



**El Colegio  
de la Frontera  
Norte**

El Programa Nacional para el Desarrollo de la Micro,  
Pequeña y Mediana Empresa en Guatemala y su operación a  
través de las ONG microfinancieras en El Quiché: las  
trayectorias de AYNLA y ADISA (1995-2006)

Tesis presentada por

**Rita de León López**

para obtener el grado de

**MAESTRA EN DESARROLLO REGIONAL**

Tijuana, B. C., México  
2008

## CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Director de Tesis:

\_\_\_\_\_   
 Araceli Almaraz Alvarado

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. \_\_\_\_\_

2. \_\_\_\_\_

3. \_\_\_\_\_

## DEDICATORIA

A Dios que es la fuente de mi energía, a mis padres, Petronila y Jesús,  
quienes me han dado la vida;

a mis hermanos, hermanas, cuñadas y sobrinos,  
quienes forman parte especial de mi vida.

A Nora, fiel amiga.

Quiero traer la memoria de mis Maestros,  
los Mártires de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas;  
a ustedes, compañeros de camino, aunque ya no estén presentes físicamente,  
sus enseñanzas siguen vivas en mí.

## AGRADECIMIENTOS

Estos dos años de estancia fuera de mi país estuvieron llenos de alegrías y añoranzas por mi querida tierra Guatemala. Pero al mismo tiempo encontré compañeros y compañeras que hicieron menos difícil este camino. A todos ellos mi especial agradecimiento.

Quiero agradecer de manera especial a la Fundación Ford por su invaluable apoyo. Ya que sin él no hubiera soñado continuar con estudios de posgrado. Gracias por acompañarme y cuidar de mí, estaba lejos de casa, pero sabía que no estaba sola, que contaba con todo su apoyo. ¡Gracias!

A la doctora Araceli Almaraz Alvarado, mi directora de tesis, mi más profundo agradecimiento por su ahínco y por creer en mí. Por su gran apoyo y dedicación, sin su esfuerzo hubiera sido difícil terminar esta tesis.

A la doctora Silvia López por su aporte y dedicación en leer esta investigación y por sus valiosas observaciones, sus sugerencias fueron precisas y sustanciales.

Al Dr. José A. Moreno Mena, mi respeto y cariño. Sus comentarios fueron oportunos para mejorar esta tesis. Gracias por tomarse el tiempo en sus minuciosas observaciones.

A los responsables de las ONG microfinancieras, al Gerente de AYNLA, Iginio Xamínez, gracias por su paciencia y dedicación en atenderme. Al Director de ADISA, Francisco Yat, por la información tan valiosa que me proporcionó, gracias. Al Coordinador de FAFIDESS, Gaspar Soc, mi agradecimiento sincero por su disponibilidad.

A los Asesores Técnicos: Manuel Aguilar, Manuel Simaj, Juan Guarcas y al supervisor de Crédito de AYNLA, Víctor Chay. A ustedes mis muestras de agradecimiento por su valioso tiempo.

A los empresarios y microempresarios: Isabel, Rosa, María, Guadalupe, José, Carmelina, Diego, Héctor, Roberta, Lorenzo y Matías; en verdad, muchas gracias por dejar de atender sus negocios para brindarme la información que necesité para esta investigación.

También mi sincero agradecimiento a la licenciada Clara Luz López, directora ejecutiva del Programa Nacional de las MIPYME por su disposición en brindar toda la información requerida para esta investigación; así mismo, a los demás responsables del desarrollo de las microfinanzas en Guatemala, quienes me atendieron con mucha disposición.

A mis compañeros de promoción, gracias por compartir los momentos alegres y tristes en nuestro tiempo de estudiantes.

A El Colegio de la Frontera Norte, por abrirme las puertas de este centro de estudios, por permitirme ser parte de su comunidad educativa, ¡Gracias! A todos los maestros y maestras que me ayudaron y apoyaron para lograr llegar hasta el final de la meta.

## **RESUMEN**

### **El Programa Nacional para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en Guatemala y su operación a través de las ONG microfinancieras en El Quiché: las trayectorias de AYNLA y ADISA (1995-2006)**

Esta investigación se enfocó en la política de las microfinanzas y cómo el Estado de Guatemala inició a partir de 1987 un nuevo proceso de articulación con la sociedad civil organizada (SCO) a través de los micro créditos. El periodo de análisis de este trabajo abarca de 1995 a 2006 y se centra en la participación de las ONG micro financieras (ONG-M) en El Quiché, Guatemala. La discusión teórica gira en torno a tres elementos: a) la crisis del Estado guatemalteco y la relación que estableció el nuevo gobierno con la SCO para legitimarse; b) las tareas de las ONG en la administración del micro crédito; y c) las redes que establecieron las ONG-M. La metodología utilizada se basó en un análisis inductivo y supuestos generales sobre la participación del Estado y las ONG en Guatemala a partir de la transición política. Se llevó a cabo una recolección de datos cualitativos y cuantitativos, y se reconstruyeron dos trayectorias de ONG-M. Los principales hallazgos de este estudio muestran que: i) la política del micro financiamiento, plasmada en el Programa Nacional de las MIPYME, corresponde a una visión vertical del Estado que intentó promover la participación de la sociedad civil; ii) la creación del Viceministerio de las MIPYME como una medida de continuidad de la política del micro crédito que se sostiene ya por más de dos décadas, iii) ha sido incipiente la coordinación y la cooperación del Estado guatemalteco con las ONG-M; iv) las ONG-M han sido condicionadas como ejecutoras del programa de préstamos; v) la visión individualista del Estado al impulsar como parte de una economía de subsistencia a individuos; y vi) la creciente importancia de las redes de ONG-M en Guatemala.

### **El Programa Nacional para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana in Guatemala through to the microfinance NGO's in El Quiche: AYNLA and ADISA trajectories (1995-2006)**

This research focused on the microfinance policy and how Guatemalan Federal Government started a new process of articulation with the civil society (OCS) throughout micro credits since 1987. The analysis covered 1995 through 2006, and focused on NGO occupied in micro finances administration (NGO-M) in El Quiché, Guatemala. The theoretical discussion implied three main elements: a) the Federal Government's crisis, and the new relationship between OCS and the government as a way to legitimize the micro credit policy; b) the NGO administration of micro finances activities; and c) the NGO-M networks. The methodology proposition was supported on both the inductive analysis and general assumptions related to political transition and the NGO. Thus, I recollected qualitative and quantitative data, and I tried to rebuild two NGO-M trajectories. The main findings were the identification of: i) the verticality of the formulation and implementation of the micro credit policy throughout the El Programa Nacional para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa; ii) the continuity of the micro credit policy during two decades, in particular the relevance of the Vice-ministry of Microfinance in the support to micro-enterprises and entrepreneurs; iii) the basic coordination and cooperation between NGOs-M an the Federal Government via Vice-ministry of Microfinance; iv) the NGO-M restricted action; v) the individualistic perspective of the microfinance policy, because only it just encourages micro-enterprises and entrepreneurs pushing an subsistence economy in local areas; and vi) the get higher importance of the ONG-M networks in Guatemala.

## ÍNDICE GENERAL

<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN</b>	9
1. Justificación y planteamiento del problema	9
2. Hipótesis y objetivos	17
3. Propuesta metodológica	18
<b>CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL</b>	29
<b>I.1. El Estado y las políticas de desarrollo</b>	30
1.1.1. Las reformas del Estado	30
1.1.2. La formulación de políticas públicas de desarrollo	33
<b>I.2. Cambios en las formas de participación de la sociedad civil: hacia nuevas formas de gestión e intervención en la agenda pública</b>	37
I.2.1. El concepto contemporáneo de sociedad civil	38
I.2.2. Las ONG a partir del reconocimiento de organismos internacionales	41
I.2.3. Las ONG como operadoras del microfinanciamiento: ¿Una alternativa de Participación y desarrollo local?	44
<b>I.3. Las ONG y la política de las microfinanzas: un espacio de convergencia entre la sociedad civil y el Estado para combatir la pobreza y el desempleo</b>	50
I.3.1. Las ONG microfinancieras y las políticas públicas	51
<b>I.4. La perspectiva del desarrollo local y la participación de las ONG</b>	56
I.4.1. ¿Es posible hablar de las ONG microfinancieras como un medio para el desarrollo local?	59
<b>CAPÍTULO II. PANORAMA HISTÓRICO DE LAS ONG MICROFINANCIERAS EN GUATEMALA</b>	63
II.1 Origen de las ONG Microfinancieras en Centroamérica y su relación con el caso Guatemalteco	63
II.2 El caso de la Red Centroamericana de Microfinanzas (REDCAMIF)	69
II.3 Las ONG microfinancieras en Guatemala y la transición política	71
II.4 El Sistema Multiplicador de Microempresas (SIMME)	76
<b>CAPÍTULO III. LA POLÍTICA NACIONAL DEL FOMENTO DE LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA EN GUATEMALA (1987-2008): EL CASO DEL QUICHÉ</b>	79
<b>III.1 Cambios en la Política Nacional del Fomento de las MIPYME: (1987-2008)</b>	80
III.1.1 Funcionamiento del Programa de las MIPYME en la actualidad	80
III.1.2 Fiscalización del movimiento de las ONG microfinancieras	96
<b>III.2. Actores que actualmente intervienen en el desarrollo del microcrédito en Guatemala</b>	100
Banca de segundo piso y organismos internacionales	101
Organizaciones No Gubernamentales y cooperativas	105
Microempresarios	109

<b>III.3 El microfinanciamiento en El Quiché (1990 -2007)</b>	111
III.3.1 El funcionamiento de las ONG microfinancieras actualmente	115
El método de crédito y selección de los usuarios	117
Montos otorgados a microempresarios y formas de pago	119
<b>CAPÍTULO IV. CARACTERÍSTICAS DE LA COORDINACIÓN, COOPERACIÓN Y GESTIÓN DE CRÉDITO DE LAS MICROFINANCIERAS EN EL QUICHÉ (1990 -2007)</b>	123
IV.1 Estructura interna de las ONG microfinancieras en el Quiché	124
IV.2 Las principales formas de gestión de crédito	129
IV.3 ¿Existe coordinación y cooperación entre el Viceministerio de las MIPYME y las ONG microfinancieras?	135
IV.4 La formación de redes entre ONG microfinancieras y sus posibles formas de cooperación	140
<b>CAPÍTULO V. LOS ALCANCES DE LAS ONG MICROFINANCIERAS EN EL QUICHÉ: ANÁLISIS DE DOS TRAYECTORIAS (1990-2007)</b>	149
<b>V.1 AYNLA: SURGIMIENTO Y DESARROLLO (1989-2007)</b>	150
Creación y funcionamiento (1989-1991)	150
Segunda fase de AYNLA: intermediaria microfinanciera (1992-1999)	154
Tercera fase: Consolidación y expansión de AYNLA en el Quiché (2000-2007)	158
<b>V.2 ADISA: origen y evolución (1990-2007)</b>	167
Surgimiento (1990-1994)	168
Segunda fase: fortalecimiento institucional (1995-1996)	171
Tercera fase: crisis en ADISA (1997-2000)	174
Cuarta fase: en búsqueda de autosostenibilidad (2001-2007)	177
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	187
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	205
<b>ANEXOS</b>	

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 3.1 IMF participantes en el Programa Nacional de las MIPYME	92
Gráfica 4.1 Montos gestionados por AYNLA, 2008	132
Gráfica 4.2 Montos gestionados por ADISA, 2008	133

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1 Elementos teóricos relacionados con el microfinanciamiento en Guatemala	62
Figura 2.1 El Estado guatemalteco y las ONG 1986-1991	74
Figura 3.1 Organigrama del Viceministerio de la MIPYME	93
Figura 3.2 Fases para la aprobación y ejecución de los fondos del Programa Nacional de las MIPYME	97
Figura 3.3 Actores participantes en el desarrollo de crédito en Guatemala 2007	101
Figura 4.1 Estructura y relaciones internas de las ONG-M 2007	125
Figura 4.2 Ciclo de gestión del crédito de las ONG-M en Guatemala 2008	130

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1 Síntesis de las guías de preguntas trabajadas en estudio de campo 2008	27
Cuadro 1.1 Surgimiento de las ONG en América Latina 1950-1990	42
Cuadro 1.2 Principales características de las ONG crediticias en América Latina	47
Cuadro 1.3 Principales fortalezas y debilidades de ONG relacionadas con microfinanciamiento	48
Cuadro 2.1 Indicadores de las microempresas en Centroamérica 1999	66
Cuadro 2.2 Cobertura de REDCAMIF	70
Cuadro 2.3 Etapas de surgimiento de las ONG en Guatemala 1960-2000	72
Cuadro 2.4 ONG microfinancieras participantes en el SIMME 1987-1991	78
Cuadro 3.1 Cambios en el marco legal de la Política de apoyo y fomento de las MIPYME en Guatemala: 1987-2008	82
Cuadro 3.2 Política socioeconómica de los gobiernos civiles en Guatemala	90
Cuadro 3.3 Principios rectores del Programa Nacional de la MIPYME (2006)	91
Cuadro 3.4 Términos requeridos por Banrural y el BID en la concesión de financiamiento 2008	104
Cuadro 3.5 Algunas características de las microempresas en San Antonio I. 2007	110
Cuadro 3.6 Número de microempresarios atendidos por las ONG-M en El Quiché	113
Cuadro 3.7 Funcionamiento de las ONG-M en El Quiché 2007	115
Cuadro 3.8 Pasos para la selección de microempresarios en ONG-M 2007	118
Cuadro 3.9 Montos de microcrédito otorgados a usuarios 2007	120
Cuadro 4.1 Cambios en la estructura interna de las ONG-M en El Quiché 1989-2003	127
Cuadro 4.2 Fortalezas y debilidades de ONG-M en El Quiché 2008	128
Cuadro 4.3 ONG-M pertenecientes a las diversas redes en Guatemala 2006	147
Cuadro 5.1 Diferencias y semejanzas en las trayectorias de las ONG-M 2007	183
Cuadro 5.2 Características generales de AYNLA y ADISA 1990-2007	186

## ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1.1 El Quiché y sus municipios	11
Mapa 1.2 Municipio de San Antonio Ilotenango	12
Mapa 3.1 Cobertura de las ONG-M en El Quiché	125

Durante los últimos años de la década de los ochenta del siglo XX en varios países en vías de desarrollo (especialmente de América Latina) se inició el proceso de atención a la población que vivía en rezago económico a través de las microfinanzas. Uno de los actores principales en prestar este servicio a los pobres lo constituyeron las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). El contexto en el que se desarrolló esta prioridad por atender a las personas de escasos recursos económicos fue en la crisis de los Estados-nación. Y uno de los efectos inmediatos que se dejó sentir por esta crisis fue el retiro del Estado en la atención financiera a la población que requería de crédito. Por otro lado, el sistema bancario regular en cada país en vías de desarrollo no atendía a la población de escasos recursos económicos que requería de microcréditos por no contar con garantías prendarias.

Otro elemento de vital trascendencia que se desarrolló a raíz de esta inestabilidad política del Estado, fue la incorporación cada vez más notoria de la sociedad civil organizada en el espacio público. Se dieron procesos interesantes durante estos últimos veinte años del siglo pasado, ya que se iniciaron espacios de interacción por un interés común, entre la sociedad civil organizada y el Estado. Este punto de encuentro se dio en materia de reducción de los niveles de pobreza de los grupos vulnerables por medio de las microfinanzas. El microcrédito ha cobrado importancia a nivel mundial por los resultados exitosos que ha suscitado en muchos países como herramienta útil para que los pobres logren autoemplearse y de esta manera generen ingresos que mejoren sus condiciones de vida.

El microcrédito ha sido un tema que los gobiernos tuvieron que incorporar en las agendas nacionales, dada la relevancia que éste fue cobrando durante la década de los noventa del siglo pasado. Por otro lado, la inserción de la población en las microempresas fue un fenómeno que se fue incrementando cada día más por la falta de empleo que experimentaba la población económicamente activa. (Arroyo y Nebelegun, 2002). En este escenario se enmarcó la interacción del Estado y las ONG para unificar esfuerzos en el desarrollo de las microfinanzas como medio para reducir la pobreza, los alcances que se han logrado en la implementación de los microcréditos no son simétricos en los países donde lo han impulsado.

Tomando en cuenta los elementos anteriormente descritos en esta investigación se consideró importante abordar la participación de las ONG en Guatemala que se dedican al impulso de las microfinanzas. Para ello se creó pertinente partir de un caso de estudio como fue la participación de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG-M) en El Quiché. Este estudio se considera que puede ampliar el conocimiento que ya se tiene sobre el tema, pero el aporte específico es que regiones atrasadas como El Quiché, pueden de manera progresiva incrementar sus niveles de bienestar a través del microcrédito.

El proceso de desarrollo de los territorios se da en forma gradual y con el aporte de los actores que entran en interrelación en las diferentes dimensiones del desarrollo. Ante la privación de fuentes de financiamiento en la que se han visto envueltas sistemáticamente las personas en condiciones de pobreza, algunos miembros de sus localidades han tomado la iniciativa de impulsar el desarrollo local y un instrumento nuevo que estos actores vienen utilizando desde hace varios años es el microfinanciamiento. Los teóricos del desarrollo local argumentan que es posible promover dicho desarrollo desde “abajo hacia arriba”, lo cual requerirá de una fuerte organización comunitaria para que sea posible esta realidad.

A esta iniciativa impulsada por pioneros del microcrédito como medio para salir de la pobreza, se le debe agregar la decisión de cooperación y coordinación de los gobiernos nacionales para que estas acciones sean incorporadas como una política pública del desarrollo. Solamente uniendo esfuerzos sociedad civil y Estado será posible alcanzar las metas del desarrollo, que van encaminadas al alcance de mejores ingresos para satisfacer las necesidades básicas de alimentación, salud, educación; pero que deben extenderse hasta el medio ambiente.

Una de las experiencias que se ha visto durante estos años de historia del microcrédito en Centroamérica por ejemplo, es que no basta con multiplicar el número de instituciones proveedoras de microfinanciamiento, es necesario ampliar la participación hasta los bancos del sistema regular. Como en el caso de Guatemala, Banrural, viene prestando este servicio desde hace diez años. Aunque es necesario precisar que la participación de diversos sectores que otorgan el microcrédito debe ser coordinado para que el desarrollo de las microfinanzas no se

vuelva puramente una actividad comercial sino todos los actores deben estar conscientes que éstas son acciones de una política pública.

Hace varios años se creía que los países en desarrollo no crecían económicamente porque una buena parte de sus recursos humanos no estaban dispuestos a trabajar, la práctica ha demostrado lo contrario, las personas de escasos recursos económicos que se autoemplean en una variedad de talleres improvisados, vendiendo frutas, haciendo sillas, estos propietarios de los micronegocios lo que han necesitado es de fuentes de financiamiento para hacer próspero su medio de empleo como lo analizan Lacalle (2002) y Robinson (2004). Estos ejemplos no sólo se han propiciado en América Latina sino en otros continentes pobres, por lo que el tema de las microfinanzas sigue siendo un medio para alcanzar el desarrollo local.

A pesar de llevar varios años de promoción el microfinanciamiento no ha logrado los resultados que se han esperado ya que los índices de pobreza en países como Guatemala no disminuyen significativamente. Aunque es necesario precisar que el microfinanciamiento únicamente es un instrumento, sino está respaldado por decisiones políticas de los gobiernos será muy difícil que este instrumento por sí sólo pueda reducir los niveles de pobreza.

Por tal razón en esta tesis se buscó analizar el marco de la política nacional en que el Estado guatemalteco ha impulsado el desarrollo de las microfinanzas y en particular conocer el tipo de articulación que estableció con las ONG que se dedicaron al microfinanciamiento durante el período 1995-2006. Dentro de los objetivos específicos se determinaron conocer la capacidad de gestión de recursos que realizan las microfinancieras, así como su capacidad de coordinación y cooperación en red para el logro de sus objetivos. Fue preciso conocer por medio de dos trayectorias de ONG-M el grado de institucionalidad que éstas habían logrado y sus alcances en los servicios de microfinanciamiento a las comunidades de El Quiché.

La iniciativa de esta investigación partió de la justificación que las ONG dedicadas al microfinanciamiento en Guatemala, entraron en interacción con el Estado a partir del espacio sociopolítico que abrió el gobierno de carácter civil durante 1987. Esta relación se basó en que las ONG se dedicaron a ejecutar la iniciativa de la política nacional de las MIPYME desde esta

fecha. Asimismo, otra razón que sustentó esta investigación fue que El Quiché es uno de los departamentos que sufre con alto porcentaje la pobreza (81 %), y que un importante número de organizaciones microfinancieras vienen trabajando desde hace años en dicho departamento.

Y otro motivo fue que en los estudios regionales ha cobrado relevancia el papel de los agentes sociales en el desarrollo local. Fue interesante estudiar este tema porque está enmarcado dentro de la importancia que en el ámbito mundial cobró el microfinanciamiento por ser una alternativa para reducir la pobreza. Asimismo, en el contexto guatemalteco a partir de la firma de la Paz en 1996 permitió que los fondos sociales fueran readecuados a varios programas de desarrollo, entre ellos al apoyo del microfinanciamiento.

Esta justificación respondió al problema planteado sobre el desconocimiento de la coordinación y cooperación que se ha propiciado entre las ONG-M y el Estado guatemalteco a partir de la formulación y reconocimiento legal de la política del microfinanciamiento que inició desde 1987. Ya que durante ese año el gobierno vio en estas ONG el medio útil para llevar a cabo la iniciativa gubernamental del programa Sistema Multiplicado de Microempresas (SIMME). Asimismo, como parte del objeto de estudio se planteó investigar la organización y coordinación entre las microfinancieras y su capacidad de gestión de fondos para responder a las demandas de crédito de la población de El Quiché. Ante esta situación se intentó dar respuesta a esta problemática con las siguientes preguntas:

1. Cómo se estructuraron y cómo están estructuradas las ONG que administran crédito en Guatemala?
2. ¿Cómo se organizan las ONG microfinancieras para dar respuestas a los requerimientos de crédito de la población rural?
3. ¿Qué formas de cooperación y colaboración han desarrollado las ONG microfinancieras con el Estado guatemalteco a partir de 1995?
4. ¿Qué capacidad han tenido y tienen las ONG administradoras de crédito de El Quiché para obtener fondos?

Asimismo, se formuló una primera afirmación que fue respondida a lo largo de los diferentes capítulos de la tesis. Esta hipótesis supuso la línea transversal y que enmarcó el

estudio para no divagarse en la investigación de campo. Ésta fue formulada de la siguiente manera:

Las ONG microfinancieras en El Quiché han logrado articularse progresivamente de forma local y nacional para combatir la pobreza, lo que ha repercutido en nuevas formas de coordinación y cooperación con el Estado. Esta situación ha permitido una interacción positiva entre instituciones gubernamentales y sociales (ONG microfinancieras) en el marco de la Política del Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en Guatemala. Esta política sostenida, demuestra un creciente proceso de institucionalización de las ONG a través del Programa de Apoyo de la Micro y Pequeña Empresa, que podría relacionarse como un movimiento local para el mejoramiento de la calidad de vida de localidades pobres.

Para realizar la comprobación de la hipótesis y responder a las preguntas planteadas se elaboraron guías de investigación (ver anexo 1), que se aplicaron en las entrevistas abiertas y semi-estructuradas a los informantes clave que se habían seleccionado con anterioridad. Esta investigación fue realizada en El Quiché y otras en la capital de Guatemala durante los meses de enero y febrero de 2008.

Algunos hallazgos importantes encontrados fueron: el Estado y las ONG-M se han venido articulando desde el marco de la política Nacional de la MIPYME, en cuanto a la coordinación y cooperación entre ambas es un proceso en construcción aún; las ONG-M han desarrollado buena capacidad de gestionar fondos con diferentes actores; y la organización y cooperación en red entre las microfinancieras está en un momento incipiente.

En cuanto a las conclusiones principales se llegaron a las siguientes: 1) En el ámbito de la política del microcrédito, la articulación del Estado y las ONG-M se da en términos de que éstas únicamente funcionan como ejecutoras del Programa Nacional de las MIPYME y no tienen incidencia en la política. 2) en cuanto a la estructura y organización interna de las ONG-M, éstas cuentan con una estructura que les ha permitido desarrollarse como especialistas en las microfinanzas y cuentan con una metodología adaptada a las características que la población necesita. 3) Las redes de ONG-M, se conocieron tres en los ámbitos departamental, regional y

nacional. La departamental y nacional su proceso de coordinación continúa en construcción. Y las trayectorias de dos microfinancieras que dio a conocer el grado de institucionalización que han alcanzado por su articulación con el Estado.

