recursos propios*
- D.2 Apoyar municipios en articular alianzas para provisión y mejoramiento de servicios e infraestructura con financiamientos compartidos*
- D.3 Apoyar municipios en gestiones ante FOGUAVI*
- D.4 Capacitar a municipios para apoyar a micro – empresas y sector Informal*
- D.5 Otorgar créditos para obras municipales de apoyo a micro-empresas y sector informal*

3.1.22. El Fideicomiso ha otorgado créditos de corto plazo e iniciado desembolsos para proyectos de infraestructura de alcance municipal en el departamento de Quetzaltenango. Estos proyectos ya habían sido iniciados con otros fondos municipales y necesitaban apoyo complementario para su finalización.

3.1.23. La Unidad Técnica del Programa ha elaborado una metodología para este tipo de apoyo, y con base en la misma, realizó la identificación y análisis de posibles proyectos. El FDLG ha contratado créditos para tres proyectos en las municipalidades de Almolonga (terminación de planta de tratamiento de desechos sólidos), Cantel (terminación de puente vehicular) y Quetzaltenango (terminación de planta de tratamiento de desechos sólidos).

3.1.24. En relación a la aprobación y entrega de estos créditos, la Unidad Técnica ha dado a asistencia técnica las municipalidades, tanto directamente como a través de consultores contratados, para el planteamiento de las solicitudes de crédito, el seguimiento y supervisión de la ejecución. Además se está iniciando el apoyo para la planificación de la operación y el mantenimiento de los servicios.

3.1.25. Los logros mencionados se concentran en el objetivo específico D.1. Respecto al resto de objetivos específicos prácticamente no se han llevado a cabo acciones. Tampoco se encontró dentro del sistema de monitoreo del Programa los instrumentos para el seguimiento de los posibles efectos de las medidas implementadas, tanto en el mejoramiento de condiciones de la población como en la capacidad de gestión de las municipalidades.

3.1.26. Se puede concluir que lo planteado originalmente en este objetivo fue reducido en el enfoque de su contenido, su alcance y dimensión por acciones que el FDLG (Comité y Unidad Técnica) consideró realizables acorto plazo. Se considera que con los proyectos financiados se puede contribuir a mejorar la provisión de servicios municipales, pero se identifican deficiencias en el enfoque utilizado. Este componente se analiza con mayor detalle más adelante en la sección No 3.2. **Área de Desarrollo local, Infraestructura y servicios básicos.**

E Objetivo General E

Fortalecer participación de los pobres en áreas seleccionadas, especialmente mujeres y población indígena.

Objetivos Específicos:

- E.1 Fomentar la participación y organización ciudadana a partir de los procesos de ejecución de proyectos y obras*
- E.2 Fomentar la consulta y participación en la identificación de problemas y prioridades*
- E.3 Apoyar diálogo y consulta entre organizaciones ciudadanas, gobiernos locales y otros sectores*
- E.4 Fomentar la organización y participación de la mujer y la población Indígena*

3.1.27. Las metas ajustadas y los resultados reportados se relacionan solamente con el último de estos objetivos específicos. Los resultados indican que se ha dado capacitación a las organizaciones ejecutoras sobre aspectos de género y etnia, que se ha formulado una estrategia para promover créditos con un

enfoque de género, y que el porcentaje de mujeres e indígenas que han recibido créditos sobrepasa las metas.

3.1.28. Se puede concluir que se ha obtenido el resultado en cuanto a porcentaje de atención de mujeres y de población indígena en los programas de crédito, pero que no se ha obtenido resultados en participación y organización de comunidades en la identificación y ejecución de proyectos, ni en la promoción de diálogos entre los gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil y otros sectores. Más adelante, en las secciones específicas para cada una de las áreas del Programa se abordan aspectos particulares relativos a este objetivo.

F Objetivo General F

*Contribuir al desarrollo de un modelo efectivo de alivio a la pobreza a nivel local a través del fortalecimiento de la **capacidad de gestión y coordinación a nivel local, especialmente de las municipalidades, las ONG's y los consejos de desarrollo.***

Objetivos Específicos:

F.1 Apoyar el diálogo e intercambio de experiencias entre municipios, gobierno central, ONG's y empresa privada

F.2 Incrementar capacidad ejecutiva y financiera de ejecutores

3.1.29. Se puede notar que los resultados en este objetivo se refieren solamente a al fortalecimiento de las Entidades Ejecutoras (objetivo específico F.2) y no incluyen actividades que involucren a municipios, gobierno central o empresa privada. Cada una de las Entidades Ejecutoras elaboró un diagnóstico de necesidades de fortalecimiento con base en criterios proporcionados por la Unidad Técnica. Partiendo de estos diagnósticos, cada entidad solicitó y recibió fondos no reembolsables para diferentes tipos de actividades de fortalecimiento.

3.1.30. En el sistema de monitoreo del Programa proporciona información sobre números de créditos y clientes atendidos por las Entidades Ejecutoras con fondos del Programa, montos de financiamiento contratados con ejecutoras y desembolsados, sobre la recuperación (y mora), así como sobre indicadores cuantitativos sobre la población meta (% de población con ingreso bajo líneas de pobreza y de indigencia, % de mujeres y % de población indígena). También identifica las actividades de asistencia técnica y capacitación realizadas. Sin embargo, no se encontró instrumentos para el seguimiento y evaluación de posibles efectos del Programa en la capacidad ejecutiva y financiera de las entidades y el enfoque institucional de la población meta.

3.1.31. Se puede *concluir* que hay algunos avances relacionados a las capacidades de las organizaciones ejecutoras, en especial en la introducción de nuevos productos y el manejo de los créditos relacionados a los objetivos Generales B (créditos para mejoramiento de vivienda) y B (créditos para micro-empresas). Así mismo se identificaron debilidades en los enfoques aplicados en estos componentes. Más adelante, en las secciones específicas para cada una de las áreas del Programa se abordan aspectos particulares relativos a este objetivo.

G Funcionamiento del Programa

3.1.32. Para la operación del Programa se constituyó el Fideicomiso, (FDLG) su órgano de dirección (el Comité) y la Unidad Técnica que apoya y asesora la toma de decisiones y el seguimiento y control de su ejecución, y coordina la prestación de asistencia técnica a Entidades Ejecutoras. Se estableció su administración por medio del banco Fiduciario (BANCAFE). En opinión de la misión el establecimiento y puesta en marcha de este mecanismo constituye también un logro importante dentro de la ejecución del Programa.

Lo anterior no implica que dicho mecanismo debería desarrollarse como una institución permanente. Por el contrario, se considera necesario para una posible continuación del apoyo, analizar otras alternativas para el esquema institucional y/o la figura legal, adecuadas al alcance y contenido de los objetivos que se definan para dicha continuación. En la sección No. 3.5. se analiza con mayor detalle el esquema institucional implementado para el Programa, su funcionamiento y sostenibilidad financiera e institucional.

3.1.33. En el análisis anteriormente expuesto se evidencia que la ejecución del Programa se ha enfocado de hecho en tres áreas específicas: (i) Desarrollo local, Infraestructura y servicios básicos; (ii) micro-créditos para vivienda y (iii) micro-créditos para producción. Hacia esas áreas se han orientado tanto las inversiones (créditos), como las acciones de desarrollo institucional, asistencia técnica y capacitación. En las siguientes secciones se profundiza el análisis de la operación del FDLG y las entidades ejecutoras, el avance y los resultados obtenidos, así como de los factores externos que han influido en la implementación, en cada una de las áreas mencionadas.

3.2. Área de Desarrollo local, Infraestructura y servicios básicos

Factores relevantes del entorno

3.2.1. El factor externo que más fuertemente ha afectado la ejecución del Programa en esta área es la desconfianza de las entidades ejecutoras hacia las municipalidades, en las cuales perciben un alto grado de riesgo por las limitaciones en su capacidad de gestión y por su vulnerabilidad a las influencias y presiones de política electoral. Esta desconfianza proviene de experiencias negativas experimentadas por algunos bancos y entidades financieras (incluida una de las Entidades Ejecutoras del FDLG) con municipalidades⁴.

3.2.2. Así mismo, hay varios casos en que administraciones municipales adquirieron obligaciones que saturaron su capacidad de endeudamiento a mediano y largo plazo, dejando sin opción de financiamiento a las administraciones que les sucedieron. Por ese motivo se ha restringido fuertemente el crédito a municipalidades en operaciones cuyo plazo exceda el período municipal vigente. Esta situación determinó el establecimiento de plazos cortos en los créditos otorgados por el FDLG a municipalidades.

3.2.3. Con las nuevas leyes promulgadas en abril/2002⁵, en Guatemala se ha creado un marco legal e institucional que en términos generales es favorable para la descentralización y la participación de la población en el desarrollo local. A este marco se suma un esquema de transferencias de fondos del Gobierno Central a las Municipalidades que les provee una base razonable para operación y apalancamiento de inversiones, además de instrumentos ya experimentados de financiamiento vía crédito. En el Anexo No. nn se presentan con mayor detalle condiciones relevantes del entorno.

3.2.4. A pesar de la existencia de este esquema de apoyo, las necesidades exceden ampliamente los recursos disponibles. En las zonas atendidas por el Programa existe interés de las municipalidades por acceso a créditos y muchas de ellas cuentan con planes estratégicos y proyectos identificados con participación de las comunidades. Pero también se identifican retos que a la vez pueden constituir oportunidades o amenazas para el Programa, y que se deberían estudiar en una etapa de planificación. Principalmente son los siguientes:

⁴ principalmente con fondos del programa PROMUNI-BCIE.

⁵ Estas leyes son: (i) Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto No. 11-2002); (ii) Código Municipal (Decreto No 12-2002); y (iii) Ley General de Descentralización (Decreto No 14-2002)

- Deficiencias en el acceso y calidad de infraestructura y servicios básicos;
- Baja capacidad de gestión (planificación administración y finanzas) de las municipalidades para ejecutar inversiones y proyectos de infraestructura y prestar servicios básicos;
- Baja capacidad de Consejos de Desarrollo Municipal y Comunal para facilitar y promover la participación de la población y la incorporación del sector privado;
- Vulnerabilidad de Gobiernos Locales a presiones e influencias de política partidista;
- Complejidad en interacción de estructuras sociales indígenas y estructura política y burocrática estatal. Tensiones sociales con alto riesgo de conflictos y violencia⁶;
- Resistencia de la población a pagar por servicios que identifica como responsabilidad del Gobierno y/o de la municipalidades;
- Desconfianza de las IMF hacia el trabajo con municipalidades.

Descripción del proceso de definición y promoción del producto del FDLG

3.2.5. Como base para la preparación de una estrategia de trabajo en esta área, la Unidad Técnica elaboró por medio de una firma consultora⁷ un estudio cuyos resultados están contenidos en el documento “Informe Descentralización”. Este estudio aporta una visión de los principales actores del sector y los proyectos y actividades que llevan a cabo; de las municipalidades en las zonas de atención del FDLG y su capacidad de endeudamiento y de gestión de proyectos; y propone estrategias para el trabajo del FDLG con municipalidades y comunidades.

3.2.6. Posteriormente la Unidad Técnica elaboró los documentos: “Estrategia de Trabajo Conjunto del FDLG con Gobiernos Municipales” y “Definición del Mecanismo Financiero a trabajar con Municipalidades”. En estos documentos el FDLG definió los criterios para la selección de proyectos, como: Factibles desde el punto de vista técnico, financiero, social y ambiental; Con un suficiente nivel de estudios para una implementación rápida⁸; Alto impacto socioeconómico; Participación de diferentes sectores (comunidad, gobierno local, otros); Priorizar municipalidades con disposición y capacidad de aplicar a financiamiento a través del Mecanismo de Intermediación Financiera del INFOM.

3.2.7. El FDLG ofrece a las municipalidades una combinación de crédito y asistencia técnica, que se presentan en el Anexo No. 7. Las **condiciones financieras de los créditos** se resumen en el cuadro No. 5.

Análisis de resultados obtenidos

3.2.8. Con el esquema resumido arriba entre diciembre de 2001 y junio de 2002 se han otorgado tres créditos a Municipalidades ubicadas en el departamento de Quetzaltenango, en la forma siguiente:

3.2.9. **Municipalidad de Cantel:** Proyecto de terminación de la construcción del puente vehicular en el barrio Xejuyup, cantón Pasac. Monto del Crédito Q. 400,000. Pagadero a 24 meses de plazo; Costo total del proyecto: Q. 1,200,000. El crédito a la municipalidad de Cantel, fue firmado en diciembre de 2001 y se desembolsó en una sola entrega. El puente está prácticamente terminado, sin embargo las calles de acceso tienen tramos no transitables, por lo que aún no es posible utilizarlo.

3.2.10. La municipalidad inició la construcción del puente⁹ dos meses antes de solicitar el financiamiento del FDLG y tenía atrasos por falta de fondos. La evaluación de la Unidad Técnica detectó

⁶ Esta situación se agrava en períodos electorales. (Próximas elecciones presidenciales y municipales a finales de 2003.)

⁷ “Faceta Central” (mayo 2001)

⁸ Posibilidad de ejecutar las inversiones y su re-pago dentro del período de gobierno de las actuales administraciones municipales que termina a finales de 2003

⁹ Además de fondos propios de la Alcaldía, de la comunidad y del FDLG, la obra se financió con fondos del Consejo de Desarrollo Urbano y Rural (CDUR)

además problemas de diseño, construcción y supervisión en el proyecto, los cuales se solucionaron con el apoyo de un especialista contratado por el FDLG. Este especialista capacitó a los ingenieros contratados por la municipalidad para la supervisión de la construcción financiada con el crédito del FDLG.

3.2.11. **Municipalidad de Almolonga:** Proyecto de terminación de infraestructura y adquisición de equipos para el sistema de recolección, tratamiento y disposición final de desechos sólidos. Monto del Crédito Q. 3,000,000. Pagadero a 19 meses de plazo; Costo total del proyecto: Q. 8,123,000.

3.2.12. El crédito a la Municipalidad de Almolonga se firmó en junio de 2002 y se encuentra en etapa de ejecución. La Municipalidad recibió un primer desembolso por Aprox. el 70% del monto, el cual destinará a adquisición de maquinaria y equipo para las plantas de tratamiento y compostaje. Los trámites de adquisición están avanzados, pero la ejecución presenta atraso respecto a lo planificado.

3.2.13. Al solicitar el crédito al FDLG la Municipalidad había ya adquirido los terrenos, elaborado los estudios de preinversión del proyecto (incluyendo factibilidad técnica y económica) y avanzado considerablemente en la ejecución de las construcciones para la planta de tratamiento.

3.2.14. **Municipalidad de Quetzaltenango:** Proyecto de terminación de infraestructura y adquisición de equipos para el sistema de recolección, tratamiento y disposición final de desechos sólidos. Monto del Crédito Q. 2,500,000. Pagadero a 18 meses de plazo; Costo total del proyecto: Q. 4,084,000.

3.2.15. El crédito se firmó en junio de 2002. Con un primer desembolso de cerca del 44% del monto del crédito, la Municipalidad se encuentra reacondicionando el sitio de la obra y efectuando trámites para la adquisición de los equipos y contratación de personal (mano de obra) para la ejecución de obras, la cual esperan comenzar en octubre de este año. La ejecución presenta atraso considerable respecto al cronograma planteado en la solicitud del crédito. El FDLG está financiando con fondos de asistencia técnica no reembolsable, la contratación de un asesor técnico/coordinador del proyecto por la mitad del período de ejecución. La Municipalidad se comprometió a financiar la otra mitad del período.

3.2.16. Antes de solicitar el financiamiento al FDLG (1998), la municipalidad, con apoyo técnico y financiero de CARE había elaborado estudios de preinversión (factibilidad) y construido una parte considerable de las edificaciones para la nueva planta de tratamiento ("La Muñeca"), además de adquirir materiales para casi la totalidad de la construcción y para el acondicionamiento del relleno sanitario. El avance del proyecto se detuvo durante varios años, dejando inconclusas las obras en un estado vulnerable al deterioro.

3.2.17. En el Anexo No. 8. se presenta una breve descripción del proceso de gestación e identificación de cada proyecto, así como del avance encontrado por la misión y las proyecciones de desarrollo para la administración, operación y mantenimiento relativos a cada proyecto.

Análisis de proyectos realizados y relación con objetivos de Programa

3.2.18. El enfoque práctico utilizado permitió en un tiempo relativamente corto identificar y echar a andar los financiamientos y los proyectos. Sin embargo, en general los resultados obtenidos indican que en la identificación, selección y planificación de proyectos se dio preferencia a posibilidad de ejecución rápida, sobre el cumplimiento de los objetivos de desarrollo de capacidades institucionales y de participación organizada de la población.

3.2.19. Los proyectos financiados y su ubicación son netamente urbanos y las obras forman parte de servicios necesarios para la población. Sin embargo los proyectos no corresponden a lo establecido originalmente en los objetivos del Programa. En vez de pequeñas obras de infraestructura para atender servicios básicos a comunidades o barrios en pobreza, se atiende obras de alcance municipal.

3.2.20. En los casos de Almolonga y Cantel, las prioridades fueron definidas por las municipalidades sin aplicar procesos transparentes de decisión con participación de la población. En estos municipios se había realizado actividades de planificación participativa que no se utilizaron sistemáticamente para seleccionar los proyectos. En el caso de Quetzaltenango el proyecto fue impulsado por la Alcaldía con respaldo de un amplio grupo de población interesado en el mejoramiento ambiental, además de la población directamente afectada por la contaminación del actual botadero.

3.2.21. En ninguno de los tres casos se plantea en la planificación de los proyectos, objetivos y acciones dirigidos a mejorar las capacidades de las municipalidades y de las organizaciones de la población en pobreza, para trabajar conjunta y organizadamente (mediante la ejecución y operación de los proyectos) en el mejoramiento de las condiciones de vida.

3.2.22. En plan estratégico elaborado previamente por la Municipalidad de Cantel se identifican una serie de posibilidades de promoción de micro- y pequeñas empresas en conexión con proyectos de desarrollo económico local. En el caso de Quetzaltenango se identificó el interés de conformar micro empresas para el reciclamiento de desechos. Estas pueden ser oportunidades para aprovechar el potencial del FDLG y las IMF en combinación con el apoyo de las Municipalidades, que hasta el momento no se han abordado en el contexto de los proyectos financiados.

3.2.23. En los proyectos financiados no se aprovechó la potencialidad de establecer alianzas y/o asociaciones (mancomunidades) para resolver problemas comunes. Las instalaciones de tratamiento y disposición final de desechos sólidos que se construyen en Quetzaltenango (o igualmente las de Almolonga) tendrían capacidad, con modificaciones relativamente pequeñas, de atender a una población mucho mayor, incluyendo las necesidades de Almolonga y otras poblaciones pequeñas de los alrededores. Al planificar este tipo de proyectos en zonas de poblaciones relativamente pequeñas, como es el caso, es recomendable analizar una micro-región o región como un sistema y determinar la solución más eficiente de forma integral.

3.2.24. No obstante las dificultades o aspectos deficitarios arriba identificados, el proceso ha servido como aprendizaje para la Unidad Técnica en el trabajo con Municipalidades. Actualmente, han planteado modificaciones a los procesos de identificación y planificación de proyectos, para adecuarlos mejor a los objetivos del Programa. Las adecuaciones propuestas a esos procesos todavía están en nivel esquemático y no suficientemente desarrollado para pronunciarse sobre su idoneidad.

Beneficiarios y Población meta

3.2.25. El crédito y la asistencia técnica son recibidos por la municipalidad y las obras realizadas quedan en propiedad de la misma. Los beneficios de la prestación de servicios y/o utilización de las infraestructuras son accesibles a toda la población de cada municipio.

3.2.26. En cuanto a los niveles de ingresos de la población atendida, encontramos que dos de los municipios tienen más de un 60% de población en situación de pobreza. Y para el tercero (Quetzaltenango) se estima un 20% de la población en esta situación¹⁰, pero la ubicación del proyecto favorece especialmente a población pobre asentada en los alrededores.

3.2.27. En el desarrollo del producto no se sondeó la demanda potencial ni la demanda efectiva por el tipo de componentes y servicios ofrecidos. El estudio realizado con la consultora (mencionado anteriormente) permite una visión de las necesidades y características generales de la oferta, pero no sustituye un sondeo de demanda ni un proceso sistemático de comprobación y adaptación de las características del producto con los posibles demandantes, es decir organizaciones comunitarias de población pobre y Municipalidades.

¹⁰ Estimaciones del Mapa de Pobreza, elaborado por SEGEPLAN – Banco Mundial, versión preliminar 2001.

3.2.28. Exceptuando que la ubicación de los municipios se encuentra en zonas incluidas en el Programa, los proyectos no tienen relación específica con áreas o sectores de la población atendidos por los otros componentes del Programa, con créditos para vivienda o para empresas productivas. En las fases de operación y mantenimiento de los proyectos (especialmente de Almolonga y Quetzaltenango) podría establecerse la atención de micro empresas con financiamientos del Programa.

Condiciones financieras

3.2.29. Los créditos tienen carácter de financiamiento puente para aportar liquidez para inversión en el corto plazo mientras se reciben las transferencias gubernamentales. El sistema de plazos y amortizaciones utilizado para los créditos, en dos de los casos produce cruce de los desembolsos con las amortizaciones. Lo anterior implica que al finalizar los desembolsos, ya la Municipalidad debe haber efectuado amortizaciones.

