



USAID | **GUATEMALA**
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

ANALISIS DE LOS PRODUCTOS FINANCIEROS PARA MIPYMES - MINECO

Informe Final: Conclusiones y Propuestas

Por Paulo De León, Consultor

Octubre, 2010

Este informe es posible gracias al apoyo del Pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este informe es responsabilidad exclusiva de Abt Associates, Inc. y el mismo no necesariamente refleja la perspectiva de USAID ni del Gobierno de los Estados Unidos de América.

INDICE

RESUMEN	3
A. ANTECEDENTES	3
B. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS FIDEICOMISOS PARA LA MIPYME DEL MINECO.....	15
C. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	19
D. BIBLIOGRAFÍA.....	27
POLÍTICA NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS. (2007). MINECO.	28
T. ANEXOS	29

RESUMEN

En la actualidad las Mipymes en Guatemala son atendidas por el MINECO mediante diversas maneras, no obstante el Programa Fondo Fideicomiso para la Mipyme es el instrumento evaluado en ésta consultoría.

La realidad nacional nos habla de que el segmento Mipyme es primordial en el país ya que es allí donde se encuentra la mayoría de la mano de obra y la forma de vivir de un gran número de familias. Sus características nos confirman que no tienen acceso al crédito, pero también que sus niveles de capacidades empresariales, financieras y económicas son limitadas.

El rol de Estado es claro ante dicha realidad, primero para profundizar el sistema financiero apoyando la intermediación y elevando los estándares de las instituciones privadas especialistas en la entrega de crédito, segundo, mejoran las capacidades de las Mipymes a través de la creación de productos crediticios que resuelvan problemas reales de las empresas. Tercero, apoyar la gestión de las Mipymes mediante inteligencia de mercado, información, actividades que por sí solas no están en la capacidad de lograr.

El FDM (Fideicomiso de Desarrollo de Mipymes) ha funcionado parcialmente en los últimos años. Su reglamento imposibilita la ejecución de todos los componentes y subcomponentes identificados cuando se creó el programa. La concepción inicial del FDM es correcta y muy valedera, es la ejecución que ha faltado para que sea una realidad.

La institución del MINECO que maneja el fondo carece de las capacidades técnicas humanas mediante un verdadero Bureau de crédito que analice intermediarios financieros, mantenga bases de datos, realice informes y reportes oportunos, así como sea el encargado de ejecutar el Plan Maestro.

La planeación de largo y mediano plazo es un elemento central que debe de institucionalizarse, entre otras propuestas que se exponen en el documento. En conclusión, el FDM es un instrumento que funciona parcialmente y tiene mucho potencial una vez se le quiten restricciones normativas y operativas.

A. Antecedentes

A.1 La importancia de los productos financieros en la Sociedad

El sistema financiero es el sector de la economía que se relaciona con todos los demás sectores, tal vez de manera más estrecha que ningún otro. De allí su importancia, pero también lo es el valor de la moneda de un país que se centra en la confianza interna y externa sobre la cual descansan sus pilares. Dentro del sistema financiero, están los productos financieros diseñados para solucionar problemas financieros de la sociedad. Los hay de diferentes tipos: soluciones de pago, de crédito, de ahorro, de mitigación de riesgo, etc.

Un sistema financiero profundo no sólo alimenta de mejor manera las relaciones de todos los demás sectores, sino que además es clave en el desarrollo de un país.

Evidencia sobre rol del sistema financiero:

- Mayor acceso financiero tiene un impacto positivo en el crecimiento económico de un país, reduce pobreza e inequidad (1)
- Mayor desarrollo financiero impacta más que proporcionalmente a los quintiles más bajos sociales (2)
- Existe un rol comprobado del Estado en proveer innovaciones dentro del sistema financiero, uno de ellos son los Programas de Desarrollo en Educación Económica y Financiera. (3)
- Lección y rol importante de los donantes en el mejoramiento del acceso al crédito como: innovación de productos y educación económica. (3)
- Personas de estratos económicos bajos no cuentan con educación financiera lo que los hace vulnerables financieramente hablando. (3)
- Hay evidencia que asocia mayor poder fiscalizador del Ente Regulador y reducción en niveles de lavado de dinero y corrupción. (4)
- Empoderamiento del usuario financiero mejora eficiencia y solidez bancaria (4)
- Mayor transparencia en la información está asociada a mejores operaciones y servicio bancario, menor corrupción.

(1) Beck, T. A. Demirguc-Kunt, y R. Levine (2006). *Finance, Inequality and Poverty Alleviation: Cross Country Evidence*. World Bank Policy Research Paper 338.

(2) Beck, T. A. Demirguc-Kunt, y R. Levine (2007). *Finance, Inequality and the Poor*. Journal of Economic Growth 12.

(3) Nair, A. y JD Von Pischke (2007). *Commercial Banks and Financial Access*. Brookings Ins.: Building Inclusive Financial Systems.

(4) Barth, J., G. Caprio y R. Levine (2008). *The Microeconomic Effects of Different approaches to Bank Supervision*. Political Institutions and Financial Development.

La caída del sistema financiero de EEUU y de Europa en la crisis del 2008, así como las quiebras en Guatemala han traído a la palestra no sólo la importancia del sistema financiero, también su acceso o profundidad y la solidez del mismo, como parte del bienestar para cualquier sociedad no importando su estado de desarrollo. También la crisis actual ha sido catalogada como una de falta de transparencia y su rol como

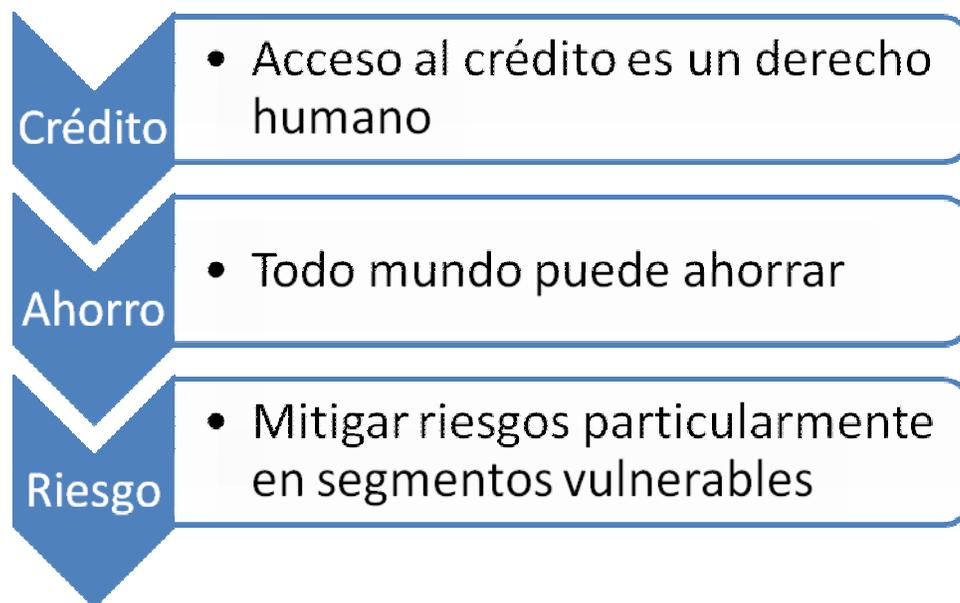
La tabla anterior (Ver De León, 2007) muestra los documentos de investigación que sustentan la importancia del sistema financiero en temas tan importantes como: crecimiento, equidad, reducción de pobreza, innovación, empresarialidad.

Un sistema financiero y su profundidad están determinados no sólo por el tamaño de la industria sino por los productos financieros que ofrece. En estricto rigor, son los productos financieros los verdaderos determinantes. La actividad principal de una institución es la captación y colocación de productos financieros, es decir es una actividad de intermediación financiera o de fondos, cuyo objetivo es conectar a los agentes económicos que tienen excedentes monetarios con los que tienen necesidades del mismo. La teoría de Organización Industrial explica la existencia de intermediarios debido a las fricciones que hay en los mercados, las cuales generan costos. En el caso de la intermediación de fondos pueden ser costos de transacción y de información. Podemos mencionar las siguientes actividades o roles que cumplen los productos financieros dentro de una sociedad:

- Reducen costos de transacción: Los IF facilitan las transacciones dentro de un país.
- Reducen costos de información: los ahorrantes que tienen exceso de fondos depositan su capital y delegan a los IF las funciones y decisiones de inversión.
- Reasignan fondos hacia sectores con mayores crecimientos: Los IF asignan capital a industrias generadoras de innovación, riqueza y empleo.

- Proveen liquidez y apoyo financiero ante shocks económicos: los IF también asignan capital a industrias que atraviesan por problemas temporales de liquidez, pero son solventes.
- Monitorean a los administradores de las firmas: su rol de supervisar a los demandantes de fondos es vital, ya que velan por los fondos de los ahorrantes.
- Mitigan riesgos: a través de la diversificación de los fondos de los ahorrantes, pero también retirando riesgos a entes económicos tal y como lo hacen los aseguradores.
- Diversifican inversiones: los beneficios para los inversionistas de diversificar su capital son claros y considerados como positivos y deseables desde el punto de vista empírico y científico.
- Mecanismo de transmisión de política monetaria: son el mecanismo de transmisión de las políticas monetarias de un país y pueden influir el desempeño de las mismas.

En otras palabras, las actividades arriba mencionadas se materializan mediante productos financieros concretos. El MINECO tiene como objetivo central en su Programa de Mipyme la atención de segmento, por lo que se necesita con urgencia la construcción de mecanismos eficientes y efectivos para resolver las actividades o roles mencionados arriba mediante productos concretos. En síntesis, podemos reducir las clases de productos financieros a tres grandes áreas que deben perseguirse y fomentarse:



Según estos principios, no importando el tamaño de personas o empresas, las Mipymes no sólo necesitan productos crediticios, también ahorro y por supuesto por su vulnerabilidad intrínseca, necesitan productos que mitiguen riesgos.