La tesis se dividió en cinco capítulos, el primero se refirió al marco teórico-conceptual, en él se desarrollaron los tres elementos fundamentales de discusión que fueron la base teórica para el análisis de los resultados. La relación del Estado con la sociedad civil vía ONG la cual fue propiciada en el contexto de la crisis de los Estados-nación. La sociedad civil que cada vez más reclamaba su participación en los espacios políticos para alcanzar mayor incidencia. Y el desarrollo local, como proceso que permite a los territorios locales impulsar el bienestar de sus habitantes, no sólo desde las fuerzas endógenas sino desde la gestión de los agentes internos de recursos del exterior.

En el segundo capítulo el objetivo fue presentar el panorama general en el que surgió la participación de las ONG-M en Guatemala, para ello se desarrollaron cuatro apartados. En el primero, se contextualizó el origen de las microfinanzas en Centroamérica y los importantes hechos que la hicieron posible. En el segundo, se dio a conocer la existencia de la Red de Instituciones Microfinancieras Centroamericana (Redcamif) y los importantes aportes que ha hecho en materia de atención a los microempresarios de esta región. En el tercer contenido, se describió el surgimiento de las ONG-M en Guatemala donde se desarrolló en qué marco se fueron estableciendo según la transición política y en el cuarto punto, se hizo un breve recuento del funcionamiento del SIMME, como programa de gobierno que dio origen a la relación entre las ONG-M y el Estado.

En el tercer capítulo se analizaron los cambios en la política del Fomento de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MIPYME) y el papel que desempeñan los diversos actores en el otorgamiento de crédito durante 1995-2006. Por tal razón se organizó la información en tres apartados. En el primero, se dio a conocer la evolución de la política de las MIPYME desde 1987 hasta 2008, así como la forma en que el Programa Nacional de las MIPYME fiscaliza los fondos que le transfiere a las microfinancieras.

En el segundo apartado del tercer capítulo se describió a los importantes actores que hacen posible el desarrollo de las microfinanzas en el país, unos simplemente funcionan como facilitadores de los fondos, otros como gestores y los últimos, los microempresarios, invierten en sus unidades económicas los mencionados préstamos. Y en el último apartado se desarrolló el microfinanciamiento en El Quiché desde 1990-2007, donde se vio que el origen de los microcréditos en esta región está ligado a las ONG-M, asimismo, estas organizaciones tienen una forma explícita de funcionamiento que permite que el microcrédito llegue hasta los usuarios.

En el capítulo cuarto el objetivo fue describir y analizar las características de la cooperación y coordinación entre el Estado y las ONG-M, así como las formas de gestión de crédito más importantes entre ellas. Para ello se clasificó la información en cuatro apartados. El primero se analizó la estructura interna de las ONG-M en El Quiché, esta plataforma interna ha sido decisiva para alcanzar los fondos que gestionan para capitalizarse. Ligado a ello se identificaron los pasos que deben desarrollar para que les sea aprobada la solicitud de préstamos ante las instancias proveedoras.

En el tercer apartado del capítulo cuarto, se dio a conocer cómo se articulan las ONG-M y el Estado, así como se confrontó la respuesta del Programa Nacional de las MIPYME y la vertida por las microfinancieras con respecto a la coordinación y cooperación. Y el cuarto apartado se refirió a la formación de redes entre ONG-M y sus posibles formas de cooperación, en la cual se describieron las importantes redes que se encontraron en la investigación.

El quinto capítulo tuvo como objetivo dar a conocer los alcances de la institucionalización de las ONG-M. Este objetivo se desarrolló en el análisis de dos trayectorias de las microfinancieras estudiadas. Se dividió este capítulo en dos grandes apartados, en el primero se analizó el surgimiento y desarrollo de AYNLA, la historia de esta organización se llevó a cabo en tres fases, desde su origen, como ejecutora del SIMME y la última etapa como de consolidación y expansión en El Quiché. En el segundo apartado se dio a conocer el origen y evolución de ADISA, la trayectoria de esta microfinanciera se organizó desde cuatro etapas, la primera desde el surgimiento hasta parte de su funcionamiento, la segunda fase como el

fortalecimiento de su institución, la tercera etapa descrita como la crisis en ADISA y la cuarta fase como la búsqueda de autosostenibilidad de la institución.

Y como último contenido se desarrollaron las conclusiones y recomendaciones, en este apartado de la tesis se analizaron los importantes hallazgos encontrados así como se le dio respuesta a la hipótesis y preguntas de investigación. Asimismo, con base en las conclusiones se hicieron algunas recomendaciones a tener en cuenta en el funcionamiento de las microfinancieras.

## ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

### Justificación y planteamiento del problema

El tema de la participación de las ONG en la administración de crédito, se justifica como parte de los estudios regionales por el peso que estas agencias han ganado en distintos territorios de América Latina. Sobre todo, su papel resalta en departamentos rurales y pobres como El Quiché, en Guatemala, donde dichos organismos han cobrado importancia durante las últimas dos décadas debido a múltiples razones. Una de ellas, es que desde 1987 las ONG administradoras de crédito encontraron un espacio de participación conjuntamente con el Estado guatemalteco para coadyuvar a cumplir las metas de la política del Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa. La medida gubernamental adoptada a finales de la década de 1980 tenía como objetivo fundamental apoyar la multiplicación de micro y pequeños empresarios en el país (Carpio, 1990:23), lo cual vendría a repercutir en el mejoramiento de las regiones más atrasadas.

La acción principal de este programa de desarrollo económico y social se orientó a proveer recursos económicos, a través de microcréditos,<sup>1</sup> entendidos como el “otorgar pequeños préstamos a los pobres; es decir a las personas excluidas de los canales o sistemas financieros tradicionales” (Bucheli y Román, 2004), sobre todo hacia aquellos sectores que se encontraban en una situación de gran rezago. Uno de los objetivos específicos del programa fue apoyar áreas rurales y centros urbanos con gran marginalidad (Carpio, 1990:53), previendo que con la generación de nuevos empleos aumentaría la productividad regional ya que la población contaría con ingresos sostenibles para su desarrollo económico y social.

La segunda razón que justifica el estudio de las ONG microfinancieras, particularmente en Guatemala, tiene que ver con la discusión de lo que podría llamarse un movimiento local

---

<sup>1</sup> Los términos microcréditos y microfinanzas son definidas hasta el momento como similares por instituciones que impulsan la implementación de crédito en países pobres. La Agencia Española de Cooperación Internacional define las microfinanzas como: “la prestación de servicios financieros, puedan ser de crédito, ahorro, transferencias a aquellos sectores de población que, o bien habitualmente no tienen acceso a ellos, o no satisfacen adecuadamente sus necesidades” (Camino y Lara, 2005). Por tal razón en este estudio se utilizarán de manera indiscriminada por no contener diferencias sustanciales dichos términos.

“desde abajo” que ha incidido en la política del Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MIPYME), a través de organismos en la distribución de créditos pequeños a personas con bajos recursos sin afanes de lucro.<sup>2</sup> Sin embargo, es importante conocer a fondo la manera en que dichos organismos realmente conjuntaron esfuerzos y pudieron dirigir su apoyo a la población mediante una acción coordinada entre ONG y el Estado y hasta dónde su participación puede, en efecto, considerarse como un movimiento social. En este sentido, uno de los intereses del trabajo se centró en analizar cuáles han sido las formas de cooperación de las ONG y convergencia con las políticas sociales que ha impulsado el Estado guatemalteco en las décadas recientes.

Se ha tomado como referencia el departamento de El Quiché (ver mapa 1.1), por ser una de las regiones de Guatemala con los más altos niveles de pobreza (81 %) (Instituto Nacional de Estadística, INE, 2006). Asimismo, se sostiene que tal situación fue motivo para que un número importante de ONG microfinancieras comenzaran a operar en el campo de los microcréditos. Las organizaciones a las que se hacen referencia en este estudio iniciaron sus operaciones a partir de 1990 en el territorio de El Quiché.<sup>3</sup> En la investigación, se retomó el caso de San Antonio Ilotenango (ver mapa 1.2), que pertenece al municipio de El Quiché y ocupa el tercer lugar en pobreza dentro de la demarcación con 90.96 por ciento, de acuerdo con la Secretaría General de Planificación, SEGEPLAN (2005). Asimismo, a este alto porcentaje de pobreza se suma la carencia de fuentes de empleo.

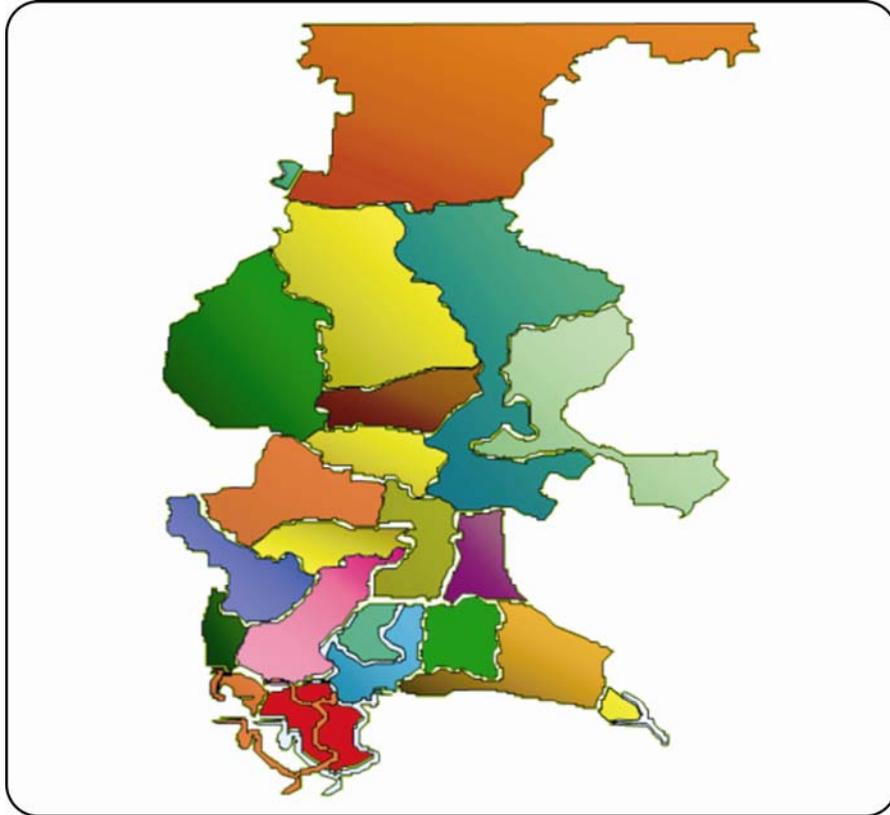
Otro factor que no permite el desarrollo social y económico de la región, tal y como lo señala la Oficina Municipal de Planificación de San Antonio (2003), es que la mayoría de los habitantes de San Antonio Ilotenango se ubican en el área rural la cual no cuenta con los recursos necesarios para progresar y mejorar los índices de calidad de vida. Este panorama, es lo que ha permitido que las ONG microfinancieras hayan impulsado, por cuenta propia y a partir de una política de Estado, el fomento de la micro y pequeña empresa para la creación de

---

<sup>2</sup> La consideración “sin afanes o de lucro” en este documento se especificará una sola vez, ya que las ONG estudiadas son las que se dedican a administrar microfinanzas, cuyas utilidades no son dedicadas con fines comerciales, sino a incrementar su capital para continuar prestando el servicio a las comunidades rurales de El Quiché.

<sup>3</sup> Información obtenida en entrevista a Iginio Xaménez, El Quiché, enero-febrero, 2008.

**Mapa 1.1**  
**El Quiché y sus municipios**



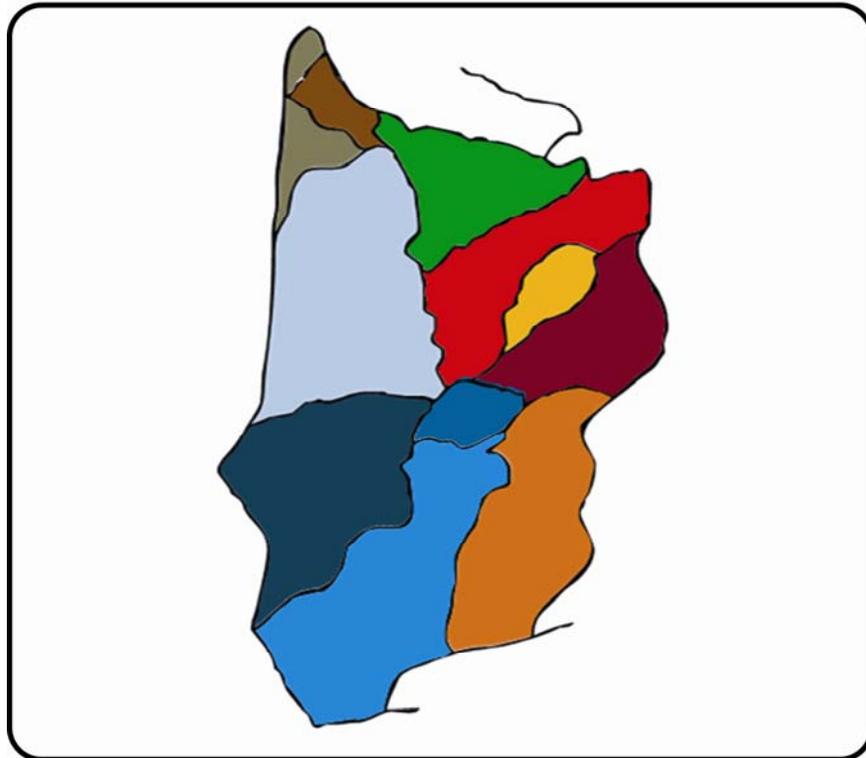
Fuente: [http://209.15.138.224/inmochapin/m\\_quiche.htm](http://209.15.138.224/inmochapin/m_quiche.htm)

fuentes de empleo, lo cual se reconoce como una acción que posibilitara el desarrollo económico y regional. Las microfinancieras han otorgado principalmente créditos destinados al establecimiento de unidades productivas para generar ingresos a hombres y mujeres, con los cuales se acceda a servicios de salud, alimentación y otros de carácter primordial. Actualmente, las organizaciones microfinancieras en este departamento atienden alrededor de 17,000<sup>4</sup> microempresarios, lo que supondría un aumento considerable en los niveles de empleo, y quizá para otros miembros de la comunidad.

---

<sup>4</sup> Los datos que se lograron recabar fueron los de las ONG microfinancieras estudiadas: AYNLA, ADISA y FAFIDESS que hasta el año 2007 contaban con la cantidad indicada anteriormente de microempresarios.

**Mapa 1.2**  
**Municipio de San Antonio Ilotenango, El Quiché**



Fuente: OMP de San Antonio Ilotenango 2003

Finalmente esta investigación cobra relevancia en los estudios regionales porque recupera el papel de los agentes sociales implicados en el desarrollo local desde un debate particular. Como señala Pearce (2002), existe actualmente una discusión sobre las ONG y el Estado, que pone en el centro las relaciones entre ONG y el aparato gubernamental. Cabe advertir, que en Guatemala, este proceso es doblemente interesante ya que a partir de 1996 concluyó el conflicto armado interno que duró 36 años, lo que motivó un proceso de cambio en las relaciones entre sociedad y Estado.

Originalmente, las ONG se constituyeron como organismos oponentes al Estado. Las llamadas organizaciones de tipo tradicional se dedicaban principalmente a labores de

asistencialismo, derechos humanos, promoción de servicios sociales, cuidado al medio ambiente (Balbis, 2001). En la actualidad se observan cambios relevantes no sólo en la relación con el Estado sino en las propias actividades de las organizaciones. Una parte importante de las ONG ha optado por coordinar sus actividades con el sector gubernamental para convertirse en intermediarias no sólo entre la sociedad y el Estado sino de otros actores del mercado. Específicamente, esta relación se observa en las administradoras de crédito, que a lo largo de este trabajo serán denominadas como ONG microfinancieras.

Sobre el período que interesó abordar en este estudio, comprendió de 1995 a 2006 por las siguiente razones: *i)* durante esta década en el ámbito latinoamericano se proporcionó un gran impulso al fomento de las microfinanzas, situación asumida tanto por el gobierno de turno de Guatemala como por las ONG microfinancieras en el país y especialmente las que se encontraban en El Quiché; *ii)* como ya se dijo, en 1996, se firmaron los Acuerdos de Paz en la nación, lo que motivó, que los fondos sociales fueran readecuados por parte de la administración gubernamental, para la activación de programas de desarrollo social en los departamentos con mayor grado de pobreza;<sup>5</sup> *iii)* ante la creciente participación de las ONG microfinancieras el Estado vislumbró que dichas organizaciones habían desarrollado un papel importante como administradoras de crédito y las incluyó como parte activa dentro de la política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeña y Medianas Empresas, como se verá en a lo largo del trabajo, asimismo, el Estado Guatemalteco reconoció la capacidad de organización y cobertura de las ONG microfinancieras, así como la coordinación alcanzada con otras instancias internacionales.

A principios de 1980, Guatemala estaba dirigida por un gobierno de carácter militar cuyo objetivo era controlar el Estado contra la guerrilla extendida en el país (AVANCSO e IDESAC, 1990). La nación se encontraba en un conflicto armado interno que enfrentaba a la Unidad Revolucionaria Guatemalteca (URNG) con el gobierno en turno. Esta oposición inició desde 1960 debido a la desigualdad social y económica existente en el país desde varios siglos

---

<sup>5</sup> Una de las razones por las cuales El Quiché fue una región priorizada para este fin, es que había sido uno de los principales afectados por el conflicto armado interno.

atrás (ODHAG, 1998).<sup>6</sup> Tras una larga lucha, en 1986 el gobierno militar cambió por uno de carácter civil. Este cambio fue provocado por una recomposición interna en el seno de la institución armada guatemalteca, donde los militares decidieron promover un “Proceso de retorno a la institucionalidad democrática” (Carpio, 1990: 20), lo que permitió la elección de un gobierno civil (AVANCSO e IDESAC, 1990).

El nuevo gobierno, se encontró ante un abanico de necesidades de carácter social y una de ellas fue combatir la pobreza, por lo que en 1987 éste diseñó, implementó y ejecutó el Programa del Sistema Multiplicador de Microempresarios (SIMME)<sup>7</sup> con cobertura nacional. Su finalidad era dotar de capital a micro y pequeños empresarios que se encontraban con el problema de no tener acceso a crédito. Para llevar a cabo esta política de apoyo al desarrollo social, se involucró a las pocas ONG que ya operaban en ese momento mientras que otras más se sumaron a este proyecto fundándose a partir de este período 1989. Tanto las ONG existentes, como las de reciente conformación, se dedicaron a administrar el microfinanciamiento que sería orientado a la población vulnerable (Carpio, 1990:25). En este contexto fue como las estas organizaciones se convirtieron en la parte ejecutora de una política de desarrollo económico y social, que se mantiene hasta la fecha, pero que adquiere gran trascendencia ya que puede considerarse este momento como un primer paso hacia la institucionalización de la participación de la sociedad civil a través de las ONG y la administración del microcrédito.

Sin embargo, a pesar de que desde 1987 opera el Programa Nacional del SIMME, éste no ha sido capaz de reducir la pobreza ya que las condiciones de vida de la población, especialmente de la indígena y rural han ido decreciendo cada día. En 1994, el país contaba con 8, 331, 874 habitantes, cifra que para el 2002 ascendió a 11, 237, 196 (INE, 1994/2002). A

---

<sup>6</sup> La oficina de Derechos Humanos de Guatemala elaboró el documento Guatemala Nunca Más como Recuperación de la Memoria Histórica (RHEMI), de Guatemala. En ella se recogió el testimonio de las personas que habían sido víctimas por el conflicto armado interno. Consta de cuatro tomos y en el tercero que se refiere al Entorno Histórico se describen las principales causas que originaron el enfrentamiento armado en el país.

<sup>7</sup> El primer instrumento del programa fue la creación e integración de la Comisión Nacional para el Fomento de la Micro y Pequeña Empresa, Acuerdo Gubernativo 213-87, de marzo 25 de 1987. La comisión estuvo presidida por el Vicepresidente de la República, a quien le correspondió la organización de una Secretaría Técnica de la Comisión y la Dirección del Programa de la Microempresa. (Carpio, 1990).

este crecimiento de los habitantes se le suma la falta de empleo<sup>8</sup> que ya existía en el país, lo que desencadenó elevados porcentajes de pobreza y extrema pobreza. Los sectores que han sufrido desde hace varios años con mayor peso dicha realidad son el rural y las comunidades indígenas, porque son las zonas con menos posibilidades de acceder a muchos servicios, incluyendo el préstamo de crédito. Este panorama amplió la necesidad de crear desde el gobierno políticas sociales en favor de los grupos que no contaban con acceso a empleo y que por ende requerían mejorar sus condiciones de vida, pero sobre todo mantuvo las políticas para la creación de microempresas a través del microcrédito.

Por ello es que ante este panorama no sólo de pobreza, sino de secuelas del conflicto armado interno (que culminó con la firma de los Acuerdos de Paz el 28 de diciembre de 1996), las ONG se incrementaron en Guatemala de 297 a 420 entre 1997 y 2002.<sup>9</sup> Algunas de estas instituciones se dedicaban originalmente a asistir a los desplazados por dicho conflicto, otras a la defensa de los derechos humanos y a proyectos de promoción social mientras que otras se especializaron en el fomento de empresas dentro del subsector de la economía informal. Muchas de las ONG que se dedicaron a promover el crédito lo hicieron teniendo como meta que las microfinanzas serían el medio para combatir la pobreza.

El impulso de las microfinanzas cobró importancia en otros países del mundo, en América Latina y en Guatemala en la década de los noventa del siglo pasado. Por tal razón, en el país se observa que la participación de ONG microfinancieras ha propiciado ciertas formas de coordinación con el gobierno desde 1987. Mientras que el Estado observó que era más efectivo delegar en estas organizaciones la función de administrar el crédito, que hacerlo él mismo, situación que también fue promovida por la presión de la cooperación internacional, de manera particular a la postre de la firma de la paz (Alvarado, *et al.*, 1998:74).

---

<sup>8</sup> La falta de empleo se vio reflejado cada año en considerable número de personas inactivas como lo señala el INE (2003), donde registra que la población inactiva ascendía a 5,441,746 de un total de 11 millones de habitantes durante ese año de investigación.

<sup>9</sup> Maribel Carrera en el estudio sobre las Características del Sector ONG en Guatemala hizo un recuento en el 2002 de estas organizaciones, clasificándolas en dos grupos: uno mayoritario (87%), constituido por las organizaciones que convencionalmente se llaman ONG; y otro grupo pequeño (13%) conformado por organizaciones con un modelo muy similar al de una ONG pero con un radio de acción más reducido que las anteriores. La autora está consciente de que el número asciende a más, pero se basa en el Directorio 2002 único documento que recoge una sistematización sobre las ONG que realizó la Coordinadora de las ONG en Guatemala.

Para 1996, la participación de las ONG que fomentaban el apoyo al crédito en coordinación con el Estado, aumentó a 50 con una movilización promedio de 150 millones de quetzales (US\$25 millones) de los fondos nacionales, tal y como lo indican Alvarado, *et al.* (1998) y Carpio (1990), respectivamente. Específicamente, el SIMME tuvo como objetivo concentrarse en la manufactura y los servicios para avanzar hacia un cambio económico y social (Carpio, 1990). Para darle seguimiento a esta política de apoyo, el antiguo programa SIMME dejó de llamarse así y en el 2000 adoptó el nombre de Programa Nacional del Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Pero el cambio más importante que llevó a cabo el Estado en materia de microcréditos fue la creación del Viceministerio de las Micro, Pequeña y Mediana Empresa como parte del Ministerio de Economía (Villalobos, *et al.*, 2003). El Viceministerio tuvo como uno de sus objetivos continuar la coordinación y cooperación con las ONG microfinancieras y mejorar el servicio que el gobierno brindaba a las poblaciones rezagadas. Pero un aspecto que llama puntualmente la atención en este estudio, versa sobre la forma en que ellas verdaderamente han logrado operar y sobre las formas que han adoptado para coordinarse entre sí para gestionar y transferir fondos nacionales e internacionales. En este sentido, interesa conocer cómo las ONG gestionan fondos y aumentan el otorgamiento de créditos.