3.2.30. En el caso de Almolonga, al terminar de recibir los desembolsos contará únicamente con un 68.6% del monto del crédito (transferencias netas) y en el caso de Quetzaltenango la transferencia neta será de 89.4%¹¹. En los presupuestos de los proyectos no parece haberse contemplado esta situación que podría producir falta de liquidez y atrasos en la ejecución.

3.2.31. El instrumento utilizado como garantía ofrece una buena seguridad de recuperación de las deudas, mientras el Gobierno efectúe oportunamente las transferencias a la Municipalidad. Es necesario advertir que el INFOM solo garantiza el pago en la medida en que reciba fondos del Gobierno destinados a las Municipalidades deudoras. Los atrasos en dichas transferencias (aparentemente bastante frecuentes) podrían producir mora en las amortizaciones, motivando el correspondiente castigo (5% mensual sobre saldos en mora).

3.2.32. Debido a que en la nueva legislación (Código municipal y cambios fiscales) las transferencias del Gobierno pasan directamente del Ministerio de Hacienda a las Municipalidades, el INFOM no estaría en capacidad de retener dichos fondos en el futuro. No obstante lo anterior, el INFOM ha diseñado un mecanismo para establecer fideicomisos con municipalidades para administrar las transferencias, autorizando al INFOM a efectuar las retenciones¹². De esta forma se podría utilizar en el futuro un mecanismo de garantía similar. Cabe mencionar la posibilidad de estudiar el establecimiento de un mecanismo similar fuera del INFOM, por ejemplo en el banco Fiduciario, que podría ahorrar trámites y posiblemente costos.

3.2.33. Para el FDLG, el producto no ofrece rentabilidad ni sostenibilidad financiera. La tasa de interés escasamente cubre la pérdida de poder adquisitivo del capital (inflación). Adicionalmente debe reconocer un 3% sobre capital e intereses al Fiduciario, además de los gastos de operación del Fideicomiso (Comité y Unidad Técnica). Los gastos de asistencia técnica tampoco se recuperan.

3.2.34. Desde el punto de vista de la Municipalidad, los estudios de preinversión efectuados para los proyectos de sistemas de desechos sólidos incluyen análisis de rentabilidad interna de los proyectos y muestran la posibilidad de operar de forma sostenible. Sin embargo dichos estudios no presentan planes concretos para operación y recuperación parcial o total de inversiones y costos. El FDLG no requirió de las Municipalidades un plan para la operación y mantenimiento del proyecto, ni para mejorar sus ingresos por los servicios prestados.

3.2.35. Aunque no se pretenda lograr la auto-sostenibilidad financiera de los servicios municipales, se debería aprovechar al máximo la potencialidad de generar mayores ingresos por medio de los servicios mejorados, con lo cual se puede contribuir a que la población pobre reciba esos servicios sin sobrecar-

¹¹ Suponiendo en ambos casos que se cumple el calendario de desembolsos y amortizaciones contenidas en los contratos.

¹² Información proporcionada verbalmente por el Gerente General del INFOM.

gar su economía. En las municipalidades atendidas, los proyectos sirven a sectores de la población con capacidad de pagar por los servicios que reciben, lo cual se debería de aprovechar en el sentido anotado.

Asistencia técnica proporcionada por el FDLG

3.2.36. La asistencia técnica proporcionada por la Unidad Técnica se ha enfocado hasta el momento en la elaboración de solicitudes de crédito, la evaluación de las mismas y la asesoría para la ejecución de cada proyecto. Además ha proporcionado el apoyo de técnicos especializados contratados en estas etapas para cada proyecto. En esos aspectos ha logrado facilitar la implementación y la aplicación de las recomendaciones hechas en la evaluación de los proyectos.

3.2.37. La asistencia técnica ha entrado a posteriori a apoyar la planificación para la operación y mantenimiento de los proyectos, en la cual todavía no cuenta con planteamientos completos ni con resultados concretos. Todavía no se ha abordado la participación de la población en dichas actividades u otras como el reciclaje de materiales de desecho, ni la capacidad de gestión de la Municipalidad en la promoción o facilitación de tales actividades.

Rol de Unidad Técnica

3.2.38. Además de la formulación de estrategias y promoción de los créditos, la Unidad Técnica ha desempeñado en este componente un rol bastante activo en la prestación directa de asistencia técnica a las Municipalidades para la elaboración de las solicitudes de financiamiento. Es notable que la Unidad Técnica ha establecido una buena relación de trabajo con las tres Municipalidades que participan en el Programa. Durante la realización de visitas y entrevistas la misión tuvo la colaboración de los funcionarios y técnicos que manejan los proyectos.

3.2.39. A pesar de la relativamente poca experiencia con que contaba en acciones de fortalecimiento institucional y organizacional para el desarrollo local, la Unidad Técnica no se apoyó en ONGs o consultores externos, lo cual podría haber aportado otro tipo de enfoques y podría haber liberado los escasos recursos propios para las tareas de promoción y seguimiento.

3.2.40. En el esquema utilizado, la Unidad Técnica tuvo una intervención intensiva en apoyo de la preparación de solicitudes de crédito y asistencia técnica. Al mismo tiempo la Unidad Técnica debió evaluar las solicitudes y recomendar su aprobación al comité y posteriormente efectuar monitoreo y certificaciones de avance. Esta situación presenta el riesgo de incurrir en dualidad de responsabilidades, que se debería tomar en cuenta para planificar actividades futuras.

3.2.41. En su conjunto, se puede *concluir* que la forma en que se ha desarrollado este componente hasta la fecha, constituye una ampliación de la oferta de apoyo financiero y técnico destinado a cubrir servicios municipales, pero no presenta innovaciones ni abre opciones claramente diferentes a las existentes. Tampoco se ha aprovechado potencialidades y oportunidades para mejorar las capacidades de las municipalidades y la participación de las comunidades para el desarrollo local. Lo anterior indica debilidades en la capacidad actual de la Unidad Técnica en relación al logro de los objetivos definidos para esta área del Programa.

Cuadro No. 5. Resumen de condiciones de créditos del FDLG a Ejecutoras por área

Entidades Elegibles: Destinos: Montos: Intereses (Tasas variables cada seis meses) Plazos: Períodos de gracia: Desembolsos: Amortización: Garantías: Cargos por mora	Infraestructura Municipalidades Obras de Infraestructura municipal o comunitaria De acuerdo a necesidades de los proyectos, capacidad de pago de las Municipalida- des y disponibilidad del FDLG 8% anual sobre saldos Limitado al período de la administración municipal No se contemplan Según las necesidades de inversión, sujeto a avance y cumplimiento de condicio- nes. Pagos bimensuales de capital e intereses 125% del monto, con garantía fiduciaria del INFOM El 5% mensual sobre saldos caídos en mora.		
			Interés y capital: pagos trimestrales a partir del venci- miento de los periodos de gracia establecidos. 125% del monto del primer préstamo, y el 100% de los préstamos subsiguientes. incluyendo una mezcla de: prendaria; títulos valores; hipotecarias; fiduciarias, y para la ampliación de crédito, la cartera sana generada por el financiamiento previo del FDLG.

Tanto los desembolsos de los préstamos como la ampliación subsiguiente de financiamiento es regido por ciertas condiciones que tiene que reunir la prestataria, incluyendo la colocación como mínimo del 80% del desembolso o crédito anterior; pagos al día; una morosidad financiera mayor a 30 días no mayor del 5%; y el cumplimiento de los términos del contrato y el FDLG.

3.3. Área de micro-créditos para vivienda

Factores relevantes del entorno

3.3.1. En 2001 el crecimiento real de la economía en Guatemala se estima en 1.7%¹³ (con una tasa anual de crecimiento poblacional de cerca del 3%) y no se esperan mejoras a corto plazo. El deterioro de la situación económica afecta tradicionalmente la demanda por vivienda, en especial en los sectores con mayores limitaciones de recursos.

3.3.2. Las necesidades insatisfechas de vivienda siguen siendo de grandes proporciones. Con base en datos de 1998, el PNUD estima que *“El déficit habitacional ronda las 900.000 viviendas. A esta cifra habría que añadir las 740.000 que deben ser reemplazadas por haber sido clasificadas como deficientes por la calidad de los materiales usados en su construcción. Además, tendrían que mejorarse los servicios básicos de cerca de 600.000 y dotar de uno o más de estos servicios a otras 800.000 viviendas que no cuentan con ellos.”*¹⁴. No se encontró información actualizada sobre déficit o demanda habitacional en el país.

3.3.3. No obstante lo anterior, no existen en el país programas de vivienda para sectores de bajos ingresos que atiendan las necesidades en forma sistemática y con una dimensión significativa. Entre las IMF ejecutoras del Programa únicamente una de ellas, HODE, había tenido experiencia previa especializada en créditos para vivienda.

3.3.4. En términos generales la colocación de créditos para vivienda en el Programa ha avanzado a un ritmo más lento que lo planificado. Las informaciones recibidas por la misión permiten suponer que una de las causas principales para este retraso es la falta de demanda efectiva por los productos ofrecidos por las entidades ejecutoras. Entre los factores que limitan dicha demanda efectiva, se identificó principalmente la brecha entre las expectativas de la población respecto a las características de la vivienda y su capacidad de adquisición de las mismas por medio de créditos en condiciones de mercado.

3.3.5. En el planteamiento original del Programa se proponía salvar esa brecha por medio de subsidios que serían otorgados por el FOGUAVI. Sin embargo, durante los últimos dos años han estado prácticamente paralizados los programas de FOGUAVI, incluyendo el otorgamiento de subsidios que formaba parte de la contrapartida nacional para el Programa (FDLG). Aunque existe la expectativa de que en el futuro cercano el FOGUAVI reanudará su programa de subsidios¹⁵, esta reapertura se vincula al período electoral que se avecina, lo cual podría presentar dificultades para su utilización en el Programa.

3.3.6. Adicionalmente, por deficiencias en sistema de registro de la propiedad solo una pequeña parte de la población tiene títulos de propiedad legalmente registrados, que permitan establecer garantías hipotecarias para créditos a largo plazo.

3.3.7. En las circunstancias descritas, los principales retos para el desarrollo del Programa son el desarrollo de productos (e instrumentos y estrategias de promoción), adecuados a las expectativas y capacidades de la población meta y el desarrollo de las capacidades de las ejecutoras para el manejo de los mismos, en un ambiente de deterioro de las condiciones económicas del país.

Resumen del proceso de definición y promoción del producto del FDLG

3.3.8. Durante la fase de preparación del Programa se identificó la falta de atención a las necesidades de vivienda como una oportunidad para desarrollar el micro-crédito para atender este sector.

¹³ Estimaciones del BID, Documento de estrategia de país, Sep-2001 ...

¹⁴ Informe de Desarrollo Humano en Guatemala, PNUD, 2001. De acuerdo al documento “Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos” MICIVI, Presidencia de la República, agosto 2001, no se tienen cifras oficiales de déficit habitacional actualizadas.

¹⁵ el BCIE está planeando un financiamiento dirigido a subsidios habitacionales canalizados por medio del FOGUAVI.

3.3.9. Por circunstancias similares a las descritas arriba, se identificó la necesidad de subsidios para combinar con créditos, en especial para la construcción de nuevas viviendas que implican inversiones de mayor cuantía. Paralelamente se identificó la necesidad/oportunidad de mejorar los servicios básicos en las comunidades a atender, por lo que se incluyó un objetivo general (“A”) orientado al financiamiento y apoyo técnico para la provisión de estos servicios.

3.3.10. Para cubrir la falta de experiencia y algunas debilidades institucionales para la promoción de este tipo de acciones, que eran nuevas para la mayoría de las IMF, se incluyó la posibilidad de asistencia técnica no reembolsable a las entidades ejecutoras.

3.3.11. Con esas bases se desarrolló un proceso de selección de entidades ejecutoras. Las ONGs interesadas presentaron solicitudes y la Unidad Técnica realizó una preselección con base en criterios establecidos previamente¹⁶. Con base en esta preselección se concretaron los contratos de préstamo a las entidades ejecutoras.

3.3.12. Durante este proceso quedaron excluidas varias entidades interesadas, principalmente debido a que muchas de ellas perdieron el interés y no continuaron el proceso al comprobar que se trataba de créditos y no de donaciones. En otros casos, las entidades planteaban atención a zonas fuera de las áreas geográficas establecidas para el Programa y/o a población rural.¹⁷ Aunque no se ha continuado promoviendo activamente la entrada de nuevas entidades, el FDLG no ha cerrado esta posibilidad y continúa recibiendo solicitudes. (P. Ej. FAFIDESS)

3.3.13. El FDLG ofrece a las Entidades Ejecutoras seleccionadas una combinación de crédito y asistencia técnica, cuyas características se resumen en el Anexo No. 7. Las **condiciones financieras de los créditos** se resumen en el cuadro No. 5.

Análisis de resultados obtenidos

3.3.14. El FDLG ha entrado en contratos de préstamos con cuatro Ejecutoras para financiar sus actividades en materia de vivienda. El cuadro siguiente presenta algunos detalles.

Cuadro No. 6. Cartera de Prestamos de FDLG para Créditos de Vivienda por Ejecutora

	Monto Cont. (Qx1000)	Fecha Cont. y	Saldo por Desemb Al 31/8/02 (Qx1000)	Plazo (meses)	Periodo Gracia Capital (meses)	Tasa Interes Nominal: Contrato/ Actual	Periodo Gracia Interes (meses)
ACT	4,100	Ene 01	1,090	36	24	8%	2
FENACOAC	10,000	Dic 01	5,000	72	9	8%	2
A las Cooperativas	10,000	Oct 10	3,625	n/a	n/a	11%	
Génesis	1,800	Sep 00	1,033.4	40	20	12%/8%	2
HODE							
Contrato 1	760	Mayo 00	0	44	20	12%/ 8%	6
Contrato 2	1,200	Jul 02	900	72	12	8%	2

¹⁶ El proceso y los criterios se resumen en el documento “Proceso de Selección de Instituciones Intermediarias de Fondos del FDLG”, U. T. junio 2,002.

¹⁷ No se encontró una documentación sistemática de los resultados del proceso de selección en la Unidad Técnica, sin embargo, el personal responsable conocía las razones para la salida de cada una de las entidades eliminadas y podía localizar los expedientes en los archivos.

3.3.15. El financiamiento para la vivienda demuestra una variación significativa en todos los contratos. Las variaciones en monto, plazo, y periodos de gracia no parecen responder a una lógica integral. Y los resultados son muy variados. Resalta el caso de FENACOAC con un préstamo contratado de Q10 millones, lo que representa un riesgo muy alto en el caso de no pago. Queda como una pregunta abierta el porqué la variación en los plazos y periodos de gracia de pago de capital.

Productos ofrecidos por las Ejecutoras

3.3.16. Los productos financieros ofrecidos por las Ejecutoras para la vivienda son muy parecidos: en cuanto a plazo tasa de interés, con excepción de las cooperativas de FENACOAC. Los plazos son de 36 meses y las tasas de interés varían entre el 24% y 26%. Las cooperativas de FENACOAC ofrecen plazos mas largos y tasas de interés mucho mas bajas. Típicamente las cooperativas pueden ofrecer tasas más bajas porque generalmente tienen costos de fondos más bajos. En este caso, no es así: las cooperativas pagan el 11% por los fondos del FDLG y cobran entre el 17% y el 18%, dejándoles un margen solamente de 6% al 7%. Las otras Ejecutoras operan sus programas de vivienda con un margen del 16% al 18%. Esto da alguna pista por la cual puede ser tan baja la colocación de las cooperativas de FENACOAC.

Cuadro No. 7. Productos Financieros ofrecidos por las Ejecutoras y financiados con Préstamos del FDLG para la Vivienda

	ACT	GENESIS	HODE	FENACOAC	Cooperativas-FENACOAC
Modalidad	Individual	Individual	Individual	Línea de Crédito	Individual
Destino	Mejoramiento Terreno Construcción Serv. Básicos	Mejoramiento	Mejoramiento Construcción Vivienda Integral	Vivienda	Mejoramiento Construcción
Monto Mínimo	1,500	300	1,000	1,500,000	n/a
Monto Máximo (Primer Crédito)	10,000	20,000	30,000	10,000	20,000
Plazo Máximo	36 meses 24 mese p/ serv.basicos	36 meses	36 meses	60 meses	51 meses
Asistencia Constructiva	Si	Si	Si	n/a	Si
Desembolsos	Único Parciales	Único	Parciales	Parciales	Único Parciales
Frecuencia de Pago	Mensual	Mensual	Mensual	Mensual	Mensual
Períodos de Gracia – Pago Capital	n/a	n/a	30 días	n/a	n/a
Tasa de Interés	26% anual	24% anual	25% anual	11% anual	17–18% anual
Cuota Administrativa	Q250	n/a	5%–10% s/monto	Q250	Sí, No especificado
Comisión por asesoría constructiva	n/a	3% s/monto	8% s/monto	n/a	Sí, Tasa No especificada
Seguro en caso de fallecimiento:	2% s/ monto	n/a	Costo póliza más 10%	2% s/ monto	n/a
Tasa de Interés Moratoria	.03% / mes	5% / mes	5% / mes	.03% / mes	Sí, Tasa no especificada
Garantías	Fiduciaria Prendaria Hipotecaria Mixta	Depositaria Fiduciaria Escrit Pub Solidaria	Fiduciaria Hipotecaria Garantía Gob. Solidaria	La cartera constituida con el financiamiento	Hipotecaria Depositaria Fiduciaria Fondo de garantía de FENACOAC

Cuadro No. 8. Resultados Obtenidos en los Préstamos para Vivienda. Cantidades en Q.

	Contratado	Desembolso	Acumulado		Cartera Activa
			Monto Colocado	Total Clientes	
HODE I	760,000	760,000	1,097,000	162	538,918
Contra Meta		100%			71%
HODE II	1,200,000	300,000	200,000	55	170,475
Contra Meta		25%			14%
ACT	4,100,000	3,010,000	3,164,400	429	1,851,144
Contra Meta		73%			45%
GENESIS	1,800,000	1,307,525	3,192,600	331	2,180,664
Contra Meta		72%			121%
FENACOAC	10,000,000	5,000,000	2,379,425	6 coops	4,050,000
Contra Meta		50%			
Cooperativas	10,000,000	4,050,000	2,661,128	226	1,782,903
Contra Meta				1,203	18%
Total	17,860,000	10,377,525	9,833,425		6,524,104
% del Monto Contratado		58%			36%

Calidad de las Mejoras o nuevas viviendas producidas

3.3.17. Con la excepción de un caso, todas las mejoras visitadas presentan buenas condiciones estructurales y materiales durables, en lo observable por medio de inspección visual. Así mismo, la gran mayoría de las viviendas analizadas presenta condiciones adecuadas de diseño y utilidad de los espacios y ventilación natural. Las excepciones las constituyen 4 casos con deficiencias en estos aspectos encontradas en el municipio de Palín, (Escuintla, Génesis).

3.3.18. En dos casos de créditos de cooperativas (FENACOAC) se encontró que las obras son considerablemente mayores que lo descrito en la solicitud de crédito y a pesar de que ya se entregó la totalidad del financiamiento, no están finalizadas ni son utilizables en su estado actual (Actualmente las Cooperativas no están prestando asistencia técnica a los prestatarios). Se observó que las obras de mejor calidad en cuanto a materiales y diseño corresponden a HODE (Jalapa).

3.3.19. Se puede concluir que en general se ha logrado una calidad aceptable en las obras, pero se observan una cantidad considerable de casos con deficiencias que indican la necesidad de mejorar los procesos de asistencia técnica para planificación, construcción, seguimiento y supervisión de las obras.

Demanda y Población meta

3.3.20. Se hace evidente que el Programa ha contribuido a facilitar el acceso a financiamiento para vivienda a través de sus incentivos a las Entidades Ejecutoras. Adicionalmente, el enfoque en la mujer

podría tener impacto en alguna ejecutora que de hecho no tenía este enfoque, lo cual es más probable en el caso de crédito para vivienda que en el de microempresa.

3.3.21. El programa diseñó sus productos en esta área partiendo de un conocimiento general de las características del entorno, sin contar con conocimientos más concretos sobre la demanda potencial y la demanda efectiva. Las ejecutoras no han realizado estudios de demanda potencial y efectiva para posibles productos. Tampoco le han dado seguimiento y evaluación sistemática al comportamiento de la demanda y a los intereses y expectativas de posibles clientes durante la promoción y recepción de solicitudes de crédito.

3.3.22. Sin embargo, en las visitas a las agencias se identificó la falta de interés de los posibles clientes por algunas de las condiciones de los créditos, especialmente los bajos montos y plazos relativamente cortos.

3.3.23. Las ejecutoras tienen diferentes maneras de calcular los niveles de ingreso familiar y la capacidad de endeudamiento. Algunas instituciones consideran únicamente el ingreso del(la) responsable de la familia o del (la) solicitante del crédito. Otras suman los ingresos de otros miembros de la familia. Así mismo, unas entidades utilizan los ingresos brutos y otras consideran la diferencia entre ingresos y egresos. Lo anterior produce irregularidad en la aplicación del límite de ingresos establecido para el FDLG.

3.3.24. En las visitas a viviendas mejoradas con créditos del Programa se encontró que en gran parte de los casos se habían hecho inversiones considerablemente mayores que las correspondientes a los créditos solicitados. Este hecho parece indicar que los créditos se han concedido a familias con niveles de ingresos más altos que los declarados en las solicitudes. La excepción a esta observación la constituye HODE en Jalapa, que está utilizando la metodología de grupos solidarios para llegar a clientes más pobres. Mediante esta metodología los prestatarios se cubren mutuamente como fiadores de los créditos.