El segmento específico que pretende atender el MINECO y sus fideicomisos es el de las Mipymes, por ello es necesario considerar la importancia del rol del microcrédito y sus productos específicos.

La falta de acceso al crédito no sólo se da en individuos, también en pequeñas y medianas empresas (Mipymes) que sufren de la misma exclusión financiera en sistemas poco desarrollados. Se ha

comprobado empíricamente que un mejor acceso al crédito por parte de las Mipymes genera más crecimiento, empleo y reducción de pobreza. La evidencia empírica confirma que son los segmentos del quintil inferior los que más se benefician de la profundización de un sistema financiero.

Ahora bien, ¿qué evidencia tenemos de que el microcrédito funcione, y en caso de que lo haga cuáles son las mejores prácticas? La evidencia a nivel mundial de que el microcrédito reduce pobreza no es concluyente (Ver Chowdhury, 2010). No obstante, los segmentos bajos que no son extrema pobreza, sí presentaron efectos positivos con el microcrédito. La razón del por qué no funciona en la parte inferior de la escala, es que la gente de ese estrato no tiene la educación financiera y económica básica para administrar actividades económicas y manejar productos financieros.

El otro gran factor detrás de esta evidencia mixta es que las tasas reales cobradas son muy altas, es decir, un subsidio vía reducción de tasas tiene sentido, sólo si el programa de crédito tiene los elementos necesarios para ser exitoso.

En conclusión, primero y de acuerdo a la evidencia empírica mostrada, el apoyo estatal debe estar dirigido a las Mipymes y no a los individuos. Este apoyo debe mostrarse en niveles de tasas competitivas y no desalineadas como las ofrecidas por el sector financiero.

Segundo, dentro de los modelos exitosos estudiados a nivel mundial se reconoce aquellos que llevan soluciones a las Mipymes con el crédito adherido. Es decir, el fin último no son los fondos, sino una solución que mejore la productividad, el acceso a mercados, competitividad, reducción de costos, etc. Entonces, el modelo correcto es uno que busque soluciones integrales a las Mipymes, donde el crédito vaya acompañado de capacitación financiera, económica y técnica para que las Mipymes saquen mayor provecho de los fondos.

Se cierra este capítulo con la opinión de M. Yunus, Premio Nobel de la Paz 2006 y creador del concepto de Microcrédito: “Está en toda L.A. Ud. lo ve en cualquier lugar en Argentina, Chile, Guatemala....Pero se hace de una manera muy latinoamericana. Somos muy críticos sobre la forma en que se lleva a cabo en algunos lugares porque han invitado a los usureros. En México, se jactaban de sus utilidades provenientes de tasas de hasta 100% anual. Eso no es microcrédito. Nosotros inventamos los microcréditos para ayudar a los pobres a producir utilidades, no para atraer a los ricos para hacerse más ricos. Muchos programas latinoamericanos se están desviando” .

Sin perder entonces el verdadero espíritu del Fideicomiso de Mipymes, se debe profundizar en planeación, estrategia, y por supuesto productos financieros dirigidos. Algunas otras lecciones que se han aprendido a lo largo de las últimas décadas con evidencia empírica se puede resumir en los siguientes puntos:

- Es importante reconocer la cultura de no pago en los estratos sin acceso al crédito. Es importante desmitificar y educar a la población para que cambien esta actitud de donación con el fin de que sea sostenible. Esto debe estar acompañado de un sistema legal que haga cumplir las leyes y los contratos.
- El Gobierno tiene roles específicos para desarrollar y crear oportunidades para las Mipymes:
 - Manejo macroeconómico eficiente y estable.
 - Infraestructura legal, física y financiera.
 - Liberalización financiera con el fin de aumentar la cobertura y competencia dentro del sistema. Más adelante en el siguiente capítulo se elabora sobre ello.

- Rol de la educación económica y financiera, que incluye programas para la empresariedad, contabilidad financiera, manejo de productos financieros.
- Rol de reducción de costos de información.

La evidencia muestra que el rol estatal para impulsar un sistema financiero más incluyente debe contener lo expuesto arriba. La intervención directa funciona temporalmente (Ver Barr, 2007), ya que las instituciones privadas están en mejor posición de ofrecer productos de manera más eficiente y efectiva.

Al reconocer que el microcrédito es una función y no una institución, los programas estatales deben estar orientados a buscar el desarrollo del sistema financiero. Para el caso del MINECO en Guatemala, la estrategia de apoyar a las Mipymes mediante intermediarios financieros estratégicos con tasas competitivas finales es prometedora.

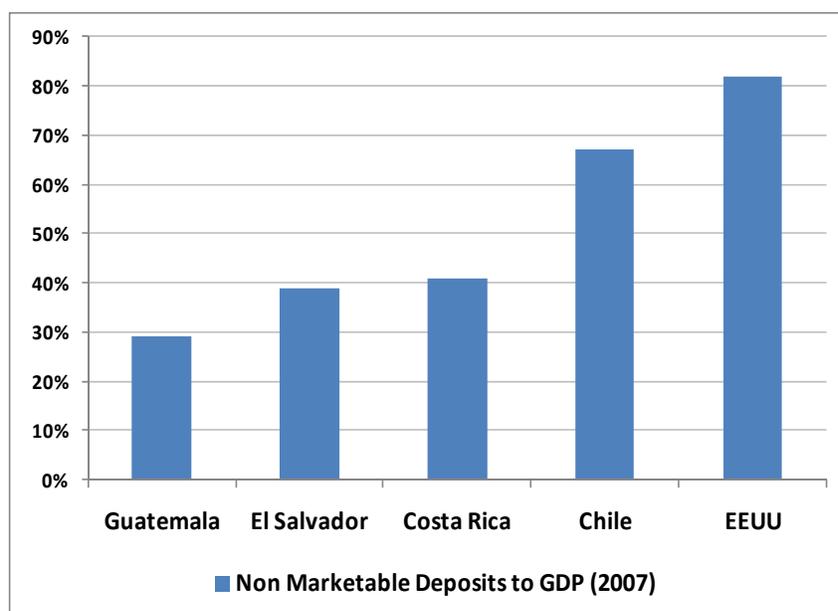
A.2 El Sistema Financiero en Guatemala: Una breve descripción

El sistema financiero guatemalteco es pequeño e incipiente, limitando su rol dentro de la sociedad. La razón de depósitos bancarios sobre el PIB en Guatemala no llega a ser de 30%, lo que contrasta con otros países de Latinoamérica como Chile (80%), El Salvador (48%) y Costa Rica (40%). El subdesarrollo se hace latente también por la inexistencia de un mercado de capitales activo. Ver la gráfica siguiente para comparar estos niveles.

El subdesarrollo del sistema financiero es un gran obstáculo para el resto de la sociedad, en especial con el bajo nivel del Índice de Desarrollo Humano con que cuenta el país, siendo uno de los más bajos del hemisferio. Pero no sólo sus efectos se producen en la parte económica, en los últimos 17 años han sido comunes las quiebras bancarias y estafas financieras, debido en parte a la falta de transparencia como factor detonante y acompañante perpetuo de tales procesos. Estos hechos han generado desconfianza, desazón y desesperanza dentro de un segmento de la población.

Para situarnos a nivel mundial, según el Financial Development Index del 2009 calculado por el World Economic Forum, países latinoamericanos como Colombia y Venezuela cuentan con niveles de retraso importantes en sus sistemas financieros. Estos países representan un escalón arriba al desarrollo del sistema en Guatemala.

El sistema financiero de Guatemala cuenta con niveles de profundidad bajos y está integrado por los Bancos Comerciales, Financieras, Aseguradoras, Fondo de Pensión Estatal o Seguro Social, la Bolsa de Valores Nacional y Sector Informal no regulado (Cooperativas y ONG's que prestan servicios financieros).



El nivel de profundidad bancaria es bajo, pero el de mercados de capitales es inexistente. Es en la parte mercadeable en donde el subdesarrollo se hace más palpable cuando se compara con otros países. Para medir la profundidad se miden los niveles de capitalización bursátil de las acciones y bonos emitidos en mercados de capitales en relación al PIB. El caso de Centroamérica es evidente, las Bolsas de Costa Rica, El Salvador y Guatemala prácticamente no intermedian papeles accionarios o bonos corporativos mayores a 30 días. Es decir, el indicador es nulo. La actividad que si realizan es a través de instrumentos de muy corto plazo o reportos, los que sirven para proveer liquidez a las instituciones bancarias. El indicador de profundidad del sistema mercadeable en Chile es de casi 200% del PIB y en EEUU de 230% del PIB.

Se puede caracterizar el sistema financiero de Guatemala de la siguiente forma:

- Bajos niveles de eficiencia bancaria que se explicitan con altos niveles de costos operativos, lo que se traduce en spreads de tasas altos que encarecen el crédito y sub pagan los ahorros.
- Los niveles de participación de las instituciones financieras internacionales en el país son los más bajos del hemisferio. Esto impide la adopción de innovaciones tecnológicas y financieras para la búsqueda de soluciones a la sociedad.
- Existe poco grado de integración de los mercados financieros guatemaltecos con mercados internacionales, lo que no permite disciplina y arbitraje de condiciones monetarias.
- Bajo nivel de acceso al crédito individual. De hecho, según el Banco Mundial (Ver Beck 2004), el número de ciudadanos con acceso al crédito por cada 1000 habitantes en Guatemala es de tan solo 46, cifra que se compara negativamente con otros países de la región como Chile (416), El Salvador (126), Nicaragua (95), Perú (77), Ecuador (77).
- Bajo nivel de crédito al sector corporativo y Mipyme. Se repite lo anterior, donde los bancos son poco profundos y la mayor asignación de activos bancarios es en la compra de papeles estatales. De hecho, el 48% de los activos bancarios en Guatemala van a préstamos del sector

privado, cifra que es menor a países de la región como El Salvador (67%), Costa Rica (55%), Chile (75%) y Estados Unidos (60%).