Lo anterior, lleva a pensar en los mecanismos de articulación de las ONG microfinancieras con el Estado y en el proceso de su institucionalización como resultado de un movimiento colectivo no tradicional. Una de las inquietudes que no será abordada en profundidad, pero que tendrá que ser motivo de nuevas indagaciones, tiene que ver con el fortalecimiento económico regional a través de la creación del autoempleo derivado de microcréditos otorgados por ONG. Actualmente, se desconocen a ciencia cierta los alcances de los préstamos en las zonas de influencia, pero por falta de tiempo sólo se intentará acercarse de manera muy tangencial a esta problemática ya que el principal objeto de la investigación alude al panorama de evolución y a las formas de colaboración y coordinación entre microfinancieras y el Estado.

Las preguntas que han guiado esta investigación son las siguientes:

1. ¿Cómo se estructuraron y cómo están estructuradas las ONG que administran crédito en Guatemala?
2. ¿Cómo se organizan las ONG microfinancieras para dar respuestas a los requerimientos de crédito de la población rural?
3. ¿Qué formas de cooperación y colaboración han desarrollado las ONG microfinancieras con el Estado guatemalteco a partir de 1995?
4. ¿Qué capacidad han tenido y tienen las ONG administradoras de crédito de San Antonio Ilotenango, El Quiché para obtener fondos?

### Hipótesis y objetivos

Las ONG microfinancieras en El Quiché han logrado articularse progresivamente de forma local y nacional para combatir la pobreza, lo que ha repercutido en nuevas formas de coordinación y cooperación con el Estado. Esta situación ha permitido una interacción positiva entre instituciones gubernamentales y sociales (ONG microfinancieras) en el marco de la Política del Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en Guatemala. Esta política sostenida, demuestra un creciente proceso de institucionalización de las ONG a través del Programa de Apoyo de la Micro y Pequeña Empresa, que podría relacionarse como un movimiento local para el mejoramiento de la calidad de vida de localidades pobres.

De ahí que el objetivo central de este estudio sea analizar el marco de la política de las ONG microfinancieras en El Quiché, particularmente la relación con el Estado para administrar los microcréditos en la década de 1995 a 2006, y las redes de cooperación de dichos organismos.

Los objetivos particulares que se plantean son:

- i)* Presentar el panorama general en el que surge la participación de las ONG en Guatemala.

- ii)* Analizar los cambios de la política Nacional del Fomento de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en Guatemala y el papel que desempeñan los diversos actores en el otorgamiento de crédito (1995-2006).
- iii)* Describir y analizar las características de la cooperación y coordinación entre ONG microfinancieras y el Estado, así como las relaciones más importantes entre ellas durante 1995 a 2006.
- iv)* Conocer los alcances de la institucionalización de las ONG microfinancieras.

### Propuesta metodológica

En esta investigación se llevó a cabo un análisis de carácter descriptivo-analítico a través de la metodología de análisis inductivo en la que se partió de algunos supuestos generales sobre la participación del Estado y las ONG en el desarrollo de las microfinanzas. Para desarrollar la estrategia metodológica se creyó conveniente tomar como base tres dimensiones: *i)* las relaciones Estado y ONG. microfinanciera *ii)* las relaciones ONG microfinancieras con otros actores y *iii)* las relaciones entre ONG microfinancieras. Todo ello para analizar el proceso de articulación de las ONG al desarrollo de las microfinanzas en Guatemala. Como elemento integral se hizo el análisis de dos trayectorias de ONG microfinancieras para observar la evolución de la política de las microfinanzas en el país.

Asimismo a través de estas trayectorias se analizó si dicha política nacional de las MIPYME ha respondido a las características específicas del territorio de San Antonio Ilotenango, El Quiché. Esta población pertenece en su mayoría al sector indígena y rural, con un grado de pobreza de 91.17 por ciento para el 2001; en lo que concierne a sus actividades como fuentes de empleo las principales son la agricultura y el comercio. Por ello fue importante considerar si el Estado a través del impulso de la política de las microfinanzas atendió a este sector. En la región de estudio actualmente operan cuatro microfinancieras, AYNLA, ADISA, FAFIDESS y GÉNESIS EMPRESARIAL, de las cuales se optó por estudiar el caso de las primeras tres por diversas razones, por

*i)* El período de estudio abarcó desde (1995 a 2006) por lo tanto seleccionaron a las ONG microfinancieras que comprendió su actividad financiera durante estos años en la región de estudio En el caso de Génesis Empresarial fue hasta el 2001 que se inició a operar en San Antonio Ilotenango, motivo que no permitió ser tomada en cuenta para la investigación

*ii)* El objeto de estudio alude a la articulación del Estado y las ONG microfinancieras, este fue otro motivo que argumentó la decisión por AYNLA y ADISA que son las que interactúan con el Viceministerio de las MIPYME. Aunque FAFIDESS no se relaciona con el Estado, está presente en la región de estudio entre los años mencionados anteriormente y atiende a un número significativo de usuarios, especialmente quienes participan en los bancos comunales, como se verá más adelante.

*iii)* Estas tres microfinancieras pertenecen a redes ya sea de carácter departamental, regional o nacional, este elemento es parte importante del objeto de estudio de esta tesis. Fue otra de las razones por las que se vio conveniente de incluir a FAFIDESS, ya que esta organización pertenece a la Red de Microfinanzas de Guatemala.

Para llevar a cabo la presente investigación se diseñaron instrumentos (Ver anexo 1) que consistieron en guías de preguntas adaptadas para la aplicación de entrevistas de tipo abierta y semiestructurada para cada informante clave. Las guías elaboradas permitieron la obtención de mayor información sobre el tema estudiado, ya que a través del contenido de estas guías fue posible acercarse cada vez más al descubrimiento de información que fue fundamental para la elaboración de esta tesis. En cuanto a la técnica, se consideró utilizar la entrevista de tipo abierta y semiestructurada por que ser la más apropiada dado el carácter de estudio (de caso). Esta técnica fue el vehículo que hizo posible entrar en relación con los diversos informantes seleccionados, por este medio se conoció de manera más cercana el funcionamiento de las organizaciones microfinancieras y su relación con el Estado guatemalteco, así como las otras dos dimensiones mencionadas anteriormente. Los pasos que se siguieron desde el primer momento hasta finalizada la redacción de este documento se desarrolla a continuación:

a) Selección de los informantes

Las ONG-M representan una de las formas que la sociedad civil organizada ha logrado para interactuar con el Estado, en el caso de esta investigación se creyó conveniente que los Gerentes y/o Directores de estas microfinancieras fueran las personas entrevistadas, por el conocimiento interno que tienen sobre las instituciones mencionadas. Por esta razón se les consideró como agentes idóneos para proporcionar la información requerida. Asimismo, otros entrevistados fueron los Asesores Técnicos que suponen actores importantes en el otorgamiento de crédito, estas personas están en relación directa con los usuarios que solicitan el microfinanciamiento. Y por último, se entrevistó a los microempresarios, que forma el grupo numeroso de personas que reciben préstamos y lo invierten en sus pequeñas unidades económicas. Se seleccionó una muestra muy pequeña de estos usuarios como medio para contrastar la información recibida tanto de los microempresarios como de los Gerentes y Asesores Técnicos sobre las formas del otorgamiento de las microfinanzas.

En lo concerniente al Estado: uno de los objetivos de esta investigación fue conocer la relación de las ONG microfinancieras con el Viceministerio de las MIPYME. Para ello se determinó entrevistar a la Directora Ejecutiva del Programa Nacional de Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, por ser la persona que dirige el proceso de articulación desde el Estado con las 60 microfinancieras que están en este Programa Nacional de las MIPYME. Desde esta Dirección Ejecutiva es que las microfinancieras son seleccionadas para ser ejecutoras del Programa Nacional de las MIPYME, así como de darle seguimiento en el desarrollo de las directrices para operar el microcrédito en las distintas regiones del país, en este caso San Antonio Ilotenango, El Quiché.

Otro informante seleccionado fue la banca privada de segundo piso, este sector constituye un actor que interviene en el desarrollo de las microfinanzas en Guatemala, por esta razón se creyó conveniente conocer el tipo de relación que establecen las ONG-M y esta banca de segundo piso. Para ello se eligió a Banrural por ser el banco que ha venido trabajando desde hace varios años con las ONG-M sujetas de la investigación y comprende al mismo tiempo el período de estudio determinado para esta tesis.

Los organismos internacionales constituyeron parte del universo de la investigación ya que han intervenido en el desarrollo de las microfinanzas en el país. Estas instituciones han jugado el papel de ser impulsores de dicho proceso, especialmente después de la instauración del nuevo gobierno de carácter civil. Por ese motivo se eligió al representante del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por ser uno de los organismos que tiene relación con una de las ONG-M estudiadas.

La Red de Instituciones Microfinancieras de Guatemala (Redimif), fue otro de los organismos seleccionados para esta investigación, para ello se eligió al Director Ejecutivo de la red para que diera a conocer el estado actual de las formas de coordinación y cooperación entre las afiliadas a la Redimif. Este informante clave fue importante para este proceso de investigación ya que formó parte de uno de los objetivos planteados al inicio del proyecto de investigación.

#### b) Recolección de datos y modo de acercarse a los informantes

Para el proceso de recolección de datos se elaboraron seis guías de preguntas (ver anexo 1) que fueron utilizadas en las entrevistas abiertas y semi-estructuradas realizadas en la región de San Antonio Ilotenango, El Quiché directamente con los microempresarios, Asesores Técnicos y Gerentes de las organizaciones microfinancieras de: ADISA, AYNLA y FAFIDESS respectivamente. Para obtener la información que se ha vertido en esta tesis primeramente se visitó a los Gerentes para renovar las relaciones iniciadas desde los meses de enero y agosto de 2007. Sin este precedente de investigación hubiera sido difícil iniciar el proceso de recolección de datos, ya que estos responsables de las organizaciones microfinancieras son las únicas personas que pueden permitir o denegar el estudio de sus instituciones.

Para esta primera visita que se realizó a algunos Gerentes desde finales del mes de diciembre y con otros a partir de los primeros días de enero de 2008, se les solicitó nombres de microempresarios que desde 1995 a 2006 hubiesen solicitado microcréditos. La dificultad que se encontró en la forma de selección del usuario por parte de los Gerentes y/o Directores fue de no permitir que la investigadora conociera si éstos eran responsables con el pago de sus

mensualidades o morosos. Para esta investigación se necesitaba contar con las dos tipos para confrontar las respuestas.

Toda esta información de los usuarios, la administración de estas organizaciones microfinancieras los tienen concentrados en bases de datos en el equipo de cómputo a la que sólo ellos tienen acceso. En una de las ONG-M se proporcionó conocer el expediente que llenan los solicitantes al igual que sus garantías prendarias que dejan para que se les conceda el microcrédito. En esta microfinanciera se dio un clima de mayor apertura e incluso de parte de la Gerente se dio el ofrecimiento de que se pudiera ver el expediente completo del usuario.

Lo que se temía con esta forma en que los Gerentes y/o Directores de las microfinancieras hubieran hecho la selección, es proporcionar el nombre de usuarios que pudieran estar en favor de ellas por no ser morosos en el pago. Pero esta situación se clarificó en el momento que se entrevistó a los usuarios, ya que fueron bastante objetivos en dar su punto de vista sobre algunos puntos que no veían muy positivos en la forma de operación del microcrédito que tienen estas microfinancieras. También se constató que entre los microempresarios que los Gerentes sugirieron para ser entrevistados se contó con personas morosas que habían tenido aplicación de mora en las microfinancieras.

Para contactar a los usuarios de las tres microfinancieras se les hizo una primera visita para conocer el lugar donde estaba ubicada su unidad económica o también se les visitó en sus hogares para pedir la cita. Algunas usuarias su vivienda estaba situada en el área rural, lo que supuso desplazarse a dichos lugares que eran desconocidos y desolados. La forma en que se desarrolló esta recolección de datos fue por medio de la entrevista como se dijo anteriormente, la cual se dio en la mayoría de los casos en un clima de confianza entre el microempresario y la investigadora. Un elemento que favoreció este clima de confianza fue el apoyo de las microfinancieras en el respaldo hacia esta investigación. Ya que se dio con una usuaria, en un primer momento quería cerciorarse si debía conceder o no la entrevista, para ello llamó a las oficinas para que confirmaran que dicha entrevista se hacía con el aval del Gerente de esa microfinanciera.

Asimismo, otro medio que facilitó este clima de cordialidad es hablar el idioma materno, el k'iche', que es la forma en que se sintieron más cómodas especialmente las usuarias, ya que San Antonio Ilotenango es uno de los municipios que conserva la práctica del idioma materno en un porcentaje bastante alto (98 %). Por parte de los usuarias por lo general se tuvo disposición en contestar las preguntas formuladas en la entrevista, en algunos casos enseñaban los recibos de sus pagos porque no recordaban en ese momento cómo era su pago y cuánto de interés les estaba cobrando la microfinanciera cada mes sobre sus préstamos. Además, para contactar a unos usuarios se debió estar en el mercado local de San Antonio para que por medio de sus familiares o en el puesto del negocio se pudiera contactar con ellos.

Las fechas de la entrevista se tenían que adaptar a los tiempos de los microempresarios, ya que algunos tenían sus pequeños negocios fuera del municipio de San Antonio Ilotenango y sólo se encontraban una o dos veces por semana en su aldea. Otros microempresarios su puesto de negocio estaba en otro departamento bastante lejos de El Quiché, por lo que se tenía que estar pendiente qué fechas del mes de enero era segura su estadía en San Antonio Ilotenango. Como la dedicación de los microempresarios es por lo general al comercio y la manufactura, esta investigación se debió adaptar al horario y al poco tiempo que tuviera disponible cada usuario. Por esta situación se hicieron varios viajes a San Antonio Ilotenango. Se puede decir que la información se obtuvo sin tanta resistencia por parte de los microempresarios y en un clima de cooperación para proporcionar los datos requeridos.

En lo referente a la forma en que se obtuvo la información por parte de los Asesores Técnicos, ésta se tornó más difícil que con los usuarios. Dichos Asesores tienen muchos usuarios a quien atender, además de ello, constantemente tenían que estar llenando expedientes, salidas a campo para visitar a los microempresarios que están bajo la responsabilidad de ellos y velar para que no caigan en mora. Este movimiento hizo aplazar algunas veces la fecha y hora de la entrevista. De los cuatro Asesores entrevistados, tres concedieron la cita después de sus horas hábiles de trabajo por sus constantes salidas a campo y los expedientes que debían llenar para nuevas solicitudes de microfinanzas.

El tipo de relación que se dio entre los Asesores Técnicos y la investigadora fue bastante aceptable, ya que al brindar la información la hicieron con fluidez la mayoría de ellos. Aunque se experimentó en un caso que no hubo mucha libertad de parte del Asesor para brindar la información que se le solicitó sobre las fortalezas y debilidades de su organización. Además se pudo observar que de parte de todos los Asesores tienen un amplio conocimiento de su función y la utilidad del desarrollo de las microfinanzas la ven en términos más prácticos que analíticos.

En cuanto la forma en que se logró obtener la información con los Gerentes (AYNLA), Director general (ADISA) y Coordinador Regional (FAFIDESS), se tornó difícil por los horarios que estos funcionarios de las microfinancieras tienen. Se pudo observar en las tres microfinancieras un constante movimiento por parte de los usuarios, unos que solicitan nuevamente su préstamos, otros que se ven con problemas porque sus compañeras no son puntuales en el pago, como es el caso de los bancos comunales. Esta situación rodea el ambiente del responsable de cada microfinanciera, porque tiene que estar pendiente que no se detengan los procesos de en el pago de las mensualidades del microfinanciamiento y al mismo tiempo elaboración de informes económicos que le solicitan otras instancias.

Los Gerentes brindaron la información que se les solicitó, ya sea por medio de la entrevista o por medios escritos que ellos tuvieron en su organización. Pero es preciso recalcar que se encontró en una de ellas mucha reserva en propiciar los datos requeridos, ya que debía ser autorizada por la instancia superior. A ello se debió que de esta microfinanciera no se hayan reflejados los datos económicos en la presente investigación. Asimismo, en cuanto a las otras dos que tienen articulación con el Viceministerio de las MIPYME en lo que hubo resistencia fue en la concesión del contrato que han establecido con dicho Viceministerio. Pero se puede decir que en gran parte fueron muy tolerantes al dedicar más tiempo de lo planificado por ellos en la concesión de la entrevista.

Para lograr la información con los otros actores como la Directora del Viceministerio de las MIPYME, que fue fundamental para el conocimiento del desarrollo de la política de las microfinanzas en Guatemala, aunque la investigadora fuera desconocida para ella, aceptó

conceder una hora para la entrevista. Esta funcionaria estatal contaba con nueve años de experiencia en esta función, lo que permitió tener un panorama más amplio del funcionamiento del Programa Nacional de las MIPYME. Asimismo, brindó bibliografía sobre las microfinanzas en Guatemala, parte de esta documentación está reflejada en esta tesis. Fue bastante objetiva y libre al referirse a las limitaciones que el Programa tiene en la actualidad y que no cubre todas las necesidades que tienen los microempresarios en el ámbito nacional.

En lo que se refiere a los informantes de BANRURAL, el responsable de los proyectos de las microfinanzas en Guatemala del BID y el Director Ejecutivo de la Redimif, estos tres funcionarios se encontraban en la capital de Guatemala. Se tornó difícil contactarlos y que pudieran conceder la cita para la entrevista, sobre todo la del Director del departamento de Crédito de Banrural, ya que tenía mucha actividad financiera. Los otros dos informantes (BID Y Redimif) en horarios extra de oficina lograron conceder la información, lo que se puede interpretar como disposición para contribuir en esta investigación.

Otra fase importante en este proceso de recolección de información lo constituyó la investigación documental sobre tres contenidos fundamentales para la presente investigación: ONG y las microfinanzas en América Latina, Centroamérica y Guatemala; la relación del Estado con la sociedad civil organizada y el desarrollo local. Para lograr este objetivo se acudió a diversos centros de documentación de la capital de Guatemala, la ciudad de México y otros centros de investigación de Tijuana. Con el contenido de esta documentación su tuvo un conocimiento bastante amplio y al mismo tiempo sobre el tema principal de esta tesis.

### c) Organización de la información

Los datos se seleccionaron con base a los objetivos propuestos en la tesis para lo cual se sistematizó la información en cuadros, figuras, esquemas y gráficas que permitieron la visualización de los aspectos importantes en cada capítulo. Además, estos datos contribuyeron a la redacción de los distintos apartados y a la interrelación de la información en forma general. El desarrollo de cada capítulo le dio respuesta a cada uno de los objetivos propuestos en esta tesis, así como a la pregunta de investigación y la hipótesis planteada. Concluida la

tesis se tuvo claridad en los elementos fundamentales que se desarrollaron y le dieron coherencia al presente documento.

#### d) Estrategia de análisis

Como se mencionó al principio la estrategia utilizada se basó en el análisis inductivo de las tres dimensiones de esta tesis. Los elementos teóricos que sustentan esta investigación fueron la base para hacer el análisis de los datos recolectados en la investigación de campo. En cada capítulo se fueron relacionando las líneas transversales del estudio que fueron: la articulación del Estado con la sociedad civil organizada vía ONG-M. Dicha relación se desarrolló en el marco de la política de desarrollo de las microfinanzas en Guatemala. La otra línea fue la relación de las ONG microfinancieras con otros actores que sus efectos se ven reflejados en la población que solicita microcrédito. Y la tercera, la relación de las microfinanciera entre sí, que dio un panorama sobre la dificultad de la organización en red para el bienestar común.

La técnica de la trayectoria institucional aplicada para la historia de las dos microfinancieras que están articuladas con el Estado vía Programa Nacional del Fomento de las MIPYME, fue el medio que permitió conocer la evolución o estancamiento de las microfinancieras. Ya que con los cortes cronológicos establecidos en cada etapa, se observó la tendencia de las ONG-M estudiadas. Por otro lado, estas dimensiones permitieron establecer dos etapas fundamentales de desarrollo de la trayectoria de AYNLA y ADISA. Una fase se refiere a la desconcentración de la política y la otra a la descentralización, hasta cierto punto parcial de esta política, donde las ONG-M se han desarrollado durante los años de impulso a las microfinanzas que han realizado en la región de San Antonio Ilotenango, El Quiché.

El instrumento utilizado para esta investigación como ya se mencionó fue la entrevista abierta y semiestructurada, para poder aplicarlas se elaboraron siete guías de preguntas cuidando que cada una lograra responder a los objetivos de esta tesis. El listado de preguntas por lo general tuvieron un punto de encuentro que fue el desarrollo de las microfinanzas. Asimismo, las respuestas que los informantes dieron algunas preguntas dio pie a hacerles otros

cuestionamientos que permitieron ampliar la base de la información. A continuación se presenta una síntesis de los indicadores principales de esta guía de cuestionamientos.

**Cuadro 1**  
**Síntesis de las guías de preguntas trabajadas en estudio de campo**  
**2008**

Informantes clave	Indicadores
Gerentes de las ONG-M	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Origen de la organización.</li> <li>2. Estructura interna</li> <li>3. Cobertura</li> <li>4. Articulación con el PNFMI PYME.</li> <li>5. Organización, coordinación y gestión en red</li> <li>6. Selección de los usuarios: asesorías, montos.</li> <li>7. Método de crédito</li> </ol>
Asesores Técnicos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Funcionamiento</li> <li>2. Selección de los usuarios</li> <li>3. Método de crédito</li> <li>4. Montos de crédito.</li> </ol>
Microempresarios	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Número de créditos</li> <li>2. Tipo de unidad económica</li> <li>3. Uso del crédito</li> </ol>
Directora Ejecutiva del Programa Nacional del Fomento de las MIPYME	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Origen del Programa Nacional</li> <li>2. Organización y planificación</li> <li>3. Proyección y relación con las microfinancieras</li> </ol>
BANRURAL y el BID	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Operación y coordinación con las ONG-M</li> <li>2. Requisitos para optar al crédito</li> <li>3. Montos concedidos</li> </ol>
Director Ejecutivo de la Red de Instituciones microfinancieras de Guatemala	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Origen y funcionamiento</li> <li>2. Relación y coordinación con las afiliadas</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia



## **CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL**

En este capítulo se retomó la discusión sobre tres elementos fundamentales: el Estado, la sociedad civil y el desarrollo local. Estas tres categorías fueron las que sirvieron de base para el análisis de toda la información obtenida en campo y desarrollada a lo largo de este documento. Este capítulo se organizó en cuatro apartados. En el primero se analizó el Estado y las políticas de desarrollo cuyos contenidos esenciales fueron las reformas del Estado y la formulación de las políticas públicas. En ellos se abordó la crisis de los Estados-nación y la forma idónea que deben los servidores públicos diseñar las políticas para el bien común.

En el segundo apartado se desarrollaron los cambios en las formas de participación de la sociedad civil: hacia nuevas formas de gestión e intervención en la agenda pública, en este gran apartado se trataron los siguientes contenidos: el concepto contemporáneo de sociedad civil, las ONG a partir del reconocimiento de organismos internacionales y las ONG como operadoras del microfinanciamiento: ¿una alternativa de participación desarrollo local?. El principal argumento en estos contenidos fue la evolución de la participación de la sociedad civil en tareas cada vez más específicas. Asimismo, se desarrolló de manera amplia el surgimiento de las ONG en el contexto latinoamericano y cómo éstas le dieron respuesta a una problemática de la sociedad constituyéndose como operadoras de microcrédito.

En el tercer apartado se abordó a las ONG y la política de las microfinanzas, donde se acentuó que el Estado y estas organizaciones lograron unificarse en un espacio público para combatir la pobreza en los diferentes países de Latinoamérica. Y en el cuarto apartado se desarrolló la perspectiva del desarrollo local y la participación de las ONG donde se discutió si es posible hablar de las ONG microfinancieras como un medio para el desarrollo local.