3.3.25. En la generalidad de los casos los créditos visitados se hallaban en áreas concentradas de los poblados atendidos, conforme a las definiciones de población urbana establecidas por el FDLG.

3.3.26. Se puede concluir en la necesidad de definir con más claridad la metodología para la determinación de ingresos familiares y la capacidad de crédito, para lograr una aplicación consistente de los parámetros de focalización del Programa, especialmente con las observaciones sobre la tendencia a financiar a familias de mayores ingresos que los establecidos para el Programa. Así mismo, se evidencia que la aplicación de metodologías como la de grupos solidarios puede contribuir a alcanzar a población más necesitada y asegurar la focalización.

Condiciones financieras

3.3.27. El FDLG constituye actualmente la única fuente de financiamiento (de segundo piso) que provee financiamiento para vivienda destinado a sectores de bajos ingresos en el país. La tasa de interés ofrecida por el Fideicomiso (8%) ofrece una ventaja clara para las Entidades Ejecutoras, ya que los fondos a que pueden acceder en el mercado financiero presentan una tasa promedio de 16.5%¹⁸. Cabe anotar que con la tasa mencionada, el FDLG no cubre sus costos ni el mantenimiento del valor del capital, como ya se menciona para otros tipos de crédito.

¹⁸ Los bancos no ponen restricciones al uso para vivienda pero por la baja capacidad de pago de la población resulta muy difícil acceder a créditos con las tasas indicadas. Cabe notar que el programa de créditos para microempresas del Ministerio de Economía permite destinar créditos a mejoras de vivienda, para fines productivos.

3.3.28. Los periodos de gracia en los pagos de interés representan una ventaja adicional para las Entidades Ejecutoras. Aun tomando en cuenta la base para los periodos de gracia establecido en el Reglamento de Crédito, los periodos de gracia acordados por el FDLG con las ejecutoras varía en la actualidad. Para el pago de capital, el periodo varía entre 36 y 72 meses. Para el pago de intereses se mantiene el periodo en dos meses con una excepción.¹⁹ Por ser variables las tasas cobradas a las ejecutoras para créditos de vivienda, el FDLG ha ido reduciéndolas desde el 12% cobrado en el año 2000 hasta llegar actualmente al 8%.

3.3.29. Es probable que algunas de las ejecutoras mantienen la expectativa que los montos otorgados como préstamos llegaran a ser una donación directa al patrimonio de la institución. Este fenómeno se documenta claramente en los estados financieros de FENACOAC para su programa de crédito de segundo piso para sus cooperativas afiliadas²⁰.

3.3.30. El instrumento de crédito a las ejecutoras utilizado por el FDLG requiere la devolución del capital al FDLG por cada ejecutora y la contratación de nuevos créditos para mantener un volumen o ritmo de colocación. Esto no es eficiente para mantener una operación continua, que debería de funcionar como una línea de crédito sin necesidad de devolver el capital mientras mantenga un nivel de colocación y rotación previamente acordado

3.3.31. De acuerdo a las informaciones obtenidas en las visitas de campo, algunas condiciones de los créditos como montos máximos y plazos constituyen limitantes para las expectativas de clientes potenciales. En uno de los casos (ACT) estas condiciones fueron fijadas por la ejecutora y no por los parámetros del FDLG.

3.3.32. Esta situación refuerza la necesidad de estudiar más a fondo las necesidades y expectativas y capacidades de los posibles clientes para tratar de adecuar las condiciones de los productos que se ofrecen.

3.3.33. En la situación descrita, el aporte de financiamiento para vivienda dirigido a la población en pobreza constituye uno de los principales valores agregados del Programa. También se evidencia la necesidad de subsidios para facilitar el acceso de la población pobre. Las dificultades encontradas para mantener un ritmo de colocaciones y para mejorar la calidad de los resultados indican la necesidad de mejorar los productos que se están ofreciendo. En una perspectiva de apoyar el desarrollo de productos y de las capacidades de las entidades de primer piso, para que puedan operar en el mediano y largo plazo, cobra especial importancia encontrar formas adecuadas de canalizar dichos subsidios, tanto desde el nivel de segundo piso a las Entidades Ejecutoras como de estas últimas a los clientes.

Calidad y utilidad de la asistencia técnica para el área de vivienda

3.3.34. Por medio de la asistencia técnica no reembolsable se ha atendido a cada una de las ejecutoras con base en los diagnósticos elaborados con apoyo de la Unidad Técnica. Las actividades realizadas y logros obtenidos están registrados en los informes de seguimiento. En general se hace evidente que la asistencia técnica ha jugado un importante papel para implementación de esta área en las ejecutoras. A continuación se presentan comentarios sobre aspectos cualitativos con el objeto de identificar aquellos puntos que permitan mejorar los servicios de la Unidad Técnica.

¹⁹ La única excepción fue el primer crédito otorgado a HODE en Mayo del 2000, el cual goza de un periodo de gracia de seis meses para el pago de interés.

²⁰ En su Balance General relacionado al Contrato de Fondos del FDLG, aparece como Patrimonio Asignado la cantidad de Q10,000,000, el cual representa el monto contratado). De esta cantidad aparece Q 5,000,000 como patrimonio recibido y los Q5,000,000 como patrimonio por recibir. Por lo tanto, aparece el saldo Q 0 en los Pasivos.

3.3.35. Los diagnósticos institucionales para definir la asistencia técnica no reembolsable están enfocados en la operación de créditos y en el establecimiento de asistencia técnica “constructiva” para los clientes. En los diagnósticos no se ha hecho análisis con enfoque de desarrollo de productos o de “plan de negocios”. Prácticamente no se ha analizado la necesidad de partir de las necesidades, requerimientos, expectativas y capacidades de los clientes para diseñar los productos.

3.3.36. Tampoco se ha abordado la utilización de instrumentos para medir o cuantificar la demanda potencial y efectiva por los productos y como consecuencia no se ha apoyado el desarrollo la capacidad de las ejecutoras de estudiar estos aspectos, que como ya se dijo están incidiendo en la lentitud en la colocación de los créditos para mejoramiento habitacional.

3.3.37. En las solicitudes de crédito se requiere la elaboración de flujos de efectivo orientados a asegurar la capacidad de amortizar los créditos del FDLG. Sin embargo en los diagnósticos de necesidades de desarrollo institucional es sumamente débil el análisis de sostenibilidad operativa y financiera de cada producto, para lo cual no son suficientes las proyecciones de flujo de efectivo mencionadas. En consecuencia, la asistencia técnica tampoco ha abordado estos aspectos. (Exceptuando la situación crítica sobre la administración de cartera en HODE).

3.3.38. Por medio de consultorías se ha desarrollado, en todas las ejecutoras, manuales y guías para la prestación de asistencia técnica a clientes para la planificación y construcción de las mejoras y viviendas. Estos manuales y guías son útiles para orientar los procesos de asistencia técnica a clientes, pero presentan fuertes diferencias de alcance para cada una de las entidades ejecutoras. En todos los casos están pendientes de desarrollo parte de los manuales necesarios.

3.3.39. En algunos casos, se ha experimentado dificultades para implementar los manuales de asistencia técnica. P. Ej. en el caso de FENACOAC se dio una capacitación de dos días a oficiales de crédito que no tienen formación ni experiencia en diseño o construcción de viviendas, para la aplicación de procedimientos que requieren habilidades y conocimientos con que ellos no cuentan. Los oficiales de crédito en una de las cooperativas visitadas expresaron que siguen teniendo dificultades en la aplicación del manual y en otra de las cooperativas visitadas aún no lo están aplicando. La Unidad Técnica ya está programando actividades conjuntamente con FENACOAC para solucionar esta situación.

3.3.40. Así mismo, en ACT experimentaron dificultades para establecer el esquema organizacional para operar la asistencia técnica. Los asesores técnicos de esta organización rechazaron las propuestas de un Coordinador / asesor aportado con fondos de asistencia técnica, (aparentemente debido en parte a errores de actitud y relaciones humanas).

3.3.41. De los párrafos anteriores se concluye que la asistencia técnica no ha partido de un concepto integral, basado en el desarrollo de productos que respondan a las condiciones de mercado (demanda y oferta) que incluya todos los elementos (operativos, técnicos, legales, etc.) para asegurar calidad en los productos, satisfacción de los clientes y rentabilidad para la entidad ejecutora.

3.3.42. Lo anterior no implica la homogenización de los modelos de las diferentes ejecutoras. El concepto integral proveería un marco que permita respetar y potenciar las diferencias en estrategias y en cultura organizacional de cada una de las ejecutoras.

3.3.43. Las ejecutoras han expresado en las reuniones con la misión, su satisfacción con la asistencia técnica aportada por la Unidad Técnica. Consideran que ha sido un apoyo valioso para la introducción en un área nueva de acción. A pesar de los puntos mencionados arriba, se reconoce el trabajo y los logros en ese sentido para la puesta en marcha de este componente del programa y el avance en las metas cuantitativas de colocación de créditos.

3.4. Área de micro-créditos para producción

Factores relevantes del entorno

3.4.1. En el sistema financiero del país se experimenta actualmente una amplia disponibilidad de liquidez y una tendencia a la baja de las tasas de interés. Aunque existen diferencias notables entre las tasas de interés de diferentes instituciones para créditos de diferente tipo, algunos bancos como BANRURAL están ofreciendo tasas de 16% para actividades productivas²¹.

3.4.2. Las tasas pasivas en depósitos a corto plazo y a la vista alcanzan un valor similar al índice de inflación oficial, con lo cual no hay incentivos reales para el ahorro en moneda nacional. La diferencia entre las tasas activas y pasivas (8 puntos o más) permite un amplio margen a las entidades de crédito para cubrir costos operativos y riesgos. Esta situación depende en gran medida de decisiones de política económica – financiera y por lo tanto podría cambiar con relativa rapidez, especialmente con un cambio de gobierno (2004).

3.4.3. Existen en el país una gran cantidad de Instituciones de Micro Finanzas – IMF –, (65 ONGs, y 28 cooperativas) la mayoría orientadas a actividades productivas y atendiendo a pequeñas y micro-empresas rurales y urbanas. En general atienden al sector “informal” que en gran parte se encuentra en situación de pobreza. Sin embargo, informaciones obtenidas a través de entrevistas indican que pocas de ellas atienden a los sectores de más bajos ingresos o de pobreza extrema.

3.4.4. 20 de las principales IMF se han asociado en la Red de Instituciones de Microfinanzas de Guatemala – REDIMIF –, la cual ya ha comenzado a jugar un papel en la defensa de los intereses del sector. (Tres de las ejecutoras del FDLG se han asociado a esta red)

3.4.5. El BID y el BCIE están preparando operaciones paralelas de crédito para atender a microempresas. El crédito del BID por \$15 millones, se canalizará por medio del Ministerio de Economía y bancos comerciales y el del BCIE, por \$30 millones a través de IMF. De acuerdo a informaciones del BCIE, este financiamiento se continuará en las condiciones en que opera actualmente el Viceministerio de Fortalecimiento a la MYPEs del Ministerio de economía.

3.4.6. Aunque obviamente constituyen aportes importantes, estos créditos están lejos de cubrir las demandas de financiamiento de las micro- y pequeña empresa. De acuerdo a estimaciones del BID, en 2001 el monto prestado a este sector creció de \$98 Millones en 1998 a \$183 Millones en 2001 y aún con este crecimiento el 86% de posibles prestatarios todavía no tiene acceso a crédito de fuentes no familiares.

3.4.7. En conclusión, las IMFs están trabajando principalmente con estratos con mayor capacidad económica dentro de la población en pobreza y existe disponibilidad de fondos con este fin (P. Ej. Min de Economía). La limitante mayor es la capacidad de estas entidades de absorber y canalizar estos fondos. En la actual situación, el principal reto para enfocar el aporte del Programa, es facilitar el acceso a financiamiento y asistencia técnica para actividades productivas a los sectores más pobres dentro de la población en pobreza, ya que para este segmento de población hay escasez de fondos subsidiados, así como de organizaciones, productos e instrumentos (metodologías) adecuados.

Resumen del proceso de definición y promoción del producto del FDLG

3.4.8. El crédito productivo es definido como aquel que es dirigido a bancos comunales o microempresas, siendo destinado a capital de trabajo, inversión de activos fijos, mejora y ampliación del local donde se encuentre la empresa.

²¹ Ver tablas de evolución de tasas publicadas por el Banco Central de Guatemala en www.banguat.gob.gt

3.4.9. La definición del producto para los micro-créditos para producción, la Unidad Técnica se basa principalmente en el documento de concepto preparado en Agosto de 1988 (1998?) donde se determina que se basará en las experiencias de Génesis Empresarial y FUNDAP, las cuales implementan las metodologías de “Acción Internacional”. En dicho documento se definen los siguientes cuatro objetivos para el componente de micro créditos productivos:

- La provisión adecuada de financiamiento a la micro y pequeña empresa permitiéndoles un aumento en sus operaciones, competitividad, rentabilidad y acceso a mercados;
- La generación y fortalecimiento de empleo en el sector informal;
- El aumento en los niveles de ingresos de las familias asociadas con la micro y pequeña empresa, y
- Apoyar a la organización del sector de la micro y pequeña empresa y sus capacidades de participación en el proceso de formulación de políticas públicas y desarrollo local.

3.4.10. El Programa se ha podido enfocar principalmente en el primero. La expectativa ha sido que al mejorar el acceso al crédito, se den mejoras en empleo e ingresos. Adicionalmente, FDLG operacionaliza el objetivo de enfocarse en la microempresa y no en la pequeña. El mismo documento identifica a los bancos comunales como una metodología adecuada para proveer créditos a la microempresa. Como consecuencia la Unidad Técnica decide añadir esta metodología a la de grupos solidarios y crédito individuales como instrumentos adecuados para llegar a la población meta.

3.4.11. El FDLG ofrece a las Entidades Ejecutoras seleccionadas una combinación de crédito y asistencia técnica, como se resume en el **Anexo No. 7**. Las **condiciones financieras de los créditos** se resumen en el cuadro No. 5

Análisis de resultados obtenidos

3.4.12. **Micro créditos Productivos:** El FDLG ha entrado en contratos de préstamos con las Ejecutoras para financiar sus actividades en tres tipos de créditos para actividades productivas: créditos individuales, solidarios y bancos comunales. El cuadro siguiente presenta algunos de los detalles relevantes en cuanto a los términos de financiamiento de los productos.

Cuadro No. 9. Cartera de Préstamos de FDLG para Créditos Productivos por metodología de la Ejecutora

	Monto Cont. (Q.x000)	Fecha Cont. y	Saldo por Desemb Al 31/8/02 (Q.x000)	Plazo (meses)	Periodo Gracia Capital (meses)	Tasa Interés Nominal: Contrato / Actual	Periodo Gracia Interés (meses)
ACT							
Cred. Individuales y/o Grupos Solidarios	1,800	Ene 01	364.7	36	24	11% / 11%	2
Bancos Comunales	1,600	Ene 01	175.0	36	24	8% / 8%	2
Génesis							
Cred. Individuales (y/o Grupos solidarios)	2,000	Sep 00	(233.4) ²²	40	20	14% / 11%	2
Bancos Comunales	1,000	Sep 00	(307.5)	40	20	14% / 8%	2
MUDE							
Cred. Individuales	750	Ene 01	430.0	36	24	11% / 11%	2

²² En el caso de Génesis aparecen los saldos negativos en lo que respecta saldos por desembolsar porque Génesis esta liquidando el fondo del programa de servicios básicos financiado con préstamos del FDLG transfiriendo los saldos a los programas de Crédito Individual y Grupos Solidarios.

3.4.14. Por medio de los créditos del FDLG las ejecutoras están recibiendo subsidios implícitos en la tasa de interés, respecto a las condiciones que ofrece el sistema financiero. Sin embargo, no es claro que todas las ejecutoras tendrían acceso a préstamos del sistema financiero formal. Los subsidios se dan de varias formas.

3.4.15. La tasa de interés activa promedio del sistema financiero en septiembre del 2002 se encontraba en 16.5%, la cual se compara con el 8% y 11% que cobra el FDLG²³ (y con la tasa de Aprox. de 8% que aplica el Ministerio de Economía en su programa de financiamiento a ME).

3.4.16. Los periodos de gracia en los pagos de interés. Aun tomando en cuenta la base para los periodos de gracia establecido en el Reglamento de Crédito, los periodos de gracia acordados por el FDLG con las ejecutoras varían en la actualidad. Para el pago de capital el periodo varía entre 9 y 40 meses. Para el pago de intereses se mantiene el periodo en 2 meses. Así mismo, la asistencia técnica no-reembolsable es un subsidio directo.

3.4.17. Algunas ejecutoras encuentran costosa esta oferta al compararla con las donaciones u otros préstamos blandos que esperan recibir para este tipo de programas de la cooperación internacional, incluyendo al BID, y del BCIE. Típicamente, estas fuentes no requieren garantías.

²³ El FDLG ha ido reduciendo sus tasas (variables) desde el 14% cobrado en el año 2000 hasta llegar actualmente al 11% para créditos individuales y 8% para créditos destinados a los bancos comunales.

Cuadro No.10. Productos ofrecidos por las Ejecutoras

Productos Financieros ofrecidos por las Ejecutoras y financiados con Prestamos del FDLG para Actividades Productivas y Microempresas							
	Créditos Individuales		Grupos Solidarios			Bancos Comunales	
	ACT	GENESIS	ACT	GENESIS	MUDE	ACT	GENESIS
Monto Mínimo	1,000	1,000	n/d	1,000	500	n/a	1,000
Monto Máximo (Primer Credito)	5,000	10,000	n/d	10,000	3,000	1,000	n/a
Monto Máximo (Crédito Subsiguiente)	15,000	25,000	n/d	25,000	15,500	1,000	2,000
Monto Máximo para un Grupo Solidario	n/a	n/a	n/d	50,000	n/a	7,500	15,000
Número de Personas para un Grupo / Banco	n/a	n/a	n/d	4–8	4–8	n/a	20–40
Plazo Mínimo	n/a	2 meses	n/d	2 meses o 6 meses p/ act fijos	2 meses	n/a	2 meses
Plazo Máximo	24 meses	6 meses	n/d	4 meses o 6 meses p/ act fijos	4 meses	4 meses	6 meses
Plazo Máximo (Créditos Subsiguientes)	24 meses	12 meses	n/d	12 meses	6 meses	4 meses	12 meses
Frecuencia de Pago	Mensual	Semanal-Cartorcenal Mensual	n/d	Semanal Cartorcenal Mensual	Semanal Cartorcenal Mensual	Catorcenal	Mensual 1 Pago final 2 Pagos
Tasa de Interés	30% sobre Saldo	2.5% Flat / mes	n/d	2.5% Flat / mes	3% / mes	2.5% Flat / mes	2.5% Flat / mes
Tasa Efectiva Anual (basado en pagos Catorcenales)	30%	53%	n/d	53%	36%	53%	53%
Comisiones	n/a	Q10/mes	n/d	Q7.5/mes	n/a	n/a	Q10/mes
Tasa de Interés Moratoria	0.3% / mes	5% / mes	n/d	5% / mes	5% / mes	0.3% / mes	5% / mes
Garantías	Fiduciaria-Prendaria Hipotecaria Mixta	Prendiaria-Fiador	n/d	Prendaria Solidaria	Solidaria	Solidaria	Solidaria

3.4.18. FDLG ha variado la forma en que combina (o nó) el financiamiento de las varias metodologías para los micro créditos productivos. Por ejemplo, en el caso de ACT, FDLG entra en un contrato de préstamo con el cual ACT puede financiar créditos individuales o grupos solidarios de forma flexible. El contrato de Génesis no especifica la metodología, sino el objeto – la microempresa. A nivel operativo, Génesis ofrece las dos metodologías con recursos de FDLG.

3.4.19. Es notorio comparar esta flexibilidad en el financiamiento de dos metodologías para la micro-empresa con el caso de MUDE. El contrato de MUDE especifica que el financiamiento de FDLG será utilizado solamente para la metodología de grupos solidarios. Mas abajo se hace referencia a algunos indicadores de MUDE que demuestra problemas que incluyen una baja utilización del financiamiento desembolsado, una baja colocación y alta morosidad, los cuales podrían mejorar si se le permite flexibilidad en la aplicación de otras metodologías, como se hace con las otras ejecutoras.

3.4.20. La pregunta que resta hacer es que tan adecuado es el producto de FDLG para financiar las diferentes metodologías de crédito para actividades productivas y microempresa de las entidades. El cuadro siguiente proporciona algunas ideas:

Cuadro No. 11. Resultados Obtenidos en los Préstamos para Actividades Productivas

	Monto Contratado	Desembolsado	Acumulado		Cartera Activa
			Monto Colocado	Total Clientes	
ACT	1,800,000	1,800,000	3,156,365	707	1,845,740
Contra Meta		100%			
GENESIS	1,000,000	1,233,439	4,080,040	1,040	1,362,572
Contra Meta		112%			
MUDE	750,000	320,000	1,206,160	314	372,519
Contra Meta		43%			
Total	4,550,000	4,353,439	8,442,565	2,061	3,580,831
Microempresa: Bancos Comunales					
ACT	1,600,000	1,425,000	4,245,010	3,844	810,923
Contra Meta		89%			
GENESIS	1,000,000	1,000,000	2,380,200	1,294	1,486,100
Contra Meta		100%			
Total	2,600,000	2,191,560	6,625,210	5,138	1,858,619
Gran Total	7,150,000	6,544,999	15,067,775	7,199	5,439,450
% del Monto Contratado		92%			76%

3.4.21. El cuadro de arriba demuestra que la utilización por parte de las Ejecutoras de los recursos contratados es solamente un 92% con respecto a lo desembolsado. Es un 76% si se toma en cuenta la cartera activa de las Ejecutoras. Aun así, el 76% sobreestima la utilización de los fondos del FDLG, ya que en varios casos, la cartera activa es mayor al monto contratado y desembolsado por el FDLG, lo que implica que algunas de las Ejecutoras están aplicando fondos propios para financiar la cartera reportada.