- Casi nulo acceso al crédito en el sector mipyme. Según las cifras de la Superintendencia de Bancos de Guatemala a fines del 2007 (año pre crisis), el porcentaje de crédito bancario representó cerca de 7%.
- Concentración del crédito en la ciudad. Según las cifras pre-crisis, el 82% del crédito bancario se asignaba en la ciudad capital. Esta cifra post crisis ha bajado a 78%, sin embargo, la tormenta Agatha y la erupción volcánica han causado una aversión al riesgo crediticio rural, nuevamente.

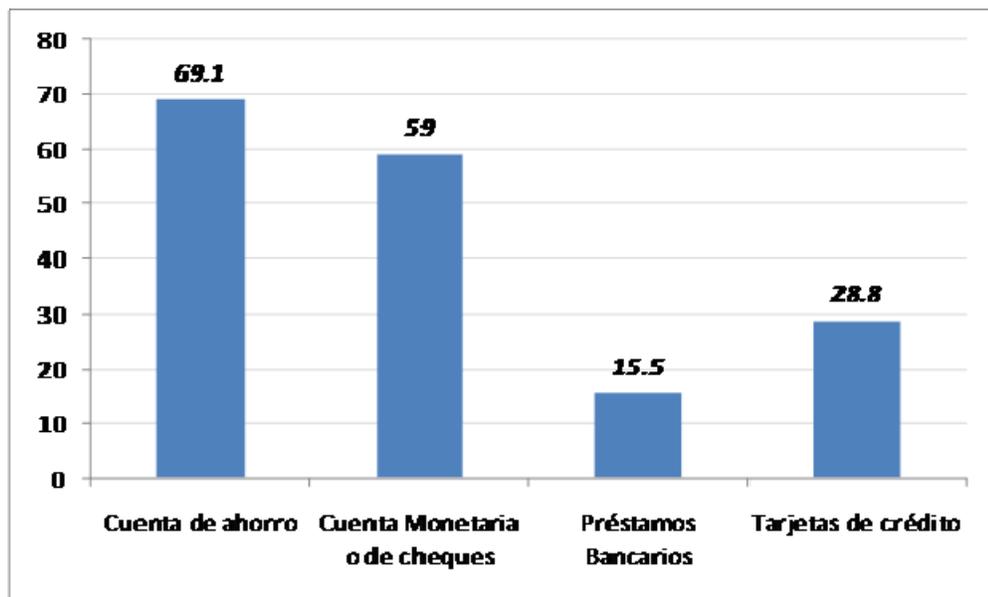
Todo lo expuesto son errores que posibilitan gaps importantes en el resto de sectores y segmentos. Se puede decir entonces que la principal falencia es la falta de mercados de largo plazo en Guatemala, pero ésta trae consigo otro tipo de falencias que validan vacíos. Se generan vacíos cuando por un lado los oferentes o instituciones financieras son pequeños y poco desarrollados, pero también cuando los demandantes de fondos no cumplen con los requisitos mínimos. Esto hace que se genere un círculo vicioso que no permite cerrar el vacío entre ambos. Algunas de las condiciones de los demandantes de fondos en Guatemala son:

- Poca cultura de ahorro de largo plazo
- Nivel de cultura financiera bajo
- Escasez de equipos de financistas que operan Project finance
- Falta de competencia financiera
- Pocas oportunidades para el financiamiento productivo
- Innovación financiera exclusivamente en el lado de captación de fondos de corto plazo
- No hay consenso político ni claridad en los beneficios de mejorar el sistema financiero del país.
- Roles no cubiertos del sistema financiero que son:
 - Mitigación de riesgos
 - Monitoreo de empresas y proyectos
 - Reasignación de recursos hacia sectores
 - Reducción de costos de transacción
 - Reducción de costos de información

Recientemente la firma de Consultoría CABI –Central American Business Intelligence- con el apoyo de Fundación Soros de Guatemala, elaboró la Primera Encuesta Nacional de Cultura Económica y Percepción Bancaria en Guatemala. Este instrumento permite conocer no sólo la cultura económica, sino un poco más del ciudadano y sus actitudes ante temas económicos. Algunos de los resultados que no permiten validar lo afirmado en los párrafos anteriores son:

- La encuesta mostró bajos niveles de conocimiento de la institucionalidad pública del sistema financiero en la población mayor de 18 años. A nivel nacional, un 70.3% desconoce la Superintendencia de Bancos, 56.1% desconoce el Banguat. Estas cifras son aún peores, si se consideran aquellas personas que contestaron que sí conocen a las instituciones, pero les asignan roles diferentes a los reales.
- En cuanto a los niveles de educación económica, son más bajos en relación a otros países. Un 53% definió bien lo que es inflación versus cifras arriba de 85% en países del hemisferio.

- Un 39% afirmó no saber qué es una tasa de interés y un 30% la definió erróneamente. Es importante recalcar que si la pregunta fuera cómo calcular una tasa de interés las cifras serían aún peor.
- Haciendo la salvedad de que esta encuesta no se realizó en áreas rurales sino solamente en cascos urbanos de la república, habría un sesgo negativo aún peor.
- El 58% de las personas urbanas mayores de 18 años aseguró no utilizar ningún servicio bancario.
- De las personas que sí usan servicios bancarios el resultado es el siguiente:



Los productos más demandados tienen que ver con ahorro o pagos. Solamente un 15.5% tiene préstamos bancarios, donde el 7% de la población mayor de edad cuenta con préstamo bancario. Esto muestra la falta de acceso al crédito en la población guatemalteca. Aunque hay un 29% que afirma tener tarjeta de crédito, lo que elevaría la cifra de 7% a un máximo de 12% de la población.

Es importante recalcar que las tarjetas de crédito no son instrumentos de crédito para las Mipymes y sus necesidades como capital de trabajo, maquinaria equipo, etc., por lo que las Mipymes no tienen realmente acceso al crédito bancario.

- Un 68% de la población reconoce no tener confianza en la banca, producto principalmente de las quiebras bancarias de los últimos diez años.
- Un 19% de los que no usan servicios bancarios reconoce haber utilizado un servicio alternativo, de los cuales más de un 10% de la población mayor de 18 años de los cascos urbanos.
- Ese servicio alternativo fue prestado por: Familiar/Amigo en un 54.5%, Cooperativa 39.8%, Prestamista 12.6%, Empresas Comerciales 9.8%, Casa de Empeño 6.4%. Lo anterior demuestra

que una porción importante de la población es atendida por Cooperativas, pero también por entes o instituciones no especializadas en finanzas. Los costos son altos y representan un riesgo para cualquier Mipyme o individuo que acude a ellas.

En conclusión, el sistema financiero de Guatemala está limitado, pero también hay que reconocer los obstáculos por parte de los demandantes de productos financieros. Esto ha generado un vacío que ha llevado y acentuado el subdesarrollo del sistema. De estos datos se desprenden ciertas conclusiones:

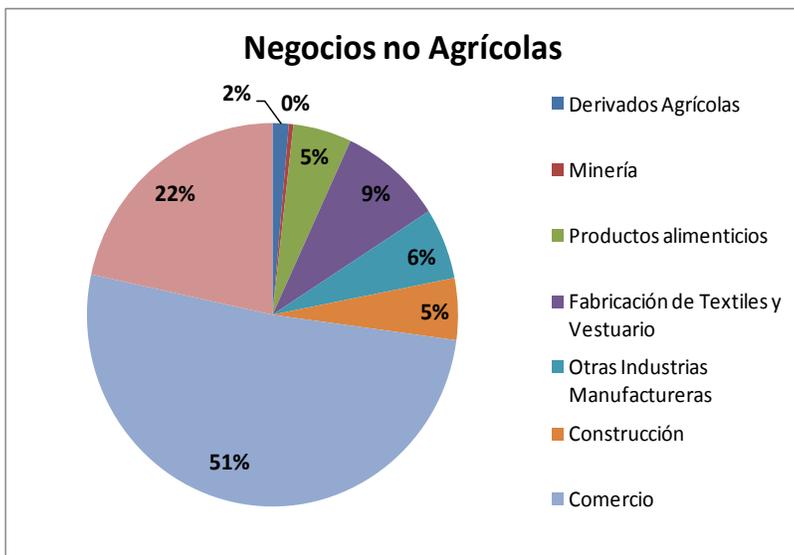
- Los programas a Mipymes son necesarios a la luz de un sistema financiero que no atiende al segmento.
- Los programas de apoyo financiero deben contener elementos cognitivos y de construcción de capacidades que ayuden a cerrar el vacío actual.

A.3 Las Mipymes en Guatemala y sus necesidades financieras

Sin entrar en un detalle exhaustivo de la situación de la Mipyme en Guatemala, es importante mencionar algunos aspectos. En primer lugar, la definición del MINECO en cuanto a tamaño de empresa tiene que ver con el número de empleados y no tanto con la facturación. Siendo las micro aquellas con menos de 10, las pequeñas hasta con 25 y las medianas hasta con 60 empleados.

Para caracterizar a las Mipymes se utilizan las tablas del anexo estadístico del Informe de Desarrollo Humano del PNUD del 2007. Estas características pueden ser:

- Un 67% de la población trabaja en empresas menores de 65 trabajadores, es decir, la mayor parte de la población en edad de trabajar está en lo que se define por el MINECO como una Microempresa. Esta cifra justifica entonces el programa de una manera contundente.



- El 71.3 de la PEA lo hace en condiciones de informalidad. Se puede inferir que la Micro y Pequeña empresa tiene condiciones de informalidad, ganando salarios menores al mínimo y sin prestaciones laborales ni contratos legales.