## I.1 El Estado y las políticas de desarrollo

El problema de la pobreza en países como América Latina fue una de las razones que motivó, en las últimas décadas, la aplicación de nuevas políticas de desarrollo en regiones consideradas en rezago y que presentaban altos niveles de desnutrición durante finales del siglo XX. En lo que respecta a la pobreza en América Latina, ésta ascendió significativamente; a inicios de 1980 se estimaba en 40 por ciento de la población y en 2003 en 43.9 por ciento (Kliksberg, 2005). Para este mismo periodo, Kliksberg (2005) señala que Guatemala, Honduras y Bolivia registraron los mayores índices de desnutrición en América Latina (46.4 %, 38.9 % y 26.8 % respectivamente). Esta situación implicó entre otros cuestionamientos la incapacidad del Estado para interactuar entre las fuerzas del mercado y la sociedad civil, lo que permitió una serie de reformas en los programas de apoyo social a los sectores más vulnerables del continente de América Latina (Nogueira, 2002). Cabe distinguir que países como Guatemala sufrieron además un proceso de reconfiguración política a partir de 1985 que es cuando culminó el gobierno de carácter militar que gobernó durante más de tres décadas. Tal situación, se hará visible no sólo en las reformas estructurales del Estado, sino en la manera que la sociedad civil va a ser incorporada en la agenda pública.

### 1.1. Las reformas del Estado

Durante las últimas décadas del siglo XX, el papel del Estado a nivel mundial se vio cuestionado por no lograr eficientes resultados en el desarrollo económico; esta institución entró en crisis y en el caso de Europa una de las principales críticas se generó precisamente por las fallas gubernamentales en materia económica. En América Latina la crisis del Estado se mantuvo creciente desde 1980 poniendo en tela de juicio toda la configuración del aparato regulador (Roqueñi, 2005:173).

La idea de minimizar al Estado fue paralela a procesos cada vez más evidentes como el de “globalización” y el resurgimiento de un nuevo liberalismo, donde los gobiernos nacionales en los países en desarrollo comenzaron a aplicar fuertes restricciones presupuestarias para incidir en los niveles de desempeño económico y hacer frente a un contexto de competencia

internacional. Autores como Nickson (2003: 35), y otros, coinciden en que gran parte de dichas iniciativas de reforma fueron impuestas desde afuera. En el caso de América Latina, la gran reforma de los Estados-nación pareció estar acompañada de otros procesos como el de democratización. Un ejemplo es Guatemala, donde se reformaron las estructuras con el fin de lograr cambios de tipo social, económico y político, debido al fin del régimen militar en 1985 y la entrada de un gobierno de carácter civil, tal y como se verá adelante.

Los Estados-nación en Latinoamérica habían concentrado en sí mismos un poder político y económico en nombre del desarrollo de la sociedad y aunque la mayoría de los países había logrado largos períodos de estabilidad económica y social, el modelo asistencialista y de carácter proteccionista se agotó, dejando expuestas las fallas de los gobiernos para propiciar el bienestar. El gran reto fue entonces atender de manera eficiente los niveles de rezago y pobreza extrema que habían aumentado notablemente en los países menos desarrollados (Valencia, 2002: 1). Por su parte, la intervención de instituciones externas se volvió una variable constante.

Sobre los agentes externos que intervinieron en la reformas del Estado se puede mencionar al Banco Mundial (BM) y al Fondo Monetario Internacional (FMI), estas instituciones dirigieron fundamentalmente sus acciones al impulso de reformas fiscales en el ámbito macroeconómico de los países acreedores. Por ejemplo, se hizo patente la difusión de programas para la reducción de tasas impositivas, la privatización de empresas, la descentralización y desconcentración de actividades públicas, las cuales fueron medidas para aumentar la transferencia de los recursos públicos. Una de las metas del FMI se centró en que los aparatos gubernamentales lograrían con esta medida un mayor poder fiscal (Bresser, 2001).

Y es que los cambios impuestos en el contexto de las reformas neoliberales fueron dirigidos principalmente por economistas de los Estados-nación y los funcionarios del BM y del FMI, lo que motivó a llevar a cabo ajustes estructurales para la reducción de las deudas externas. No obstante, las reformas de los Estados parecen hasta ahora no haber cubierto totalmente la expectativa de mejorar los servicios a la sociedad, ni incrementar los niveles en

la calidad de vida y aumentar la participación social, tal y como veremos en el análisis de la articulación del Estado guatemalteco con los organismos que otorgan microcréditos.

Este período de reformas, basado en un enfoque neoliberal, explica un proceso de transición definido por bruscas imposiciones pero que “aparentemente” producirían cambios sustanciales en el desarrollo social. De ahí la necesidad de reducir el tamaño del aparato público y de la eliminación jurídica de algunas de sus funciones (privatización y descentralización administrativa).<sup>1</sup> Asimismo, se planteó una enorme expectativa en la ciudadanía sobre el crecimiento económico, la posibilidad de reducir la pobreza, disminuir la corrupción, y crear mayores oportunidades para la población (Kliksberg, 2005: 53).

El modelo neoliberal en América Latina pareció abrir una oportunidad para la sociedad civil en la medida en que los actores locales podrían acceder al proceso de toma de decisiones. Pero habría que evaluar si la nueva gestión pública ha tenido alcances importantes o bien la participación de la sociedad civil y el resto de los actores locales (municipios, departamentos y regiones, en el caso de Guatemala), permanece relativamente distante de la agenda pública. Como se verá en este estudio, el Estado civil guatemalteco impulsó la participación de las ONG microfinancieras,<sup>2</sup> a partir de una política de desarrollo social y de carácter económico para crear empleos.

Las modificaciones que se plantearon desde el enfoque “neoliberal”, sostenían por tanto, un desplazamiento del mismo Estado como ente articulador entre la sociedad y el mercado. Pero, como indica Sosa (2003:533), “se dio paso al mercado y a la iniciativa privada como los nuevos motores del desarrollo”, pues al Estado se le vio como un interventor obeso y por ello debía prescindir de algunas de sus funciones. Por otro lado, se le responsabilizó de las desigualdades de los países ya que su papel como promotor del bien común fue ampliamente discutido, adjudicándose que su participación era nociva para el crecimiento económico de las naciones, tal y como lo exponen Kliksberg (2005:53 - 85) y Martínez (2007:152).

---

<sup>1</sup> A este proceso se aunó el desprestigio de los funcionarios públicos, a los que se adjudicó la etiqueta de “obstáculos para el progreso”, como lo señala el mismo Kliskberg (2005).

<sup>2</sup> La visión de las ong que más adelante se convertirán en microfinancieras el gobierno las concibió como: “organizaciones no lucrativas del sector privado con fines productivos de beneficio social” (Carpio, 1990: 141). Estas organizaciones eran las que estaban constituidas legalmente en el país.

Para ello es importante analizar los principios de transparencia, responsabilidad social, y eficiencia del Estado, y como sus políticas están orientadas al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, tal y como sostiene Bresser (2001). En este sentido, varios analistas se han pronunciado por la necesidad de una verdadera reconstrucción del Estado como institución, a partir de una nueva función de la sociedad civil que reactive el aparato público. Para Cunill (1995: 1-20), lo que se debe desarrollar es una articulación entre Estado y sociedad basada en los reclamos sociales, por lo que propone un contexto donde la población organizada retroalimente a su Estado en la medida que éste logre espacios de participación; pero además, escuche y tome en cuenta las propuestas sociales para definir la agenda pública. Por tal razón, el desafío que se le presenta al Estado es el de una “nueva arquitectura social” como lo argumenta Bresser (2001), porque apunta a recrear la vocación del servidor público y las funciones básicas del bienestar social que la ciudadanía espera y necesita para mejorar su calidad de vida.

En síntesis, la pertinencia de analizar los cambios en la política de los Estados-nación a partir de finales del siglo XX es consistente con la idea de analizar las transformaciones en el diseño de la política pública contemporánea, así como sus efectos en el desarrollo social y las formas de participación de la sociedad en América Latina. En el caso de esta investigación, el problema es que se desconoce cual ha sido el proceso de articulación entre el Estado guatemalteco y las ONG microfinancieras, que representan una política social enfocada hacia las regiones más atrasadas del país. Es decir, lo que interesa conocer es cómo surgen las ONG microfinancieras a la luz de una nueva política de desarrollo social y regional, principalmente impulsada desde La Vicepresidencia de la República de Guatemala entre los años de 1995 a 2006.

### I.1.2. La formulación de políticas públicas de desarrollo

La crisis del Estado fue el proceso que dio paso a la reformulación de políticas públicas con la visualización explícita de un entorno complejo de actores sociales como lo sustenta Cabrero (2006:43). Lo que se pone de manifiesto es que las políticas públicas no pueden ser impuestas de arriba hacia abajo ya que los entes gubernamentales en muchos momentos no logran medir

la densidad de los problemas sociales. En la actualidad parece haber una reinterpretación de lo público, que implica la participación de nuevos actores y no sólo los de la administración pública.

De acuerdo con Cabrero (2006), las llamadas “políticas gubernamentales”, corresponden a un momento en que la participación de la población era simple espectadora ya que los problemas sociales y económicos eran detectados únicamente por los servidores públicos. En consecuencia, éstos eran los encargados de diseñar aquellas acciones correctivas y el propio aparato gubernamental se encargaba de evaluar, en el mejor de los casos, los resultados de la aplicación de acciones públicas sin la participación de la sociedad. Esta forma de actuar de los gobiernos estaba totalmente centralizada y operaba de manera autoritaria. Actualmente, Cabrero (2006), insiste en un proceso democrático donde las políticas públicas tiendan a dejar de ser “gubernamentales”, es decir, sean políticas que se discutan y retomen las diversas formas de expresión de la sociedad civil organizada. Con base en ello se resolverían situaciones de largo plazo que afectan el desarrollo económico y social de la población. Lo que implicaría un proceso de institucionalización de iniciativas de carácter social.

Por lo tanto, la fase de diseño de las políticas públicas se debe pensar como un proceso en el que existe la necesidad de solucionar un problema de interés público el cual ha sido identificado por la sociedad y donde la eficiencia de las acciones debe ser evaluada por los miembros de una sociedad en general como lo indica Martínez (2002). Por ello, es de recalcar que la visión actual para formular políticas públicas destinadas al desarrollo social, debe realizarse con base en la participación de diversos sectores de la sociedad organizada. Estas nuevas prácticas, a criterio personal, permitirían dar mayor legitimidad a las políticas públicas, ya que contemplan la participación de la sociedad civil organizada.

Por ejemplo, las desigualdades regionales, en países como los de Latinoamérica, han mantenido el doble reto de reformular la intervención del Estado y reactivar el papel de la sociedad civil en contextos de elevada corrupción y desigualdad, e incluso de sistemas de tipo autoritario-militar (como sucedió en Guatemala hace dos décadas), lo que en consecuencia ha apuntado a reformular el espacio de la política pública. El futuro que se esperaría tener es que

la acción pública responda eficazmente a problemáticas socio-territoriales de gran complejidad, sobre todo en países con gran rezago social.

Según Uvalle (2001) y Valencia (2002), un aspecto que sobresalió en la última década del siglo XX, fue el desarrollo de una sociedad civil cada vez más demandante y organizada a través de ONG, mismas que buscaban satisfacer peticiones específicas de los grupos a quienes representaban. Por consiguiente, el lugar idóneo para que la sociedad participe y proponga medidas que puedan trascender a acciones públicas, es través de espacios en los que se pueda relacionar con Estado. Estos canales de interacción no necesariamente tienen que ser institucionales, y pueden incluso ser canales conflictivos. Ahora bien, en un ambiente de democracia la población puede señalar al Estado sus limitaciones y demostrar que su acción política es perfectible. Por otro lado, la sociedad debería también ser crítica consigo misma.

Los cambios recientes en la formulación de políticas públicas, sobre todo aquellas para impulsar el desarrollo social desde fines del siglo pasado, enmarcan en algún sentido cambios en las agendas públicas que deben analizarse a la luz de la participación de la sociedad civil organizada. Por ejemplo, el gobierno guatemalteco tuvo un cambio radical a partir de 1987 cuando tomó el poder un grupo civil y se impulsó la participación de ONG dentro del Programa Sistema Multiplicador de Microempresas (SIMME). Este programa, como veremos en detalle más adelante, se insertó en medio de la política social promovida desde la Vicepresidencia de la República de Guatemala, con el objetivo de reducir la pobreza en los sectores urbanos y rurales excluidos en Guatemala (Informe de Gobierno, 1989).

En la implementación de esta política nacional se incluyó a un número importante de ONG que funcionaron como ejecutoras del SIMME y que tuvieron como tarea principal el otorgamiento de créditos para fomentar la creación de empleo y la tecnificación de la producción con miras a reactivar la economía guatemalteca (Carpio, 1990). En este contexto se puede decir que surgieron en Guatemala las ONG microfinancieras (ONG-M, en adelante) y que corresponden a todas las ONG que se vincularon al Estado guatemalteco para ayudar a difundir el fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa a través del microcrédito. Como se explicará más adelante hubo dos vías de participación de las ONG en este proyecto de

Estado: las ONG que ya estaban funcionando y se unieron al Estado, y las que surgieron a partir de la creación del SIMME.

Por otro lado, vale la pena cuestionar: a) si dicho proceso de vinculación entre ONG y Estado significó la firma de acuerdos democráticos con la sociedad civil organizada pues no todas las ONG se unieron a dicha política; por su parte las ONG-M han experimentado trayectorias distintas y b) si el SIMME y las siguientes medidas para promover el microcrédito a partir de ONG-M han tenido efectos en la agenda pública y en los niveles de rezago social.

La política de fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MIPYME, en adelante) a través del SIMME se caracterizó por el otorgamiento de préstamos (recursos financieros) a la población con elevados índices de pobreza. Pero dicha política parecía tener un sello asistencialista e incluso de tipo populista. Una primera hipótesis al respecto es que los esquemas de microfinanciamiento no necesariamente impulsan el desarrollo social, ya que las localidades que han presentado mayores porcentajes de apoyo en Guatemala, como es el caso del Quiché, hoy día no sustentan su calidad de vida en la obtención del microcrédito.

Por otro lado, no se puede suponer que la participación colectiva de la sociedad civil (a través de las ONG-M) tiene fuerte incidencia en la definición de las políticas de microcrédito y formación de MIPYME, pues la política de desarrollo local y social a través del microfinanciamiento para la creación de empresas en Guatemala hoy en día se caracteriza por un fuerte centralismo y por una participación de la sociedad civil altamente institucionalizada.

De ahí que esta investigación busca conocer cuál ha sido el desarrollo de la política pública orientada al estudio del microfinanciamiento para el fomento de las MIPYME en Guatemala, a través de un seguimiento de los acuerdos gubernativos y el seguimiento de dos trayectorias de ONG-M. Asimismo, se busca una aproximación analítica al microcrédito como política para el desarrollo de regiones pobres que se enmarca en procesos mucho más amplios y complejos que la simple administración de préstamos a particulares. No obstante, la discusión sobre la redefinición del Estado y sus políticas sociales, es preciso hacer un recuento sobre la sociedad civil organizada y los modelos de desarrollo local que podrían coadyuvar a

ampliar la visión de lo complejo y difícil que es revertir las condiciones de rezago en las que se encuentran muchas regiones de Centroamérica.

## I. 2 Cambios en las formas de participación de la sociedad civil: hacia nuevas formas de gestión e intervención en la agenda pública

La sociedad civil en varios países latinoamericanos ha planteado nuevas maneras de entender la democratización impulsando nuevos temas de discusión como la participación en la construcción de un nuevo enfoque y nuevo estilo de desarrollo, la incorporación de la dimensión humana del desarrollo, el fomento de la capacidad de diálogo y negociación con el gobierno (Lombera y Luévano, 2003). A inicios de la década de los años noventa del siglo XX la sociedad civil visualizó la necesidad de su participación no sólo en la elaboración de políticas públicas sino en la ejecución de las mismas.

El accionar de la administración pública progresivamente visualizó que debía tomar en cuenta los aportes de la población organizada en la formulación e implementación de políticas públicas tanto por la necesidad de hacer co-responsable a la sociedad, como por la necesidad de ser más eficiente en su gasto. Por consiguiente, se consideró necesario tomar en cuenta el entorno social tratando de consensuar sus decisiones.

En cuanto a la sociedad civil, conceptualmente se puede recalcar una evolución. La concepción de organización civil en tiempos contemporáneos alude a la capacidad que podría alcanzar la sociedad en la definición de una nueva agenda pública. Asimismo, otro punto tratado fue el de las ONG como subgrupo de la sociedad civil organizada (SCO), estas organizaciones se originaron después de la segunda guerra mundial en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Además, se constató de la evolución de las ONG por generaciones que se realizó por los cambios en el ámbito sociopolítico y económico en cada país, esto repercutió en que las ONG desarrollaran diversas acciones encaminadas por lo general al servicio de la comunidad en general.

En lo que concierne al tercer elemento desarrollado fue el de las ONG operadoras de microcrédito. Éstas han desempeñado un papel importante como parte de la SCO en la búsqueda de solución a problemas trascendentales como el de la pobreza. Algunas analistas como Conde (2000), señalan que en el continente de América Latina las impulsoras de las microfinanzas fueron las ONG. Dicha situación se dio en el marco de las medidas neoliberales donde el Estado abandonó su función de prestadora de servicios financieros a la población y las ONG llenaron este vacío hasta lograr en la actualidad transformarse algunas como Instituciones de Microfinanzas (IMF).

El concepto contemporáneo de sociedad civil

Referirse al concepto de sociedad civil (SC) es hasta cierto punto riesgoso porque constituye un sin fin de puntos de vista donde es difícil llegar a un acuerdo, dada la diversidad de análisis que se ha realizado a este respecto. Vale la pena agregar que por no llegar a consensos en muchas ocasiones, al concepto de sociedad civil se le ha privado de su sentido original. Según Olvera (2003), el renacimiento actual de la idea de sociedad civil se puntualiza desde tres aspectos principales: “a) las luchas contra el totalitarismo socialista en Europa del Este; b) la resistencia contra las dictaduras militares en América del Sur y c) el surgimiento y desarrollo de los nuevos movimientos sociales en Occidente”. Bajo estos supuestos, la idea de sociedad civil se utilizó para diferenciar a la sociedad del Estado y argumentar la necesidad de la autonomía social. Otras corrientes definieron a la sociedad civil con base en dos principios centrales de la acción colectiva: la primera refería al concepto de *autonomía* donde los actores sociales se diferencian del Estado y el mercado por autocalificarse como independientes. La segunda correspondía a la *autolimitación*, donde se propone reformar de manera radical la vida pública (Olvera, 2003).

Entre los aportes sobre sociedad civil (SC), se encuentran los que desarrollan Cohen y Arato (2002:8), quienes definen a la SC como “una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima, (en especial la familia), la esfera de las asociaciones, los movimientos sociales y las formas de comunicación pública”. Se puede decir con los elementos esenciales de esta definición que la sociedad civil moderna

se va desarrollando como colectividad de una forma autónoma, ya que la autoconstitución le otorga cierta libertad a la sociedad para no depender de ninguna fuerza política establecida, como pudieran ser los partidos políticos, o bien instancias de gobierno que les logran imponer acciones en contra de los objetivos por los cuales lucha la sociedad civil.

Cohen y Arato (2002:38), se basaron en el enfoque de Alexis de Tocqueville, uno de los más importantes predecesores de la visión pluralista y que en su pensamiento consideró la necesidad de la participación activa de los ciudadanos en instituciones igualitarias y en asociaciones civiles para mantener el carácter democrático de las instituciones sociales y políticas. Apoyados en las ideas de Tocqueville los autores sostienen que la sociedad civil tiene como base principios igualitarios y de ello depende la articulación de sus miembros, así como un clima democrático que permite la participación de todos en la toma de decisiones para el bien común.

Otra contribución al debate sobre SC es la que desarrolla Olvera (2001), quien sustenta sus ideas en el enfoque habermasiano, el cual plantea una reflexión sobre las formas asociativas y la acción comunicativa. Para Olvera (2001), las asociaciones son el fundamento que permite la reproducción sociocultural de la sociedad. En este orden de ideas, Moreno (2005), analiza que para Habermas el eje institucional de la sociedad civil está formado por asociaciones voluntarias fuera de los ámbitos del Estado y de la economía; éstas pueden ser iglesias, asociaciones culturales y academias, asociaciones de profesionales, sindicatos y organizaciones educativas. A este respecto, Moreno (2005), considera que la formación de estas instancias de participación social pueden convertirse en una fuerza alternativa capaz de influir en las agendas de los gobiernos para que se produzcan los cambios necesarios para el bien común.

Al hacer alusión en este estudio sobre el término de participación social se considera oportuna la definición que Martínez (2002), expone, como el ejercicio libre y autónomo de los ciudadanos respecto de la acción gubernamental. Se refiere a la participación que se propicia fuera de los espacios de la administración pública. En varios países de América Latina se

propició esta participación social con el fin de obtener satisfacción de algunas necesidades concretas en beneficio de la población en general.

Pero en tanto que la sociedad civil se ha mantenido como institución, también ha dado paso a otra categoría: la de movimiento social que se desarrolla en el marco de las movilizaciones colectivas. Como ejemplo de estas dos dimensiones (movimiento social y movilizaciones colectivas), la sociedad ha logrado reivindicar sus derechos a través de la lucha por los derechos humanos, la igualdad de género, el reclamo por la tierra, entre los principales (Biaginini, 2007). Se hace alusión a esta acepción de movimiento social porque más adelante se analizará si las ONG microfinancieras de Guatemala han logrado conformar un movimiento social e incidir en las políticas públicas del Estado guatemalteco.

Como se observa hay un debate amplio sobre el universo de organizaciones de la sociedad civil, lo que hace que su clasificación dependa de los parámetros de identidad de cada grupo (Balbis, 2001). En lo concerniente a las ONG este trabajo considera que constituyen un subtipo de la sociedad civil que se conforma con el objetivo de ayudar a otros tal y como lo analiza Balbis (2001). A esta clasificación se añaden las puntualizaciones de Lee (2004), quien considera a la sociedad civil como un ente diverso y plural, que incluye en su seno a instituciones con trabajo organizado, entre las que se encuentran las ONG y cuyas tareas se orientan al bien de la población que necesita de sus servicios.

En este trabajo se retoma la discusión planteada por Balbis (2001), que reconoce que las ONG son aquellas que buscan el bien común y prestan algún servicio a la comunidad, puesto que el término de sociedad civil en su sentido más amplio engloba a todas las instancias que tienen o buscan tener incidencia en la vida pública. Pero como lo analiza también Moreno (2005), la transición del nombre de ONG a organizaciones de la sociedad civil (OSC), no es un proceso acabado, está vigente y tiende más a reconocer a la sociedad civil que se organiza para ciertos fines. En este sentido, el término de ONG representa un reconocimiento a las múltiples tareas que realiza la sociedad organizada, cuyo reconocimiento se acentuó de manera general a partir de la ONU y otros organismos internacionales.

## Las ONG a partir del reconocimiento de organismos internacionales

El término de ONG como expresión de la sociedad civil, tuvo su origen en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Durante los años cuarenta del siglo XX por primera vez participó un grupo de personas de varios países sin contar con representación oficial de sus gobiernos. A partir de esta fecha la ONU les asignó el nombre de ONG, refiriéndose a ellas como: “cualquier grupo no lucrativo de ciudadanos voluntarios, que está organizado a nivel local, nacional o internacional. [...] Algunas están organizadas sobre temas específicos, tales como los derechos humanos, el medio ambiente o la salud” ((Balbis, 2001; ONU, 2007).

Asimismo, en la Carta de las Naciones Unidas, capítulo X, faculta en el artículo 71 al Consejo Económico y Social para entablar relaciones con dichas organizaciones, ahí mismo esta instancia propició que tuvieran carácter internacional. A partir de estos años esta concepción permitió que existiese la participación de un amplio número de organizaciones que no pertenecieran a lo gubernamental, como lo analiza el FAM (1997)<sup>3</sup>.

También es importante hacer mención que el reconocimiento de las ONG tuvo como base otras instancias internacionales. Según Ruiz (1999), el Banco Mundial (BM) a finales de la década de 1940 asignó un nombre a un diverso conjunto de asociaciones y organizaciones de cooperación para el desarrollo: el de Organizaciones No Gubernamentales.