3.4.22. De nuevo sobresale el caso de MUDE, donde el FDLG ha desembolsado solamente el 43% del monto contratado, y a la vez, el tamaño de la cartera de MUDE sobrepasa por un 16% el monto desembolsado por el FDLG.

3.4.23. La tabla también demuestra que ha habido una rotación importante de los fondos del FDLG. El acumulado de fondos colocados llega hasta un multiplicador de 3.78 en el caso de MUDE. La rotación más baja es el caso de ACT – Microempresas con una rotación del 1.75. Estos dos ejemplos responden a los plazos relativamente más largos de los préstamos de ACT que los de MUDE. La rotación también responde a los periodos de gracia otorgados por FDLG para el pago de capital. En el momento en que vencen estos periodos, las Ejecutoras se verán en la necesidad de repagar los montos recuperados a FDLG en vez de re-invertirlos en nuevos créditos.

3.4.24. El análisis hace la pregunta de qué tan adecuados son los términos de los préstamos del FDLG en relación con los productos financiados. Para este punto se debe de tomar en cuenta los plazos, tasas

de interés y periodos de gracia. Para ACT y MUDE, el periodo de gracia para el pago de capital vence en Enero del 2003, a partir del cual tendrán que iniciar el pago de los créditos de forma trimestral, terminando de pagar la totalidad en 12 meses. Génesis Empresarial, quien goza de un periodo de gracia de 20 meses (a diferencia de 24 meses en el caso de MUDE y ACT) también inicia sus pagos de capital en Enero del 2003, sin embargo tienen 20 meses para pagar su préstamo al FDLG, pudiendo así reducir la cartera activa de una forma menos forzada.

3.4.25. Por lo tanto, si el FDLG no entra en una renegociación de plazos, o mejor, convierte sus préstamos en una línea de crédito las Ejecutoras entrarán en un plan agresivo de recuperar los montos prestados (de forma más agresiva en el caso de ACT y MUDE) para pagar sus préstamos al FDLG. El impacto de esto deberá ser obvio: las carteras activas tanto de las Ejecutoras como del FDLG se irán reduciendo al igual que sus ingresos operativos. Para las instituciones que no gozan de otras fuentes de financiamiento o liquidez institucional la única opción será la disminución de la cartera. Para las que cuentan con liquidez de otras fuentes (externas o propias), el impacto será solamente el de subir o bajar el costo financiero del producto.

Principales efectos del Programa en créditos productivos

3.4.26. El requisito de atender a clientes con ingresos familiares menores a Q3,200. es el factor que más diferencia los financiamientos del FDLG, abriendo oportunidades para aquellas familias más pobres. Sin embargo, al igual que con los créditos para vivienda, se observó una gran variedad en la forma de calcular los ingresos familiares, tal que en muchos casos rendía inoperable el requisito de ingresos familiares máximos. El Programa no ha incluido en el sistema de monitoreo instrumentos para observar las mejoras en los ingresos de los clientes y solo de manera muy limitada los efectos en generación de empleos.

3.4.27. Debido a que los créditos productivos ya eran manejados con éxito por las Entidades Ejecutoras la asistencia técnica ha producido cambios de menor importancia en las capacidades ejecutivas de las mismas, comparadas con el área de vivienda. El efecto más importante ha sido el incentivo a trabajar con población de mayor pobreza y atender a familias que posiblemente no hubieran atendido sin este financiamiento.

3.4.28. En este sentido, tomando en cuenta las condiciones del contexto, el logro mayor del Programa en esta área es la provisión de fondos subsidiados para créditos a Bancos Comunales, con lo cual aumenta el enfoque de las IMFs en los más pobres.

3.5. Aspectos Financieros e Institucionales del Programa

Análisis financiero del FDLG

3.5.1. Con el esquema financiero actualmente utilizado se establece el Fideicomiso como institución de segundo piso, que está prestando fondos a las entidades ejecutoras con diferentes tasas, plazos y periodos de gracia para diferentes destinos.

3.5.2. **Ingresos:** La fuente de ingresos principal de la cual goza el FDLG ha sido el aporte de ASDI, efectuado en 1999 por SEK 50 millones, equivalente a aproximadamente US\$5.8 millones al tipo de cambio de esa fecha. El FDLG reporta el valor en Quetzales en Q33,505,120. Este aporte forma el patrimonio inicial y único del FDLG y del cual se permite cubrir todo gasto de la entidad, más el recurso para los programas de crédito.

3.5.3. El FDLG todavía no se encuentra en la posición de mantenimiento del valor de este patrimonio. El comportamiento del mismo se desglosa en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 12. Comportamiento del Patrimonio FDLG período 2000 – Agosto 2002

Comportamiento del Patrimonio	2000	2001	Agosto del 2002	Total y % del Total a Agosto del 2002
Aporte ASDI	18,494,310	15,070,810	0	33,505,120
Resultado del período ²⁴	(378,106)	(673,651)	(1,433,532)	
Valor nominal según Balance General	18,200,000	35,597,260	32,155,900	96%
Ajustes por conceptos de inflación y subsidios ²⁵	(2,378,048)	(6,977,471)	(5,855,361)	
Valor real tomando en cuenta la inflación	15,822,053	25,619,789	26,273,762	78%

3.5.4. La tasa nominal que cobra el FDGL actualmente varía entre 11% para préstamos destinados a créditos para la microempresa con metodología individual o de grupo solidario. La tasa nominal de 8% es aplicada a préstamos destinados a bancos comunales, vivienda y a municipalidades. Por la variación que han exhibido las tasas de interés cobradas por el FDLG, y el periodo de gracia en el pago de intereses, existe una variación importante con la tasa efectiva ponderada de cada una de las carteras. La tasa nominal y efectiva de los créditos a las municipalidades son iguales y que no han variado las tasas de interés y no se contemplan periodos de gracia. Las tasas respectivas se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro No 13. Tasas de Interés Nominales y Efectivas del FDLG

Tasa de Interés	Microempresa	Bancos Comunales	Vivienda	Municipalidades
Nominal Actual	11%	8%	8%	8%
Efectiva	11.77%	10.28%	8.05%	8%

3.5.5. Pese a estas tasas efectivas, el rendimiento promedio de la cartera activa global es baja, habiendo experimentado un deterioro significativo entre el año 2000 y el 2001. El bajo rendimiento en el 2001 se puede explicar en función de tres dinámicas: 1) En el 2000, el FDLG estaba cobrando tasas de hasta el 14% sobre préstamos destinados a la microempresa. 2) En el 2001 la mayoría de los nuevos créditos y sus desembolsos fueron otorgados en los últimos meses del año, causando un crecimiento considerable en la cartera activa pero con un rendimiento en intereses muy bajo por los periodos de gracia y muy pocos meses en el año de pago de intereses. 3) Se observa un rendimiento aceptable para el periodo de hasta Agosto de 2001, ya que al anualizar la tasa se esperaba llegar a un rendimiento de aproximadamente 6.3%

Cuadro No. 14. Rendimiento de Cartera del FDLG, período 2000 – Agosto 2002

Rendimiento de la Cartera	2000	2001	Agosto, 2002
Cartera Activa Global	8.42%	3.5%	4.31%
Anualizado			6.3%

²⁴ Incluye el efecto de las fluctuaciones del tipo de cambio.

²⁵ Los ajustes se calculan en base a las normas de CGAP donde se resta del fondo fideicometido promedio el valor promedio neto de los activos fijos, multiplicando el resultado por la tasa de inflación anual (o ajustada en caso de un año parcial). A este monto se le añade el costo financiero ajustado de los fondos subsidiados (aportes de ASDI) por la tasa promedio pasiva (18.54%), y el valor estimado de las donaciones en especie, que en este caso incluye el consultor permanente de ASDI.

3.5.6. La tercera fuente de ingresos del FDLG son los rendimientos que proporcionan los fondos invertidos y aquellos que mantienen en cuentas bancarias. El FDLG ha podido bajar significativamente los niveles de estos fondos, los cuales obtienen unos rendimientos muy bajos. Los rendimientos suben en el 2001 por la inyección de fondos frescos de ASDI y el fenómeno descrito arriba en el que la mayoría se quedó en bancos e inversiones durante la mayoría del año por los atrasos en el otorgamiento de nuevos préstamos en conjunto con sus periodos de gracia. El cuadro siguiente presenta algunos detalles:

Cuadro No. 15. Rendimiento de Inversiones del FDLG, período 2000 – Agosto 2002

Rendimiento de las Inversiones	2000	2001	Agosto, 2002
Inversiones y Saldos en Bancos sobre Activos Totales	82%	49%	40%
Rendimiento	4.04%	6.03%	3.26%
Anualizado			4.89%

3.5.7. **Costos:** Los costos del FDLG se pueden analizar en base a tres categorías relevantes: gastos de operación²⁶, comisiones al fiduciario y asistencia técnica y cooperación no reembolsable²⁷. Aun cuando debería hacerlo, hasta el momento el FDLG no provisiona para préstamos incobrables, por lo que el análisis no incorpora este gasto. Lo que se observa es una tendencia positiva en el comportamiento de los gastos de operación y la asistencia técnica y cooperación no reembolsable tanto en relación a los costos totales, como en relación a la cartera activa. Sin embargo, según el Reglamento del FDLG, en cuanto a la asistencia técnica no reembolsable, se define en el Artículo 3 d) que solamente un 13% del Programa se empleará en este rubro. Para este rubro de costos, se le ha dedicado entre el 21% y el 25% de gastos totales, muy por encima de lo estipulado.

3.5.8. El comportamiento de las comisiones al fiduciario es preocupante en ambos casos: representa un porcentaje significativo en relación a los gastos totales y creciente aun cuando para Agosto del 2002 todavía representaba solamente el 1.5% de la Cartera Activa.

Algunas estadísticas relacionadas a los gastos se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 16. Gastos del FDLG, período 2000 – Agosto 2002

Costos	2000	2001	Agosto, 2002
Como porcentaje de Gastos Totales			
Gastos de Operación	78%	72%	60%
Comisiones al Fiduciario	2%	7%	15%
Asistencia Técnica y Cooperación No Reembolsable	21%	21%	25%
Como porcentaje de la Cartera Activa			
Gastos de Operación	72%	34%	14%
Comisiones al Fiduciario	0.7%	1.6%	1.5%
Asistencia Técnica y Cooperación No Reembolsable	10%	4.7%	2.4%
Gastos Totales Incluyendo Asistencia Técnica y Coop No Reembolsable	82.7%	40.3%	17.9%
Gastos Totales Excluyendo Asistencia Técnica y Coop No Reembolsable	72.7%	35.6%	15.5%

²⁶ Para este análisis, se utilizan gastos nominales (no ajustados por conceptos de inflación y subsidio) e incluyen: honorarios, gastos administrativos y otros gastos del programa.

²⁷ Para este análisis, la asistencia técnica y cooperación no reembolsable es la suma de dos rubros contables: gastos de asesoría técnica y asistencia técnica no reembolsable. Es un hecho de que las cifras utilizadas sub-estiman los gastos asociados con la asistencia técnica ya que se sabe que mucho del tiempo del equipo de la Unidad Técnica dedica su tiempo a ese fin. Sin embargo, no se cuenta con la información necesaria para extraer de los costos contabilizados como honorarios aquella parte que representa asistencia técnica.

3.5.9. Lo que indican los últimos dos renglones del cuadro de arriba es que en relación al tamaño de la cartera activa, el FDLG ha experimentado una mejora sustancial en su eficiencia. Ya para Agosto del 2002, el FDLG pudiera cubrir todos sus gastos actuales, nominales, si el rendimiento de la cartera fuera el 17.9%. Y, si tomara el supuesto que el rendimiento de la cartera no debe de cubrir los costos de la Asistencia Técnica No Reembolsable podría cubrir todos sus costos nominales con un rendimiento del 15.5%.

3.5.10. Para poder responder a la pregunta de cuál debería ser la tasa de interés que el FDLG debería cubrir para llegar a la autosuficiencia, en el cuadro No. 17 se presenta un análisis, para el cual se asumen los siguientes supuestos:

- Aumento en la cartera activa del 25% para fines del 2002.
- Se mantiene el mismo comportamiento de Gastos de Operación y Asistencia Técnica y Cooperación No Reembolsable.
- Se cumple la expectativa que las comisiones pagadas al fiduciario lleguen a su tope del 3% expresado como porcentaje de la cartera activa.
- Incluye también un costo del 2% para cubrir provisiones para préstamos incobrables.
- Se calcula el costo de oportunidad de utilizar fondos propios del FDLG que están rindiendo un 4.89% para financiar el crecimiento de la cartera. El costo de oportunidad se calcula como los rendimientos perdidos expresados como un porcentaje de la cartera activa total proyectada. (Si se le imputara los gastos ajustados a los gastos por conceptos de inflación y subsidio, cambia la perspectiva).
- Adicionalmente, y, por último, se incluye el costo de los rendimientos sobre inversiones perdidas por utilizar esos fondos para financiar la cartera activa.

3.5.11. El cuadro presenta una mínima proyección de lo que tendría que rendir la cartera activa suponiendo un incremento en la misma del 25% entre Agosto y fin de año para cubrir todos sus costos reales. Otra manera de interpretar el cuadro es como una proyección de las tasas de interés que tendría que cobrar el FDLG para cubrir los gastos indicados.

Cuadro No. 17. Proyección de l Rendimiento de la Cartera a Diciembre del 2002 para Cubrir los Gastos Totales Nominales y Reales del FDLG

Gastos	Rendimiento de la Cartera Activa Necesaria
Gastos de Operación Nominales	14%
Comisiones al Fiduciario	3%
Costo de Oportunidad (Rendimientos s/ inversiones perdidas)	0.33%
Costo de provisiones para préstamos incobrables	2%
Rendimiento necesario para cubrir gastos totales nominales sin asistencia técnica y cooperación no reembolsable	19.6%
Asistencia Técnica y Cooperación No Reembolsable	2.4%
Con asistencia técnica y cooperación no reembolsable	22%
Ajustes por conceptos de subsidios e inflación	40%
Rendimiento necesario para cubrir gastos totales reales	62%

3.5.12. Se puede observar del cuadro que sin una reestructuración importante en los costos del FDLG, no parece ser probable que se alcance los rendimientos necesarios para llegar a cubrir los costos operativos ni los financieros (imputados). Desde esta perspectiva, el impacto de la asistencia técnica no reembolsable es mínima, representando solamente un 2.4% en relación a la cartera activa proyectada.

3.5.13. Suponiendo que la visión para el FDLG es que logre su autosuficiencia operativa y /o financiera, el análisis previo indica que no anda en el camino para lograrlo. Según el reglamento del FDLG (Artículo 7) queda estipulado que queda como responsabilidad del Comité del Fideicomiso “velar para que el Fondo Fideicometido mantenga su valor... y tener como prioridad la ejecución permanente de los programas.” Sin embargo, se reconoce que la visión original de la entidad NO era una de permanencia, sino se manejaba una percepción del FDLG como instrumento transitorio, el cual al finalizar el periodo del proyecto, fuera a trasladar los activos a las ejecutoras en forma de donación. El cuadro siguiente presenta los indicadores de autosuficiencia del FDLG:

Cuadro No. 18. Estimación de Autosuficiencia del FDLG

	2000	2001	Agosto, 2002
Autosuficiencia Operativa			
En base a gastos totales nominales	60%	59%	73%
Excluyendo Asst Tec y Coop No Reemb	76%	74%	96%
Autosuficiencia Financiera			
En base a gastos totales ajustados	14%	14%	16%
Excluyendo Asist Tec y Coop No Reemb	14%	15%	17%

3.5.14. Lo notable y positivo es que en base a los datos nominales, y excluyendo la asistencia técnica y cooperación no reembolsable, se ve que para Agosto del 2002, el FDLG llegó a una autosuficiencia operativa del 96%. Este porcentaje aparece alto por la realidad que el FDLG no cuenta con gastos financieros ya que no tiene préstamos. Sin embargo, al imputar los ajustes a los gastos por inflación, gastos financieros imputados y subsidios en especie, la autosuficiencia tanto operativa como financiera cae dramáticamente.

3.5.15. **Liquidez y Apalancamiento:** El FDLG demuestra altos grados de liquidez²⁸, aun cuando ha ido mejorando substancialmente, reduciéndose del 82% en el 2000 y llegando al 40% en Agosto del 2002. Ya que el rendimiento de las inversiones de estos fondos líquidos en el año 2002 está en un 25% menos del rendimiento de la cartera activa, se podría considerar como prioridad el reducir todavía más la liquidez.

3.5.16. El grado de apalancamiento del FDLG es 1. En otras palabras no ha apalancado los fondos fideicometidos por medio de la adquisición de deuda. Mientras mantenga grados de liquidez relativamente altos, y no logre reestructurar sus costos, el efecto inmediato de un endeudamiento será una reducción en la autosuficiencia operativa.

²⁸ La liquidez se determina tomando la relación entre la suma de caja, bancos e inversiones, y el Activo Total.

Cuadro No. 19. Cartera activa del FDLG, período 2000 – Agosto 2002

	2000	2001	Ago 2002
Número de Nuevos Prestamos Contratados	4	5	4
Montos de nuevos Préstamos contratados	5,560,000	14,150,000	8,700,000
Monto Acum de Nuevos Préstamos Cont.	5,560,000	19,710,000	28,410,000
Número de Préstamos Activos	4	9	13
Cartera Activa a Fin del Periodo	2,970,000	16,663,475	19,391,832
Morosidad	n/d	n/d	n/d

3.5.17. Considerando que la actividad principal del FDLG durante los últimos dos años ha sido el otorgamiento de préstamos, se observa un nivel de actividad relativamente bajo, en el que para Agosto del 2002, solamente contaba con 13 préstamos activos y una cartera activa total de Q19.4 millones. Esta cartera representa el 68% total de los montos de nuevos préstamos contratados. La gran mayoría de esta diferencia se debe a una no habilidad de desembolsar la totalidad de los préstamos contratados. El caso notorio es el de FENACOAC donde el 50% del préstamo (Q5 millones) está pendiente por desembolsar.

3.5.18. El FDLG no cuenta con información adecuada sobre los pagos de los préstamos, ya que hasta el momento, el fiduciario no provee la información. La cuestión de morosidad se vuelve más complicada por dos razones: 1) los contratos de préstamo especifican los pagos en cuanto a monto y fecha, pero en varios casos las ejecutoras se han adelantado o atrasado en estos pagos, haciendo imposible algún análisis. 2) En muchos casos, las ejecutoras no han solicitado el total del crédito. Esto, de nuevo, vuelve inútil estipular los pagos en los contratos. Lo único que se pudo observar para esta evaluación en relación a la morosidad es que según los documentos del fiduciario a nivel de transacción, aparecen cargos para intereses morosos, pagos de intereses morosos y en el caso de una municipalidad se registra pagos de capital moroso.

3.5.19. Debido a los periodos de gracia extendidos a las Ejecutoras para el pago de capital y a que los préstamos a las municipalidades son suficientemente recientes, sin más datos, esta evaluación estima que la morosidad no es *todavía* un problema en el FDLG. Sin embargo, se observa que con la actual falta de información gerencial sobre el estado de la cartera combinado con los comienzos de las obligaciones de pago de capital la morosidad va a presentarle desafíos a la institución.

Análisis financiero de las Entidades Ejecutoras

3.5.20. En sus estudios de elegibilidad sobre las ejecutoras, el FDLG hace hincapié en establecer relaciones con intermediarias sólidas a nivel institucional. También busca que las entidades tengan impacto con sus programas actuales; que incorporen mecanismos de toma de decisión democráticas; y que tengan experiencia en el desarrollo de programas sociales y en la administración exitosa y prolongada en la administración de programas de financiamiento por medio de créditos a beneficiarios de bajos ingresos, entre otros. Algunos otros criterios de selección de ejecutoras se pueden traducir a indicadores financieros. El siguiente cuadro hace la relación entre estos criterios y algunos indicadores financieros que pueden ser útiles en entender la situación de la entidad en relación a los criterios establecidos:

Cuadro No. 20. Indicadores Financieros para Medir El Cumplimiento de Criterios Establecidos en Reglamento del FDLG

Criterio según el Reglamento del FDLG	Indicador Financiero
Solidez Institucional	Autosuficiencia Operativa Autosuficiencia Financiera
Capacidad de Ejecución	Rendimiento de la Cartera Retorno sobre Activos Tamaño y Crecimiento de la Cartera Activa Morosidad
Respaldo o Situación Financiera Favorable	Liquidez Niveles de Apalancamiento
Posibilidad de Garantizar el Préstamo de FDLG	Saldo del Crédito FDLG / Cartera Activa Disponibilidad de Garantías

3.5.21. De acuerdo con los indicadores señalados en el cuadro previo, a continuación se presenta un resumen de los indicadores financieros a nivel institucional de las ejecutoras según los datos que fueron recopilados para esta evaluación. Existe un grado de variedad significativa entre los datos que se pudieron obtener de cada ejecutora. Las variaciones incluyen el número de años para los cuales se tiene información y el grado de detalle que contiene la información financiera entregada. Reconociendo estas limitaciones, se presentan los indicadores para los años 2001 y el año parcial de 2002.