- Según la Encovi y el PNUD, en el año 2006, existían 1.4 millones de negocios no agrícolas en Guatemala, de los cuales 875 mil se encuentran en centros urbanos y el resto en rurales,

lo que significa que este sector es altamente relevante.

- Casi 61% de los hogares no tienen negocios, mientras que del 39% restante, un 29% dice tener sólo uno, 8% contar con dos y el resto con 3 o más.

- ¿A qué se dedican las empresas familiares no agrícolas en el país ?
- En la gráfica podemos ver que el comercio ocupa el primer lugar y el área de servicios el segundo. De allí podemos inferir que las Mipymes tienen una distribución semejante a estos negocios familiares no agrícolas.
- En materia de financiamiento, podemos decir que los negocios familiares no agrícolas se financian de la siguiente manera:
 - 78.8% ahorro personal
 - 6.8% préstamos familiares
 - 5.0% donaciones o herencias
 - 4.1% crédito de clientes
 - 2.6% préstamos bancarios.

Si esta cifra es correcta, el sector Mipyme es atendido en menos de un 5% en sus necesidades financieras por parte de cualquier institución financiera, sea formal o informal, regulada o no regulada.

En conclusión y utilizando la evidencia mencionada, podemos llegar al siguiente enunciado: “las mipymes son un segmento empresarial importante por su tamaño. Es allí donde muchas familias obtienen sus ingresos, además de ser fuente de empleo. Por otro lado, en promedio son informales y no tienen acceso al crédito y cuentan con bajos niveles de educación económica y financiera, así como de capacidades empresariales”.

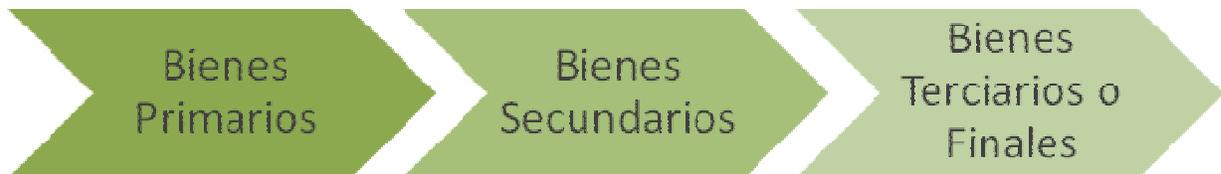
Es importante profundizar de manera teórica en las necesidades que pueden tener estas empresas en materia financiera. No existen encuestas que nos lleven a detectar concretamente qué tipos de productos financieros les interesa a las mipymes, por lo que la experiencia y conocimiento puede ayudar de guía.

Las deficiencias financieras en las Mipymes son comunes al resto de sectores y reflejan la realidad nacional. Por un lado, el Gobierno cuenta con niveles de cifras fiscales que no permiten tener los recursos necesarios para financiar cambios estructurales y por otro lado, el sistema financiero de Guatemala es subdesarrollado y carece de vehículos, instrumentos y soluciones financieras. Mientras que el sector forestal muestra falencias estructurales en materia de capacidades empresariales y técnicas. Lo anterior se puede visualizar en el gráfico:



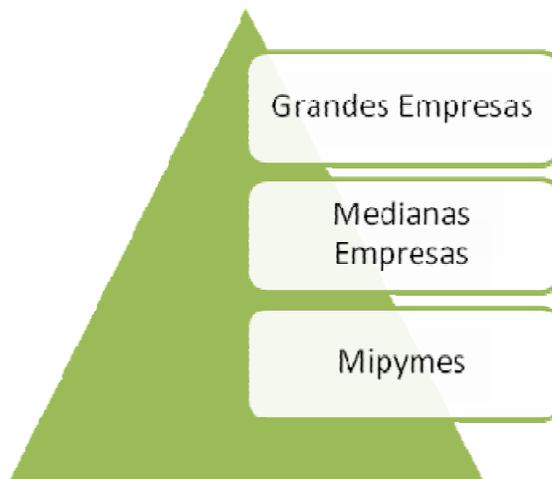
Vale la pena mencionar esta matriz de falencias ya que los Fideicomisos estudiados no sólo contemplan apoyo financiero, sino también de garantías, y lo más importante, asistencias técnicas tanto dentro del MINECO como en las Instituciones Financieras y Mipymes. Es así, que estos apoyos no monetarios debieran centrarse en conocimiento, información y capacidades administrativas/operativas dentro del mismo MINECO.

Por otra parte, las necesidades financieras de las Mipymes pueden ser catalogadas por el tipo de actividad dentro de la cadena productiva. Según lo producido o vendido las mipymes puede ser:



- Las necesidades para las Mipymes que producen bienes primarios o de materia prima son: financiamiento de largo plazo, deuda o patrimonio y desarrollo de capacidades técnicas y empresariales para pequeños productores. La asistencia técnica se centra más en temas como productividad, competitividad, adopción de tecnología e innovación. Los datos presentados anteriormente dan cuenta que esta fracción no es tan relevante para el segmento de Mipymes a excepción de la producción agrícola.
- Por su parte, las necesidades financieras del sector de bienes secundarios, en donde la cadena ya es transformadora, requiere de un financiamiento distinto a primario. Los plazos son más pequeños, pero las necesidades igualmente no están cubiertas: financiamiento de capital de trabajo (corto plazo hasta 1 año) ya sea deuda, leasing o factoring; financiamiento de inversión de capital (mediano plazo de 1 a 5 años) mediante deuda o patrimonio; en materia de capacidades se necesita apoyo en empresarialidad, incorporación de temas de responsabilidad social y certificación, competitividad de los transformadores, a través de inteligencia de mercados, transferencia de tecnologías y búsqueda de mercados.
- Finalmente, las necesidades financieras del sector terciario se parecen a las del secundario. Sólo cambian los mercados finales, ya que el terciario es más un intermediario. Para el caso de Guatemala y sus mipymes, la mayoría de ellas se encuentran en Bienes Secundarios y Primarios, por lo que las necesidades van en la vía del financiamiento de más corto plazo y asistencia técnica en empresarialidad, competitividad e información.

Un análisis adicional interesante es la demanda de recursos financieros por tamaño de unidad productiva o empresarial. Aquí las necesidades cambian y las estrategias también y es más relevante para el presente documento.



Las necesidades y falencias financieras difieren en estos 3 estratos. En ese sentido los 3 segmentos tienen gaps pero son diferentes y generan distintas acciones futuras.

- Las necesidades de las grandes empresas no están cubiertas y demandan vehículos e instrumentos financieros innovadores y más sofisticados como seguros e instrumentos bursátiles o internacionales.
- Necesidades de las medianas empresas: son más sofisticadas que las micro y pequeñas empresas, pero también tienen necesidades financieras. Se necesitan productos financieros que den crédito para corto y mediano plazo, pudiendo ser crédito, factoring y leasing. Los productos de mitigación de riesgos básicos también son necesarios.

El sistema financiero ya atiende a este segmento en la actualidad, aunque los flujos financieros y productos siguen siendo insuficientes. Los productos financieros tradicionales de deuda, trade finance y working capital sí son atendidos, pero no van acompañados de mecanismos de reducción de riesgo, haciéndolos menos atractivos para la banca.

Si bien el nivel técnico no es al nivel de las grandes empresas, las medianas cuentan con conocimiento micro del negocio. Sus falencias se ven en la inteligencia y acceso de mercados, así como en las certificaciones y administración financiera.

- Necesidades de las micro y pequeñas empresas: son las menos sofisticadas y muchas veces asociadas a comunidades locales e indígenas o asociaciones rurales. Es necesario atenderlas con productos financieros de intermediarios financieros no tradicionales que financien a corto, mediano y largo plazo. Además necesitan capacitación técnica, empresarial, educación económica y financiera.

El volumen de negocio de este tipo de empresas no permite por ejemplo las facilidades de factoring, pero sí de leasing en la adquisición de maquinaria y bienes de capital. Además, son altamente riesgosas y vulnerables por lo que acercar productos financieros de mitigación de riesgos permite levantar el perfil de riesgo de las mipymes accediendo a mejores condiciones de tasas y costos.

Definitivamente es el segmento menos atendido en el país, de allí que sus integrantes asocien las necesidades financieras con donaciones. No obstante, el área de microcrédito en Guatemala ha crecido y utiliza modelos de negocio adecuados para este tamaño de clientes. Este segmento requiere financiamiento también en la construcción de capacidades en las áreas técnicas, financieras, económicas, empresariales y ambientales. Estas necesidades no son cubiertas por las instituciones financieras tradicionales, por lo que se requieren modelos más específicos e innovadores, que existen en varias

partes del mundo incluyendo Guatemala. Los productos financieros deben estar adecuados a la realidad requieren de planes piloto.

B. Diagnóstico de la situación actual de los Fideicomisos para la Mipyme del MINECO

B.1 La Política Nacional para el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (PNMIPYME):

La PNMIPYME fue desarrollada durante la administración de Álvaro Colom en el MINECO (Ver Política Nacional para el desarrollo de las Mipyme, 2007). Su objetivo principal o mandato es: “mejorar la productividad y competitividad de las Mipyme guatemaltecas, a través del diseño de los lineamientos generales del modelo y de los instrumentos y mecanismos que les permitan a dichas empresas actuar en igualdad de condiciones, respecto a empresas de mayor tamaño y, de esta forma, aprovechar todas las oportunidades que les otorga el mercado nacional y la apertura del mercado internacional”.

Dentro de la política se reconoce claramente las debilidades en las mipymes y por ende el rol del Estado para afianzar este segmento privado tan determinante por la cantidad de familias que dependen de su desempeño. En orden a que las empresas sean más competitivas y productivas se reconoce como debilidades, entre otras, el escaso acceso a fuentes de financiamiento, así como de información dentro de un marco de costos de transacción altos.