Tanto la ONU como el BM, concordaron con la definición de un término que de inicio expresa negatividad, ya que no las definieron por lo que las instituciones venían realizando. También señala Ruiz (1999), que esta definición se propagó vertiginosamente en el ámbito mundial, de manera especial en el continente de América Latina, donde se fue adoptando a lo largo de los años.

Las ONG que fueron constituyéndose en los distintos países, formaron una tradición de muchos años. Como lo indica Verduzco (2003), en Estados Unidos se les ha llegado a

---

<sup>3</sup> FAM su significado es Foro de Apoyo Mutuo, institución que ha realizado investigaciones sobre las Organizaciones No Gubernamentales.

identificar como el tercer sector, refiriéndose así a todos aquellos grupos que no pertenecen al mercado pero tampoco al gobierno. Otro de los argumentos de la concepción sobre el tercer sector, se ha basado en la idea de que estos grupos pueden producir bienes colectivos a partir de acciones que no son de tipo mercantil. Las motivaciones que tienen para hacer estas actividades es de tipo social y filantrópico, que recae en terceras personas, como lo analiza Serna y Motiváis (2006).

Como se observa a través del tiempo el término ONG se ha transformado acorde a las coyunturas sociales, políticas y económicas de los distintos países. Por ejemplo, la aparición de las ONG en los países del Tercer Mundo y su conexión con la cooperación internacional es diferente al desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en países de Europa. Interesa para este caso resaltar el surgimiento de las ONG-M en América Latina, como ejemplo de las ONG de cuarta generación, pero que conservan aún rasgos de las ONG de tipo tradicional (primera generación), tal y como se muestra en el siguiente cuadro.

**Cuadro 1.1 Surgimiento de las ONG en América Latina 1950 – 1990**

<b>Etapa</b>	<b>Año</b>	<b>Razones que originaron su aparecimiento</b>
Primera generación	1950	Se dio en el marco del desarrollo de un nuevo escenario económico y social que se conformaba en Latinoamérica. Participaron sectores como la iglesia católica, profesionales y empresarios con obras de asistencia a la población pobre.
Segunda generación	1960 - 1970	Las ONG surgieron para promover la educación o capacitación popular, organización social con una óptica transformadora. Otra rama de ONG se dedicaron al desarrollo comunitario. En esta etapa se dio el auge de las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo ONGD
Tercera generación	1980	Marcado por un proceso de institucionalización de las ONG. Se dio inicio de nuevos temas de trabajo como: tecnología, mujer, derechos humanos y ellas mismas fueron buscando estrategias de sobrevivencia.
Cuarta generación	1990	Este período estuvo acentuado por la hegemonía del mercado y de las nociones neoliberales. Por esta razón muchas ONG cambiaron sus antiguos trabajos y se dedicaron al mercado. Cobró importancia áreas como las <b>microfinanzas</b> , la ecología y el medio ambiente

Fuente: Elaboración con base en Balbis (2001).

Como se observa, en el caso de las ONG de la primera generación y que derivan del reconocimiento internacional hay una participación que Balbis resalta sobre estos grupos, como es su decidida participación en los problemas sociales y más adelante se concretaría en una activa participación de estas ONG en la política social de los Estados-nación. Otra de las líneas de acción de estos grupos fue el fortalecimiento de la solidaridad y ayuda al más necesitado, bases que constituirán más adelante en muchas ONG llamadas ONG de desarrollo.

En las décadas de 1960 a 1970, la característica es que gran parte de las ONG no contaban con el apoyo económico de organismos internacionales de manera directa, ya que los fondos eran canalizados por lo general a través de los gobiernos de cada país (Cox, 1995). Lo que respecta de la década de los ochenta (siglo XX), era el período de la democratización en América Latina, se empezaron a potenciar nuevos espacios de oportunidades para la gestión local y el planteamiento de nuevas políticas como alternativa de desarrollo en medio de una crisis al aparato estatal y con el inicio en la aplicación de ajustes estructurales a los países (Balbis, 2001). Las ONG empezaron a tomar protagonismo en diversos temas sociales dado que los Estados-nación abandonaban su papel de promotor del desarrollo).

Hacia la década de los noventa, hubo cambios en la percepción de las tareas de dichas ONG, lo que les permitió su sobrevivencia. Hay que recordar que en este período la crisis del Estado aún seguía vigente y muchas organizaciones aprovecharon el contexto para cambiar de estrategia de participación. Situación que permitió vislumbrar la conveniencia de utilizar los recursos públicos para lograr impacto en sus objetivos, como es el caso de las organizaciones dedicadas a las microfinanzas. Asimismo, en esta etapa surgieron nuevas ONG como iniciativa de la empresa privada, que captaron recursos de la cooperación internacional. En este panorama el Estado dejó su papel protagónico de promotor del desarrollo y prácticamente le trasladó de manera indirecta a la iniciativa privada esta responsabilidad.

En síntesis, hay un elemento jurídico que parecen tener las ONG: no perseguir fines lucrativos, como contraposición a las sociedades privadas mercantiles. Por lo tanto, se puede afirmar que las ONG pueden ser consideradas como aquellas: “organizaciones privadas sin fines de lucro, autogobernadas y con algún grado de actividad solidaria, orientadas a intervenir

en favor de sectores discriminados o desposeídos de la sociedad” (Jelin, 1994). Y en esencia, la anterior definición concuerda con los hallazgos que se encontraron en esta investigación, excepto con el aspecto del lucro que se discutirá ampliamente en los capítulos cuatro y cinco.

Para efectos de este estudio se debe dejar claro que las ONG-M en Guatemala, dedicadas al préstamo de microcréditos, corresponden a la cuarta generación según Balbis (1999) y su identificación legal por parte del Estado guatemalteco es el de ONG microfinancieras. Pero se distinguen del resto, ya que están al servicio de la sociedad a través de programas nacionales. Lo cual, conlleva a cuestionarse si aquellas organizaciones que en sus inicios no otorgaban microcréditos, al momento de vincularse con el Estado guatemalteco dejaron a un lado sus anteriores metas o si siguieron como sociedades con una autonomía dividida. En cuanto a las acciones sin fines lucro en el caso de las ONG-M también es factible hacer un gran cuestionamiento, para ello el análisis de las dos trayectorias que se llevaron a cabo en esta tesis permitirá conocer sobre la forma de auto regulación, operación administrativa y obtención de ganancias. Pero sobre todo, vale la pena preguntarse la acción de más de dos décadas de las ONG-M ha minimizado los problemas de atraso de las regiones en las que han operado y si han incidido en la calidad de vida de los usuarios.

Las ONG como operadoras del microfinanciamiento: ¿una alternativa de participación y desarrollo local?

Siendo el microfinanciamiento uno de los elementos centrales de esta tesis, es importante discutir cómo este instrumento de apoyo se ejerce a través de ONG en Guatemala y con qué objetivos de desarrollo local se empata. Para Camino y Lara (2005), las microfinanzas son “el conjunto de actividades financieras y bancarias, tales como crédito, ahorro, seguros e hipotecas, dirigidas a personas de escasos recursos y a las que es imposible el acceso a los servicios financieros, con el objetivo de salir del estado de precariedad en el que se encuentran mediante la realización y ejercicio de una pequeña actividad empresarial”. Estos autores argumentan que el microfinanciamiento debe ir encaminado a la creación de actividades microempresariales, ya que sólo así una localidad podrá salir de un estado de pobreza. Asimismo, ellos señalan que las organizaciones encargadas de otorgar el microcrédito, a pesar de no perseguir el lucro en su actividad, deben ser financieramente autosostenibles y no

depender de donaciones de organismos internacionales o de fideicomisos estatales. Sin embargo, estas afirmaciones sobre el impacto del microcrédito en regiones pobres, el autosostenimiento y los fines sin lucro, adquieren ciertas especificidades en la práctica.

En lo que respecta a las ONG que especialmente durante los últimos veinte años del siglo XX se han dedicado a otorgar microfinanzas a personas que se encuentran en condiciones pobreza, Conde (2000), indica que éstas se han posicionado ya que en muchas ocasiones las instituciones financieras del sector privado y público no han dado respuestas a las necesidades de la población con respecto al crédito. Tal situación que impulsó a la misma sociedad civil a buscar soluciones para la generación de fuentes de empleo, pues como ya se dijo uno de los objetivos principales del microcrédito es que los usuarios pongan sus propios negocios y generen autoempleo.

Otro motivo que impulsó a las ONG a tener acciones microfinancieras fue que el Estado paulatinamente desde finales del siglo XX fue abandonando su carácter paternalista y caritativo. Para las ONG significó priorizar la atención sobre el ahorro, así como en una asistencia buena hacia los usuarios y procurar una capacitación técnica idónea para la instalación de microempresas (Conde, 2000).

En el contexto latinoamericano autores como Curat, *et al.* (2007), consideran que un conjunto de iniciativas privadas locales, organizaciones filantrópicas nacionales e internacionales, generalmente reconocidas como ONG, constituyeron una base de lanzamiento para las microfinanzas en la región latinoamericana. Dichas instituciones se apoyaron en el marco normativo de cada país para funcionar como ONG microfinancieras. Lo cual implicó a su vez que las décadas de 1980 y 1990 se caracterizara por la progresiva transformación de iniciativas de microcréditos emprendidas por ONG.

En un primer momento las ONG-M otorgaron microcréditos en pequeña escala con claros objetivos asistenciales y de solidaridad. La segunda etapa dichas organizaciones se caracterizaron por la evolución que internamente tuvieron en la actividad crediticia, ya que se convirtieron en intermediarias financieras especializadas y en la atención de sectores sociales

de escasos recursos económicos, pero que contaban con posibilidades de crecimiento económico.

Las microfinanzas como una política de apoyo de carácter económico y social a la vez cobró un reconocimiento mundial pues el 2005 se consideró el “año internacional del microcrédito”. Y un año después le fue otorgado el Premio Nobel de la Paz a Muhammad Yunus, Director del Grameen Bank e impulsor de las microfinanzas en el mundo, como lo señalan Curat, *et al.* (2007). En este marco, se reconoció la labor de muchas ONG microfinancieras que habían desarrollado sus servicios en el latinoamericana. Como indica Conde (2000), la operación de las ONG-M creó un puente entre el mundo moderno y las comunidades rurales aisladas, por ejemplo aquellas que sufrieron desastres naturales. Los sectores atendidos de comunidades pobres, progresivamente recibieron microfinanciamientos y las ONG-M por su parte diseñaron estrategias para lograr dicho acercamiento.

En algunos países de América Latina, como Argentina, destaca que los primeros microcréditos que se ejercieron tuvieron su origen en los servicios de las ONG, que iniciaron operaciones en 1991 dando respuesta a las necesidades de los sectores más vulnerables de la población. Las ONG-M llenaron así el vacío que no pudo ocupar el sistema financiero formal y que el gobierno había dejado por los reajustes económicos impuestos desde organismos internacionales en el contexto neoliberal.<sup>4</sup>

Lo que se puede observar es que distintas ONG reorientaron sus actividades originales a las microfinanzas, ya que este servicio en el ámbito internacional cobró vigencia como medio para combatir la pobreza en países con alto rezago económico. Taborga y Lucano (1998), desarrollan una tipología de las Instituciones Microfinancieras (IMF) donde incluyen a las ONG según su forma de proyección y que vale la pena discutir. Estos autores clasifican a la IMF de la siguiente manera:

---

<sup>4</sup> Gineste (2005) expone que el gobierno argentino hizo su aparición en el ámbito de las microfinanzas, después de la crisis económica que se hizo sentir con toda su fuerza y dejó a más de la mitad de la población argentina por debajo de la línea de la pobreza. En tanto, que a partir de 2003 se fueron impulsado varios programas de gobierno destinados a proveer financiamiento a microempresarios productivos, comerciales o de servicios. Se estableció entonces coordinación entre bancos del sistema argentino, ONG y organismos gubernamentales con el fin de brindar a poyo directo o indirecto a las gestiones del microcrédito.

- 1) Instituciones financieras convencionales;
- 2) instituciones financieras especializadas;
- 3) **ONG crediticias;** y
- 4) ONG generalistas.

El criterio tomado para dicha clasificación es la capacidad de intermediación financiera lograda. De ahí que en cuanto mayores sean las posibilidades de intermediación, más elevada será su capacidad de prestar servicios a las microempresas y como Taborga y Lucano, (1998: 7), sostienen, éstas son “organizaciones que mantienen su base jurídica de asociación o fundación sin fines de lucro dedicándose, única o principalmente, al financiamiento de la microempresa. Eventualmente realizan actividades de capacitación y asesoría técnica de microempresarios, las cuales forman parte de la estrategia de educación crediticia del cliente y de recuperación de los créditos”. No obstante, valdría la pena cuestionarse sobre las particularidades del auto sostenimiento y cómo se maneja la obtención de ganancias (plusvalía por intereses cobrados) en distanciamiento de lo que se concibe como lucro.

**Cuadro 1.2**  
**Principales características de las ONG crediticias**  
**en América Latina**

Formas de operación	Características
Estrategia	Búsqueda de impacto social en sus clientes Generación de márgenes de instituciones que obtienen graduación en las microfinanzas
Forma Jurídica	Son asociaciones sin fines lucro, lo que no permite captar fondos de sus miembros. Pueden tomar la figura de Fundaciones
Clientela	Microempresarios
Instrumentos crediticios	Bancos comunales, Grupos Solidarios y crédito individual
Ejemplos de ONG	Acodep, (Nicaragua); F.E.D., (Ecuador) Prodem, (Bolivia) Funadeh, (Honduras) Red FINCA, Red Bco. Mundial de la Mujer

Fuente: Taborga y Lucano 1998

Las denominadas ONG crediticias por Taborga y Lucano, (1998), tienen como objetivo incrementar su patrimonio, creando utilidades para operar de manera sostenible y consolidarse; en cambio, otras ONG determinan que su misión fundamental es permitir el acceso al crédito a la mayor cantidad de personas, evitando que la rentabilidad o sostenibilidad institucional sea el fin primordial de su labor crediticia. Pero no se descarta que este tipo de ONG, tengan ciertos desafíos en la manera de superar su cobertura y en las limitantes para su expansión. Esto debido a su forma jurídica, que implica no contar con fondos de sus asociados, y por tanto no les permite aumentar su capital para alcanzar mayor cobertura (Taborga y Lucano, 1998). Considerando como base la clasificación de Taborga y Lucano (1998), el tipo de ONG que analizamos en la tesis sobre el microfinanciamiento en El Quiché se encuentra más cercano al tipo de ONG crediticias.

Por otro lado, Lacalle (2002) identifica en un estudio sobre ONG microfinancieras que sus principales fortalezas y debilidades dependen, en el primer caso de las metodologías aplicadas, de sus objetivos económico-sociales, la población objetivo y de la manera flexible con que operan el otorgamiento de financiamientos. En tanto que sus principales debilidades se encuentran justamente en lo que Taborga y Lucano (1998), mencionan sobre el auto sostenimiento (cuadro XX).

**Cuadro 1.3**  
**Principales fortalezas y debilidades de ONG relacionadas con micro financiamiento**

<b>Fortalezas</b>	<b>Debilidades</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desarrollo e implantación de metodologías exitosas diseminadas en el ámbito mundial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No son autosostenible, dependen por lo general de organismos internacionales para capitalizarse.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Su principal objetivo: el desarrollo económico y social de las comunidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Muchas ONG Son meramente asistencialistas no han contribuido a que las personas salgan de la pobreza estructural.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Otorgamiento de préstamos pequeños a los más pobres.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ausencia de una estructura de propiedad claramente definida.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Al no estar reguladas financieramente pueden operar de manera más flexible con los montos para los usuarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No están capacitadas para captar fondos y prestar el servicio de ahorro como principal fuente de ingresos.</li> </ul>

Fuente: Lacalle (2002).

La discusión de Lacalle (2002) se centra en los cambios de las ONG microfinancieras y menciona que en la última década del siglo XX, un buen número de ONG cambió de estrategia. Uno de ellos fue que las ONG microfinancieras establecieron relaciones con la banca comercial y evolucionaron en este sentido para transformarse en instituciones financieras reguladas por las autoridades bancarias. Y también es en esta década que se convirtieron en instituciones especializadas en el microfinanciamiento. Las ONG microfinancieras que estudia Lacalle (2002) continuaron con su objetivo principal de incrementar el servicio financiero a los pobres; sin embargo, con el transcurso del tiempo su único propósito ya no era el desarrollo social, sino la combinación de tareas para la promoción social con la autosuficiencia y el manejo financiero eficiente de las operaciones de préstamos con el fin de ampliar su cobertura a más prestatarios (Lacalle, 2002).

Este comportamiento implicó la necesidad de ir complejizando los departamentos de operaciones financieras para manejar de manera eficiente los recursos procedentes de donaciones y de préstamos. Analistas como Lacalle (2002), se refieren a que algunas ONG que lograron relacionar equilibradamente sus objetivos de desarrollo social con la utilización de principios financieros para la prestación de servicios, y por ello es que estas ONG son las que Lacalle (2002) denomina instituciones de microfinanzas especializadas.

Pero cabe agregar que no todos los casos han sido exitosos ya que hay algunas ONG sufrieron procesos de involución como es el caso de Corposol en Colombia. En el caso de las ONG microfinancieras, a las que hace alusión Lacalle (2002), y que se transformaron en instituciones microfinancieras reguladas (IMF), algunas de ellas presentan ventajas. Una de las ventajas es que se les abrieron las posibilidades de crecimiento como instituciones financieras dado su nuevo status de reguladas a través la captación de mayores fondos del mercado financiero y de los ahorros del público. En cuanto a los inconvenientes que adquieren las IMF se señalan dos fundamentalmente: primero, que al estar reguladas oficialmente deben mantener coeficientes de reservas, provisión para incontables y otros requerimientos muy superiores a los que estaban sujetas cuando funcionaban únicamente como ONG. Segundo, las IMF deben tener clara su estructura de propiedad, para alcanzar el equilibrio entre el carácter

social (objetivo por el que fueron creadas) y los objetivos de eficiencia financiera (Lacalle, 2002).

Como se puede observar las ONG que se posesionaron de la industria de las microfinanzas lo hicieron de manera progresiva. Especialmente esto sucedió en países en vías de desarrollo donde la sociedad civil a través de ONG cubrió una necesidad de la población: el microcrédito. Las ONG lograron captar fondos de organismos gubernamentales e internacionales como en el siguiente apartado y en distintos lugares de Latinoamérica unieron esfuerzos para combatir la pobreza desde el otorgamiento de microcréditos destinados principalmente para la formación de microempresas, no obstante se desconoce si realmente las poblaciones de regiones atrasadas han logrado salir de la pobreza con este medio de obtención de crédito. Esta duda surge, entre otras razones, por la manera en que convergen el diseño e implementación de políticas para el desarrollo social y económico desde los Estados y los objetivos de las ONG microfinancieras. Asimismo, se piensa que el alcance en las acciones de las ONG-M depende de su tipo y de las condiciones socio-económicas de cada territorio.

### I.3. Las ONG y la política de las microfinanzas: un espacio de convergencia entre la sociedad civil y el Estado para combatir la pobreza y el desempleo

La participación de las ONG en el impulso de las microfinanzas en Latinoamérica puede destacarse de gran importancia en términos de la discusión política. Las acciones de las ONG en la transferencia de microcréditos permitió que la discusión sobre este tema alcanzara niveles internacionales como los desarrollados en la Cumbre del Microcrédito de 1997 realizado en Washintong, donde participaron representantes de ONG, intermediarios financieros y empresas que operan en el sector social, grupos de base de países desarrollados y en vías de desarrollo, agencias de Naciones Unidas, gobiernos nacionales e instituciones financieras internacionales. Resultado de los acuerdos de esta reunión fue posible que los gobiernos de cada país buscaran incorporar con mayor ahínco dentro de sus políticas de desarrollo, estrategias para el microfinanciamiento como un medio para combatir la pobreza y generar autoempleo en zonas marginadas.

En este apartado se abordará de manera general la convergencia entre ONG-M y el conjunto de políticas públicas que recuperan su participación en Latinoamérica. Para ello se

destacan los principios de algunos Estados para impulsar la política de micro crédito y por otro lado cual ha sido la participación de los organismos internacionales, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), que desde hace varias décadas han contribuido con apoyo de efectivo para promover las microfinanzas como un medio para combatir la pobreza en diversas regiones catalogadas como vulnerables.

#### Las ONG-M y las políticas públicas

Durante las últimas décadas del siglo XX se observó que problemas como la reducción de la pobreza rural, la marginalidad de sectores urbanos y el poco acceso a los servicios de calidad por parte de la población, pusieron al descubierto la debilidad institucional del Estado. Esta situación se dio en parte por la lentitud en la distribución de los beneficios sociales y en la poca voluntad de aplicar políticas públicas para la solución de dicha problemática. Por un lado, en Latinoamérica se daban procesos de democratización, así como la necesidad de una mayor participación de la sociedad civil en la toma de decisiones y por otro lado, la descentralización también se estaba gestando (Izaguirre, 2006). Estos elementos obligaron al sector público a revisar el diseño y la ejecución de programas sociales para responder a las necesidades de la población que cada día demandaba de manera más pronunciada mejoras en su calidad de vida.

Por tal razón el espacio público comenzó a ser compartido por diversos actores, entre ellos las ONG-M. La relación de estos organismos con el Estado adquirió importancia progresiva en el marco de las políticas estratégicas para reducir la pobreza. Se trataba entonces de concretizar una forma de abordar la falta de desarrollo humano en los grupos más excluidos socialmente hablando. Dos ejemplos notables son los de Uruguay y Guatemala, donde la administración pública desarrolló en las últimas décadas del siglo XX convenios de proyectos enmarcados en las políticas públicas con base en la participación de las ONG que tenían presencia en cada país. Algunos de estos contratos de servicios de las ONG para el Estado uruguayo fueron: proyectos relacionados con la infancia, adolescencia y juventud; mujer; vivienda y desarrollo local; formación para el empleo y preservación del medio ambiente, como lo precisan Villarreal y Santandreu (1999).

Este tipo de acuerdos se puede traducir como un proceso donde lo público no es agotado por el Estado y donde la sociedad civil adquiere presencia en la función pública, como lo argumentan Villarreal y Santandreu (1999).<sup>5</sup> Asimismo, en el contexto de la globalización, las fronteras de las organizaciones dedicadas a promover el desarrollo, que se singularizaron por no ser lucrativas, se vincularon de manera más intensa con los distintos niveles del aparato gubernamental.

La presencia de las ONG en Latinoamérica creció exponencialmente durante las dos últimas décadas, de manera especial las promotoras de desarrollo que realizaban una amplia gama de trabajos con objetivos sociales. Estas organizaciones fueron vistas desde el ámbito local e internacional como órganos mucho más responsables y eficaces que los gobiernos, incluso que algunas empresas e instituciones privadas. Su forma de actuar les valió a las ONG una intervención más puntual en el proceso de implementación de políticas públicas, así como en la proveeduría de servicios de distintas ramas, como el educativo, la salud, las microfinanzas y otros (Penso, 2007).

El curso que fue tomando la relación del Estado con las ONG, en algunos países evolucionó hasta convertirse en una colaboración para dar asesoramiento, generar investigación, dar capacitación y formación, y gestionar nuevos servicios. Los servicios que ofrecerían las ONG se estimaba que fuesen desarrollados con menores costos y mayor eficiencia a que si estuvieran bajo la responsabilidad del Estado. Sin embargo, este proceso no ha sido fácil ya que existía y existe en algunas ONG desconfianza y temor a ser utilizadas como simples vínculos con la sociedad. En el caso de la transferencia de recursos por parte del Estado no establecía claridad en los objetivos para la aplicación de la ayuda, y se condicionaban los fondos económicos para ser ejercidos en determinadas áreas (Villarreal y Santandreu ,1999).

Y es que el Estado en muchas ocasiones no está dispuesto o bien no transparente, si sus políticas pasan por las cuatro etapas de formulación de una política: identificación del

---

<sup>5</sup> Esta intervención de la sociedad en lo público fue posible por diversas circunstancias desarrolladas en la región latinoamericana, entre ellas se pueden mencionar la reestructuración del Estado y procesos de democratización en varias naciones, concretizándose en la ejecución de programas sociales encaminados a reducir los índices de pobreza en las regiones más pobres de los diversos países.

problema, llevar dicho problema a la agenda pública, diseñar e implementar una serie de estrategias particulares para cada región y sector social, y evaluar los resultados de dicha política, tal y como lo concibe Cabrero (2006).