Cuadro No. 21. Indicadores Financieros de las Ejecutoras a Nivel Institucional

Ejecutora:	ACT	FENACOAC		Génesis		HODE	MUDE	
A la fecha:	Junio 2002	Dic 2000	Dic 2001	Dic 2001	Junio 2002	Dic 2001	Dic 2001	Ago 2002
Indicador Financiero: ²⁹								
Autosuficiencia Operativa ³⁰	137%	105%	105%	105%	110%	52%	101%	105%
Autosuficiencia Financiera	121%	97%	97%	97%	100%	43%	88%	94%
Rendimiento de la Cartera	35%	n/d	n/d	25%	16%	21%	54%	37%
Retorno sobre Activos	24%	16%	12%	23%	14%	11%	43%	47%
Cartera en Riesgo 1 – 30 días Más de 30 días	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	7% 6%
Liquidez	19%	2%	3%	4%	2%	2%	8%	1%
Niveles de Apalancamiento	1.56	6.09	7.26	3.67	3.51	2.79	1.39	1.35
Saldo Préstamos FDLG s/ Cartera Activa Global ³¹	19%	n/d	112%	n/d	3%	34%	n/d	8%
Disponibilidad de Garantías	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si

3.5.22. Con excepción del caso de HODE, los **niveles de autosuficiencia operativa y financiera** de las Ejecutoras son excelentes, y es debido a los procesos de selección de las mismas (y no por la intervención de FDLG). La expectativa es que con el financiamiento del FDLG, los niveles de autosuficiencia mejoren, al aumentar su volumen de préstamos.

²⁹ En el caso que no se tenga el dato, se marca con la sigla n/d (no disponible)

³⁰ Incluye costo de fondos

³¹ Se considera solamente aquella parte del préstamo de FDLG que haya sido desembolsado

3.5.23. Las Ejecutoras demuestran un **alto rendimiento de sus carteras**, aun cuando por falta de datos, se basan estos indicadores en las carteras a fin de año, en vez de lo convencional que es la cartera promedio.

3.5.24. Por falta de información, no se pudo incluir los datos de **morosidad**. El que FDLG no tenga a mano esta información apunta a un problema serio de monitoreo y de sistemas de información. Como entidad financiera, el FDLG debería monitorear cuidadosamente los niveles de morosidad de las Ejecutoras, ya que es un indicador primordial para entender el comportamiento de la institución y los productos.

3.5.25. Los **niveles de liquidez** (caja y bancos más inversiones a corto plazo dividido entre total activos) es bajo en todas las entidades menos en ACT y HODE. Estos niveles proporcionan una pista de necesidades frescas de financiamiento. ACT parece tener suficiente liquidez (19%) lo que pudiera explicar la razón por la cual no se le ha desembolsado el total de sus préstamos del FDLG.

3.5.26. La única Ejecutora cuyo nivel de **apalancamiento** se acerca a lo máximo que se considera aceptable (8 veces en activos el total del patrimonio) es FENACOAC con el 7.26. Aun sin las debilidades ya discutidas en la capacidad de FENACOAC de convertir el préstamo del FDLG en cartera activa a nivel de sus cooperativas, este alto grado de apalancamiento señala la probabilidad que el FDLG no debiera desembolsar los Q5 millones de saldo, aun cuando FENACOAC lo solicitara.

3.5.27. Como condición del préstamo, todas las entidades tuvieron que presentar **garantías** representando el 125% del préstamo otorgado. Aparte del costo de tramitar estas garantías, el requerir un porcentaje tan alto le obstaculiza a las Ejecutoras la posibilidad de ofrecer estas garantías para otros préstamos. Más importante que esta consideración es que a nivel de experiencia global en las microfinanzas, se reconoce que un buen préstamo nunca se basa en las garantías sino en la capacidad de pago de prestatario, en un seguimiento fiel y constante al comportamiento de pago y en un producto bien diseñado que responde a las necesidades del prestatario.

3.5.28. El FDLG debe considerar el **monitoreo** holístico de las Ejecutoras que incluye sus Estados Financieros, el comportamiento de la cartera y el diseño de sus productos según su clientela.

Análisis financiero de los Productos

3.5.29. Si el recopilar datos a nivel institucional presentó desafíos, más difícil ha sido el poder recopilar los datos para poder hacer una evaluación financiera exhaustiva a nivel de producto financiado con préstamos del FDLG a nivel de las ejecutoras. Existe una variedad enorme entre los procedimientos que utilizan las ejecutoras para contabilizar los datos relevantes. Algunos puntos relevantes en el caso de cada ejecutora:

3.5.30. ACT no contabiliza los gastos operativos en los estados financieros del FDLG. Por lo tanto, los indicadores de autosuficiencia no tienen relevancia y no se deben comparar con las otras ejecutoras.

3.5.31. FENACOAC, siendo una federación de cooperativas no es la ejecutora de los créditos. Igual que el caso de ACT, no aparecen los gastos operativos que incurren las cooperativas en ejecutar los créditos. Adicionalmente, FENACOAC ha contabilizado el total de los fondos contratados con FDLG como patrimonio. Adicionalmente, la cartera activa de FENACOAC (Q 3,625,000) representa los préstamos que ha hecho a las cooperativas de los fondos prestados del FDLG. La cartera activa total a nivel de las cinco cooperativas participantes es solamente Q 1,782,903.

3.5.32. Génesis contabiliza adecuadamente los costos y pasivos (préstamos del FDLG). El único desafío es el caso de la aparente liquidación del fondo establecido con un préstamo del FDLG para servicios básicos. Por falta de demanda dejaron de operar este programa, y ha habido una transferencia

de saldos de este fondo a los fondos de vivienda y microempresa. Adicionalmente, el fondo de bancos comunales ha recibido transferencias del fondo de microempresa. Es probable que estos traslados de fondos hayan causado una distorsión en el análisis financiero de los productos. Finalmente, aunque no se presenta el detalle en el cuadro siguiente, el fondo de servicios básicos señala un saldo de cero para la cartera activa y un resultado acumulado negativo de Q 20,058.

3.5.33. HODE contabiliza adecuadamente los costos y pasivos (préstamos del FDLG). El cuadro que sigue combina los resultados de los dos préstamos otorgados a HODE.

3.5.34. MUDE no presentó una contabilidad separada para los fondos del FDLG. No se conoce si la razón es que no lo están llevando a cabo, o si simplemente no incluyeron la información, aun cuando fue solicitada. Sin embargo, se pudieron recopilar algunos indicadores, los cuales se presentan en el cuadro siguiente.

Cuadro No. 22. Indicadores Financieros de las Ejecutoras a Nivel de Producto

Ejecutora:	ACT			FENA COAC	GENESIS			HODE	MUDE
Producto:	Micro- Emp	Bancos Com	Viv	Viv	Micro- Emp	Bancos Com	Viv	Viv	Micro- Emp
A la fecha:	Junio 2002	Dic 2000	Dic 2001	Dic 2001	Junio 2002	Dic 2001	Dic 2001	Jun 2002	
Indicador Financiero³²									
Autosuficiencia Operativa ³³	493%	540%	348%	42%	155%	133%	131%	134%	n/d
Autosuficiencia Financiera ³⁴	408%	455%	321%	43%	148%	133%	130%	130%	n/d
Cartera Activa en Quetzales	1.84M	0.8M	1.9M	3.6M	1.4M	1.5M	2.2M	0.7M	0.18M
Cartera en Riesgo 1 – 30 días	9%	10%	6%	0%	0%	0%	0.9%	9%	7%
Más de 30 días	10%	4%	6%	0%	0%	0%	0.6%	16%	12%
Liquidez	54%	73%	65%	28%	1%	0%	0%	35%	n/d
Saldo Préstamos FDLG s/ Cartera Activa Global ³⁵	19%	n/d	112%	n/d	109%	58%	29%	125%	174%
% Mujeres	64%	98%	24%	37%	53%	100%	45%	46%	63%
% Clientes c/Ingresos< US200	72%	75%	33%	43%	41%	85%	28%	37%	61%
% Clientes c/Ingresos< US400	28%	24%	66%	56%	59%	15%	70%	63%	39%

3.5.35. Para las Ejecutoras para las cuales los informes financieros cuentan con suficiente información, se ve una autosuficiencia a nivel de producto muy positivo. Sin embargo, en aquellos casos donde la rentabilidad del producto está muy por encima de la de la institución en general, se puede atribuir a los criterios contables que utilizan en atribuir costos al producto. Existe una variación dramática en las políticas contables que utilizan cada una de las Ejecutoras para los registros contables del programa que mantienen con financiamiento del FDLG, lo que arroja indicadores no confiables.

³² En el caso que no se tenga el dato, se marca con la sigla n/d (no disponible).

³³ No se proporcionan datos para ACT ni FENACOAC por lo que no contabilizan los gastos operativos.

³⁴ No se proporcionan datos para ACT ni FENACOAC por lo que no contabilizan los gastos operativos.

³⁵ Se considera solamente aquella parte del prestamos de FDLG que haya sido desembolsado.

3.5.36. ACT y FENACOAC no contabiliza los gastos operativos del programa, solamente los gastos financieros en los Estados de Resultados del Fondo FDLG. En el caso de ACT, por ser tan altos los indicadores de autosuficiencia se estima que el producto es rentable. No es el caso de FENACOAC que aun sin gastos operativos demuestra que está muy por debajo de niveles aceptables de rentabilidad. Los indicadores que se muestrean para HODE y Génesis aparecen acercarse a la realidad.

3.5.37. ACT, HODE y MUDE tienen altos grados de morosidad, reflejado en carteras en riesgo llegando hasta el 16% en el caso de HODE. Génesis demuestra un comportamiento excelente en este rubro. Es difícil interpretar el cero morosidad en el caso de FENACOAC, ya la interpretación es que las cooperativas a quien FENACOAC le ha prestado no han caído en morosidad. Ya que estas han podido colocar una mínima parte del total desembolsado, es probable que los pagos de los préstamos a FENACOAC los están haciendo de los mismos fondos prestados y nunca convertidos en cartera activa.

3.5.38. ACT, FENACOAC y Génesis-vivienda demuestran altos niveles de liquidez en sus programas. Las tres tienen saldos de préstamos con el FDLG, los cuales se puede proyectar no liquidarán. El caso de Génesis-Vivienda es interesante porque el financiamiento del FDLG representa solamente el 46% del total de la cartera. La diferencia la está financiando Génesis de fondos propios, de lo que se puede deducir que le es más rentable financiar la cartera de vivienda con fondos propios que con un préstamo de FDLG.

3.5.39. El saldo del préstamo que tiene MUDE con el FDLG está muy por encima de lo que ha podido colocar. Los bajos niveles de liquidez que tiene a nivel institucional dan la indicación de su necesidad de fondos frescos para financiar productos que puede colocar efectivamente. De nuevo se observa la necesidad del FDLG de flexibilizar la política de metodologías para microempresa que puede utilizar MUDE para que pueda mejorar su colocación y morosidad.

3.5.40. En lo que respecta a las metas sociales de los préstamos del FDLG, se ve que el producto que más éxito tiene en llegar a las mujeres y a poblaciones en pobreza extrema son los bancos comunales. En lo que respecta a créditos de vivienda, en ningún caso se ve que una mayoría de los préstamos se destinan a créditos a las mujeres. Préstamos para vivienda pareciera ser la metodología que demuestra menos habilidad de llegar a las poblaciones en pobreza extrema. En microempresa más del 50% de los créditos son destinados a mujeres en todos los casos y demuestra una aparente correlación entre el porcentaje de mujeres atendidas y un alto grado de atención a personas en condiciones de pobreza extrema.

Funcionamiento del Fiduciario

3.5.41. El banco Fiduciario hasta la fecha ha cumplido sus funciones dentro del reglamento establecido, aunque se considera que podría prestar un mejor servicio. Una de las funciones es la de reportar a la Unidad Técnica el progreso del manejo de la cartera del Fideicomiso, lo cual realiza presentando informes sobre movimientos de cartera sin proporcionar análisis o recomendaciones de ninguna clase. el formato utilizado para los reportes no facilita su interpretación para la toma de decisiones por el Comité. El banco Fiduciario tampoco asesora al Comité en metodologías de manejo de créditos a ejecutoras.

3.5.42. Además de una mejora en los aspectos mencionados en relación a los servicios que presta el Fiduciario, se considera factible obtener una reducción de la tasa que aplica por esos servicios. (3% sobre el monto de capital e intereses de las operaciones que realiza el Fideicomiso).

Funcionamiento de la Unidad Técnica

3.5.43. La Unidad Técnica³⁶ está cumpliendo actualmente los siguientes tipos de funciones:

³⁶ El Comité del Fideicomiso y la Unidad Técnica cuentan además con un apoyo semi-permanente de la consultoría (Boman & Peck).

- Apoyo administrativo y de asesoría para el funcionamiento del Comité del Fideicomiso (preparación y ejecución de las decisiones del Comité, seguimiento y control financiero).
- Coordinación, promoción y manejo de las actividades de asistencia técnica a las entidades ejecutoras.
- Prestación de asistencia técnica directamente a las entidades ejecutoras.
- Monitoreo del avance y cumplimiento de condiciones, parámetros y objetivos por las entidades ejecutoras.

3.5.44. Se puede visualizar posibles conflictos o dualidades entre las funciones de asistencia técnica y las de monitoreo de cumplimiento y/o las funciones de evaluación de solicitudes de fondos para asistencia no reembolsable.

3.5.45. Tal como está planteado el Programa, la complejidad de los objetivos requiere una gran cantidad de campos de especialización, de tal forma que se hace muy difícil contar con personal dentro de la Unidad Técnica para apoyar cada una de las principales especialidades. En las conclusiones sobre el cumplimiento de objetivos se manifiestan áreas no abordadas, en parte debido a vacíos en el apoyo técnico.

Funcionamiento del Comité del Fideicomiso y división de roles entre los actores principales del Programa

3.5.46. El Comité del Fideicomiso desempeñado su función de toma de decisiones en forma activa y oportuna. Sus sesiones se han celebrado con regularidad y con la participación de los miembros en representación de los diferentes sectores incluidos en el Comité. Es notable la poca comunicación e intercambio que ha tenido el Comité directamente con las ejecutoras y con las Municipalidades participantes en el Programa. Prácticamente toda la relación se ha llevado a través de la Unidad Técnica. Aunque no es recomendable establecer relación operativa entre el Comité y las ejecutoras, es saludable establecer espacios de comunicación que permitan al Comité acercarse a los ejecutores y actores principales.

3.5.47. La ejecución del Programa a través de un Fideicomiso, implica un rol de Asdi como Fideicomitante (la organización que contribuye los fondos del Fideicomiso) en la ejecución del Programa. Este rol es más concreto y directo, que el rol normal de Asdi en relación a programas y proyectos de cooperación que está financiando. En este caso, el rol formal de Asdi es participar como uno de los cinco miembros del Comité de Fideicomiso. Se puede también notar que Asdi tomó la iniciativa de preparar el Programa, negociar el acuerdo con el Gobierno de Guatemala y establecer el Fideicomiso. El rol de Asdi en la preparación y establecimiento del Programa fue ejecutado por consultores contratados y guiados por la sede de Asdi en Estocolmo.

3.5.48. El rol de Asdi como miembro del Comité de Fideicomiso (participación en reuniones mensuales) está ejecutado por oficiales de la Embajada en Guatemala. Asdi en Estocolmo sigue teniendo un rol activo, tanto a través de visitas regulares, como a través de consultores de monitoreo (medio permanente y con visitas regulares).

3.5.49. El involucramiento activo de la sede de Asdi y sus contactos directos con la Unidad Técnica, tanto como los consultores de monitoreo, significa que puede crearse situaciones de información y mensajes cruzados que pueden reducir el rol ejecutivo encomendado al Comité de Fideicomiso. Sin embargo, el Comité del Fideicomiso no ha detectado problemas específicos en este sentido. No obstante lo anterior, miembros del Comité y representantes de la Unidad Técnica han confirmado a la misión el rol y perfil respetuoso y correcto de Asdi en el trabajo del Comité, así como el rol de la sede de Asdi en relación a decisiones importantes del Comité.

Planificación, monitoreo y evaluación

3.5.50. Al nivel de estrategia del Programa es notable el cambio de dirección efectuado con respecto a la planificación original, al abandonar una parte considerable del componente de infraestructura comunitaria y municipal, además de gran parte de los objetivos de fortalecimiento institucional y participación organizada de la población para el desarrollo local. Con este cambio, expresado en el reajuste de metas realizado en abril de 2002, de hecho se transformó el carácter de un Programa de “Desarrollo Local” a uno de Micro financiamiento, respondiendo a condiciones del contexto en combinación con fortalezas y debilidades de las instancias encargadas de la ejecución.

3.5.51. En la planificación del Programa, se ha utilizado el Marco Lógico de Programa – MLP – como instrumento principal. Como ya se dijo, el MLP elaborado para el Programa presenta deficiencias metodológicas principalmente en la falta de definición para expresar la misión del Programa, y por el excesivo nivel de desagregación de objetivos, metas e indicadores, la falta priorización de los mismos y confusiones en su formulación.

3.5.52. Además, no se incluyó en el MLP la definición de actividades principales (acciones o líneas de acción), responsabilidades de ejecución, ni etapas o cronograma básico para la implementación durante la vida de la primera Fase. Es notable la falta de sentido de proceso que se manifiesta en el avance irregular entre los diferentes objetivos generales y específicos del Programa.

3.5.53. El Programa planteado es sumamente complejo en sus contenidos y sus alcances. Comprende objetivos de ejecución financiera, de ejecución física, de cambio institucional, de cambio social y de influencia en políticas sectoriales. Cada uno de estos tipos de objetivos implica acciones de diferente naturaleza y la ejecución de cada uno de ellos requiere de varias especialidades además del manejo integral para darle el sentido de Programa. En estas circunstancias se acentúa la importancia de contar con una planificación clara, completa y coherente. El MLP es un instrumento metodológicamente adecuado para definir este tipo de programas, pero en este caso no se manejó de forma adecuada.

3.5.54. El **sistema de monitoreo** implementado aporta informaciones útiles, principalmente a nivel de avance en ejecución de créditos y ejecución financiera. Esto se considera un logro importante. Las informaciones utilizadas en la presente evaluación, sobre cumplimiento de metas de colocación, contratos y desembolsos provienen de dicho sistema. No obstante lo anterior, lo implementado representa solo una parte de lo que sería necesario para retroalimentación sistemática orientada a las decisiones de planificación estratégica del Programa, si se toma en cuenta los mismos objetivos metas e indicadores definidos en el MLP.

3.5.55. A lo largo del análisis presentado anteriormente se han identificado diferentes áreas no consideradas en el sistema de monitoreo actual, que tienen un alto nivel de importancia dentro de la planificación definida para el Programa. Principalmente, en cuanto a resultados o impactos en: el fortalecimiento institucional (ejecutoras y municipalidades), tanto en aspectos financieros como de efectividad y eficiencia de la gestión; el mejoramiento en la situación de empleo e ingresos en la población atendida; la calidad de los resultados en mejoras de vivienda; la calidad de resultados en acceso a infraestructura y servicios municipales.

4 Conclusiones y recomendaciones

A continuación, en la presente sección se retoman y resumen las conclusiones de la sección anterior y se hacen recomendaciones orientadas a la planificación de una posible segunda fase del Programa.

4.1. Cumplimiento de objetivos y sus implicaciones para las estrategias de desarrollo futuro del programa

Infraestructura, servicios básicos y Fortalecimiento institucional para el desarrollo local,

Esta área está definida en los siguientes objetivos generales:

- A. Mejoras en la infraestructura y los servicios básicos.*
- D. Fortalecimiento de la capacidad de gestión de las municipalidades y otras instituciones claves para el desarrollo local.*

4.1.1. De los análisis realizados se concluye que no se ha cumplido el objetivo A y que lo planteado originalmente en el objetivo general D fue reducido en el enfoque de su contenido, su alcance y dimensión por acciones que el FDLG (Comité y Unidad Técnica) consideró realizables a corto plazo.

4.1.2. El principal logro, consistente en créditos para terminar obras de infraestructura municipal ya iniciadas con otros fuentes financieras en tres municipalidades. Estos proyectos probablemente van producir efectos positivos en el acceso de la población a los servicios correspondientes, sin embargo, ninguno de los proyectos se destina a proveer servicios básicos a comunidades pobres específicas. Las acciones y efectos de estos proyectos respecto al mejoramiento institucional para el desarrollo local a producir por el Programa tendrán un alcance sumamente reducido.

4.1.3. En un ambiente en que se cuenta con diferentes instrumentos y disponibilidad de recursos para el financiamiento de obras municipales de infraestructura, los proyectos en ejecución por el Programa no presentan innovaciones o valor agregado, fuera de ampliar (en un nivel mínimo) la oferta de financiamiento y asistencia técnica para la construcción de obras. Tampoco generan sinergias con otros componentes del Programa.

4.1.4. A pesar de que se ha realizado esfuerzos y avances en la definición de la estrategia de trabajo con municipalidades y del instrumento financiero, los resultados muestran que la Unidad Técnica no cuenta con la capacidad para atender adecuadamente esta área, ni contó con apoyos de consultoría o asesoría externos adecuados.