La política reconoce además como ejes transversales la equidad de género, multiculturalidad e interculturalidad del país, así como el medio ambiente. Estos ejes transversales deben sumarse a las debilidades de las mipymes, con el objeto de enfocar adecuadamente las estrategias y programas.

Para atenuar la falta de acceso a flujos financieros, el MINECO cuenta con dos programas específicos que tienen como instrumento Fondos o Fideicomisos que deben ser ejecutados bajo los lineamientos generales de la PNMIPYME, pero también considerando la naturaleza de cada uno de los fideicomisos o programas.

Es importante recalcar que lo que se pretende al ejecutar cualquier programa de la institución es cumplir con los lineamientos que se pueden resumir en el siguiente objetivo para los fideicomisos: Los esfuerzos deben ser focalizados en Mipymes para generar mayor competencia y productividad, reducir costos de transacción o producción, así como la apertura de mercados locales e internacionales.

Retomando el tema de los Fideicomisos, éstos son dos en la actualidad:

1. Programa Nacional para el Desarrollo de la Mipyme (FDM). Este programa fue creado tras una serie de cambios y acuerdos gubernativos. Tiene su génesis desde el año 1987 con la creación de la Comisión Nacional para el fomento de la Mipyme.
2. Programa Global de Crédito para la Microempresa y Pequeña Empresa (FGM). Surge con el convenio de préstamo contemplado en el Acuerdo Legislativo del Congreso de la República N. 6-98 por un plazo de veinte años, es decir, con vencimiento en el 2018. Este programa canalizaba los fondos mediante intermediarios financieros regulados (bancos del sistema), a diferencia del FDM,

que lo realiza mediante intermediarios financieros no regulados, gremiales, cooperativas o fundaciones.

Los fondos fueron aportados mediante préstamo por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), pero administrados en un Fideicomiso del Banco de Guatemala desde 1998. La manera de ejecución consideraba un aporte parcial mínimo de 30% de los fondos propios de cada intermediario en cada operación, con el fin de compartir riesgos y disminuir el riesgo moral.

El FGM se ejecutó a través de algunos bancos del sistema y a mediados del 2009, se otorgaron un total de Q. 105 mm revolventes con tasas promedio de 22%. Las cifras de la evaluación de Arango 2009, demuestran que la ejecución fue positiva al llegar a lugares geográficos estratégicos cumpliendo los objetivos del mismo.

No obstante, para efectos del presente documento no se sigue profundizando en este Programa o FGM, ya que los fondos del mismo fueron comprometidos a otros destinos según informan personeros de la institución.

B.2 El Programa Nacional para el Desarrollo de la Mipyme o Fideicomiso Fondo de Desarrollo de Mipyme (FDM)

El objeto de este programa es generar el desarrollo y fortalecimiento de los pequeños empresarios y microempresarios, mediante el aumento de ingresos y capacidades, el acceso al crédito y asesorías técnicas y empresariales, con el fin de impactar su productividad y competitividad.

Es decir, que se pretende incidir en la Mipyme a través de la canalización de dos recursos: financiero y de capacitación técnica; en este sentido cumple con los lineamientos generales de la PNMIPYME.

Instrumentalmente se instituyó el fideicomiso en el Bantrab en el año de 1987 con un plazo de 25 años, o sea su vencimiento es en el 2012. El monto ampliado llega a Q. 500mm, pero su patrimonio líquido es menor a Q. 400mm. La distribución del capital autorizado tiene los topes que se mencionan abajo, pero permiten canalizar fondos financieros a empresas, garantizar operaciones de empresarialidad, proveer servicios empresariales a las mipymes, profesionalizar y fortalecer los mandos técnicos del MINECO.

La entrega o ejecución del FDM responde directamente al Reglamento de Asistencia Financiera, que es responsabilidad del Consejo Nacional para el Fomento de la Microempresa y Pequeña Empresa (CNF).

Utilizando el cuadro del Anexo I, elaborado por el personal del MINECO, se puede entender los destinos del FDM. Estos destinos están separados en los siguientes componentes, acompañado del porcentaje del total asignado a éste:

- Fondo Revolvente para Asistencia crediticia (85%):

En la actualidad este componente es ejecutado según el reglamento y contiene la entrega de créditos a sólo uno de los 3 subcomponentes, los cuales son:

- i. Préstamos Directos a individuos, grupos solidarios y grupos de empresarios legalmente constituidos.
- ii. Préstamos a Asociaciones, Fundaciones, Cooperativas y Cámaras Gremiales para atender la demanda de servicios financieros.

- iii. Préstamos a personas individuales, personas jurídicas y grupos de empresarios. La diferencia con el i) es que responde a Convenios suscritos por el Estado de Guatemala y organismos internacionales o países cooperantes.

De este primer componente, según consta en el Anexo I, sólo está reglamentado el segundo subcomponente; el primero no se puede ejecutar por falta de reglamento vigente, mientras que el tercer subcomponente depende de las disposiciones de los convenios.

- Fondo de Garantía (2%):

Su destino es la garantía de préstamos a nuevos emprendimientos que no cuenten con ella. Nuevamente depende del reglamento vigente que en la actualidad no tiene ninguna mención para este componente, por lo que no se puede ejecutar.

- Recursos No reembolsables (13%):

Este componente no tiene reglamento específico vigente, es por ello que los 3 subcomponentes no tienen ejecución en la actualidad. Estos son:

- i. Servicios de Desarrollo Empresarial: esta asistencia tiene como fin desarrollar cualquier área de la empresa, así como las capacidades de los empresarios. Considera capacitaciones, asistencia técnica, organización, tecnología, entre otros.
- ii. Fortalecimiento Institucional para PNM: es dedicado para mejorar el área del MINECO que atiende a las Mipyme en lo que se refiere a personal, tecnología, mobiliario, equipo y vehículos. A diferencia del subcomponente anterior, requiere únicamente de aprobación del Consejo, pero el reglamento no tiene todavía especificaciones para la contratación y adquisiciones.
- iii. Contratación de Servicios: al igual que el subcomponente anterior, depende de aprobación del Consejo, pero no hay reglamento para contratación y adquisiciones.

B.3 El Reglamento del FDM y el Contrato

Para el diagnóstico se utiliza la numeración del artículo con el fin de facilitar el entendimiento del presente documento:

Artículo 1: El reglamento de asistencia financiera contempla, según consta en su objeto, las normas para el proceso de préstamo, así como las condiciones que los intermediarios tienen que cumplir para solicitar los fondos. Claramente desde el inicio sólo contempla el subcomponente ii) del Fondo Revolvente para Asistencia crediticia.

Artículo 2: en definiciones, concretamente de las entidades de servicios financieros, no menciona a los Bancos. Es importante tocar el tema puesto que estas instituciones ya han incursionado en el mercado de Mipymes, pero lo más importante, es que cuentan con una gama de productos más amplia que los intermediarios no tradicionales.

Capítulo II, Artículos 3 al 11: detallan claramente el proceso de solicitud de préstamo por parte de los intermediarios financieros y/o asociaciones gremiales. En primer lugar, el proceso de selección es llevado a cabo por la Dirección Ejecutiva quien además es encargada de dictaminar la resolución, monitorear y

evaluar a los intermediarios aprobados y con créditos vigentes. La preselección o precalificación responde a una Guía que se menciona en el Reglamento.

Estas guías son los Anexos 1, 2 y 3. En ellos se elabora una lista de criterios generales, sin llegar a especificar concretamente cómo se determina cada uno de ellos. La excepción son las menciones a la cartera morosa máxima que manejan los intermediarios, así como la solicitud de préstamo adicional al haber prepagado un monto mínimo.

Capítulo III, Artículos 12 al 23: se detallan las características del préstamo al intermediario, particularmente su plazo máximo de 4 años. Por otro lado, si bien se especifica que los préstamos van dirigidos a Mipymes, no se menciona nada sobre las actividades económicas específicas. De tal manera que en la actualidad el FDM puede ejecutar el 85% de sus fondos en una sola actividad económica de Mipymes, es decir, no contempla la diversificación explícita del portafolio. Ésta permite disminuir el riesgo y a la vez tener un espectro más amplio de actividades apoyadas por el MINECO.

Se detalla además temas como el plazo de colocación (12 meses), período de gracia máximo (18 meses), formas de desembolso y cálculo de índice de morosidad. Concretamente, el cálculo de la tasa de interés depende de la Resolución DE_R_26_99 emitida por el Consejo. Allí se dictamina cómo calcular la tasa pasiva (la que se cobra al intermediario) en función de la tasa activa o final hacia la Mipyme. La pasiva es el 28% de la activa, el resto son costos de intermediación que se quedan el intermediario.

Capítulo IV, Artículos 24 al 27: se menciona claramente el mecanismo para prórrogas, novaciones y diferimiento de pagos.

Capítulo V, Artículos 28 al 35: los sectores reconocidos como sujetos de crédito son: industria, agroindustria, artesanía, comercio, servicios y turismo. Reconoce el rol de filtro de los intermediarios y coloca un monto máximo de US\$ 30,000 por préstamo. Los destinos reconocidos de los fondos pueden ser: capital de trabajo, adquisición de bienes de capital, así como infraestructura.

En una mención específica, el riesgo lo asume la intermediaria, de allí que se le permite un cobrar un spread, eliminando de esta manera el riesgo moral.

Capítulo VI, Artículos 36 al 46: en esta sección final se deja claro las prohibiciones del uso de los fondos a las intermediarias, así como la resolución de casos especiales y no considerados, ambos bajo responsabilidad de la Dirección Ejecutiva.

B.4 Ejecución del FDM

El FDM se ha venido ejecutando parcialmente a lo largo de su historia. Su ejecución real ha ido de menos a más y por ello la rentabilidad ha bajado a medida que las inversiones en papeles estatales con rendimiento libres de riesgo atractivos fueron sustituidas por créditos a empresas con tasas bajas. Recordemos que ése es el espíritu del fondo.