A este respecto Moreno y Arballo (2003), consideran que los Estados deben aspirar a que las políticas públicas se diseñen desde la participación no sólo de la administración pública, donde muchas veces se practica la verticalidad en la toma de decisiones, sino que debe llevar la participación de otros actores de la sociedad. Por ello, sustentan los autores que las ONG reclaman su intervención no sólo en el diseño, sino en la ejecución y evaluación de políticas públicas, que afectan específicamente a la población a quienes prestan servicios estas instituciones. El reclamo de las ONG al Estado para ser tomadas en cuenta en las políticas se justifica porque sus miembros laboran cotidianamente en torno a los problemas focales de la comunidad. Este argumento hace que las organizaciones se consideren con la oportunidad de plantear alternativas para resolver problemas sociales que han observado en su trato directo con la población.

Como se nota, las ONG que se vincularon con los Estado latinoamericanos para afianzar la política del desempleo y la disminución de la pobreza condujeron solamente la prestación de microcréditos. Las ONG también fueron llamadas por los estados solo porque su actuación permitiría una amplia cobertura en regiones donde nadie más tendría acceso. En este contexto es donde se enmarca el desarrollo de las ONG hacia ONG microfinancieras (ONG-M), pero que fueron en algunos países fungieron solamente como promotoras de microcréditos y en otros fueron el medio para implementar políticas sociales encaminadas a combatir la pobreza, como es el caso concreto de Guatemala. En este sentido, también se menciona que la participación de las ONG en las políticas de desarrollo social y generación de empleo, se dio también por la viabilidad que ofrecieron para ser el enlace con pequeños agricultores, artesanos y microempresarios (Izaguirre, 2006).

A la relaciones de las ONG-M con los Estados debe sumarse la participación de organismos internacionales, que han insistido desde hace varias décadas en impulsar las microfinanzas como una vía para evitar que problemas como la pobreza sigan incrementándose. Y es que el interés de los organismos internacionales en el microcrédito

surgió porque se visualizó en este un instrumento útil para general el autoempleo, lo que es congruente con la ideología económica neoliberal que se basa en el mercado y en el desarrollo del individuo como consumidor. Por ello se cree que al brindar oportunidades a las personas que viven en pobreza e involucrarlas de esta manera en las actividades de mercados activos, se está brindando autoayuda para el desarrollo local (Rogaly, 1999). Sin embargo, no se conoce hasta qué punto la política del microfinanciamiento ha logrado reducir realmente la pobreza en los países en vías de desarrollo, como es el caso de Guatemala.

Durante los últimos años del siglo XX los organismos internacionales centraron su atención en el microfinanciamiento como categoría de servicio financiero traducido como crédito para el autoempleo. La idea de fondo era que los pobres no contaban con acceso a capital para producir. Por esta razón diversos actores, entre ellos la cooperación internacional, argumentaron la posibilidad de proporcionar acceso al microcrédito. Esto daría paso a una mayor inversión lo cual repercutiría en mayores ingresos hasta que las personas beneficiadas con las microfinanzas salieran de la pobreza (Rogaly, 1999). Con este fin diversas instituciones iniciaron a promocionar las microfinanzas como política para el desarrollo y tratar de reducir los niveles de pobreza que cada día se incrementaban en los países de la región latinoamericana.

Entre los organismos internacionales relacionados con el microfinanciamiento se encuentra el BID y que a su vez ha sido uno de los pioneros en el apoyo de los microempresarios de esta región y responsable de haber colaborado en la creación del sector de las microfinanzas en América Latina (Wirsig, 1999). El BID desde 1978 lanzó un Programa de Pequeños Proyectos a microempresarios en Latinoamérica y el Caribe, desde esta fecha ha financiado con más de 1,000 millones de dólares para proyectos relacionados con la microempresa. Uno de los importantes medios con que cuenta el BID para apoyar las microfinanzas es su Programa de Empresariado Social y el Fondo Multilateral de Inversiones, por este medio desempeña un papel fundamental en el fomento de las microfinanzas ya que brinda apoyo financiero y técnico a distintas instituciones consideradas como líderes en la región (Bater, 2006).

Dentro de otras actividades efectuadas por el BID está el respaldo de la expansión de servicios de desarrollo empresarial, con el propósito que los microempresarios logren incrementar su productividad. Dicho organismo internacional está convencido que de esta manera los microempresarios desarrollarán su capacidad de producción y gestión, este paso dará la posibilidad de irlos integrando a cadenas o grupos de colaboración en el mercado nacional e internacional. Asimismo, el BID coopera con los países prestatarios para que éstos mejoren el entorno para los negocios, brindándoles herramientas técnicas para la formalización de empresas y el perfeccionamiento de marcos legales y regulatorios (Bater, 2006).

Otra institución que se puede citar es el BM que proporciona microfinanciamiento realizándolo de manera coordinada e integrada, para lograr que los fondos económicos se incrementen en cada país y constituyan un medio sostenible la continuación del otorgamiento de préstamos a las personas que lo solicitan. La forma de llevar a cabo esta política es por medio de préstamos a los países que solicitan este financiamiento. Tanto el BID como el BM concretizan cada año su apoyo a los diversos países con la transferencia de importantes cantidades de fondos económicos para el desarrollo de las microfinanzas en la región.

El BM para operar esta política reúne a otras instancias como el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre, que es el responsable de “proporcionar capacitación, investigación y servicios de difusión de información a toda la industria del financiamiento” (Marbán, 2007). De acuerdo con el reporte del BM de 2007, este organismo promueve de manera permanente el apoyo a la industria de las microfinanzas y desarrollo de las Pequeñas y Medianas Empresas en diferentes países del mundo, especialmente los que se encuentran con mayores índices de pobreza.

Como lo analiza Thomas (2007), el acceso a los servicios de crédito puede constituirse en un primer paso para romper el ciclo de la pobreza en las personas que se incorporan en este tipo de servicio, ya que les permite llevar sus productos a los mercados locales y regionales para satisfacer las diversas necesidades básicas que tiene cada persona y familia. Por esta razón hasta el año 2007, la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en

inglés), que es el inversionista líder del BM, logró incrementar sus montos hasta US\$600 millones y que tan sólo en el 2007 colocó US\$196 millones, en tanto que su cartera de microfinanciamiento ascendía a US\$498 millones (Thomas, 2007). Estos datos reflejan así la importancia del BM en el desarrollo de la política del microcrédito en los países receptores.

Para el IX Foro Interamericano de la Microempresa efectuado en Quito el 2006, el presidente del BID Luis Alberto Moreno, propuso al sector financiero de América Latina y el Caribe triplicar el volumen de microcrédito en la región a 15,000 millones de dólares anuales para el 2011. Dentro de las formas de trabajo el BID contempló la iniciativa llamada “Oportunidades para la Mayoría”, con esta propuesta que desde el punto de vista de esta organización es innovadora se pretendía ampliar el acceso de las personas de bajos recursos económicos a oportunidades para progresar en el campo económico y mejorar su calidad de vida. Este proyecto de Oportunidades iría acompañado de recursos para la vivienda, acceso a tecnologías de información y comunicación, capacitación laboral y servicios financieros como las microfinanzas (Bater, 2006).

El presidente del BID en el mencionado Foro expresó que si bien las microfinanzas se han priorizado en las tres últimas décadas hasta convertirse en una verdadera industria, las instituciones dedicadas a los microcréditos cubren únicamente un promedio de 8 % de la demanda que las personas hacen de las microfinanzas en la región. Para poder triplicar el volumen de microcrédito del año 2005 (5,000 millones de dólares), el BID proyectó trabajar para el futuro con los bancos comerciales para que adopten las tecnologías de microcrédito y los microempresarios sean atendidos también por éstos. De esta manera podrían cubrir un poco más las necesidades de las personas que no cuentan hasta la fecha con financiamiento para instalar o capitalizar sus pequeñas unidades económicas.

#### I.4. La perspectiva del desarrollo local y la participación de las ONG

Las ONG-M parecen ser el medio para combatir ciertos rezagos sociales desde una perspectiva neoliberal. Pero hasta el momento, nuestra revisión arroja que ni los organismos internacionales, ni los Estados-nación se han preocupado en la importancia de las diferencias territoriales, la perspectiva del desarrollo parece centrarse en el individuo más que en las

regiones o localidades. Las ONG-M de Guatemala en su forma actual surgieron en los años ochenta del siglo XX, promovidas principalmente por el Programa Nacional para el Fomento de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Una de las importantes estrategias que se pretendía desarrollar en el país era aunar los esfuerzos del Estado guatemalteco con las ONG con el objetivo de llevar a cabo programas de capacitación, crédito y asistencia técnica a microempresarios. Las acciones del gobierno y las ONG-M se enfocaron a fortalecer a microempresarios cuyas actividades estuvieran en las ramas de la manufactura y servicios, por estimar que éstas generaban mayor valor agregado y empleo. Esta decisión dejó de lado en un primer momento las actividades relacionadas con el comercio para el apoyo financiero, como lo señalan Villalobos, *et al.* (2003). Pero sobre todo, se dejó de lado la vocación productiva de las localidades y la posibilidad de fortalecer las ventajas comparativas y competitivas.

En 1985 otra iniciativa respecto a las microfinanzas se dio lugar cuando el Programa de la ONG estadounidense Acción Internacional (AC), comenzó con una estrategia “agresiva” de expansión. Esta institución (AC), desarrolló sus acciones por medio de dos ONG, Génesis Empresarial en la capital de Guatemala y FUNDAP en el Occidente. En 1991, con el cambio de Gobierno se limitó el apoyo a este sector y los fondos destinados para estas instituciones se orientaron hacia el apoyo de bancos privados, se creó un fideicomiso en el Banco de Guatemala para que la banca privada canalizara dichos recursos en el primer piso (Villalobos, *et al.*, 2003).

En la década de los años noventa del siglo XX, en Guatemala se experimentó una gran iniciativa en el área de las microfinanzas, en el país no sólo se encontraban las ONG de origen norteamericano sino confluyeron las de origen europeo. Dentro de este grupo se puede citar la Cooperación Belga y la Unión Europea (UE) con los programas de desarrollo rural, cuya proyección se concentró en los departamentos con índice de mayor pobreza. Existieron diferencias en la aplicación de las políticas de crédito de estos organismos internacionales, por ejemplo, las norteamericanas se destacaron por hacer énfasis en el desarrollo de ONG exclusivamente financieras que operaron en escala mayor, de manera especial en el área urbana, así mismo le dieron cierta importancia a la aplicación de bancos comunales para el área rural (Villalobos, *et al.*, 2003).

En cambio, las iniciativas europeas se dirigieron a ONG con mayor proyección en lo rural, por lo general sus actividades estaban dirigidas a otro tipo de acciones de desarrollo. Los fondos de microcrédito los aplicaron no sólo para otorgar préstamos sino para la creación de numerosas asociaciones de base, que incluyó el espacio municipal o bien según el sector productivo. De estas asociaciones de primer grado que surgieron en esta época, con el tiempo se convirtieron en organizaciones cúpula de segundo y hasta tercer grado, manteniendo siempre su carácter rural regional (Villalobos, *et al*, 2003).

Por un lado se encontraban estas ONG microfinancieras orientadas por las políticas exteriores, por otro lado, un grupo de ONG surgieron en el contexto del gobierno de carácter civil para ser ejecutoras del Programa Nacional Sistema Multiplicador de Microempresas. De manera progresiva se fueron incrementando otras organizaciones hasta llegar al 2003 con un número de 35 ONG prestadoras de servicios de microfinanciamiento en el ámbito nacional. La forma de participación de las ONG microfinancieras en el país se lleva a cabo hasta la fecha fundamentalmente en el desempeño como intermediarias de microcrédito, ya sea con fondos del Estado, de la banca comercial de segundo piso o de los organismos internacionales.

El papel principal que desempeñan las ONG-M en el Guatemala ha sido hasta ahora el de gestionar los fondos y hacerlos llegar a la población que se ha visto privada de las microfinanzas. Lo cierto es que las ONG-M parecen funcionar solo como intermediarias que como instituciones que buscan el desarrollo local y es que uno de sus objetivos centrales es promover el desarrollo por medio del impulso de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en zonas geográficas donde la población sufre de exclusión social y no tiene acceso a las microfinanzas, tanto por parte de las cooperativas y de los bancos del sistema regular.

De las 35 ONG-M que operaban en Guatemala sólo 20 estaban aglutinadas en la Red de Microfinanzas de Guatemala (REDIMIF) hasta el 2003, estas instituciones cubrían casi todo el país, pero su presencia se hacía hasta cierto punto limitada dada la gran demanda que la población ha presentado sobre el microcrédito. La forma de otorgar los microcréditos hasta la actualidad lo realizan con respaldados por garantías fiduciarias, solidarias y de la comunidad.

Esta es una forma casi general de procedimiento de las microfinancieras en el país, dada las experiencias negativas de años anteriores donde no lograban recuperar las cantidades otorgadas a los microempresarios.

A los sectores que más atienden las organizaciones incorporadas en REDIMIF según Ozaeta (2006), son los que se dedican al comercio, porque es la actividad que puede mover con mayor facilidad los préstamos y por lo tanto los microempresarios están con mayores posibilidades de cancelar sus créditos. Esta situación se ve reflejada en los datos de REDIMIF 2005, señalando que 61 por ciento de sus clientes pertenecen a la actividad comercial, mientras que para lo agrícola y forestal, solamente se destinó 6.9 por ciento y en el caso de la pequeña industria y servicios se destinó 12.3 por ciento y 5.6 por ciento respectivamente. Lo que se puede traducir que este sector tiene menos posibilidades con estas ONG en la adquisición de préstamos. Del total de instituciones microfinancieras que atiende el Viceministerio de las mipyme, únicamente 28 son ONG-M<sup>6</sup> y brindan capacitación técnica, asesoría y seguimiento a cada microempresario (Ozaeta, 2006).

¿Es posible hablar de las ONG microfinancieras como un medio para el desarrollo local?

El desarrollo local a través de las ONG-M supone un reto en la manera en que se formulan políticas públicas y se coordinan diversos actores locales y regionales con los del orden federal, pero sobre todo con la manera en que se involucra a la sociedad. Si se parte del supuesto de que la sociedad civil está impregnada de una fuerza interna que la impulsa a movilizarse para lograr el desarrollo en su localidad, entonces se puede afirmar que todas las comunidades territoriales cuentan con un conjunto de recursos que pueden potenciarse para su propio bien.

Según Vásquez (2000:96) los recursos que posee una localidad pueden ser económicos, humanos, institucionales y culturales, forman parte de su potencial de desarrollo, y son susceptibles de producir un proceso de desarrollo endógeno, es decir un proceso de desarrollo que se gesta desde la localidad, sus actores y sus competencias y no desde el estado. Este

---

<sup>6</sup> Estos datos fueron obtenidos en entrevista con la Directora Ejecutiva del Programa Nacional de Desarrollo de la MIPYME, Clara Luz López en Guatemala en enero 2008.

enfoque teórico sustenta que el desarrollo debe trabajarse desde lo local, de abajo hacia arriba. Los grupos locales para satisfacer sus necesidades y demandas participan activamente en su comunidad para alcanzar el desarrollo, la peculiaridad de este modelo propone que para lograr el desarrollo del territorio, es fundamental la cohesión de los recursos de tipo cultural, económico y político con que cuenta la localidad.

Por otro lado, no debemos dejar de lado que el desarrollo debe ser visto como un proceso multidimensional donde entra en juego el acceso a la educación, calidad de vida, crecimiento económico y las capacidades para mejorar la salud. Es decir, que la sociedad civil organizada se asocia para lograr su bienestar, por lo tanto se puede decir que desarrollo endógeno es “un proceso, cuyo nacimiento, desarrollo y maduración se apoya en una combinación de causas que van desde el estado de necesidad hasta la disponibilidad de recursos naturales y locacionales con fuerte demanda en el mercado” (Vásquez, 1999:29). Con estos componentes se argumenta que en ausencia del Estado para satisfacer las demandas de la población, la misma comunidad madura y resuelve sus propias peticiones. Este proceso es lento, se da en la medida que los actores locales alcanzan solidez en su organización y encuentran apoyo externo.

El desarrollo local es el medio que impulsan a los agentes locales al desarrollo de proyectos autónomos que están relacionados con el desarrollo económico. Al implementarse metas en este campo, se debe tener un conocimiento sólido del entorno, con sus elementos culturales, políticos y todo lo que se relacione con el territorio en sí. Gestionar el desarrollo desde el interior del territorio, le lleva a la comunidad organizada a entrar en tres dimensiones: 1) Asumir más el papel de actores de su desarrollo, tanto individual como colectivamente; porque los objetivos ellos mismos los han seleccionado. 2) Soportar los efectos de las crisis económicas del momento y tratar de establecer mecanismos para superarlos, es parte de la maduración. 3) Lograr establecer que el territorio sea un lugar donde se transforme el contenido material y social del modo de desarrollo, esto quiere decir, que los recursos logrados van a ser invertidos en bienes para la misma comunidad, mejor educación, cuidado del medio ambiente, etcétera (Hebas, 2001:222).

La capacidad que desarrolla la población desde la gestión de sus recursos para llevar adelante los proyectos sociales, económicos y políticos le dan al territorio un eje articulador capaz de sustentar la presencia de dicha sociedad civil organizada. Como considera Gómez (2007:60), analizando a varios literatos del desarrollo local, por medio de lo endógeno se impulsa un proceso de desarrollo sustentable, porque se le atribuye a la población local una identidad colectiva y un sentido de pertenencia del lugar que los sostiene físicamente. Las experiencias de varios lugares de América Latina y de otros continentes en vías de desarrollo, es contar con personas que son emprendedoras del desarrollo local, conservan su autonomía y van progresando en su capacidad de gestión de los recursos que pueden incrementar en sus proyectos económicos y sociales.

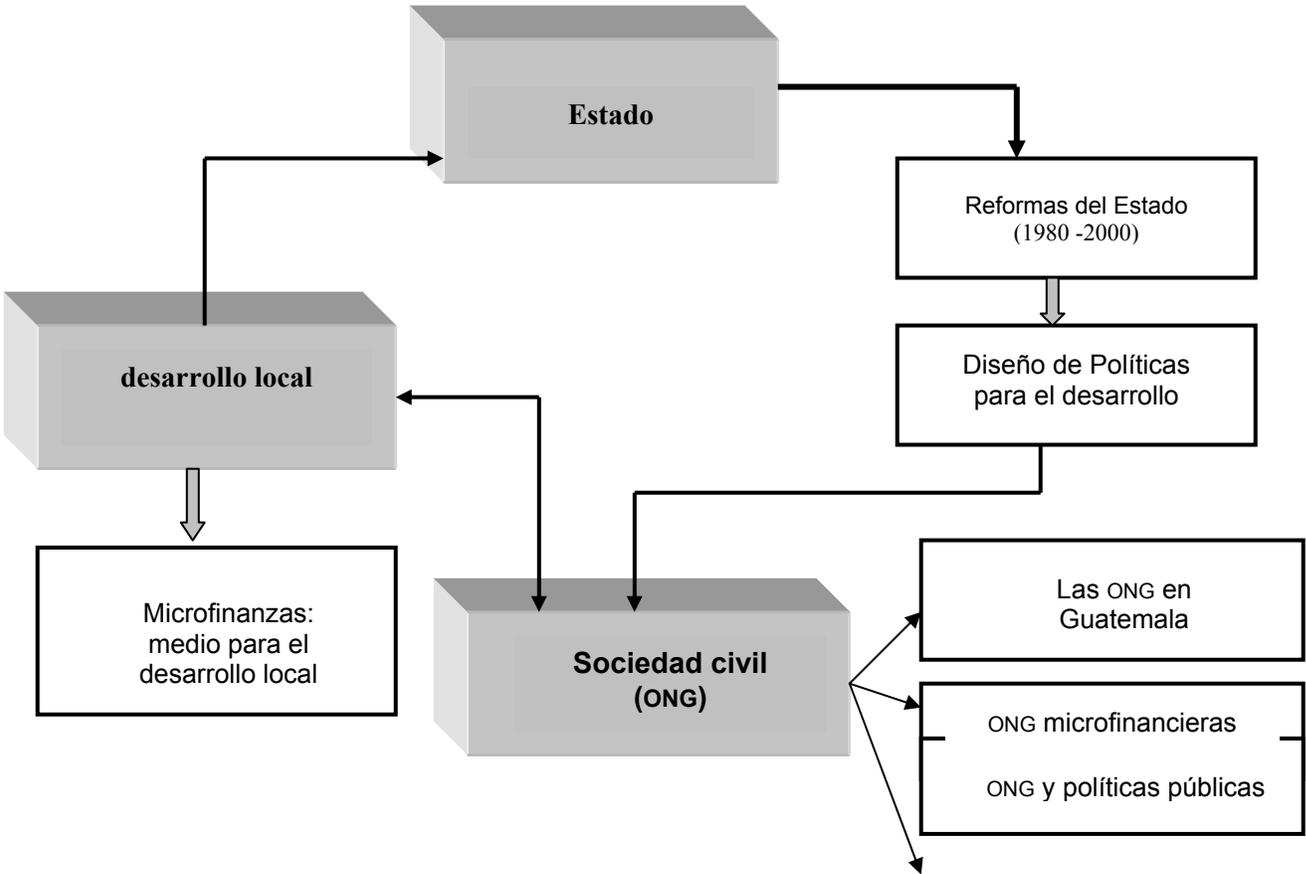
La coordinación de esfuerzos que alcanzan los líderes sociales en una localidad influye en su capacidad de gestionar el desarrollo endógeno, logran atraer recursos del gobierno central del país para que sean utilizados en la aplicación de políticas nacionales; que lleven como objetivo colocar en manos de estos agentes, medios para ser sujetos de su propio desarrollo. El papel de los gobiernos municipales y nacionales en esta tarea del desarrollo local, es facilitar la utilización de recursos a las comunidades para potenciar su capacidad y competir con otros agentes que participan en el mercado nacional. Para ello, resulta importante la existencia de un sistema adecuado de crédito para la inversión que necesitan los agentes locales en sus unidades económicas (Elizalde, 2003: 18). Si se progresa en lo económico, los miembros del territorio verán que las otras áreas como la social, cultural y política es parte de un capital a fomentar para que el desarrollo sea multidimensional.

A la luz de estos argumentos, se supone que el desarrollo local en Guatemala a partir de la participación de las ONG-M es un proceso inicial que requiere **mucho** mayor participación de las instancias locales. Por otro lado, se considera que un primer paso para lograr la efectividad en el desarrollo de empresas, empresarios y mercados locales, tiene que conocerse a detalle el marco legal que permite el funcionamiento de las ONG-M, el tipo de ONG-M y sus redes locales y regionales, así como la participación de dichos organismos en la formulación, implementación y evaluación de las políticas desde un enfoque territorial, pero que se sustenta en estrategias como el microcrédito. Es decir, se requiere como segundo paso

un análisis integral de las estrategias desarrollo local y en su caso la importancia que tienen los microfinanciamientos en la calidad de vida de los usuarios.

Un primer argumento sobre la región de El Quiché, lugar donde se llevó a cabo esta investigación, es que las ONG-M han contribuido en muy pequeña escala al desarrollo de las comunidades, otorgando el microcrédito a las personas que no contaban con recursos ya sea para capitalizar su unidad económica o iniciar un pequeño negocio. Lo que abordaremos a lo largo de esta tesis es: a) la manera en que la política de fortalecimiento a la MIPYME, la política de autoempleo, y la reducción de la pobreza siguen centralizadas; b) el conjunto de actores que en Guatemala tienen parte en desarrollo del microfinanciamiento (ver figura 3. 3); c) cómo las ONG-M medianamente se han especializado pero también cómo se han transformado en instituciones reguladas y con cierto nivel de lucro; d) a través del análisis de dos trayectorias de ONG-M reconocer el alcance de sus acciones y el tipo de red regional que están implementando.