4.1.5. Aún después del proceso de aprendizaje de los proyectos en ejecución, no es posible afirmar que el Fideicomiso o la Unidad Técnica tenga fortalezas o ventajas en esta área en comparación con las otras áreas del mismo Programa, o con otros programas e instrumentos.

4.1.6. Con vistas a una posible segunda fase se recomienda revisar y redefinir los objetivos del Programa en esta área. En esta revisión se debe tomar en cuenta: el balance entre la capacidad de las estructuras de ejecución del Programa y la complejidad del mismo; el nivel de impacto y valor agregado de las posibles acciones; la sinergia con otras acciones del Programa.

4.1.7. Un objetivo de este tipo en el Programa significa multiplicar la complejidad del mismo, con un área en la que la experiencia ha demostrado que no está dentro de las fortalezas de su capacidad actual de gestión y de operación. Por ello solo se justificaría en el caso de que se logre diseñar una estrategia

en la que se identifiquen concretamente las formas para obtener sinergias con los componentes de micro-financiamiento y de generar impactos que justifiquen claramente los esfuerzos que se hacen necesarios para manejar e implementar un Programa más complejo. La misión no ve claramente que existan posibilidades reales de lograr dichas sinergias en las circunstancias actuales.

4.1.8. Es muy importante destacar que las capacidades necesarias para asistir a desarrollar IMF's y las capacidades necesarias para asistir y fortalecer a los gobiernos locales son muy diferentes. Para la planificación e implementación de la capacidad de ejecución del Programa en esta área, sería de fundamental importancia la incorporación (como consultores, como ejecutores y/o como aliados) de entidades u organizaciones con conocimiento y experiencia en el desarrollo local y fortalecimiento institucional de municipalidades y organizaciones comunitarias.

4.1.9. Con lo anterior se pretende enfatizar que el costo de entrar a estas acciones es el de aumentar la capacidad para atender una nueva área, que requiere conocimientos especializados de varios tipos. No se recomienda la prestación directa de AT por la Unidad Técnica, sin embargo, para coordinar acciones como las descritas es necesario que la Unidad Técnica cuente con el mínimo de capacidad especializada, (P. Ej un consultor con experiencia específica en el campo).

4.1.10. En la Sección 4.2., Recomendaciones sobre estrategia para desarrollo futuro se continúa el análisis de este tema y se hacen las recomendaciones correspondientes.

Objetivo B. Acciones que mejoren la vivienda.

4.1.11. Se concluye que el logro más importante del Programa ha sido la contribución a desarrollar el nuevo producto con asistencia técnica a las Entidades Ejecutoras y la provisión de capital para créditos de vivienda. Lo anterior tiene especial relevancia, porque en el país prácticamente no hay otros proveedores de capital para vivienda en condiciones adecuadas a la población meta del Programa, y al mismo tiempo hay gran interés de las IMF's en desarrollar este tipo de producto. Aunque se puede mejorar el trabajo realizado por el FDLG en este campo, se ha logrado un avance notable.

4.1.12. Las principales dificultades que se experimentan en esta área son:

- “Falta de demanda” por los productos ofrecidos. Los clientes potenciales rechazan algunas condiciones de los créditos, como la limitación de monto y los plazos cortos.
- En el ambiente de grandes necesidades insatisfechas habitacionales y muy limitadas ofertas alternativas de financiamiento para la población meta, la falta de demanda efectiva muy probablemente indica que los productos que se ofrecen y las estrategias de promoción no están diseñados partiendo de las necesidades, expectativas y capacidades de los grupos meta.
- Dado que la mayoría de los títulos de propiedad no están legalmente registrados, es sumamente difícil establecer hipotecas para garantizar préstamos de mayores montos y plazos más largos.
- Debilidades de las ejecutoras (IMF) para prestar asistencia técnica a los clientes para planificación y construcción y supervisión de las mejoras. La mayoría de las obras inspeccionadas tiene una calidad aceptable, sin embargo se encontraron varios casos con deficiencias en diseño, así como obras sobredimensionadas en relación a los recursos disponibles.
- Tendencia de las ejecutoras a financiar a clientes con ingresos mayores que los parámetros establecidos por el Programa. Aparentemente la “flexibilidad” en este punto ha contribuido a lograr el avance obtenido en la cantidad de colocaciones.
- La falta de aporte de subsidios por el FOGUAVI, que además de afectar el atractivo de la combinación crédito-subsidio planificada originalmente, disminuye el aporte de contrapartida nacional para el financiamiento del Programa.

4.1.13. La asistencia técnica no reembolsable canalizada por la Unidad Técnica está contribuyendo a mejorar la capacidad de las ejecutoras en cuanto a prestación de asistencia técnica a clientes y a promoción de los créditos. No obstante lo anterior, la Unidad Técnica todavía no ha abordado un enfoque de desarrollo de producto sistemático, partiendo del estudio de las características de la demanda en las regiones donde quiere trabajar y la capacidad existente de cada ejecutora.

4.1.14. En general el programa ha tenido demasiado énfasis en las líneas de crédito (prestando montos demasiado grandes a las ejecutoras) y poco enfoque en asistir a las ejecutoras con el estudio del mercado, pruebas piloto y lanzamiento de nuevos productos. Las instituciones que prestan dinero del FDLG están todas a diferentes niveles en el proceso del desarrollo y lanzamiento del producto de vivienda y cada una requiere un apoyo especialmente diseñado para sus necesidades.

4.1.15. En general se concluye que el Programa está ofreciendo un valor agregado importante en esta área al poner en funcionamiento el mecanismo de micro-créditos para vivienda a través de IMF y de una ONG viviendista. La experiencia y conocimiento adquiridos en esta tarea califican como fortalezas de la Unidad Técnica y del Fideicomiso.

4.1.16. Viendo hacia una posible segunda fase del Programa se recomienda desarrollar un concepto integral basado en el desarrollo de productos que respondan a las condiciones de mercado (demanda y oferta) y que incluya todos los elementos (operativos, técnicos, legales, etc.) para asegurar calidad en los productos, satisfacción de los clientes y rentabilidad a mediano y largo plazo para la entidad ejecutora³⁷.

4.1.17. Lo anterior no implica la homogenización de los modelos de las diferentes ejecutoras. El concepto integral debe proveer un marco que permita respetar y potenciar las diferencias en estrategias y en cultura organizacional de cada una de las ejecutoras.

4.1.18. Es recomendable también que se explore la posibilidad de promover alianzas o trabajo conjunto de dos o más entidades ejecutoras que combinen sus fortalezas para cubrir sus debilidades.

4.1.19. Por ejemplo, una combinación de HODE en asistencia técnica con Génesis o FENACOAC manejando los créditos podría producir mejores resultados en las obras y mejor manejo de créditos. En El Salvador se ha desarrollado una experiencia de ese tipo entre FUNDASAL (viviendista) y la Financiera CALPIA (IMF), que aparentemente está funcionando con éxito.

4.1.20. Del mismo modo, en algunas entidades resulta difícil desarrollar una nueva capacidad a la sombra de un área de diferente naturaleza que constituye el área fuerte de la organización (Tal parece ser el caso de FENACOAC y en el otro sentido también el de HODE).

4.1.21. En estos casos un enfoque alternativo es el de desarrollar la nueva área con un nivel de autonomía e importancia comparable al de las áreas ya establecidas, por ejemplo, creando un nuevo programa con nombre, apellido y gerencia propios (Experiencias interesantes en este sentido encontramos en FUSAI, El Salvador, y FUNDEVI en Honduras).

4.1.22. Se recomienda establecer modelos con fases de desarrollo, implementación y expansión claramente diferenciadas y planificadas para el abordaje de desarrollo de productos. El crédito se dará a la ejecutora según las necesidades de capital en el plan de introducción del producto.

4.1.23. Se recomienda que el programa trabaje muy estrechamente con cada ejecutora y solo con ejecutoras que realmente están comprometidos al proceso de desarrollar el nuevo enfoque. Esto signifi-

³⁷ Se sugiere revisar la herramienta de “Plan de Negocios” que ofrece el programa de apoyo de GTZ a la pequeña y microempresa, accesible en www.infomypime.com

ca que en una posible nueva fase muy probablemente hay que reducir el número de ejecutoras con cuál está trabajando el Programa.

4.1.24. La impresión de la misión es que las co-operativas de FENACOAC no están muy comprometidas a desarrollar el nuevo producto y que una opción sería dejarlas para tener más recursos libres para trabajar más fuerte con las otras tres instituciones (HODE, ACT y Génesis). Se recomienda estudiar esta opción y requerir a FENACOAC acciones claras que demuestren su voluntad de incorporar los cambios necesarios.

Objetivo C. Mejorar la productividad de los pobres a través de un mejor acceso al crédito.

4.1.25. Se puede *concluir* que se ha obtenido los resultados en forma de créditos otorgados, aunque los montos contratados y desembolsados son un poco bajos para las metas del Programa. El logro más importante en relación a este objetivo ha sido la provisión de capital a las IMF's para créditos a Bancos Comunales. Especialmente tomando en cuenta que este producto se enfoca en grupos de mujeres más pobres, que hay pocos proveedores de capital a las IMF's para este fin y que existe interés en las IMF's de desarrollar el producto.

4.1.26. En vista de la considerable cantidad de proveedores de capital para créditos individuales a Micro Empresas que existen en el país, se considera que el valor agregado del Programa ha sido menor con este tipo de créditos.

4.1.27. En un ambiente en el cual existe una oferta amplia de fondos y capacidad de ejecución, para atender a población de mayores recursos dentro de los estratos en situación de pobreza, la contribución de Asdi solo tendría sentido si consigue implantar y ampliar la oferta de mecanismos de atención a los sectores desatendidos por su condición de mayor pobreza.

4.1.28. Para lograr lo anterior, se recomienda también aplicar el enfoque de desarrollo de productos, dirigidos a estratos de mayor pobreza.

Fortalecimiento de capacidades para la participación organizada de la población meta y para la gestión y coordinación a nivel local.

Objetivo E. Fortalecer participación de los pobres en áreas seleccionadas, especialmente mujeres y población indígena.

Objetivo F. Fortalecimiento de la capacidad de gestión y coordinación a nivel local, especialmente de las municipalidades, las ONG's y los consejos de desarrollo.

4.1.29. **Sobre el objetivo general E** Se puede *concluir* que se ha obtenido el resultado de participación de mujeres e indígenas en los programas de crédito, sobrepasando los porcentajes establecidos en las metas. A nivel de avance en acciones realizadas, se ha dado capacitación a las organizaciones ejecutoras sobre aspectos de género y etnia; se ha formulado una estrategia para promover créditos con un enfoque de género. Aunque estas acciones se consideran pasos en la dirección adecuada, todavía es temprano para mostrar resultados visibles. Hasta la fecha no se ha obtenido resultados en participación y organización de comunidades en la identificación y ejecución de proyectos, ni en la promoción de diálogos entre los gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil y otros sectores.

4.1.30. Se hace evidente que el trabajo en promoción de participación y organización de la población meta no está entre las fortalezas actuales de la Unidad Técnica. En la IMF ejecutoras el mayor aporte en este sentido es el trabajo con Bancos Comunales y el trabajo de HODE para participación organizada en construcción de nuevas viviendas y la aplicación de la metodología de créditos solidarios.

4.1.31. **Sobre el objetivo general F** Se puede *concluir* que hay algunos avances relacionados a las capacidades de las organizaciones ejecutoras, en especial para el manejo de los créditos relacionados a los objetivos Generales B (créditos para mejoramiento de vivienda) y C (créditos para micro-empresas). No se registran avances o logros en el fortalecimiento de capacidades locales de coordinación, en Municipalidades, ONGs y consejos de desarrollo.

4.1.32. Al igual que con el objetivo anterior, las acciones dirigidas a fortalecer entidades que no son las ejecutoras de créditos para micro empresas y vivienda, no han tenido importancia en la ejecución del Programa. Tampoco se identifican fortalezas de Unidad Técnica en este sentido.

4.1.33. Para el planteamiento de una nueva fase se recomienda eliminar estos dos objetivos generales (E y F) y al mismo tiempo identificar las acciones e indicadores relativos a esta áreas, necesarias para asegurar que se potencie la participación organizada de la población meta, de ONGs, gobiernos locales y el sector privado en el logro de los otros objetivos del Programa. Con esto se espera dar una mayor orientación y especialización al Programa y reducir la amplitud y complejidad de su contenido.

4.2. Recomendaciones sobre estrategia para desarrollo futuro

4.2.1. De las conclusiones y recomendaciones expuestas arriba sobre cada uno de los objetivos del Programa se infieren recomendaciones generales para la planificación de su estrategia de desarrollo en una posible segunda fase, las cuales se exponen a continuación.

4.2.2. La primera decisión que se debe abordar y tomar para la definición de una posible segunda fase del Programa es la concerniente a la reformulación de su *Objetivo Central* (misión) y sus *Objetivos Generales* (objetivos estratégicos). En esta decisión se debe definir el carácter del Programa en cuanto a si se trata de orientarlo al fortalecimiento del **desarrollo local** o al fortalecimiento del **sistema de micro financiamiento**, en ambos casos pudiendo conservar el sentido del Objetivo de desarrollo de “Mejorar las condiciones de vida de familias de escasos recursos económicos ...” Cada uno de los posibles enfoques mencionados implica estrategias y mecanismos de implementación y ejecución substancialmente diferentes.

El enfoque de **desarrollo local** se dirige al fortalecimiento de capacidades y su coordinación dentro de *territorios seleccionados y delimitados*. Los criterios de selección de estos territorios y las estrategias de Programa pertenecen al ámbito de la gobernabilidad, de las sinergias entre diferentes localidades en micro-regiones y/o regiones y de las potencialidades y recursos existentes. Los actores principales son los gobiernos locales (Municipalidades y Concejos) y las organizaciones de la de la sociedad civil, con énfasis en la participación organizada de la población. Bajo este concepto, se utilizan frecuentemente varios medios e instrumentos para el desarrollo (uno de los cuales puede ser el micro financiamiento). Este enfoque corresponde básicamente a áreas incluidas en los objetivos generales A, D, E y F definidos originalmente para el Programa (faltándole en este caso el enfoque de coordinación territorial) y abandonados en la práctica debido a las condiciones del contexto y a las debilidades y fortalezas de las instancias de ejecución (Comité del Fideicomiso, Unidad Técnica y Entidades Ejecutoras).

4.2.3. Para el enfoque de fortalecimiento del **sistema de micro financiamiento**, en la situación actual del Programa, el énfasis se debe poner en el desarrollo de las Entidades Ejecutoras (IMFs). La coordinación territorial se supedita a este desarrollo, abriendo las posibilidades de actuar en áreas que convengan a la operatividad y rentabilidad de las Entidades Ejecutoras y de los productos que el Programa quiere promover, sin las limitaciones de las jurisdicciones de gobierno local. Los principales actores e interlocutores son las mismas Entidades Ejecutoras. En el caso que nos ocupa, se recomienda orientar esas acciones al desarrollo de productos que ofrecen nuevas opciones para la población más pobre.

4.2.4. Como se desprende de los párrafos anteriores, en la situación actual del Programa, tanto las estrategias como la territorialidad, el tipo de acciones y los actores e interlocutores principales son completamente diferentes en ambos tipos de enfoque y requieren de un tratamiento diferenciado.

4.2.5. Con base en la evolución del Programa, y con el fin de aprovechar las fortalezas desarrolladas hasta la fecha, se recomienda simplificar el alcance y contenido del Programa enfocándolo en las áreas en que se identifica claramente la posibilidad y capacidad de aportar nuevos enfoques, ventajas comparativas y valor agregado, es decir en el enfoque de fortalecimiento del sistema de micro finanzas. En este sentido en los párrafos siguientes (4.2.7. a 4.2.14.) se presentan recomendaciones para la planificación de una segunda Fase.

4.2.6. Con la recomendación de simplificar y definir la especialidad del Programa se incrementarán las posibilidades de éxito y sobre todo el nivel de calidad de los resultados del Programa. No obstante lo anterior, se reconoce la importancia de una posible contribución al desarrollo de un enfoque de desarrollo local, para lo cual el Programa cuenta con una base. Por ello se exploran posibles opciones para desarrollar este tipo de enfoque a manera de aportes para las decisiones de planificación que se tomarán posteriormente. Estas opciones se presentan más adelante en los párrafos Nos 4.2.15 a 4.2.18 y Anexo No 8).

Recomendaciones para la planificación del enfoque de fortalecimiento del sistema de micro financiamiento

4.2.7. Aún conservando el sentido del **objetivo de desarrollo** del Programa, *Contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de familias de escasos recursos económicos*, se sugiere incorporar un **Objetivo Central** que defina la misión del Programa, orientado a lograr un *nuevo modelo de micro financiamiento que opera con fondos e instrumentos adecuados para facilitar el acceso de la población en mayor pobreza de áreas urbanas para mejorar su hábitat y sus actividades productivas*.

4.2.8. En este sentido se recomienda enfocar los **Resultados** (u objetivos generales) en el desarrollo de productos para definir el nivel de objetivos generales que el Programa se proponga alcanzar a mediano plazo (5 años), para dos áreas :

Entidades ejecutoras seleccionadas han desarrollado y están operando nuevos productos que facilitan el acceso de la población en pobreza a financiamiento y asistencia técnica para mejorar su situación habitacional.

Entidades ejecutoras seleccionadas han desarrollado y están operando nuevos productos que facilitan el acceso de la población en estratos de mayor pobreza a financiamiento y asistencia técnica para emprender y/o mejorar micro empresas productivas.

4.2.9. Para definir las **acciones suficientes y necesarias** para alcanzar esos resultados se recomienda enfatizar en las siguientes áreas:

Financiamiento a las ejecutoras para créditos a clientes o beneficiarios finales.

Promoción y coordinación para la canalización de subsidios y aportes de otros actores.

Apoyo al desarrollo institucional y organizacional, por medio de asistencia técnica, capacitación para las entidades ejecutoras seleccionadas y las organizaciones de clientes o beneficiarios, con recursos no reembolsables.

Apoyo con recursos no reembolsables a entidades ejecutoras para cubrir costos de operación durante el desarrollo y lanzamiento de productos hasta alcanzar puntos de equilibrio.

Promoción y facilitación de la participación de otros actores, como Municipalidades, ONGs y empresas privadas que aporten directamente o recursos de cualquier tipo, importantes para la consecución de los objetivos generales (resultados).

Re-definición e implementación del(os) mecanismo(s) de dirección y funcionamiento no permanente(s) necesario(s) para:

La intermediación o canalización de fondos y recursos de Asdi a las ejecutoras y el control de dichos fondos, (incluyendo la auditoría).

La coordinación y control de actividades de desarrollo institucional y organizacional para las ejecutoras, y los clientes y beneficiarios del Programa, así como de coordinación y facilitación para aportes de otros actores.

El monitoreo y evaluación de cumplimiento de objetivos, resultados e indicadores y parámetros del Programa por las entidades ejecutoras.

4.2.10. Se recomienda planificar e implementar una estrategia para fortalecer la capacidad del Programa para apoyar a las ejecutoras para que cada una de ellas lleve a cabo el desarrollo de productos y la incorporación de los mismos en su estrategia y operación institucional, con base en un concepto integral. Un ejemplo de un modelo de desarrollo de producto es el modelo de MicroSave-Africa³⁸. Este modelo presenta guías prácticas detalladas para investigación de mercado, desarrollo de producto, costeo y fijación de precios, pruebas piloto, mercadeo y lanzamiento y puesta en marcha.

4.2.11. Con lo anterior **no** se pretende imponer nuevos productos ni homogenizar los modelos de las diferentes ejecutoras. El concepto integral arriba mencionado debe proveer un marco que permita respetar y potenciar las diferencias en estrategias y en cultura organizacional de cada una de las ejecutoras. Por ello debe partir de un análisis integral de la situación, fortalezas y debilidades de la entidad ejecutora.

4.2.12. Cualquiera que sea la alternativa seleccionada se recomienda considerar una primera fase para el desarrollo de estrategias, productos y servicios a ofrecer y la validación de los mismos; luego una segunda fase de implementación con un número reducido de proyectos o acciones y un monitoreo estrecho que permita evaluar y ajustar las estrategias y productos; y finalmente pasar a una tercera fase de expansión.

4.2.13. Para la implementación de esa estrategia, se prevé que el apoyo del Programa puede cubrir (por medio de recursos no reembolsables) los costos de asesoría y apoyo técnico, consultoría, realización de estudios (demanda, mercado, diseño de estructuras de organización y funcionamiento, manuales, materiales de capacitación, etc.), además de los costos no recurrentes en las fases mencionadas.

4.2.14. Una estrategia como la descrita, probablemente implicará que en una etapa inicial no se aborde la expansión a nuevas Entidades Ejecutoras sino más bien se concentre en las mejores con que ya cuenta. Así mismo, para adaptarse a las estrategias de las Entidades Ejecutoras parece conveniente eliminar los límites de las zonas geográficas a atender (aún conservando el enfoque urbano, con las recomendaciones que se hacen más adelante).

Reflexiones sobre opciones para continuar el enfoque de desarrollo local

4.2.15. Como se dijo en la sección No. 3.2, (factores relevantes del contexto), actualmente en Guatemala existe la necesidad y las condiciones para un programa de desarrollo local. Para analizar la posibilidad de continuar con dicho enfoque se pueden visualizar dos opciones: (i) plantear un programa con varios componentes uno de los cuales consistiría en fortalecer la actuación de entidades de micro financiamiento en los territorios seleccionados por el Programa, y (ii) plantear dos proyectos separados (ya sea bajo el paraguas del mismo Programa o completamente independientes), uno de los cuales se dedica al desarrollo local y otro al fortalecimiento del sistema de micro financiamiento, estableciendo coordinaciones en áreas que contribuyan a ambos proyectos.