Evaluaciones del fondo en el año 2009, dan cuenta que de manera revolvente se han entregado más de Q. 535 mm en su historia, siendo el período 1996-2009 el más activo como fondos acumulados entregados que superaban los Q. 490mm.

Los créditos se han entregado en dos formas: primero y en gran mayoría, vía intermediación financiera de terceros, y segundo, créditos directos en menor cantidad. Estos últimos no han sido bien evaluados por el mismo MINECO, por lo que se han dejado de dar desde que la cartera morosa o incobrables ha subido.

El fin último de este documento no es evaluar lo hecho, sino más bien diagnosticar que se ha dejado de hacer en función de los objetivos del programa y de la política nacional. Con respecto a esto, no se entrado en mucho detalle, pero a la luz de las entrevistas realizadas con personeros del MINECO, se reconocen varias debilidades. Más adelante en la sección de conclusiones se elabora el diagnóstico real y las propuestas, siendo el área más importante del documento.

C. Conclusiones y Propuestas

C.1 Conclusiones:

Para efectos prácticos separamos las conclusiones en dos. Los aspectos que se dan fuera del MINECO pero que impactan a sus operaciones, y los aspectos internos al Ministerio.

C.1.1 Factores Externos al Mineco

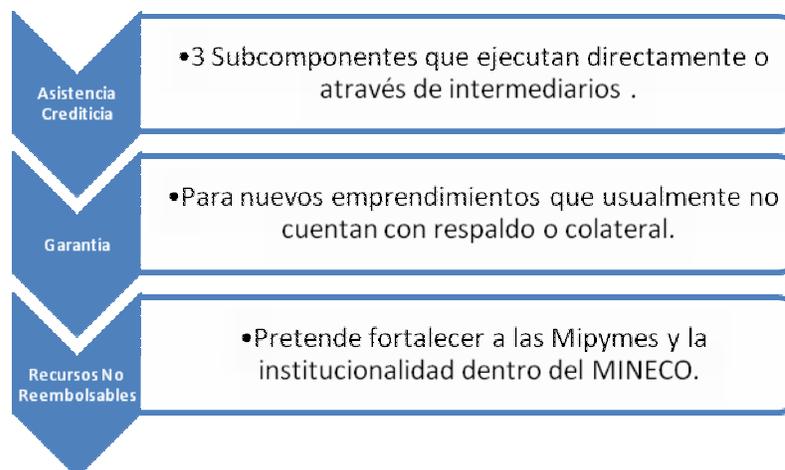
- A. Un sistema financiero más desarrollado causa mayor crecimiento, más empleo, menor desigualdad y reduce pobreza. De allí su importancia.
- B. El Estado tiene un rol en profundizar los sistemas financieros locales para que éstos además de lo expuesto en A, solucionen problemas a la sociedad, los cuales pueden ser: necesidades de crédito, de ahorro y de mitigación de riesgo.
- D. Si bien no hay evidencia empírica general de que el microcrédito disminuye pobreza, si hay experiencias exitosas a nivel mundial y local. Sus características comunes son: tasas bajas y atractivas, modelo de acompañamiento en el crédito, es decir, no sólo dar el crédito sino la asesoría empresarial en el caso de las Mipymes. El enfoque correcto debe ser uno de detectar problemas financieros de las mipymes y solucionarlos con el crédito, y no ofrecer simplemente el tema monetario.
- E. Los roles del Estado en materia de Sistema financiero son consensuados: manejo macroeconómico eficiente y estable, infraestructura legal, física y financiera; liberalización financiera con el fin de aumentar la cobertura y competencia dentro del sistema.
- F. Los roles del Estado en las Mipymes deben de ser integrales: rol de la educación económica y financiera, que incluye programas para la empresarialidad, contabilidad financiera y manejo de productos financieros; rol de reducción de costos de información como acceso e inteligencia de mercados.
- G. En separado, el rol de canalizar fondos hacia las Mipymes es valedero y justificable cuando las empresas del segmento no son sujetas de crédito o lo hacen a costos excesivamente altos que vulneran la sostenibilidad de ellas y su competitividad.

- H. Canalizar fondos mediante intermediarios especializados es un método consensuado por dos razones: primero, el Estado ha mostrado históricamente que no es un ente eficiente en la colocación directa de crédito por diversas razones. Segundo, al canalizar los fondos en instituciones financieras se está apoyando la profundización de los sistemas financieros así como la innovación de productos financieros.
- I. El sistema financiero de Guatemala es pequeño en relación a indicadores regionales, es ineficiente por sus altos spreads, no tiene cobertura en toda la población, que se autoreconoce desbancarizada. Además sus colocaciones están concentradas en la ciudad de Guatemala, y en términos generales el individuo promedio no tiene acceso al crédito de manera fácil. Existen sectores subtendidos tal es el caso de la agricultura y las mipymes, pero también el sistema no tiene capacidades instaladas para poder financiar producción e inversión sino más bien el modelo es de financiamiento al consumo. Los productos financieros de mitigación de riesgo son escasos e incipientes.
- J. Por su parte, los usuarios del sistema carecen de los elementos básicos cognitivos que los haga tomar decisiones económicas, empresariales óptimas. La I Encuesta de Cultura Económica conducida por CABI muestran niveles de cultura financiera y económica baja en Guatemala. No hay cultura de ahorro y por ende no hay de inversión en el país.
- K. Las mipymes son un segmento empresarial importante por su tamaño. Es allí donde muchas familias obtienen sus ingresos, además de ser fuente de empleo. Por otro lado, en promedio son informales y no tienen acceso al crédito y cuentan con bajos niveles de educación económica y financiera, así como de capacidades empresariales.
- L. Encuestas como la ENCOVI y de CABI muestran que el segmento mipyme obtiene acceso a crédito por fuentes alternativas a las instituciones financieras. Esto muestra el poco acceso de éstas al crédito.
- M. La justificación del rol del Mineco es clara: las mipymes son muy importantes por su tamaño y sus efectos en los ingresos de estratos bajos, también en la generación de empleo y reducción de pobreza. Esto sumado a que éstas no tienen acceso al crédito y sus niveles técnicos de cualquier índole son muy básicos.
- N. Las falencias identificadas en el sistema nacional para el tema financiamiento de Mipymes son:
 - a. Para el sector público: financieras, legales y políticas.
 - b. Para el sistema financiero: de tamaño, de instituciones y productos específicos.
 - c. Para las Mipymes: de conocimiento e información.
- O. Las necesidades financieras de las Mipymes dependen del lugar de la cadena productiva que se encuentren. Si separamos entre producción o venta de bienes primarios pasando por secundarios y terciarios, las empresas entre más primario sea su producto es decir, materia prima, tiende a necesitar capital de largo plazo en mayor proporción que las de bienes terciarios. Estas últimas necesitan capital de trabajo y crédito de proveedores que son netamente de corto plazo.

- P. Si dividimos las necesidades según el tamaño de empresa, entre más pequeña menos sofisticación de productos pero sus necesidades son cargadas al corto plazo. Temas como capital de trabajo, reposición de maquinaria y menos activos fijos deben ser abordados por productos acorde.
- Q. Para las necesidades de corto plazo (menos de 6 meses), la existencia de instrumentos como el factoraje ya se practican en Guatemala y puede ser la solución para empresas medianas. Ya que se necesita un volumen mínimo de transacción y empresas de renombre a las que se emiten las facturas.
- R. El leasing es otra solución de financiamiento de mediano plazo y es más para la compra de bienes de capital como maquinaria, vehículos, entre otros. Esta si está disponible a todo el segmento.
- S. Por último, las mipymes están sujetas a vulnerabilidades y riesgos mayores. Es por ello que productos de mitigación de riesgo son deseables empujar en el segmento.

C.1.2 Factores internos al Mineco

- A. El Concepto del FDM es amplio y bien dirigido. Los grandes componentes del mismo son:



No obstante el esquema adolece de:

- i. Reglamentación específica para el componente de garantía y recursos no reembolsables, por lo que en la actualidad no se puede ejecutar.
- ii. En el componente de Asistencia Crediticia sólo un subcomponente tiene reglamentación, este es el crédito a través de intermediarios.
- iii. El esquema no contempla otros mecanismos financieros existentes y que solucionan problemas específicos, tal es el caso de :
 - a. Leasing
 - b. Factoraje
 - c. Seguros
 - d. Créditos más ad hoc
 - e. Esquemas híbridos