**Figura 1.1**  
**Elementos teóricos relacionados con el microfinanciamiento en Guatemala**



## **PANORAMA HISTÓRICO DE LAS ONG MICROFINANCIERAS EN GUATEMALA**

El desarrollo de las microfinanzas en Guatemala estuvo relacionado con los acontecimientos que ocurrían en distintas partes de Latinoamérica y en la región centroamericana. El interés por incorporar estos programas de microcrédito como medio para reducir la pobreza, está enmarcado en el contexto de los ajustes estructurales que los Estados-nación sufrieron durante los últimos veinte años del siglo XX. En el caso de Guatemala, este proceso cobró singular importancia ante los organismos internacionales, ya que la transición política en la mitad de la década de los ochenta del siglo pasado dio paso a que la sociedad civil organizada participara en el otorgamiento de microcréditos para la creación de MIPYME.

En este capítulo se abordó en primer lugar, la evolución de las microfinanzas en Guatemala a partir de datos estadísticos sobre Centroamérica. Asimismo se dio a conocer la forma en que algunas ONG llegaron a convertirse en organizaciones microfinancieras (ONG-M en adelante), ya que coordinadas con el Estado se convirtieron en ejecutoras del programa SIMME, impulsado por el Vicepresidente de la República en el primer gobierno civil que tuvo Guatemala en el siglo XX. En este contexto, debe agregarse, que la participación de las ONG-M se dio en un período de transición política de apertura hacia la democracia después de un promedio de 30 años de gobiernos de régimen militar en el país.

### **II.1 Origen de las ONG-M en Centroamérica y su relación con el caso guatemalteco**

La región centroamericana comenzó a desarrollar un esquema de apoyo a través de las microfinanzas por varias razones, una de ellas es que los países debían adaptarse a los programas de ajuste estructural que contemplaban la reestructuración del aparato gubernamental y una serie de reformas sociales. Otro motivo fue el incremento de recursos para el microfinanciamiento en el ámbito mundial (Arroyo y Nebelegun, 2002:76).

Según Arroyo y Nebelegun (2002), indican que las acciones específicas y el interés por impulsar el microfinanciamiento por los gobiernos centroamericanos se llevó a cabo con mayor precisión hasta los años 1990 por la influencia de las experiencias de América del Sur y el apoyo decisivo de la cooperación internacional. Por estas razones se pusieron en marcha

programas nacionales de apoyo al sector de los microempresarios con el objetivo de contribuir a la reducción de la pobreza. En un primer momento la mayor parte de los programas nacionales de apoyo a las MIPYME se insertaron como instrumentos de los llamado Fondos de Inversión Social (FIS) o en las instancias gubernamentales responsables de las políticas sociales, como los Ministerios de Trabajo o las Vicepresidencias de la República, como en el caso de Guatemala (Arroyo y Nebelegun, 2002),

Estos programas de apoyo a las MIPYME no dieron los resultados que se esperaban, por el contrario la situación económica de los países centroamericanos se agravó y con ella, el desempleo se incrementó y amplió colateralmente el fenómeno de las MIPYME en la región de América Central. Por ello, los esfuerzos que se habían iniciado en favor de las MIPYME se diluyeron y aportaron muy poco a la reducción de la pobreza en los países de esta región como lo analiza Arroyo y Nebelegun (2002).

Ante esta situación de poco impacto en favor de las MIPYME que llevaba como objetivo reducir la pobreza, se optó porque dichos programas de apoyo a los microempresarios se independizaran de los FIS y se convirtieran en estructuras permanentes vinculadas a los Ministerios de Economía, de Comercio e Industria, a excepción de Costa Rica que hasta el 2002 se mantenía este programa en el Ministerio de Trabajo. De esta manera progresivamente estos programas de apoyo a las MIPYME se han ido consolidando en Centroamérica otorgando parte de los servicios crediticios a los microempresarios, pero su aporte en el campo de los servicios de desarrollo empresarial no ha avanzado según la necesidad del sector microempresarial como lo destacan Arroyo y Nebelegun (2002).

Sobre el desarrollo de las microfinanzas en países centroamericanos Villalobos, *et al.* (2003:12), presentan un panorama general en la implementación de las microfinanzas de 1960 hasta finales de la década de 1990, destacando las siguientes etapas:

a) De 1960 a 1970, que representó una década de alta participación del sector público en la creación de instituciones y programas para canalizar recursos subsidiados especialmente al sector agropecuario. Entre las instituciones más importantes se puede citar a los bancos de

desarrollo. La función de dichos bancos era otorgar créditos a sus clientes, en muchos momentos fueron acompañados de asistencia técnica, tarea realizada por los Ministerios de Economía de cada país. Sin embargo, el diseño fracasó por diversos motivos, entre los más importantes: bajos niveles de recuperación crediticia, tasas de interés subsidiadas e intervención estatal para asignar las políticas de otorgamiento y recuperación de crédito;

b) la etapa de la década de 1980, donde los Estados-nación retiraron su intervención directa en el sector financiero, las causas fueron ocasionadas por los ajustes estructurales que ya se venían aplicando en diversos países. Las ONG y las cooperativas de crédito suplieron este vacío ocasionado por los Estados, se establecieron varias de ellas en el área centroamericana y desarrollaron la tarea de otorgar el servicio financiero al público que lo requería. Se inició desde estos años la discusión de cómo debían lograr su autosostenibilidad, ya que el éxito no fue fácil de lograrlo; se observó que varias de ellas cometieron errores similares a los bancos de desarrollo de los años anteriores y no alcanzaron mantenerse en el mercado, por ello debieron recurrir a la “inyección” de fondos de otras entidades internacionales;

c) el periodo de 1990 a 1999, donde las ONG dedicadas a las microfinanzas no sólo aumentaron su cobertura, sino que se especializaron y expandieron sus servicios financieros. Asimismo, uno de sus principales objetivos fue mejorar la calidad y eficiencia en sus operaciones crediticias. Algunas dejaron de ser ONG y se convirtieron en “instituciones financieras reguladas” con el fin de alcanzar su crecimiento y expansión. Como ejemplo de estas que se convirtieron en instituciones reguladas está CALPIA (El Salvador), Génesis Empresarial (Guatemala), Fundación COVELO (Honduras) y FINDESA (Nicaragua). Sin embargo, se observa que a pesar de que las microfinanzas mantienen su etapa de auge desde finales del siglo XX, otros nuevos actores han aparecido entorno al microfinanciamiento como son: las Cooperativas de Ahorro y Crédito, y la banca privada, que aumentaron su competencia en el otorgamiento de microcréditos a la población.

Este panorama denota claramente que en Centroamérica el sector microfinanciero mantuvo una tendencia de crecimiento. En la actualidad, una de las exigencias del mercado de las microfinanzas es que los programas de microcrédito fuesen manejados con mayor

eficiencia para alcanzar autosostenibilidad operativa y financiera (Villalobos, *et al.*, 2003). Las instituciones crediticias que lograron quedarse en el mercado de las microfinanzas por varias décadas han buscado ser reguladas, y al mismo tiempo ser más competitivas y ofrecer múltiples servicios a sus clientes. Otro aspecto, que vale la pena destacar es la conformación de redes de microfinancieras, de acuerdo con Villalobos, *et al.* (2003) en dichas redes participan las organizaciones más importantes de cada país y donde el objetivo principal ha sido crear mayor transparencia en las microfinanzas a partir de evaluaciones externas.

Estos antecedentes sobre la creación de instituciones operadoras de microfinanzas en Centroamérica, incluyendo Guatemala, están ligados esencialmente a un objetivo: la creación de MIPYME, a partir de las cuales el Estado vislumbra la posibilidad de crear empleos y disminuir los niveles de pobreza. En esta región, las MIPYME representan una de las mayores fuentes de ingresos para la población, ya que es a través de negocios pequeños que se puede fomentar el autoempleo. Villalobos, *et al.* (2003), han analizado que para 1999 alrededor de 30 por ciento de la PEA de Centroamérica se distribuía en MIPYME y representaba alrededor de 2.3 millones de personas ocupadas y 1.8 millones de unidades económicas (ver cuadro 2.1). Asimismo, las autoras consideran que el comercio es la actividad económica con mayor participación de microempresas, porque es mucho más fácil acceder a esta actividad que a otro sector productivo. Como se aprecia, Guatemala representó en 1999 el segundo lugar general en microempresas, y el primero en el sector servicios.

**Cuadro 2.1**  
**Indicadores de las microempresa en Centroamérica 1999**

Países	Comercio	Manufactura	Servicios	Total de personas	Total de Unidades económicas
Guatemala	277,678	260,848	302,920	841,446	746,326
El Salvador	353,370	148,722	112,464	614,556	360,442
Honduras	156,386	116,760	96,480	369,626	337,147
Nicaragua	109,965	45,955	77,140	233,060	213,301
Costa Rica	88,767	67,881	104,432	261,080	156,340
<b>Total</b>	<b>986,166</b>	<b>640,166</b>	<b>693,436</b>	<b>2,319,768</b>	<b>1,813,556</b>

Fuente: Microfinanzas en Centroamérica. Los avances y desafíos, Villalobos, *et al.*, (2003).

Cabe agregar que las pequeñas empresas comprenden entre 5 y 20 trabajadores, mientras la microempresa tiene de 1 a 4 empleados. Estas clasificaciones a su vez se

subdividen en cuatro categorías según crecimiento. Éstas son: i) empresas con lógica baja de subsistencia, ii) con una media de subsistencia, iii) con alta subsistencia, y iv) con una lógica de acumulación (Villalobos, *et al.*, 2003).

En el 2000 la ONG Katalysis Partnership, Inc<sup>1</sup> realizó un estudio sobre las microfinanzas en cuatro países de Centroamérica: Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Los objetivos fueron: conocer las características de las microfinanzas en dichos países a partir de un estudio de aquellas ONG dedicadas al otorgamiento de microcréditos, identificando el universo de las organizaciones activas; reconocer las organizaciones internacionales que ofrecían servicios de asistencia técnica, capacitación y fondeo de capital a las ONG; y determinar la existencia de redes nacionales y regionales de microfinanzas.

Del universo de las noventa y seis ONG identificadas por Katalysis Partnership, Inc., sólo se estudiaron cuarenta, de las cuales se obtuvo la siguiente información: todas eran intermediarias en Centroamérica; varias estaban afiliadas a organismos internacionales, situación que las colocaba en ventaja con las independientes y las de menor tamaño; en tanto que las instituciones independientes fueron las que menor éxito tenían en el servicio de las microfinanzas. Para Katalysis Partnership Inc, las microfinanzas en América Central son esenciales para reducir la pobreza. Su participación se desenvuelve en un mercado joven en donde se aplican diversos sistemas de préstamo. La cobertura de las ONG microfinancieras para el 2000, según este estudio, fue de 360,000 clientes activos.

En lo referente a las redes de asistencia y capacitación técnica entre las ONG de los cuatro países, se resalta la participación de:

---

<sup>1</sup> Katalysis Partnership, INC. Es una institución fundada desde 1984, su propósito original fue de constituirse en una organización multisectorial de desarrollo y gradualmente amplió sus servicios en Centroamérica. Antes de 1996 inició a concentrar sus servicios para los programas de microcrédito y así lograr avanzar en sus objetivos de desarrollo. Para el año 2000 contaba con 27,000 clientes y una cartera de crédito de más de US\$6.5 millones.

a) Redes norteamericanas con operaciones en Centroamérica, tales como ACCION Internacional, FINCA Internacional, Catholic Relief Services (CRS), Katalysis Partnership y OPPORTUNITY International;<sup>2</sup>

b) Organizaciones Centroamericanas proveedoras de asistencia técnica, entre ellas se encuentran el Consorcio Latinoamericano de Capacitación en Microfinanciamiento (COLCAMI);<sup>3</sup>

c) Iniciativas de las Misiones USAID<sup>4</sup> a los países para brindar asistencia técnica y capacitación;<sup>5</sup>

d) Organizaciones nacionales proveedoras de asistencia técnica.<sup>6</sup>

Asimismo, este estudio determinó que la oferta del crédito agrícola en los países estudiados era mínima y las ONG que se dedicaban a otorgar este tipo de servicio no contaban con un número significativo de clientes. Lo que más prevaleció en el caso de El Salvador y Honduras fueron los microcréditos destinados a las actividades comerciales y de servicios. En el caso de Guatemala, a pesar de que el sector agrícola contribuye a un porcentaje sustancial del PIB (23 %), las ONG no ofertaban sus servicios al sector primario.

La investigación de Katalysis (2000) coincide con Villalobos *et al.* (2003), en cuando a los siguientes aspectos: a) las dos fuentes consideran que el desarrollo de las microfinanzas en los países de Centroamérica se elevó de forma progresiva, b) en ambos casos se afirma que

---

<sup>2</sup> Este grupo de organizaciones de desarrollo son las que tienen mayor cobertura, en número de clientes y su enfoque está definido hacia los microcréditos. Trabajan por medio de las ONG afiliadas a dicha Red. Cubrían aproximadamente 51% del mercado total de clientes identificados para este estudio que realizó Katalysis.

<sup>3</sup> Este consorcio incluye a varias organizaciones como BancaSol de Bolivia, FENACOAC en Guatemala y Bandesarrollo en Chile. Esta Red ofrecía asesoría en el área metodológica de crédito, análisis financieros e indicadores, mercadeo, planificación, acceso a fondos y regulación.

<sup>4</sup> La USAID (cuyas siglas significan Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) es la responsable de planificar y administrar la asistencia económica y humanitaria al exterior de los Estados Unidos.

<sup>5</sup> La USAID ha desarrollado estrategias para ayudar al sector de la microempresa, ésta es la proveedora de asistencia técnica a largo plazo en estos cuatro países.

<sup>6</sup> Por ejemplo, la investigación de Katalysis Partnership, Inc (2000) señaló que pocas organizaciones nacionales se encontraban en condiciones de proveer servicios de asistencia técnica y capacitación en su mismo país. Este dato indicó que la dependencia de la asistencia técnica de las organizaciones locales hacia el ámbito internacional era aún muy marcado.

las ONG se han convertido, de forma gradual, en instituciones de gran importancia para el desarrollo económico de sus países, debido al porcentaje que representan las MIPYME en los diversos sectores productivos; c) los dos estudios sostienen que solamente las organizaciones más grandes y más eficientes (financieramente hablando) son las que logran mantenerse en el mercado de las microfinanzas.

## II.2. El caso de Redcamif

En el proceso de surgimiento y consolidación de las microfinanzas en Centroamérica debe distinguirse por la conformación de la Red de Microfinanzas de Centroamérica (Redcamif). En la ciudad de Guatemala, en el 2002, se integraron por primera vez las instituciones microfinancieras (en adelante IMF) de Centroamérica. Esta red de carácter internacional se fundó con la participación de cuatro redes: ASOMI de El Salvador, (1998); ASOMIF de Nicaragua (1998); Redimif de Guatemala (2001); REDMICROH de Honduras; un año más tarde se incorporó REDCOM de Costa Rica quien se organizó el 2002 y el 2006 lo hizo REDPAMIF de Panamá, haciendo un total de seis redes hasta la fecha.

La misión de Redcamif ha sido consolidar lo que ellos llaman la Industria de las Microfinanzas mediante la representación gremial y la facilitación de alianzas estratégicas que contribuyan a la reducción de la pobreza en la región y al desarrollo institucional de las redes asociadas y sus organizaciones miembros como lo señala D'Onofrio (2007:2). Lo que no se conoce es la forma concreta en que estas redes logran contribuir al desarrollo de sus organizaciones afiliadas. En el capítulo cuatro de esta investigación se abordará la experiencia que AYNLA como institución que perteneció a REDIMIF y conocer si ha recibido apoyo o no de dicha red.

Lo que vale la pena destacar, es que a finales de 2006, las seis redes microfinancieras asociadas a Redcamif aglutinaban cerca de cien ONG, las cuales a su vez prestaban sus servicios a lo largo de la región (cuadro 2.2). En total su cartera colocada era de (\$503.3 millones de dólares) con 736,289 clientes activos. Dichos servicios representaron la intervención de 714 oficinas, con préstamos promedio de (\$683 dólares) a cada

microempresario. Se calcula adicionalmente que las MIPYME en los 5 países de Centroamérica contribuían para ese año con un 25 por ciento por ciento al PIB (D'Onofrio, 2007)<sup>7</sup>.

**Cuadro 2.2**  
**Cobertura de Redcamif 2007**

Países	Red Nacional/ número de miembros	Participación de cada país en Redcamif	Clientes atendidos por país	Número de MIPYME atendidas por país	Porcentaje de cobertura de MYPIMES en cada país	Cartera de préstamos, en dólares por país
Guatemala	REDIMIF/19	20 %	180,145	1,028,000	18 %	85,276,000
El Salvador	ASOMI/11	12 %	64,025	532,000	12 %	79,996,000
Honduras	REDMICROH/24	26 %	163,746	545,000	30 %	100,908,000
Nicaragua	ASOMIF/20	22 %	307,693	550,000	55 %	178,886,000
Costa Rica	REDCOM/12	13 %	20,000	250,000	8 %	45,464,000
Panamá	REDPAMIF/ 7	8 %	11,403	220,000	5.2 %	12,783,000
<b>Total</b>	<b>Redcamif/93</b>	<b>100 %</b>	<b>747,012</b>	<b>3,125, 000</b>	<b>24 %</b>	<b>503,313,000</b>

Fuente: Revista Redcamif, abril 2007.

En lo relativo a la actividad comercial el porcentaje ascendió durante este año a 52.1 por ciento de clientes, el rubro agropecuario y forestal participó con 14.9 por ciento del total de microempresarios atendidos. La actividad que realizan los microempresarios apoyados por microcréditos, cobra importancia cada año, este sector de la población se incrementa ya sea con el apoyo de las ONG microfinancieras o de manera independiente.

Con estos datos se observa que las microempresas en Centroamérica se han convertido en una alternativa para las personas que no cuentan con empleo formal. Tanto desde los Estados de cada país como de la empresa privada no cuentan con la capacidad de afrontar los altos porcentajes de población económicamente activa, que se incorpora al mercado laboral año con año. Otro dato que llama la atención es que las organizaciones que atienden al sector de las MIPYME, su porcentaje de cobertura es relativamente pequeño en comparación con la demanda de microcrédito que existe en la región por parte de los microempresarios. Lo cual

<sup>7</sup> En este dato del Producto Interno Bruto (PIB) los estudios a que hace referencia el autor descartó a Panamá.

señala que existe otro porcentaje de microempresarios que no cuentan con estos servicios de las ONG microfinancieras.

Por otro lado, Redcamif (2006) reportó que 17 por ciento de la cartera total de las instituciones fue destinado a créditos para vivienda. Si bien, los microcréditos ofrecidos por ONG se han destinado esencialmente para el fomento de MIPYME, recientemente se ha empezado a reportar la transferencia de microcréditos para la construcción de vivienda.

Existe un potencial económico en la región, sin embargo, otros estudios indican que no es suficiente para las necesidades que presentan los diferentes países y no se puede evitar que proveedores informales, prestamistas de dinero y otras instancias coloquen tasas altas para el servicio del crédito, deteriorando las economías locales, donde se estima que 60 por ciento de la población vive en condiciones de pobreza, como lo analiza D'onofrio (2007:2).

### II.3 Las ONG-M en Guatemala y la transición política

Antes de abordar el tema de las microfinanzas en Guatemala y su relación con las ONG microfinancieras se hace indispensable hacer una breve reseña histórica sobre el origen de las ONG en Guatemala. Fuentes como Ayala (2001:6), considera que en el país éstas surgieron después de la segunda guerra mundial, porque la coyuntura lo permitió, dándose así una inserción del capital extranjero con programas de desarrollo por medio de ONG como Alianza para el Progreso. En Guatemala se vivía el contexto de la revolución de 1944 y la contra revolución de 1954 situación que incrementó la ayuda internacional con el objetivo de combatir la pobreza y por ende se permitió la incorporación de dichas organizaciones en el país.

En Guatemala no existe un consenso que delimite realmente las características para establecer a quiénes se les debe llamar ONG, ya que existen diversas agrupaciones que se identifican con este nombre genérico. En muchos momentos se incluían hasta grupos de iglesias evangélicas, clubes de servicios, hogares para personas desamparadas, grupos formados por empresarios privados, programa de apadrinamiento de niños, varios de estos grupos de tamaño reducido y carácter local. En 1993 los directorios de ONG por lo general de

amplio criterio registraban un aproximado de 700 a 800 ONG. En 1989 IDESAC elaboró un directorio de 272 ONG donde excluyó a otros grupos por ser clubes, entes gubernamentales y agencias de financiamiento y lo limitó más a aquellas organizaciones con fines de desarrollo comunitario (COINDE, 1993).

Por su lado la Coordinadora de ONG y de Cooperativas de Guatemala, [CONGCOOP] (2002), elaboró un directorio incluyendo las que según sus estudios llenan los requisitos de ser ONG para el desarrollo y excluyó las asociaciones de base como comité promejoramiento comunitario, clubes deportivos, grupos vinculados a políticos partidistas y asociaciones religiosas entre otras. A continuación se presentan las etapas de conformación de las ONG en Guatemala y los objetivos que tuvieron para su proyección durante el siglo XX.

**Cuadro 2.3**  
**Etapas de surgimiento de las ONG en Guatemala**  
**1960 – 2000**

<b>Años</b>	<b>ONG</b>	<b>Motivos de su creación y hechos históricos</b>
1960	Iniciación de las primeras Organizaciones Privadas Voluntarias en diferentes regiones del país (OPV)	El objetivo fue impulsar un desarrollo económico de tipo desarrollista promovido por Estados Unidos para contrarrestar el llamado “comunismo” en América Latina.
1970	Surgimiento de ONG asistencialistas y de educación popular.	Atención a víctimas del terremoto en el país. Formulación de proyectos de: salud, alimentación, vivienda para mitigar los efectos de dicho terremoto y proyectos de desarrollo.
1978 - 1985	Formación de algunas ONG sin obtener su personalidad jurídica	Período de recrudescimiento del enfrentamiento armado en el país, la organización social fue afectada por la política de los regímenes militares. Guatemala entró en un aislamiento internacional.
1986 -1990	Nuevo auge de formación de ONG	Instauración del primer gobierno civil electo. Existió apertura a la participación de la sociedad civil y particularmente a las ONG.
1991 -2000	Surgimiento de ONG con nuevos mandatos: promoción y vigilancia de Derechos Humanos, reivindicación indígena, atención a mujeres, promoción de la MIPYME.	Los cambios políticos y económicos obligaron a las ONG a replantearse en nuevas formas de trabajo y a repensar los conceptos de inversión social, inversión productiva y fortalecimiento institucional. Asimismo, fue el período de la firma de la Paz en Guatemala.

Fuente: Elaboración propia con bibliografía consultada.

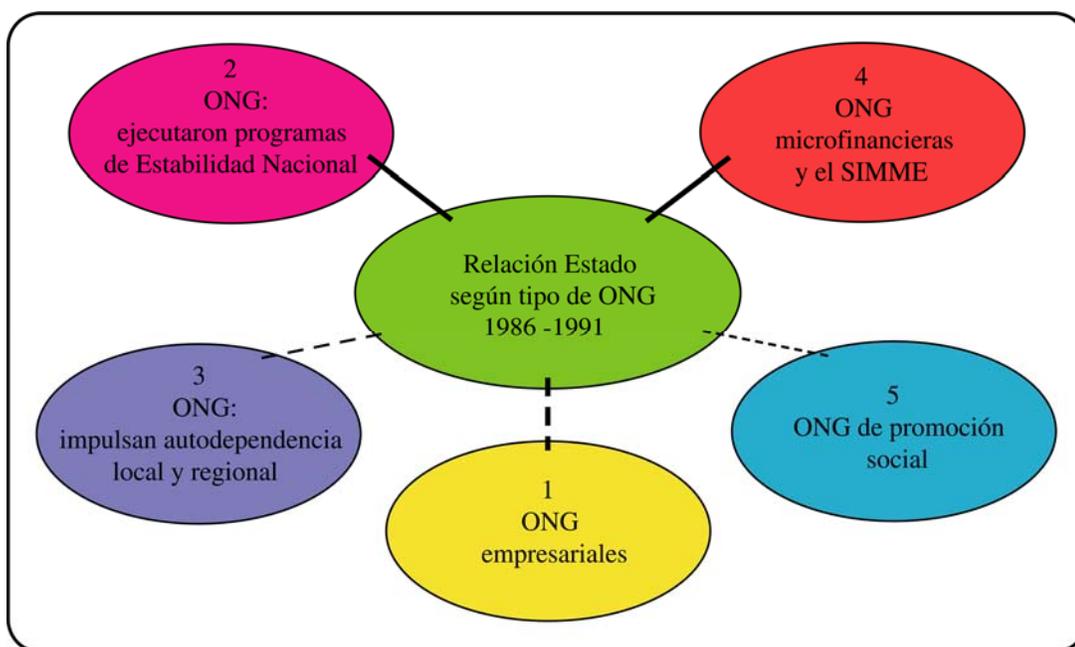
La conformación de ONG en Guatemala estuvo marcada por las diversas etapas sociopolíticas que se desarrollaron en el país. Muchas de estas organizaciones surgieron a la luz del compromiso con los pobres, como consecuencia de esta opción por los pobres, en los años de mayor recrudecimiento del conflicto armado interno, varias de ellas, se vieron obligadas a abandonar áreas y temas de mayor confrontación, así como al desplazamiento físico a otras regiones del país. Algunas ONG se quedaron con el mínimo de estructura y otras desaparecieron del mapa institucional (Alvarado, *et al.*, 1998).