³⁸ ver en www.microsave-africa.com (MicroSave-Africa Briefing Note # 1, 9 and 14 and the report “Market Research and Client-Responsive Product Development” by Graham A.N. Wright.

4.2.16. Por las diferencias substanciales en la estrategia y en la operación entre los dos tipos de enfoque arriba mencionados, y por la evolución del Programa existente, en el caso de que Asdi decida que es necesario y conveniente continuar con ambos enfoques sería recomendable plantear para ello dos proyectos separados, estableciendo áreas de coordinación en lo pertinente. (Alternativa (ii)). La diferenciación entre ambos proyectos debería establecerse tanto en los procesos de planificación monitoreo y evaluación como en la organización y funcionamiento de la ejecución.

4.2.17. Si este fuera el caso, para definir una segunda fase se recomienda completar un proceso de planificación participativa diferenciado para cada uno de los proyectos, incluyendo en cada uno de ellos a los principales actores y basado en un estudio más completo del contexto para la reformulación de un MLP con una metodología adecuada, y establecer con base en el mismo el sistema de monitoreo y evaluación para cada uno de los proyectos y su integración a nivel de Programa.

4.2.18. En vista de las limitaciones en el avance del Programa en el enfoque de desarrollo local, todavía no se considera adecuado hacer recomendaciones más específicas sobre áreas de objetivos y resultados. La recomendación en caso de que se decida incluirlo, es en el sentido de dedicar un periodo substancial en la segunda fase a identificar, evaluar y asegurar la participación de entidades ejecutoras y a definir conjuntamente con entidades que sean pre-seleccionadas, la estrategia para este posible enfoque. En el Anexo 8 se incluyen recomendaciones adicionales al respecto.

4.3. Atención a los pobres y parámetros de focalización

4.3.1. Todas las entidades ejecutoras del Programa están orientadas a atender a poblaciones en pobreza aunque no necesariamente a los más pobres. Las IMF que implementan metodologías de Bancos Comunales, están llegando mejor a este sector de la población. Las cooperativas tienden a llegar a sectores con mayores ingresos que la población meta del FDLG.

4.3.2. Dos de las ejecutoras expresaron que los mecanismos de FDLG han posibilitado que algunas ejecutoras se enfoquen más en los pobres. Sin embargo en entidades que cuentan con mayores recursos, no es claro que el acceder a fondos condicionados a trabajar con los más pobres cambian la forma de trabajar de la institución. El efecto es que tienen más fondos disponibles para trabajar con las poblaciones con mayores recursos.

4.3.3. En cuanto a la población atendida con los proyectos financiados a Municipalidades, encontramos que dos de los municipios tienen más de un 60% de población en situación de pobreza, y para el tercero (Quetzaltenango) se estima un 20% de la población en esta situación³⁹, pero la ubicación del proyecto favorece especialmente a población pobre asentada en los alrededores.

4.3.4. Aunque las Entidades Ejecutoras dirigen sus acciones en general a población en pobreza, los indicadores utilizados por el Programa presentan problemas de falta de definición y su aplicación no es efectiva ni consistente, como se describe en los análisis por cada tipo de producto en el capítulo anterior.

4.3.5. Los parámetros definidos por el Programa para definir la población meta y para asegurar la focalización son los siguientes:

- Monto máximos de crédito
- Límite de ingreso familiar mensual

³⁹ Estimaciones del Mapa de Pobreza, elaborado por SEGEPLAN – Banco Mundial, versión preliminar 2001.

- Habitantes de áreas urbanas y peri-urbanas dentro del área geográfica de los 5 departamentos atendidos

Las conclusiones de la evaluación sobre cada uno de estos parámetros son las siguientes:

Monto máximo de crédito:

4.3.6. El establecimiento de monto máximo de crédito es un indicador sencillo y útil para asegurar la distribución de los recursos y además contribuye a focalizar en la población pobre, aunque pierde eficacia al tratar de llegar a los estratos de mayor pobreza dentro de la población pobre. Para esta última finalidad es más eficaz la metodología utilizada, P. Ej en Bancos comunales.

4.3.7. En opinión de la misión, es conveniente continuar la aplicación de límites máximos en montos de créditos, los cuales deben establecerse conjuntamente con cada ejecutora, dentro de los límites máximos fijados por el Programa.

Límite de ingreso familiar

Este indicador presenta las siguientes limitaciones para definir el nivel de pobreza de una familia:

4.3.8. **No está claro si se refiere a ingreso bruto o a ingresos netos** (ingresos bruto menos gastos). Esta situación produce confusión, especialmente al comparar familias con ingresos provenientes de salarios con familias con ingresos provenientes de micro empresas o actividades propias.

4.3.9. Los ingresos de salarios no requieren de inversiones, los egresos corresponden a gastos de vida y mantenimiento familiar. Los ingresos de microempresas requieren de inversiones y gastos de funcionamiento, de forma que el equivalente a un salario sería el ingreso bruto menos los egresos por inversiones y gastos de funcionamiento de la actividad productiva.

4.3.10. Entre los casos analizados se encontró los dos tipos de definición, por lo que no se logra un parámetro equitativo o equivalente. Además, no hay una definición determinada del concepto de “gastos de vida”. Este concepto la institución puede “ajustar” para llegar a la capacidad de pago que parece adecuada para el cliente.

4.3.11. **No toma en cuenta el tamaño familiar.** Se da el mismo trato a familias numerosas, con mayores gastos de vida que a familias pequeñas con menores requerimientos de gasto. Dos familias con el mismo ingreso y con diferente número de miembros tienen diferencias sustanciales en el grado de pobreza.

4.3.12. **No define cuales entre los aportes de diferentes miembros se suman para calcular el ingreso familiar.** Entre los casos analizados se encontró algunos que toman en cuenta solo el ingreso del(la) jefe(a) de familia o del (la) solicitante del crédito. En otros casos se suma el ingreso de los cónyuges. En las cooperativas se suma el ingreso de los miembros de la familia cooperados.

4.3.13. Las dificultades enumeradas se podrían resolver (teóricamente) estableciendo un indicador más complejo, por ejemplo Ingreso familiar neto per cápita, y definiendo cuales ingresos y cuales gastos se toman en cuenta para el cálculo.

4.3.14. En otros programas existen instrumentos (formularios y guías) para obtener información y calcular presupuestos de ingresos y gastos familiares que podrían adaptarse y aplicarse en el Programa. Sin embargo, esto supone para la mayoría de las ejecutoras un incremento en la cantidad de información que deben obtener y procesar.

4.3.15. Además de lo anterior, es necesario tener en cuenta que las informaciones sobre ingresos son normalmente poco confiables. Entre más pobre es la familia y más irregular la fuente de ingresos es más difícil establecer información confiable.

4.3.16. **Está definido en términos nominales**, con un límite expresado en Quetzales (o dólares) y con los niveles corrientes de inflación será obsoleto rápidamente. Lo más indicado en el contexto sería tener un indicador más dinámico, como puede ser el equivalente en Canastas Básicas.

Recomendaciones para establecer indicadores y monitoreo de focalización

4.3.17. Se reconoce la necesidad de contar con indicadores para asegurar la focalización y poner límites para controlar la tendencia a dedicarse a sectores más rentables o más fáciles de atender. Consistente con la recomendación de enfatizar en el desarrollo de las capacidades de las IMF, es también recomendable enfocar integralmente la estrategia institucional de estas entidades para atender a la población en pobreza. Lo anterior implica la construcción de acuerdos con las ejecutoras sobre la proporción de diferentes estratos mayor o menor de pobreza que atenderán dentro del total de sus actividades. En este sentido se cuenta con las herramientas desarrolladas por el CIGAP “Poverty Assessment Tool”.

4.3.18. De cualquier forma, para lograr lo anteriormente dicho, es necesario partir de indicadores verificables y en lo posible, que permitan establecer una comparación entre las diferentes instituciones. Las herramientas mencionadas identifican el tipo de indicadores que usualmente utilizan (tales como Ingresos, nivel de satisfacción de necesidades básicas, alimentación). La obtención de la información necesaria para dar seguimiento (monitoreo) de estos indicadores evidentemente causará actividades y costos que las Entidades Ejecutoras actualmente no contemplan.

4.3.19. Tomando en cuenta lo anterior, se recomienda que el Programa desarrolle alternativas de metodología para asegurar la focalización, conjuntamente con las entidades ejecutoras. Para dichas alternativas se debe diseñar los planes operativos para obtener la información correspondiente y estimar los costos para ello. Con base los resultados de estas actividades, el FDLG decidiría la alternativa a aplicar y la forma de absorber los costos. Partiendo de los resultados que se obtengan del proceso descrito, se recomienda evaluar la posibilidad de establecer un sistema de Auditorías de Focalización (“Poverty Audits” de CGAP). Para poner en práctica estas recomendaciones la Unidad Técnica debería de contar con asesoría externa de consultores especializados durante todo el proceso.

Habitantes de áreas Urbanas y peri urbanas.

4.3.20. La Unidad Técnica (con apoyo de la consultoría del Programa) ha elaborado una definición para diferenciar entre población urbana y rural. Además han elaborado un material para exponer esta definición, la cual se está aplicando por las ejecutoras.

4.3.21. En las visitas se encontró expedientes de créditos a habitantes de áreas rurales, pero en la mayoría de los casos las fuentes de ingresos corresponden a actividades de manufactura, servicios o comercio, típicamente urbanas.

4.3.22. El enfoque más práctico en opinión de la misión, es definir zonas de atención con límites físicos conjuntamente con cada ejecutora y no darles el trabajo de interpretar si se trata de población rural o urbana, tomando en cuenta que si se trata de la introducción de un producto nuevo, normalmente es más fácil para institución hacerlo en un área donde ya está trabajando y tiene una posición en el mercado fuerte.

4.4. Esquemas de organización y funcionamiento y su sostenibilidad a mediano y largo plazo

Elementos para decidir el enfoque de permanencia y carácter de las organizaciones de intermediación de fondos y manejo de asistencia técnica

4.4.1. Como ya se dijo, el establecimiento de los mecanismos e instancias para la ejecución del Programa y su puesta en marcha constituye uno de los logros importantes obtenidos hasta la fecha. Así mismo el Comité del Fideicomiso, el Fiduciario y la Unidad Técnica han realizado las actividades bajo su responsabilidad y el cumplimiento de metas cuantitativas y cualitativas descritas anteriormente está basado en estas estructuras que se encuentran funcionando.

4.4.2. Con base en los análisis realizados como parte de la presente evaluación, se encontró que en términos nominales, y excluyendo la asistencia técnica y cooperación no reembolsable para Agosto del 2002, el FDLG llegó a una autosuficiencia operativa del 96%, lo cual se considera positivo. Sin embargo, al imputar los ajustes a los gastos por inflación, gastos financieros imputados y subsidios en especie, la autosuficiencia tanto operativa como financiera cae dramáticamente.

4.4.3. El valor del patrimonio del FDLG se ha reducido desde el 2000 hasta agosto de 2002 en términos nominales a un 96% y en términos reales a un 78% (tomando en cuenta la inflación). Se estima que para cubrir sus gastos totales (en términos nominales) sin incluir los de asistencia técnica y cooperación no reembolsable, el FDLG necesitaría obtener un rendimiento sobre su cartera activa de 19.6%. Para cubrir sus gastos totales en términos reales, se estima que se necesitaría un rendimiento de 62% (proyección a dic/2002, ver secc. Nos. 3.5.11 a 13.). Dentro de esta tasa los gastos por asistencia técnica no reembolsable ocupan una proporción relativamente pequeña.

4.4.4. De lo anterior se deduce que para alcanzar la sostenibilidad financiera, sería necesario un reajuste radical del esquema de gastos y además incrementar sus ingresos, lo cual implicaría un aumento de sus tasas de interés a las Entidades Ejecutoras.

4.4.5. Aparte de consideraciones sobre la efectividad o eficiencia de estas instancias, surgen las preguntas sobre la conveniencia de establecer los mecanismos actuales como instituciones de plazo indefinido (permanentes) o si es mejor considerarlas como instancias temporales con existencia limitada al desarrollo de ciertas funciones en el Programa, que deben desaparecer cuando se alcancen objetivos previamente definidos o cuando termine el apoyo de Asdi.

4.4.6. Los elementos para responder a estas preguntas dependen en buena parte de los objetivos que se definan para la continuación del Programa. Pero también se puede decir que la definición de objetivos del Programa debe tomar en cuenta la conveniencia de establecer mecanismos permanentes de intermediación financiera y canalización de asistencia técnica. En ese sentido se hacen las reflexiones siguientes.

4.4.7. Conviene distinguir dos tipos de función. Una es la **intermediación de fondos** y otra la de manejar o facilitar **asistencia técnica** para el desarrollo institucional. Se pueden plantear las opciones de manejar juntas o separadamente estas funciones. Para iniciar el análisis, a continuación se enfoca la función de intermediación de fondos.

4.4.8. ¿Sería útil para el país en el mediano y largo plazo un servicio especializado de intermediación (de segundo piso) de fondos para financiar créditos y/o canalizar subsidios destinados a ME, vivienda y/o infraestructura para sectores de bajos ingresos?

4.4.9. El vacío y las necesidades de fondos adecuados son de grandes dimensiones en los tres campos mencionados, pero se necesitan fondos en condiciones concesionales y/o subsidios directos o combina-

ciones de ambos. Además, con base en limitados conocimientos de condiciones legales, reglamentarias y de marco institucional no se prevén obstáculos importantes, pero es obviamente necesario estudiar a fondo estas condiciones.

4.4.10. En ese caso, ¿Existe o se puede generar una oferta de fondos en condiciones concesionales y subsidios además de los de Asdi?

4.4.11. Los principales financiadores de este tipo de actividades identificados son BID y BCIE. Por la dimensión de las necesidades y problemas existentes, especialmente en el sector de vivienda, se puede suponer que con un mecanismo adecuado sería relativamente fácil atraer nuevos financiadores.

4.4.12. ¿Existen en el país otros mecanismos que puedan utilizarse para cumplir esta función, con los cuales se estaría compitiendo?

4.4.13. Ambos financiadores externos mencionados (BID y BCIE) han implementado mecanismos propios para sus programas, con carácter de permanencia limitada al cumplimiento de sus objetivos de proyecto, similares a los del FDLG, por medio de un fideicomiso o por medio de una unidad ejecutora adscrita al Gobierno Central pero con alto grado de autonomía.

4.4.14. Lo anterior parece confirmar que no existen en el país otras opciones de estructuras establecidas con carácter permanente, viables e idóneas para este tipo de funciones. La utilización de mecanismos regionales podría resolver la necesidad de sustituir a Asdi en las funciones de canalizar y supervisar el uso de sus fondos. Pero cualquier mecanismo regional necesitaría de todas maneras establecer estructuras o utilizar las existentes para operar a nivel nacional, tal como lo hace el BCIE.

4.4.15. Hay algunas pistas que permiten suponer, que en las condiciones actuales del país es bastante posible que las entidades financieras externas mencionadas estarían interesadas en promover un mecanismo de esta naturaleza, que ofrezca ventajas sobre la utilización de instituciones gubernamentales. Algunas de estas ventajas podrían ser:

- Neutralidad a influencias de política partidista
- Profesionalismo y confiabilidad en aplicación, seguimiento (monitoreo) y control de condiciones especiales para los financiamientos
- Posibilidad de participación de los financiadores en los mecanismos de dirección y/o de vigilancia y control
- Posibilidad de unificar y/o coordinar criterios y condicionamientos para los financiamientos
- Accesibilidad por los diferentes tipos de organizaciones o instituciones financieras de primer piso, (bancos, IMFs, ONGs, etc).
- Economías de escala, al manejar mayores volúmenes de fondos, en comparación a operar cada institución cooperante con un mecanismo propio
- Podría constituir un ejemplo de cooperación sector público-privado

4.4.16. Adicionalmente, si un mecanismo de esta naturaleza logra obtener la confianza de uno o varios financiadores internacionales, se abre la posibilidad de promover cooperaciones o inversiones de otros financiadores externos. En ese contexto, la experiencia en este tipo de actividad podría aprovecharse para desarrollar diferentes esquemas u opciones de inversión y cooperación, como productos y servicios del nuevo mecanismo.

4.4.17. Un mecanismo de esta naturaleza no debería competir con instancias regionales (Centroamericanas) de intermediación de financiamientos sino más bien complementarlas cumpliendo funciones dentro del ámbito del país.

4.4.18. Para realmente ofrecer ese tipo de ventajas, el mecanismo (figura legal, organización, funcionamiento, composición de organismos de dirección y vigilancia, capacidad técnica) debe ser diseñado e implementado y desarrollado especialmente para ello, en coordinación con las posibles fuentes de financiamiento.

4.4.19. Para lo anterior es necesario que un organismo con prestigio y confiabilidad asuma la iniciativa e impulse el proyecto, ¿Tiene Asdi las condiciones y la disponibilidad o voluntad para hacerlo?

4.4.20. Planificar, promover e implementar un mecanismo de esta naturaleza constituye en si mismo un proyecto. ¿Puede un proyecto de esta naturaleza ser parte del Programa o amerita desarrollar un proyecto separado?, ¿Conviene manejar de forma conjunta la intermediación de fondos y la canalización de asistencia técnica?

4.4.21. La diferencia en las especialidades entre el manejo de un mecanismo de intermediación de fondos y el de canalización de asistencia técnica sugiere que se debería analizar la posibilidad de establecer mecanismos separados para cada una de estas funciones. Así mismo, el tipo de responsabilidad y de imagen institucional sugiere diferentes tipos de figura legal.

4.4.22. Por otra parte, no es tan claro que en el país no haya organizaciones capaces de asumir funciones de canalización de asistencia técnica. Este es un aspecto que se necesita estudiar más en el contexto, para las diferentes especialidades que se plantean, principalmente: (a) desarrollo institucional y de productos para IMF en vivienda y ME para los sectores en condiciones de mayor pobreza; (b) provisión de Infraestructura y servicios básicos a los mismos sectores; y (c) fortalecimiento de capacidades de municipalidades y participación organizada de la población para el desarrollo local.

4.4.23. Aunque se planteen dos estructuras separadas para intermediación de fondos y para asistencia técnica, se debe considerar el apoyo y coordinación entre estas dos áreas. Una aportando financiamiento para actividades no auto sostenibles y otra aportando el manejo del conocimiento, información y tecnología necesarios para el establecimiento e implementación de políticas, criterio y condiciones.

4.4.24. Las preguntas y los criterios arriba expuestos deben incorporarse al proceso de planificación de una posible segunda fase para tomar las decisiones sobre el carácter permanente o temporal de los mecanismos de ejecución. El tipo de objetivos que se decidan para el Programa obviamente determinarán las respuestas a las preguntas planteadas.

4.4.25. Si se decide enfocar una posible segunda fase en el desarrollo institucional de las IMFs y la introducción de nuevos productos, con un menor aporte de financiamiento, el mecanismo de intermediación financiera debería considerarse como una estructura temporal, que desaparecerá gradualmente al alcanzar los objetivos de desarrollo institucional mencionados.

4.4.26. Si se decide entrar a Programas con inversión más intensiva paralela al desarrollo institucional, en una perspectiva de mediano o largo plazo se pueden explorar las dos alternativas, de mecanismo permanente o de mecanismo temporal. La decisión estaría principalmente basada en una evaluación de la factibilidad o viabilidad de lograr el desarrollo de un mecanismo de intermediación como el descrito arriba. En este caso es necesario también diseñar la operación para obtener el grado de sostenibilidad operativa y/o financiera en el mediano y largo plazo y prever los subsidios necesarios para el desarrollo del mecanismo.

Operacionalización de las alternativas de esquema institucional a mediano y largo plazo

Para la operacionalización en cada uno de los casos antes expuestos se presentan las siguientes sugerencias.

4.4.24. Si se busca fortalecer a las instituciones o programas específicos de las Ejecutoras, se recomienda seguir con la visión original del FDLG como mecanismo transitorio. Los préstamos podrían convertirse en patrimonio de las entidades en etapas según indicadores de ejecutoria (“performance indicators”) establecidos por convenio. El periodo podría ser de cinco años durante el cual la Ejecutoras pagan una tasa para cubrir los gastos de asistencia técnica y monitoreo proveído o intermediado por el FDLG (por ejemplo el 3% sobre aquella parte del financiamiento que sigue siendo “préstamo”).

- Una segunda fase de apoyo de ASDI se podría orientar ampliar los fondos para préstamos a convertirse en patrimonio para aumentar el número de IMFs con que se trabaja y cubrir los costos de mantenimiento del valor de capital.
- En este modelo el FDLG no busca la sostenibilidad financiera, sino le fortalece las capacidades y el patrimonio de las ejecutoras.
- En este modelo el FDLG cobra tasa para cubrir los costos de asistencia técnica y monitoreo.
- El dueño de los fondos en un último instante serían las Ejecutoras.
- En este modelo, se podría mantener la estructura de fideicomiso. Aun manteniendo el cobro del 3% sobre pagos de capital de las Ejecutoras, se estima que bajaría mucho los costos de la fiduciaria porque se supone que la mayoría de las Ejecutoras estarían cumpliendo con sus planes y no tendrían que hacer pagos de préstamos.