- B. El reglamento en la actualidad sólo posibilita la ejecución del subcomponente ii del componente Fondo Revolvente para Asistencia crediticia. Esto quiere decir que solamente el 85% de los fondos están reglamentados, esto demuestra que el reglamento es incompleto y no permite la ejecución del resto de componentes.
- C. No se ejecuta la porción de fortalecimiento técnico tanto del MINECO como la herramientas para potenciar, capacitar y mejorar los estándares de las intermediarias ni tampoco de las Mipymes. Sólo se está ofreciendo la solución crediticia.
- D. Con la salida del Programa Global, los bancos o intermediados regulados quedan fuera del espectro de posibilidad de intermediación. Esto es sub óptimo ya que muchos de los productos financieros nuevos no están disponibles en intermediarios no regulados haciendo incompleta la gama de productos a las mipymes.
- E. El Reglamento es limitado en su capacidad de ejecutar todos los componentes del FDM. No hay mecanismos para ejecutar varios de ellos y subcomponentes que tendrían impacto positivo en las mipymes.
- F. Según encuestas y entrevistas con personeros del MINECO se recoge además que:
 - a. No existe un modelo técnico de preselección de intermediarios financieros, es decir, requisitos técnicos para rankear o clasificarlos dado una serie de parámetros. Si bien hay requisitos no hay medición de indicadores financieros y de riesgo de cada uno de ellos para seleccionarlos. Sólo está reglamentado.
 - b. No hay una política clara de manejo de portafolio de fondos. A esto se refiere un Plan comprensivo y sustentado en donde se explicitan las actividades de las mipymes que se quieren privilegiar, tampoco lo tienen por área geográfica, tamaño de empresa (Micro, pequeña, mediana), o alguna otra clasificación que pueda ser de interés, por ejemplo, si exportan o es demanda interna, etc.
 - c. No hay existencia de un Plan de Manejo de riesgos que explicita los topes de asignación por la categorización de portafolio escogida y deseada. Además de topes de asignación, el Plan Integral de Manejo de riesgos debe de contener la manera de tratar a los intermediarios según su perfil de riesgo y una estricta medición de la cartera vencida con el fin de darle seguimiento al intermediario o a la actividad. No hay topes de préstamo a cada intermediaria según su capacidad de endeudamiento, por ejemplo, entre otra serie de reglas que no existen.
 - d. Los puntos anteriores explicitan que no hay una diversificación explicitada.
- G. Se encontraron falencias operativas y administrativas que generen y realicen las siguientes actividades:
 - a. Planificación de Mediano y largo plazo
 - b. Bureu de crédito propio que de un seguimiento profesional a los fondos. Que además tenga un modelo de participación que contenga: preselección, proceso de desembolso, monitoreo a las IF, medición de impacto en las Mipymes con indicadores concretos.
 - c. No existe un software o programa computacional que tenga actualizada la información de manera efectiva, eficiente y visualmente rica que mejore la gestión, el control y la transparencia del FDM.

- d. No hay un sistema de reportaje explicitado. El bureau y su personal deberá mensualmente preparar un informe financiero del portafolio del FDM con contenidos de impacto, financieros, cartera morosa, riesgo, ejecución, eficiencia entre otra serie de temas.
- H. Existe falta de información de caracterización de las mipymes de Guatemala que permita conocer sus necesidades financieras y de capacidades. Esta inteligencia es necesaria para la creación de los planes de portafolio y estrategia de ejecución del programa.
- I. Si bien no se obtuvieron los datos, se cree que una porción importante de la cartera está asignada a consumo. Es decir, los créditos a intermediarias no son condicionados a productos y destinos específicos, lo que resta beneficio a las mipymes en los temas relevantes.
- J. De manera breve se concluye sobre la ejecución actual del FDM. Efectivamente, el fondo se ha movilizado en los últimos años pero hay subejecución del mismo. Se puede colocar de manera ordenada pero más importante de manera transparente y eficiente.

C.2 Propuestas

Es importante hacer una introducción al tema de propuestas muy necesario. El MINECO como toda entidad pública debe de adoptar las nuevas tendencias en administración pública a nivel mundial. En la actualidad los ejes transversales de toda actividad pública giran en tornos a los siguientes tres elementos generales:

| Flexibilidad en la Institucionalidad: es decir, estar al tanto de los cambios con el fin de adecuar estrategias a estas nuevas realidades.

- Gestión por resultados: no importa que tan noble sea un programa o estrategia en su objetivo y misión, si las acciones no están llevando resultados debe de reformularse o incluso cerrarse.
- Transparencia: la información de costos, decisiones y estrategias así como de manejo de fondos públicos debe ser puesta a disposición de manera oportuna, fidedigna y clara.

Para enumerar las propuestas se ha decidido separarlas en tres clases:

Propuesta Principal: es la renovación del Fideicomiso una vez vencido su plazo o bien rehacerlo de una manera radical. Es una herramienta que ha funcionado y que tiene un potencial enorme. El plan maestro que se propone debe de incluir esto dentro del mismo. La renovación acondicionada con varias de las propuestas aquí presentes como partidas. El problema es que el reglamento es muy restrictivo para un mejoramiento inmediato del FDM. Es preferible un cambio estructural planeado y consensuado que responda a un Plan Maestro.

C.2.1 Propuestas de Fortalecimiento de Capacidades Internas y Externas

Es el rol del Estado construir capacidades internas dentro de las instituciones públicas y también en el sector privado, esto permitirá que los planes, programas y proyectos tengan un terreno más fértil y

maximice resultados y que los recursos sean usados de manera más eficiente. Las propuestas enumeradas son entonces:

1. Creación de un Bureu de crédito dentro del MINECO: Para ello, se pueden utilizar recursos del FDM, que sean conducentes a levantar el nivel de capacidades del personal del Bureu. Este Bureu tiene que conformar un equipo que no sólo atienda al FDM sino toda relación de fideicomisos, créditos y programas financieros del MINECO.
2. Capacitación del Personal Administrativo del FDM y demás Programas: Es importante entonces reconocer capacidades en otras instituciones para lograr un intercambio de experiencias y conocimiento. En el caso de Guatemala existen varias instituciones de segundo piso con capacidades desarrolladas a lo largo del tiempo y modelos construidos a prueba y error. También en otros países hay programas exitosos desde el punto de vista conceptualización, ejecución y operación, que sería interesante conocer y aplicar en Guatemala.
3. Capacitaciones Técnicas a las Intermediarias Financieras: Esto es clave para que los fondos sean canalizados de manera eficiente y transparente. Para ello el Programa de contener un modelo de ranqueo de instituciones financieras que las clasifique por sus capacidades técnicas, administrativas, operativas y financieras. Esto permitirá compararlas y en aquellas que se identifiquen falencias y debilidades, condicionar los préstamos hacia ellas no sólo en el destino sino también en elevar sus capacidades de administración. Para ello el MINECO deberá contar entonces alianzas con consultores que capaciten al personal de las intermediarias.

El fin es mejorar los estándares de las intermediarias.

4. Capacitar Indirectamente a las Mipymes: El MINECO deberá contar con una lista de cursos, seminarios y capacitaciones en los temas de empresarialidad, educación económica y financiera, innovación, competitividad, mercados, etc. (muchos de los cuales ya están disponibles). La idea es utilizar el canal de distribución de las intermediarias para hacer llegar a las Mipymes estos cursos, particularmente aquellos que afecten directamente en el destino del préstamo asociado.
5. Fortalecimiento Tecnológico de la Institución Pública: La existencia de softwares a costos accesibles que permitan controlar, evaluar, monitorear, reportar y administrar el fideicomiso con el fin de lograr información en tiempo real que sea un insumo para la Estrategia del Fondo en el largo plazo, así como la transparencia, elementos indispensable para la credibilidad del fondo.

Aquí se pretende contar con bases de datos de información confiables, transparentes y en tiempo real para reportar y tomar decisiones que están enmarcadas en los planes que se explican más abajo.

C.2.2 Propuestas Estratégicas

1. Necesidad de un Plan Maestro del FDM: Un plan maestro debe de ser realizado para el FDM, en él se deberá construir y reconocer las áreas que necesitan ser reforzadas y la enumeración de Planes y Manuales específicos que necesitan ser creados. Este Plan Maestro

es de largo plazo y deberá contener el tiempo de ejecución, priorización de actividades, así como los responsables de hacerla. La lista de Planes que contiene el Plan Maestro son:

- a. Plan y Manual de Administración de Portafolio y de Riesgo del FDM. Este instrumento es la política financiera y de inversiones del FDM. Es el Plan de Largo plazo en donde se reconoce de manera explícita como se asignaran recursos, los procedimientos de desembolso y control. Debe de contener la asignación deseada en materia de diversas categorías que sean relevantes: por geografía, por actividad económica, por tamaño de empresa. El Plan representan insumos para ser monitoreados y son la guía de ejecución de las colocaciones.

Deberá contener también el plan de colocaciones con metas explícitas, pero también la manera que se tratará el riesgo, los casos específicos. Los planes de largo plazo de metas de colocación se enumeran aquí, aunque cada cierto tiempo (anualmente) se asignan las metas del año siguiente. Si bien esto existe en el reglamento, es incompleto y necesita robustez y técnicas nuevas de administración de riesgo y de inversiones, que permitan garantizar la sostenibilidad del programa.

Otros temas que deben ser considerados aquí son:

- Productos financieros actuales y nuevos que se desean promover que solucionen problemas de las Mipymes. No sólo crédito, también leasing, factoring, seguros y microseguros, así como capital o patrimonio según sea el caso.
- Modelo de selección de intermediarios financieros y de clasificación de operatividad. La idea es contar con un modelo de clasificación de riesgo financiero (por las razones del fondeo) pero también que rankea su riesgo operativo. Al medir sus capacidades de intermediador se podrá entonces lograr condicionar fondos al cumplimiento de un plan para mejorar las capacidades de las intermediadoras, así se estará influyendo la profundización del sistema financiero.
- Manejo de riesgo. Explicitar de manera más técnica como se tratarán no sólo los créditos, también cualquier tipo de producto financiero cuando entren en problemas. Así como los mecanismos para poder cumplir con los lineamientos de portafolio y diversificación que vienen del Plan de Administración de portafolio y riesgo.
La diversificación es clave para la sostenibilidad. Para ello debe de decidir condiciones mínimas de los intermediarios, así como topes máximo de fondos en relación al capital de ellas, entre otra serie de indicadores meta.
- Informes y Reportes. Es necesario que se expliciten y definan los informes financieros y reportes que se deben entregar periódicamente. Los contenidos específicos deberán ser planteados. Se sugiere informes mensuales así como la Memoria Anual de Labores del Programa como elementos mínimos.
- Política de administración de disponibilidades y efectivo. El plan deberá reconocer que se hace con los dineros no ejecutados o colocados. Este plan deberá contener las condiciones mínimas y topes de la asignación de éstos recursos, reconociendo la temporalidad de éstas inversiones que sirven para fondar el verdadero espíritu del FDM.