4.4.25. Si se busca tener un impacto a largo plazo a nivel de sector financiero creando una entidad de segundo piso, se recomienda una institución permanente. Se recomendaría convertir los préstamos a líneas de crédito donde las Ejecutoras pagan intereses sobre los saldos prestados y pagan una recargo de, por ejemplo, un 0.5% sobre saldos comprometidos pero no utilizados. Las líneas podrían ampliarse en base a las necesidades y capacidades de la institución. Para trabajar con las Cooperativas, se recomienda no trabajar con federaciones, sino directamente con las Cooperativas. Debería de establecerse montos mínimos para la apertura de líneas de crédito, como por ejemplo Q1M.

- Una segunda fase de apoyo de ASDI se podría orientar a la focalización y especialización del FDLG. Se recomienda un enfoque en el sector de vivienda y en bancos comunales. Los apoyos de ASDI podría utilizarse para estudiar el mercado, el desarrollo de productos de segundo piso, asistencia técnica (proveída en servicios directos o como cooperación no reembolsable) para el trabajo con las ejecutoras en el desarrollo de productos de primer piso y trabajo en investigación, diseminación y política pública. Estos subsidios de investigación y desarrollo no deberían de mezclarse con los costos de operación del fondo.
- Para que este modelo llegue a la autosuficiencia, se recomiendan dos instituciones. Una puede seguir siendo el fideicomiso donde se manejan los fondos para préstamos. Esta siendo la entidad financiera de segundo piso es la entidad que requiere llegar a la autosuficiencia financiera. La segunda institución se ve como una entidad sin fines de lucro, que en el mediano plazo se podría financiar en parte de los excedentes del fideicomiso. Esta entidad se financiaría en el corto plazo de los subsidios de ASDI. Las dos entidades, así diferenciadas podrían financiarse de otras fuentes en el mediano plazo.
- Para que el fondo de segundo piso – el fideicomiso en este modelo – llegara a ser auto sostenible, tendría que operar dentro de lo que rinde la actividad de préstamos. Suponiendo que la cartera puede rendir el 8% (eliminando los periodos de gracia), con una cartera activa de Q20 millones, tendría ingresos anuales de Q1.6 millones Si sube la tasa más cerca de tasas de mercado (16%) podría contar con ingresos de Q3.2 millones. El total de los gastos nominales del FDLG en el año 2001 fueron Q2.2 millones. Suponiendo que el fondo de segundo piso contaría con personal mínimo, se estima que podrían reducirse estos gastos a la mitad. Aunque faltaría hacerse un análisis

completo y detallado, pareciera ser que un fondo de segundo piso podría operar de forma rentable cobrando una tasa de entre el 10% y 12%. La segunda entidad podría ofrecer servicios de consultoría, o contratado por el fondo o por las Ejecutoras. No es probable que pudiera operar un fondo de segundo pisos financiándose con tasas de mercado. Mas bien, debería ser el objetivo del fondo de posicionarse como EL fondo de segundo piso y atraer financiamientos blandos de la cooperación internacional o los bancos multi-bi laterales.

- En un primer instante, ni el fideicomiso ni la organización sin fines de lucro tendría “dueños.” Sin embargo a largo plazo, existiría la posibilidad que la organización sin fines de lucro fuese vista como el dueño tipo “holding company” del fideicomiso en el caso que el fideicomiso pasaría a institucionalizarse como una entidad financiera. El patrimonio de ASDI pudiera pasar a la organización sin fines de lucro con la cual “compra” acciones en la financiera. Este aporte es complementado con aportes de otras personas físicas o jurídicas.
- Podría llegar a ser una entidad sostenible del fondo si se le separa las actividades no financieras en una entidad sin fines de lucro. Tal como está estructurada actualmente no es, ni podrá ser sostenible.

El rol del Fiduciario – en el corto plazo⁴⁰

4.4.26. La utilización de un fideicomiso operado por un banco comercial ha cumplido la función esperada, sin embargo, los costos de operación se consideran altos en relación a los servicios que presta el Fiduciario.

4.4.27. El Banco Fiduciario maneja las operaciones y los reportes del Fideicomiso por medio de una persona especializada. Además presta su personería en la realización de contratos y su imagen institucional y prestigio como banco. Este servicio le cuesta al Fideicomiso un 3% anual por el uso de su propio capital. Además de procurar una mejora del servicio del fiduciario, en especial en la calidad de los informes que presenta, se recomienda explorar la posibilidad de negociar una rebaja en la tasa que aplica por sus servicios.

4.4.28. De cualquier forma, si se implementa el cambio recomendado en el tipo de instrumento de crédito a las Entidades Ejecutoras, para funcionar por medio de **líneas de crédito** en vez de contratos con plazo, monto y amortizaciones fijos, los pagos al fiduciario bajarían automáticamente mientras no haya necesidad de liquidar las operaciones iniciadas con Entidades Ejecutoras.

La Unidad Técnica en el corto plazo

4.4.29. En cualquier caso, en el corto plazo, antes de tomar decisiones sobre posibles cambios de enfoque, es necesario continuar la realización de las funciones que actualmente están a cargo de la Unidad Técnica. Si la intención a largo plazo es conservar un mecanismo permanente, la Unidad Técnica debe desarrollarse a corto plazo como embrión para esa perspectiva. Si se desea conservar la flexibilidad para disolver el mecanismo a mediano plazo, la Unidad Técnica debería también disolverse fácilmente.

4.4.30. En ese contexto, los criterios sugeridos para el diseño de la Unidad Técnica son los siguientes:

- Evitar la dualidad o conflicto de funciones de asistencia y las de evaluación mencionado anteriormente, separando claramente estas responsabilidades en el esquema organizativo
- Evitar las tendencias naturales al crecimiento, centralización de funciones y a la burocratización de cualquier organización de este tipo
- Conservar la flexibilidad para disolverse en el mediano plazo, por medio de la formas de con-

⁴⁰ hasta decidir posibles cambios de esquema institucional

tratación del personal de planta y la utilización de recursos de personal externo a la unidad por medio de contratos por objetivos específicos con plazos limitados, especialmente para tareas especializadas de asistencia técnica.

- Cubrir de la forma más eficiente la diversidad de especialidades técnicas que requiere la ejecución del Programa (aún con las simplificaciones propuestas arriba).

La estrategia más conveniente de desarrollo de la Unidad Técnica sería:

4.4.30. Constituir un núcleo con la capacidad mínima y suficiente para desempeñar eficientemente las funciones de apoyo al funcionamiento del mecanismo de manejo de fondos y recursos de asistencia técnica. Estas funciones son:

- Apoyo administrativo y de asesoría para el funcionamiento del Comité del Fideicomiso o del mecanismo de manejo de recursos (preparación y ejecución de las decisiones del Comité, seguimiento y control financiero).
- Monitoreo del avance y cumplimiento de condiciones, parámetros y objetivos por las entidades ejecutoras.
- Formando parte de dicho núcleo, pero con personal y estructura claramente separado de las funciones anteriores.
- Coordinación y manejo de las actividades de asistencia técnica a las entidades ejecutoras. En esta función, para llevar a cabo la estrategia recomendada es de suma importancia contar con personal con la capacidad y experiencia para asegurar la calidad de los procesos de desarrollo de productos, su incorporación a las estrategias y operaciones de las Entidades Ejecutoras, además de las especialidades en cada una de las áreas que requieren los objetivos y tipos de actividades planteados arriba.
- Se recomienda trabajar por medio de contratación de capacidad especializada externa (consultoras u ONGs), en la ejecución de la función de prestación de asistencia técnica directamente a las entidades ejecutoras.

4.5. Sobre las Entidades Ejecutoras

4.5.1. El Programa está trabajando con algunas de entidades reconocidas entre las mejores instituciones de micro finanzas (Génesis, ACT) del país que se dedican parcialmente a trabajar con las poblaciones en pobreza. Al mismo tiempo, está asumiendo ciertos riesgos al trabajar con instituciones financieramente más débiles, (como MUDE y HODE), cuya ejecutoria conviene monitorear y evaluar para decidir cómo continuar la relación y el apoyo basado en probabilidades de éxito con el nuevo enfoque recomendado. En este sentido se recomienda considerar la posibilidad de establecer alianzas entre las ejecutoras para aprovechar la fortalezas y cubrir las debilidades propias de cada entidad, como se expone en los párrafos 4.1.18 a 4.1.20.

4.5.2. Para la misión no está clara la conveniencia de trabajar con cooperativas de FENACOAC. En caso de que se compruebe su voluntad de adoptar el nuevo enfoque, también es necesario evaluar la conveniencia de trabajar a través de FENACOAC para llegar a las cooperativas – se recomienda considerar una negociación para colocar directamente financiamientos a las cooperativas.

4.5.3. Cabe mencionar nuevamente que dependiendo de los objetivos de Programa que se definan para la posible segunda fase, se debería decidir la estrategia de expansión o concentración en Entidades Ejecutoras. En el enfoque recomendado, en la etapa inicial sería más conveniente concentrarse en un número reducido de las mejores Entidades Ejecutoras para desarrollar e incorporar nuevos productos. Posteriormente, una vez superadas las etapas de prueba se podría plantear una expansión en el número de Entidades Ejecutoras.

4.6. Política financiera del Programa

4.6.1. Las decisiones sobre la definición del carácter temporal o permanente del mecanismo de intermediación, así como del grado de auto-sostenibilidad operativa y financiera que se quiera alcanzar implican modificaciones que pueden ser substanciales en la política financiera del Programa. Así mismo, las decisiones sobre la reformulación de objetivos del Programa tendrán impactos en dicha política. El enfoque propuesto en este sentido se concentra en atención a población más pobre. Esta condición sugiere la necesidad de reflexionar sobre la forma en que se canalizan ventajas financieras necesarias para atender a estos sectores.

4.6.2. Para las actividades que se recomienda continuar, (BC y vivienda), la tasa actual que ofrece el Fideicomiso (8%) sumado a los períodos de gracia representa una ventaja comparativa en relación a otras fuentes de financiamiento accesibles a las IMF ejecutoras. En el sistema financiero comercial pueden obtener fondos a un costo promedio de 16.5 % anual.

4.6.3. Actualmente estas ventajas las están recibiendo todas las Entidades Ejecutoras por igual, sin relación a su grado de eficiencia o de cumplimiento de los criterios del Programa. En general se asume que las ventajas financieras mencionadas se transfieren a los clientes. En este caso, los créditos para BC tienden a asegurar una focalización en grupos de mujeres con mayor pobreza, sin embargo, para los créditos de vivienda sucede lo contrario, la tendencia parece ser la de beneficiar a los estratos menos pobres.

4.6.4. Así mismo, las ventajas financieras a las Entidades Ejecutoras por medio de una tasa baja de interés y períodos de gracia, implican una situación en la que no se mantiene el valor del capital ni se recuperan costos de operación. Es claro que no se pretende ni se recomienda en esta fase alcanzar la auto sostenibilidad operativa o financiera del FDLG. Por el contrario, se reconoce la necesidad de- y se recomienda la utilización de subsidios o “fondos no recuperables” para desarrollar y poner en funcionamiento sistemas que den acceso a la población con mayor pobreza.

4.6.5. No obstante lo anterior, se hace notar que sería conveniente utilizar las ventajas financieras (llámense subsidios o fondos no recuperables) de manera más explícita y transparente, como incentivos o premios para el logro de los objetivos del Programa y la aplicación de criterios de eficiencia de las Entidades Ejecutoras y de focalización. En ese sentido se sugiere estudiar instrumentos alternativos, tales como:

- Premiar el desarrollo de productos adecuados y “mejores prácticas” para atender a sectores más pobres entre los pobres.
- Premiar el logro de indicadores de eficiencia operativa y financiera previamente acordados con las Entidades Ejecutoras.
- Cubrir los costos de la asistencia técnica, investigación y desarrollo y otros costos no recurrentes mientras dure la etapa de desarrollo e introducción de nuevos productos.

4.6.6. Los subsidios indiscriminados a la operación de Entidades Ejecutoras (como los canalizados por medio de tasas bajas de interés) podrían contribuir a mantener o desarrollar ineficiencias y a contrarrestar las presiones positivas de la competencia hacia el interior de las entidades. Esto ha sucedido con demasiada frecuencia en las Entidades Ejecutoras **privadas (incluyendo ONG), públicas y mixtas** de programas de vivienda que recibieron “fondos blandos” para sus operaciones financieras.

4.6.7. Una manera de evitar dichos efectos perversos consiste en canalizar subsidios explícitos, transparentes y fácilmente contabilizables, directamente a la demanda (clientes o beneficiarios finales). Los demandantes de créditos y servicios de asistencia técnica pueden entonces decidir la entidad que

prefieren, estableciéndose así la competencia necesaria entre los oferentes para entregar más beneficios y mayor calidad a menor precio⁴¹.

4.6.8. Con las limitaciones del mercado identificadas en Guatemala, sumadas a las características del Programa, no es tan clara la forma de aplicar el esquema descrito con los fondos de Asdi. Sin embargo, por las ventajas que ofrece se sugiere estudiar más detenidamente las posibilidades que ofrecería para el Programa.

4.6.9. La concreción de una nueva política de financiamiento con las características descritas, se llevaría a cabo a través del diseño de productos financieros del FDLG con condiciones diferentes para los diferentes destinos, adaptados a la demanda de Entidades Ejecutoras (actuales y potenciales), de la población meta y a las características de la oferta alternativa.

4.6.10. En línea con el nuevo enfoque recomendado para el Programa, en el Anexo No. 9 se presentan recomendaciones de modificación al documento de Política de Créditos del FDLG. Además de lo anterior, cabe enfatizar en la recomendación de modificar el instrumento de financiamiento del FDLG a las Entidades Ejecutoras, para que funcione como una línea de crédito y no como un contrato con monto, plazo y amortizaciones fijas utilizado actualmente.

⁴¹ Este esquema es el utilizado en Costa Rica (FUPROVI) y El Salvador (FUSAI) con subsidios estatales. Algo similar se esperaba con los subsidios de FOGUAVI que no pudieron materializarse.

5 Lecciones aprendidas

5.1. Manejo de programas complejos

5.1.1. El Programa inicialmente planteado trata de integrar una gama de enfoques y especialidades, desde niveles superiores hasta niveles de base, tales como: influir en políticas sectoriales y locales, mejorar las capacidades de gobiernos locales, mejorar la participación de la población y sus organizaciones, además de las correspondientes a manejo de instituciones financieras, administración de créditos, ejecución de obras de infraestructura de diferentes tipos, ejecución de mejoras en vivienda.

5.1.2. Además de la variedad de tipos de enfoques y especialidades, el Programa proponía introducir en el país varias innovaciones, tales como: establecer un nuevo mecanismo de intermediación (Fideicomiso); financiamiento de IMF para vivienda; financiamiento de obras comunitarias por medio de municipalidades, atención a sectores de mayor pobreza con créditos; enfoque de género y etnia en mecanismos de financiamiento.

5.1.3. Las posibilidades de éxito de un Programa con ese grado de complejidad dependen, entre otros factores, de los siguientes:

- Que se cuente con capacidad de manejo (gerencial) para integrar todos esos factores en una estrategia de Programa.
- Que se cuente con suficiente capacidad especializada para cada una de las áreas y en especial para las que requieren innovación.
- Que la planificación de objetivos, resultados e indicadores sea concreta y coherente para definir claramente la estrategia de programa, las vinculaciones entre los diferentes componentes y los límites en el alcance.
- Que se diseñe e implemente un proceso gradual con fases de diseño, validación, implementación y desarrollo, y finalmente expansión y reproducción.
- El proceso antes descrito debe acompañarse con un sistema de monitoreo y evaluación desde su inicio.
- UN nivel intensivo de participación de los actores principales en la planificación del Programa.
- Teniendo claros los elementos anteriores, se evidencia la necesidad de evaluar el alcance del Programa contra la capacidad de ejecución y definir así un nivel manejable de complejidad y dimensión.

5.2. Rol de Asdi en la promoción e implementación del Programa

5.2.1. Asdi ha tenido un rol activo y a la vez respetuoso en el apoyo a las contrapartes locales y esto ha sido un elemento clave para la promoción y desarrollo del Programa. La participación en el Comité del Fideicomiso asumiendo parte de las responsabilidades de dirección y control han sido indispensables para lograr la implementación y funcionamiento del Programa.

5.2.2. Este nivel de involucramiento no es el usual, sin embargo en muchos casos Programas de este tipo no podrían arrancar sin este tipo de aporte. Sería conveniente estudiar los factores de éxito y las posibles dificultades de esta experiencia para contribuir a formar una guía aplicable a otros casos.

5.3. Compromiso capacidad de los actores principales

5.3.1. De acuerdo a la planificación inicial, la ejecución de una gran parte del Programa descansaba en posibles Entidades Ejecutoras que mostraron (informalmente) interés en proyectos de infraestructura comunitaria y acciones de desarrollo local. Al definir las condiciones concretas del Programa, dichas entidades no asumieron la ejecución de estos proyectos y acciones.

5.3.2. Esto apunta a la necesidad de establecer compromisos con un grado suficiente de formalidad con los actores principales que se identifican para el Programa, y de identificar estrategias alternativas de acción en los casos en que se prevean riesgos de retirada de estos actores.

5.3.3. Uno de los factores de éxito en los logros del Programa han sido las Entidades Ejecutoras. En esto ha jugado un papel importante la rigurosidad en la selección de las mismas. Sin embargo, al mismo tiempo se ha identificado debilidades institucionales para desarrollar e implementar nuevos productos que implican actividades de diferente naturaleza a las que desarrollan normalmente. Tal es el caso de los productos dirigidos a vivienda. En este sentido, en la planificación del Programa es importante contar con apreciaciones claras sobre las necesidades y capacidades de cambio institucional que implican las innovaciones que se proponen.

5.4. Parámetros para focalización y sistemas de indicadores de éxito

5.4.1. Se ha evidenciado la necesidad de definir con la mayor precisión posible los indicadores y parámetros para focalización, así como las metodologías de obtención y procesamiento de información para monitoreo y evaluación, en lo posible conjuntamente con las entidades ejecutoras. En esta tarea conviene adoptar un enfoque de focalización integrado de la estrategia institucional de cada entidad ejecutora, incluyendo a los diferentes estratos que incluye su clientela, para fijar las proporciones de cada uno de estos estratos que atenderá en acuerdo con los criterios del Programa. Así mismo se evidenció la necesidad de asistir a las entidades ejecutoras en la implementación de los cambios necesarios en sus sistemas de información para el monitoreo de cumplimiento de acuerdos y de parámetros del Programa.

Recent Sida Evaluations

- 03/05 Zimbabwe National Network of People Living with HIV/AIDS**
Shingaidzo Mupindu, Itayi Muvandi, Pascal Changunda
Department for Africa
- 03/06 Village Based Support for HIV/AIDS Orphaned Children in Zimbabwe through Rural Unity for Development Organisation (RUDO)**
Nontokozo Mugabe, Phatisiwe Ngwenya
Department for Africa
- 03/07 Professional Activists or Active Professionals?: An Evaluation of Diakonia's Development Cooperation in Latin America 1999–2001**
Anna Tibblin, Örjan Bartholdson, Agneta Gunnarsson, Jocke Nyberg, Birgitta Genberg, Mikael Roman, Teresa Valiente
Department for Latin America
- 03/08 Strengthening the Rule of Law in Lao PDR, 1992–2000**
Miomir Serbinson, Anna Collins-Falk, Björn Birkoff
Department for Democracy and Social Development
- 03/09 Contract-financed Technical Co-operation and Local Ownership: Synthesis Report**
João Guimarães, Raymond Apthorpe, Peter de Valk
Department for Evaluation and Internal Audit
- 03/09:01 Contract-financed Technical Co-operation and Local Ownership: Botswana and Mozambique Country Study Report**
Gasper Cuambe, Annet Lingen, Gloria Somolekae, Peter de Valk
Department for Evaluation and Internal Audit
- 03/09:02 Contract-financed Technical Co-operation and Local Ownership: Egypt Country Study Report**
Maha Abdelrahman, Raymond Apthorpe
Department for Evaluation and Internal Audit
- 03/09:03 Contract-financed Technical Co-operation and Local Ownership: Guatemala Country Study Report**
João Guimarães, Guillermo Lathrop, Mayra Palencia
Department for Evaluation and Internal Audit
- 03/09:04 Contract-financed Technical Co-operation and Local Ownership: Lithuania Country Study Report**
João Guimarães, Raymond Apthorpe, Peter de Valk, Algis Dobravolskas
Department for Evaluation and Internal Audit
- 03/09:05 Contract-financed Technical Co-operation and Local Ownership: Mongolia Country Study Report**
Nils Öström, Max Spoor, Tsagaach Geleg
Department for Evaluation and Internal Audit
- 03/09:06 Contract-financed Technical Co-operation and Local Ownership: Ukraine Country Study Report**
João Guimarães, Raymond Apthorpe, Oleksander Stegny
Department for Evaluation and Internal Audit

Sida Evaluations may be ordered from:

Infocenter, Sida
S-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0)8 506 423 80
Fax: +46 (0)8 506 423 52
info@sida.se

A complete backlist of earlier evaluation reports may be ordered from:

Sida, UTV, S-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0)8 698 51 63
Fax: +46 (0)8 698 56 10
Homepage: <http://www.sida.se>



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
S-105 25 Stockholm, Sweden
Tel: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64
Telegram: sida stockholm. Postgiro: 1 56 34-9
E-mail: info@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>