- b. Plan y Manual de Profesionalización del Personal del Programa. Aquí se planea sobre el Bureu del MINECO, reconocer las capacidades necesarias, costos, equipo, personal.
2. Estrechar y fortalecer los vínculos con el sector Mipyme: El programa deberá buscar mejores mecanismos de comunicación con las Mipymes. Cooperación, espacios, alianzas, canales de distribución y publicaciones que informen y divulgen. Recordemos que una de las debilidades encontradas en el sector es el conocimiento y la información.
 3. Estrechar y fortalecer los vínculos con los intermediarios financieros no regulados: Mantener bases de datos de intermediarios, rankearlos, compartir experiencias, realizar eventos en conjunto para ir recogiendo la información valiosa que tienen en su experiencia y vivencias en el segmento de mipymes. Conocer casos exitosos, actividades económicas pujantes, modelos de empresariedad replicables, etc.
 4. Creación del Centro de Información y Comunicación del FDM. Puede ser tarea del Bureu y que no sólo divulgue reportes e informes del FDM, coordine agendas de eventos, mantengan sitios de internet, elabora boletines y memorias, tenga una relación con los personeros de las instituciones financieras reguladas y no reguladas. Un relacionista de inversiones que capte información económica y financiera y la pase. Los mipymes necesitan inteligencia económica y financiera para mejorar su toma de decisiones, conocer procedimientos, así como mercados nuevos, tecnologías recientes y potenciales nuevos negocios.

C.2.3 Propuestas Operativas y Específicas:

Las propuestas anteriores son más macro y generales. No obstante a lo largo de la consultoría se detectaron ciertas conclusiones que generan propuestas concretas. Es por ello que se enumeraran sin ningún orden en particular.

- 1.) Modificación del reglamento actual. Esta propuesta debe de ser reconocida y derivada de la creación del Plan maestro antes expuesto. Las razones es que carece de robustez y lineamientos. Qué debe de incluir la modificación del reglamento:
 - a. Normar la ejecución de los componentes y subcomponentes que no han sido guiados. Tal es el caso de los subcomponentes i y iii del Fondo revolvente; el componente de fondo de garantía, así como todo el componente de Asistencia no reembolsable. Todos ellos no tienen normativa y por ende no se pueden ejecutar. Definitivamente esto debe de estar contenido dentro del plan. Normar sin un plan puede ser contraproducente.
 - b. Sobre el Consejo, imposibilitar que los miembros sean juez y parte. Es decir, miembros o trabajadores de Intermediarios que reciben fondos del FDM. Puede ser que se abstengan de votar o se puede crear una figura de Comité Técnico sin derecho a voto con el fin de acceder a sus conocimientos.
 - c. Permitir en el reglamento que los intermediarios no sólo sean instituciones no reguladas. Con el cierre del Programa Global, las instituciones reguladas quedan sin ser consideradas. La racionalidad detrás de velar porque lo sean es que ellos tienen servicios y productos financieros que no ofrecen las no reguladas.
 - d. Ampliar los productos financieros que cubre el fondo revolvente a productos como leasing, factoring, seguros e instrumentos innovadores de cobertura de riesgos. Para ello se deberá

- primero planificar y crear modelos de seguimiento. Estos productos no son ofrecidos por intermediarios no reguladas es por ello que se deben de incluir.
- e. Incluir como intermediarios reguladas a las financieras o sociedades de inversión. Estas instituciones son más ad hoc que los bancos por razones de que son entes que financian producción e inversión y no tanto consumo. Son más eficientes y efectivas para las Mipymes.
- 2) Someterse a evaluaciones de impacto: esto permitirá gestionar por resultados. Es importante para lograr una evaluación clara lo siguiente:
- a. La Institución guarde y mantenga bases de datos completas. En éste caso, exigir a las intermediarias mantener datos que contenga la mayor cantidad de información disponible.
 - b. Hacerse evaluar por entidades externas sobre el impacto de las políticas y programas. Para ello se tiene que tener claro que indicador se quiere impactar, lo cual resulta del ejercicio de Planeación Maestra antes mencionada.
 - c. Tener la madurez institucional de girar cuando no hay resultados generales o específicos. Esto requiere de una disposición flexible y madura de los personeros de la institución.
- 3) Los créditos y/o productos financieros que manejan las intermediarias tienen que ser dirigidos: En la actualidad los préstamos se dan a las intermediarias sin verificar su alocación final, tampoco hay requisitos o condiciones previas. Es preciso entregar líneas de crédito condicionadas a temas y esfuerzos específicos. Por ejemplo, asignar los fondos para: capital de trabajo, compra de maquinaria, para bancos comunales, para comunidades, etc.

D. Bibliografía

I Encuesta Nacional de cultura económica y percepción bancaria de Guatemala. (2010). Fundación para la Educación Económica de Guatemala.

Arango, Miguel A. (2009). Evaluación del Desempeño del sistema de fideicomisos del Mineco. MINECO.

Barr, M., A. Kumar y Litan, R. (2007). Building Inclusive Financial Systems. Brookings.

Beck, T., Demirguc-Kunt, A. y R. Levine. (2004). Finance, Inequality and Poverty: Cross-Country Evidence. World Bank: Series Policy Research Working Paper 3338.

Chowdhury, A. (2010). Does microfinance work?. Making it: Industry Development. UNIDO.

De León, Paulo (2007). Diagnóstico del Sistema Bancario de Guatemala. PNUD: Informe de Desarrollo Humano.

De León, Paulo (2008). Los Intermediarios Financieros, Crisis Financieras y el rol de la Transparencia. Fundación para la Educación Económica de Guatemala.

De León, Paulo (2010). Análisis del Financiamiento al Sector Forestal en Guatemala. Foro de las Naciones Unidas para los Bosques.

Beck, T., Demirguc-Kunt, A. y R. Levine. (2003). Small and Medium Enterprises, Growth, and Poverty. World Bank: Series Policy Research Working Paper 3178.

Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. *Diversidad Etnico-Cultural: La ciudadanía en un estado plural.* PNUD.

Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007. *Una economía al servicio del desarrollo humano?* PNUD.

Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. (2007). MINECO.

T. Anexos

FIDEICOMISO FONDO DE DESARROLLO MIPYME / FIDUCIARIO BANTRAB

DESTINO DEL PATRIMONIO FIDEICOMETIDO					
Destino General: Ejecución del Programa Nacional MIPYME					
Destino Especifico		Descripción	Condiciones para la concesión crediticia	Condiciones para su aprobación	Propuesta
Fondo Revolvente para Asistencia crediticia (85%)	i)	Otorgar préstamos a personas individuales	Crédito Directo	De conformidad con lo establecido en el Reglamento	<i>Debe emitirse Reglamento de Asistencia Financiera para éste componente</i>
		Otorgar préstamos a grupos solidarios			
		Otorgar préstamos a grupos de empresarios legalmente constituidos integrados por propietarios de mipymes			
	ii)	Otorgar préstamos a asociaciones, fundaciones, cooperativas y cámaras gremiales <i>para atender la demanda de servicios financieros de:</i>	Empresarios individuales	De conformidad con lo establecido en el Reglamento	<i>El Reglamento de Asistencia Financiera existente limita el ámbito de cobertura</i>
			Grupos solidarios		
			Grupos de empresarios legalmente constituidos integrados estos por propietarios de MIPYMES		
iii)	Otorgar préstamos a personas individuales	Crédito Directo	De acuerdo a convenios previamente suscritos entre el Estado de Guatemala con organismos	<i>No requiere Reglamento específico pues son aplicables las disposiciones de</i>	
					Otorgar préstamos a personas jurídicas

		Grupos solidarios		internacionales y/o países cooperantes	<i>dichos convenios.</i>
		Grupos de empresarios legalmente constituidos integrados por propietarios de mipymes			
Destino Especifico		Descripción	Condiciones para la concesión crediticia	Normativa aplicable	Propuesta
Fondo de Garantía (2%)		Fondo No reembolsable para garantizar un determinado porcentaje del capital de los créditos que se destinen a:	Promover nuevos emprendimientos de MIPYMES que no cuenten con garantías o que éstas no sean suficientes	De conformidad con lo establecido en el Reglamento	<i>Debe emitirse un Reglamento específico, actualmente únicamente existen políticas (mujeres, asentamientos, etc.)</i>
Recursos no reembolsables (13%)	i) (5%)	<p>Servicios de Desarrollo Empresarial:</p> <ul style="list-style-type: none"> Servicios orientados al desarrollo de cualquier área de la empresa Servicios orientados al desarrollo de las capacidades de los empresarios 	<p>Capacitación</p> <p>Asistencia técnica</p> <p>Asociatividad y/u organización de grupos de empresarios</p> <p>Apoyo a la comercialización</p> <p>Apoyo en tecnologías de información y comunicación</p> <p>Otros servicios de desarrollo empresarial orientados al alcance de los fines del fideicomiso</p>	De conformidad con lo establecido en el Reglamento	<i>Debe emitirse un Reglamento específico para el fortalecimiento de este componente.</i>
	ii) (5%)	Fortalecimiento institucional para el Programa Nacional MIPYME	<p>Capacitación y/o profesionalización del personal</p> <p>Sistemas de Informática</p> <p>Mobiliario y Equipo</p>	Requiere únicamente aprobación del Consejo Nacional	<i>Debe emitirse un Reglamento de contrataciones y adquisiciones</i>

			Vehículos		
	iii) (3%)	Contratación de Servicios	Auditorías externas	Requiere únicamente aprobación del Consejo Nacional	<i>Debe emitirse un Reglamento de contrataciones y adquisiciones</i>
			Agentes de cobranza		
			Mandatarios judiciales		
			Consultores y expertos		
		Pago por servicios a asociaciones, fundaciones, cooperativas y cámaras gremiales que trabajen para el programa			

Elaborado por Licda. Ligia M. Rosales A.
 Asesora Legal
 Viceministerio MIPYME