En este proceso de reacomodo ante la situación sociopolítica de Guatemala algunas ONG mantuvieron su posición antagónica con el gobierno y otras se adhirieron o surgieron con los programas de éste. Las ONG que firmaron convenios de trabajo con el Estado se encontraban afiliadas a organismos extranjeros y a iglesias fundamentalistas, fueron las que tuvieron mayor acceso y presencia en las áreas de conflicto. Hacia la segunda mitad de la década de los ochenta del siglo XX, la mayor parte de las ONG se había propuesto reorientar su campo de acción hacia una nueva definición de su papel y lugar en la sociedad. Asimismo, el gobierno de carácter civil dio lugar a una nueva explosión de ONG por la reapertura del proceso democrático y cierto incremento de recursos externos de la cooperación internacional como lo analizan Alvarado, *et al.* (1998).

Al gobierno de carácter civil le favoreció mantener una actitud de apertura hacia las ONG, porque dio la impresión de un cambio a nivel político en el país, por tal razón había logrado tener nexos con organismos internacionales que estaban dispuestos a contribuir para la democratización de Guatemala. Por otro lado hasta cierto punto este impulso de participación de la sociedad civil que esta administración pública promovió, encajó con la tendencia de la reducción estatal, impulsada a nivel nacional por los empresarios con poder económico en la nación. Por lo tanto, el gobierno debía negociar también con este sector. Además, esta administración gubernamental diseñó programas de desarrollo sabiendo que contaba con apoyo internacional, situación que facilitó aún más el nacimiento de ONG para estos fines gubernamentales (AVANCSO e IDESAC, 1990).

Esta situación política permitió que algunas ONG entraran en relación con el gobierno de la Democracia Cristiana (de carácter civil), ya que estas organizaciones representaban tendencias en esa época de expansión a nivel mundial y nacional, que aglutinaba a profesionales, técnicos y representantes de diversos sectores, quienes tenían incidencia en las comunidades locales y otras áreas geográficas de Guatemala. Otra de las razones por las cuales

**Figura No. 2.1**  
**El Estado guatemalteco y las ONG 1986-1991**



Fuente: elaboración propia con bibliografía consultada AVANCSO e IDESAC, 1990

a este gobierno le interesó interactuar con las ONG es que en algunas ocasiones se convirtieron en canales de comunicación entre el gobierno y organismos internacionales (AVANCSO e IDESAC, 1990). A continuación se presenta una síntesis de la relación de ONG y Estado.

En la figura anterior los tipos de ONG que interactuaron ya sea de cerca o esporádicamente con el Estado guatemalteco fue por la definición de sus objetivos. En el caso de las impulsadas por los empresarios (1), querían ver la factibilidad del modelo neoliberal y en la ejecución de sus programas se vieron forzadas a entrar en colaboración con el aparato

gubernamental. En las ONG financiadas por la AID e iglesias fundamentalistas (2) ejecutaron programas del gobierno a desplazados por la guerra. Las ONG de impulso de participación local (3) y promoción social (5), su relación con el Estado estuvo reducido a su mínima expresión. Las ONG del SIMME (4) entraron directamente a ejecutar este Programa que era iniciativa del gobierno. (AVANCSO e IDESAC 1990).

En estos años se puede decir que algunas ONG constituyeron un importante mecanismo para la movilización de recursos financieros del aparato gubernamental y hasta cierto punto una expansión de éste. A pesar de la existencia de estas organizaciones con estrecha o mínima relación con el Estado, de manera general las ONG veían con desconfianza a éste pues sospechaban intenciones de cooptación o control; además se daban cuenta de su ineficiencia en responder a las necesidades sociales. La experiencia de coordinación que algunas organizaciones tuvieron con entidades gubernamentales no fueron tan positivas y terminaron siendo frustrantes. Prácticamente la experiencia de la mayoría de ONG con el gobierno civil generalmente fue de distanciamiento por la desconfianza que se tenía respecto al aparato estatal y tampoco el gobierno creó condiciones para que este alejamiento y frialdad fueran superados como lo analizan AVANCSO e IDESAC (1990).

En los primeros años de la década de los noventa continuaba la discusión en torno a la participación de las sociedad civil vía ONG en programas de gobierno. Con la implementación del Fondo de Inversión Social (FIS) y Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ ), estos dos fondos pretendían utilizar un modelo descentralizado involucrando a las municipalidades, grupos de base, ONG y empresas privadas como ejecutoras de proyectos locales financiados a través de un fondo del gobierno central. En particular los recursos de FONAPAZ estaban destinados a los departamentos donde el conflicto armado interno continuaba (COINDE, 1993).

Por medio de estos dos programas gubernamentales continuó la relación entre estas dos instituciones (Estado/ONG) en la ejecución directa de programas con el fin de impulsar el desarrollo social destinado a las poblaciones donde la pobreza cobraba altos índices. Sin embargo, las ONG más críticas que ejecutaban proyectos del FIS y FONAPAZ mantuvieron siempre sus cuestionamientos al diseño de dichos programas, por observar que no se buscaba

modificar las estructuras vigentes del país y que podría prestarse a la corrupción y manipulación partidaria. En la década de los noventa continuó el clima de desconfianza entre el gobierno y las ONG, se cree que prevaleció esta actitud por los largos años de represión y conflicto armado interno en Guatemala (COINDE, 1993).

### II:3 El programa del Sistema Multiplicador de Microempresas (SIMME)

El SIMME fue un programa que inició en 1987 por el Vicepresidente de la República de Guatemala. Este programa se diseñó con la visión de impulsar el desarrollo social para estimular por la vía económica la estructura productiva. Éste representó un experimento singular donde se combinó la participación pública y privada, los éxitos y fracasos fueron de vital importancia para aquellos que trabajaban con microempresas en el mundo (Carpio, 1990).

Según Carpio (1990), por medio del SIMME se buscó masificar la atención a los microempresarios desde el aspecto crediticio como en el área de capacitación y fortalecimiento de sus habilidades empresariales. En el país se observaba una situación de estancamiento de la producción, incremento del desempleo y crecimiento del sector informal como alternativa generadora de autoempleo. Este panorama exigió la implementación de vigorosos proyectos que impactasen macroeconómicamente. Razón por la que se diseñó un sistema de auto reproducción en las distintas regiones de Guatemala llevando el nombre de SIMME. Asimismo, este programa de gobierno contribuía con los problemas afrontados por los microempresarios como la falta o débil capital para sus microempresas, poco acceso al crédito, sus experiencias administrativas y gerenciales les hacía operar ineficientemente y carecían muchas veces de experiencias para promover sus propios productos (Carpio, 1990).

El SIMME se estableció como programa de Estado y quedó inmerso en la Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991 en el que se enmarcó como Política de Fomento a los Micro y Pequeños Empresarios con el fin de apoyar su multiplicación especialmente a quienes se encontraban en el sector informal rural y urbano. Además, con la atención a estos sectores se buscó que aumentasen su productividad para la generación de empleos y progresivamente

pasar al sector formal como lo indica Carpio (1990). Asimismo, el Acuerdo Gubernativo que amparó este programa de Estado fue el 213-87 del 25 de marzo de 1987, que dio origen a una Secretaría Técnica de la Comisión y la Dirección del Programa responsable de conducir el proceso del SIMME a nivel nacional.

Para desarrollar esta iniciativa el gobierno no contaba con la estructura necesaria para alcanzar sus propósitos, para ello se crearon algunas ONG expresamente para el SIMME, brindándoles asesoría técnica y jurídica; por otro lado, el contexto sociopolítico del país permitió la creación de nuevas ONG, situación que propició que otras se agruparan para ser evaluadas por el SIMME y participar en la ejecución del mismo. En este proceso también participaron otras ONG que ya venían funcionando en el país. La tarea específica de cada organización en el SIMME fue de capacitar a sus Asesores empresariales, éstos a su vez prestarían asesoría permanente a los microempresarios para que éstos accedan al microcrédito y optimicen su eficiencia. Cada Asesor debía tener un promedio de 60 microempresarios para que estos a su vez logaran replicarle a otro lo aprendido (Carpio, 1990).

En esta primera fase del SIMME las ONG no administraron los fondos para los microempresarios, fueron los bancos del sistema los responsables de colocar y recuperar el microcrédito. La tarea de las ONG por medio de sus Asesores era identificar a los microempresario potenciales y presentar su expediente ante los bancos destinados para tal función, así como estar pendiente de la responsabilidad en el pago de las cuotas de la mensualidad de crédito otorgadas a cada microempresario. Los términos en que se establecieron las relaciones jurídicas Estado y ONG fue como Convenio de Participación entre Comisión Nacional-ONG. Las organizaciones participantes para esta etapa del Programa Nacional fueron 17 (ver cuadro 2.4).

**Cuadro 2.4**  
**ONG microfinancieras participantes en el SIMME**  
**1987 – 1991**

ONG fundadas por el Gobierno 1987	ONG fundadas por la SC 1989
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ADESCO</li> <li>2. Fundación de Asistencia para la Pequeña Empresa</li> <li>3. Fundación de Desarrollo Mixto</li> <li>4. Fundación para el Desarrollo de la Formación Empresarial</li> <li>5. Fundación para el Desarrollo de la Microempresa</li> <li>6. Fundación Guatemala</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Asociación de Estudios Marginales</li> <li>2. Asociación de Desarrollo Alter-nativo</li> <li>3. Asociación de Desarrollo para el Potencial Humano</li> <li>4. Asociación de Desarrollo para Todos</li> <li>5. Asociación Fe y Alegría</li> <li>6. Asociación Ayúdense y Nosotros les Ayudaremos</li> <li>7. Desarrollo de la Familia y la comunidad</li> <li>8. Fundación de Asistencia para la Pequeña Empresa</li> <li>9. Fundación Guatemala</li> <li>10. Fundación para el Desarrollo de la Formación Empresarial</li> <li>11. Fundación para el Desarrollo de la Microempresa</li> </ol>

Fuente: Elaboración con bibliografía consultada, Carpio (1990)

Las ONG-M que el gobierno creó directamente fueron seis y las otras fueron iniciativa de grupos de la sociedad civil o profesionales y técnicos que laboraban o habían laborado en el aparato estatal. Éstos vieron condiciones favorables de apoyo político y económico para la conformación de una ONG. Aunque es necesario decir que las organizaciones reconocidas como históricas, formadas antes del conflicto armado, veían muchas veces con desconfianza a éstas por considerar que eran improvisadas y la motivación principal de su creación era la obtención del financiamiento (AVANCSO e IDESAC, 1990).

Roberto Carpio como promotor del proyecto SIMME consideró en 1990, que los logros del programa desde su establecimiento hasta que su partido político dejó la administración de gobierno, alcanzó gran envergadura, por llevar las microfinanzas a los sectores urbanos y rurales marginados. Según su análisis, el gobierno de Guatemala había demostrado capacidad política en lanzar un programa a escala nacional con alcances masivos y su prioridad en favor de la microempresa era trascendental para el crecimiento económico y social del país. También consideró que el SIMME apoyó la instauración de un sistema de ONG con calidad profesional en la rama de las microfinanzas, desde su punto de vista este proyecto era inédito en el país (Carpio,1990).

### **III. LA POLÍTICA NACIONAL DEL FOMENTO DE LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA EN GUATEMALA (1987-2008): EL CASO DEL QUICHÉ**

El propósito de este capítulo fue hacer un recuento de los principales cambios desarrollados en la Política del Fomento de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y el papel que han desempeñado los diversos actores en el desarrollo de las microfinanzas en Guatemala. Como primer punto se describieron los momentos importantes de la política de las MIPYME en el país, a partir de una minuciosa revisión de los distintos Acuerdos Gubernativos y planes de gobierno que en cada período se emitieron para modificar el Programa Nacional del Fomento de las Micro, Pequeña y Mediana Empresa (en adelante PNFMIPIYME). Asimismo, se contó con testimonios como el de la Directora Ejecutiva de este Programa Nacional.

En el segundo apartado se habló de la participación de los diversos actores que intervienen en la política de las microfinanzas en Guatemala y el Quiché, entre ellos, los organismos internacionales, la banca de segundo piso, las cooperativas, ONG-M y los microempresarios. Los datos utilizados fueron obtenidos de las entrevista de campo a los siguientes informantes clave: director actual del Departamento de Crédito del Banco de Desarrollo Rural (Banrural), que funciona como banca de segundo piso, y el representante de Proyectos Sociales del BID en Guatemala.

En el tercer apartado, se recuperó información relevante sobre las microfinanzas en El Quiché. Se abordó en la sección desde su origen hasta las formas de operación de las ONG-M que actualmente operan en la región. La información vertida en este punto fue proporcionada por Gerentes, Asesores Técnicos y algunos microempresarios de AYNLA, ADISA y FAFIDESS, que fueron las organizaciones elegidas para la investigación de esta tesis. La recuperación de la información se llevó a cabo mediante entrevistas abiertas, basadas en una guía de preguntas citada en el (anexo 1).

### III.1 Cambios en la Política Nacional del Fomento de las MIPYME de 1987 a 2008

Para comprender el contexto en que se desarrolló la Política Nacional del Fomento de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en Guatemala, es necesario ubicar algunos hechos trascendentales que permitieron su formulación. Como ya se mencionó, hasta antes 1987, Guatemala no contaba con un gobierno de carácter civil, la transición política trajo expectativas tanto en el entorno nacional como en el ámbito internacional. No obstante, el cambio de gobierno, los enfrentamientos armados continuaron de manera sistemática, situación que agudizó la pobreza en el país elevándola a 79.9 por ciento al final de la década de 1990 (Plan de Gobierno 1996 -2000).

A partir la entrada del nuevo gobierno en 1987, se inició un proceso de democratización en el país. El objetivo a corto plazo que emprendió esta administración fue la reorganización nacional por medio del diseño y ejecución de proyectos emergentes que exigían: atender con servicios sociales y alimentos a las familias más necesitadas y apoyar a aquellas actividades económicas que recuperaran los niveles de empleo e ingreso como lo indicó el Plan de Gobierno (1987-1988). En cuanto a los fines de largo plazo este gobierno buscaba organizar un nuevo sistema de valores nacionales, que permitiera vivir en una sociedad más democrática, participativa y solidaria (Plan de Gobierno, 1987-1988).

El gobierno guatemalteco se fijó como meta una reorganización nacional que supuso la plataforma de la Agenda Nacional, dentro de ésta agenda se contemplaron cuatro líneas transversales diseñadas a partir de proyectos: El proyecto político, el económico, el social y el internacional (Informe de Gobierno, 1988). A su vez, cada proyecto implicó diversas acciones encaminadas a mejorar la situación del país, ya que como resultado de los gobiernos militares previos, Guatemala se encontraba en un aislamiento político ante la comunidad internacional. En este marco, la administración federal tuvo el reto de abrir espacios para la sociedad civil e iniciar la promoción de actividades puntuales para la reducción de la pobreza.

Con estos antecedentes surgió el Programa Sistema Multiplicador de la Microempresa (SIMME en adelante), que formó parte de la Política de Estado del Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991 y se coordinó por la Comisión Nacional para el fomento de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Los cambios importantes que los diferentes

gobiernos aplicaron al Programa Nacional tuvieron como efecto la conversión de este Programa Nacional en el Viceministerio de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresas como se verá más adelante. La finalidad de este Programa de Estado ha sido el impulso a los microempresarios para que estos agentes locales por medio del otorgamiento del microcrédito, fortalezcan su unidad económica y generen autoempleo para mitigar la pobreza. Se presenta en el siguiente cuadro las principales etapas de su origen y evolución.

### Cuadro 3.1

#### Cambios en el Marco legal de la Política de apoyo y fomento de las MIPYME en Guatemala: 1987-2008

Acuerdo Gubernativo/ Fecha	Figura legal	Acciones
213-87: 25/03/1987	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Creación de la Comisión Nacional del Fomento de las MIPYME</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Elaboración del Programa Nacional de las MIPYME y presentarlo al Presidente para ser incluido en el Plan Nacional de Desarrollo.</li> <li>▪ Definición del SIMME como estrategia para el fomento de microempresas.</li> <li>▪ Coordinación del SIMME a través de las ONG-M.</li> <li>▪ La evaluación de resultados del programa nacional.</li> </ul>
864-90: 07/06/1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ampliación de la Comisión Nacional de las MIPYME</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Participación de representantes de los fiduciarios, de ONG y microempresarios en la Comisión con voz y voto.</li> </ul>
253-94: 30/05/1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Creación del Consejo Nacional para el Desarrollo de las MIPYME y sustitución de la Comisión Nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Responsable de la planificación, dirección, coordinación, supervisión y evaluación de los recursos financieros y futuros, provenientes del sector público o de organismo nacionales e internacionales destinado al fomento de las MIPYME.</li> </ul>
673-97: 17/09/1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El Consejo Nacional para el Fomento de la MIPYME quedó adscrito al Ministerio de Economía</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Traslado de las oficinas del Programa Nacional a instalaciones del Ministerio de Economía.</li> </ul>

Fuente: Ministerio de Economía, 2007 e información de testimonios recuperados en entrevistas de campo en Guatemala, enero-febrero de 2008.

**Cuadro 3.2 (continuación)**  
**Cambios en el Marco legal de la Política de apoyo y fomento de las MIPYME en Guatemala: 1987-2008**

Acuerdo Gubernativo/ Fecha	Figura legal	Acciones
182-2000: 12/05/2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Asignación del Programa Nacional como Viceministerio de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, con la permanencia del Consejo Nacional para el Fomento de la MIPYME.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reorganización interna del Ministerio de Economía en la cual quedó establecido el Viceministerio de las MIPYME.</li> <li>▪ Reestructuración del Consejo Nacional del Programa Nacional de las MIPYME.</li> </ul>
178-2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ampliación de las funciones del Consejo Nacional como órgano rector del Programa Nacional de las MIPYME.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El Viceministro de las MIPYME es coordinador del Consejo Nacional.</li> <li>▪ Obtención de mayor libertad para el diseño y aplicación de políticas para el otorgamiento de crédito.</li> <li>▪ No hay intromisión de los gobiernos de turno en la concesión de créditos a las organizaciones.</li> </ul>
2004 -2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se nombró al Programa como Política Nacional para el Desarrollo de las MIPYME, Creando más y mejores oportunidades.</li> </ul>	<p>“Se planteó como política y únicamente realizaron algunas actividades. Pero el Programa Nacional contaba con sus propios fondos y actividades que permitieron continuar durante este período de gobierno”.</p>

Fuente: Ministerio de Economía, 2007 e información de testimonios recuperados en entrevistas de campo en Guatemala, enero-febrero de 2008.

Como se observa en el cuadro anterior la Comisión Nacional del Fomento de las MIPYME, operó en Guatemala desde 1987. Esta comisión tuvo a su cargo la elaboración del PNFMIYME respaldado en el Acuerdo Gubernativo (213-87), y en el cual se consideró que el desarrollo económico nacional debía promoverse a través del estímulo de todas las capacidades productivas de la sociedad guatemalteca. Una de las herramientas para alcanzar este desarrollo, era el apoyo de la Pequeña y Mediana Empresa. Además, se pretendía dar respuesta a los problemas relativos a la capacitación empresarial y técnica que afrontaban diversos sectores de la población. Por lo que los primeros destinatarios del Programa fueron los del sector urbano y progresivamente se abarcaría al área rural (Acuerdo Gubernativo, 213 -87).

El gobierno de este período manejaba la tesis que el éxito de una política y un Programa como el Fomento a las Micro y Pequeña Empresas, requerían no sólo de la acción del Estado, sino de la participación de los interesados y de los organismos no gubernamentales que apoyaran esta iniciativa la cual debía ser de manera coordinada. Por

tales razones y amparados en el ejercicio de la función que le confería el artículo 183, inciso “e” de la Constitución de la República de Guatemala, asimismo, con base en lo establecido en el artículo 39 de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto No. 93 el Congreso de la República de este período Acordó la creación de la Comisión Nacional para el Fomento de la Microempresa y la Pequeña Empresa (Acuerdo Gubernativo, 213-87).

Esta Comisión Nacional en sus inicios estuvo integrada por siete representantes del aparato gubernamental que le darían consistencia para su implementación y ejecución. Los integrantes fueron: El Vicepresidente de la República de Guatemala, quien presidió la Comisión; el Ministro de Finanzas Públicas, quien podía delegar su representación en el Tercer Viceministro de Finanzas Públicas; el Ministro de Desarrollo Urbano y Rural; el Secretario General del Consejo Nacional de Planificación Económica, El Secretario Específico de Asuntos Políticos de la Presidencia de la República, cada uno de ellos podía delegar en un representante su participación. Además, se consideró importante que se integrara el Gerente del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) por ser el ente que propiciaría las capacitaciones técnicas a los microempresarios (Acuerdo Gubernativo 213-87).

Los representantes de esta Comisión desempeñaban un papel importante en la administración pública y la coordinación desde estos niveles jerárquicos coadyuvarían a alcanzar mejores resultados, según los objetivos del gobierno de esta administración. Esta era una experiencia nueva tanto para la Comisión Nacional como para los microempresarios, lo positivo de esta iniciativa del Vicepresidente es haber alcanzado el respaldo político desde las principales esferas del gobierno.

Sin embargo, una consideración importante sobre esta decisión y los integrantes de la Comisión, es que no tomaron en cuenta la participación de la sociedad civil organizada en la formulación de las propuestas, observándose que la visión política fue centralizada. Según el informe del gobierno de 1988, se había logrado la Aprobación de la Ley del Reglamento de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, los cuales estaban preparando estrategias para la descentralización de la administración pública. Supuestamente, esta acción tendría efectos en la participación de la sociedad civil respecto a las políticas públicas para el bienestar social, pero en la Comisión Nacional de las MIPYME participaron al menos en el año de su creación únicamente ejecutivos del gobierno.

En el informe del Gobierno de 1990 se indicó que los esfuerzos de los funcionarios del aparato estatal debían orientarse por los objetivos tanto de política económica como social, y que una de sus prioridades era encauzar la solución de problemas sociales y de pobreza en el país. Dentro de las labores que desarrolló el gobierno guatemalteco en materia del fortalecimiento de programas de organización popular para la producción, impulsó nuevamente al SIMME, pero el énfasis se hizo ver solo en las áreas urbanas. En este proceso, la administración gubernamental debía apoyar la actividad de las Cooperativas y de las ONG que otorgaban micro financiamientos (Informe del Presidente Constitucional, 1990). El gobierno advirtió que estas acciones eran parte de las acciones de descentralización iniciado en Guatemala. Lo anterior advierte que la política de microcrédito en Guatemala ha estado ampliamente ligada a las ONG y cooperativas locales, pero solo para las acciones de operación, no así para la reformulación de objetivos y cambios internos en las metas deseadas; mucho menos en la formulación de estrategias o acciones diferenciadas que tomen en cuenta las características territoriales de la organización productiva, es decir las vocaciones locales.

Como resultados reportados en el informe de gobierno de 1990, se destaca que el gobierno a través de la Comisión Nacional para el Fomento de las MIPYME logró acciones de coordinación y gestión con 14 ONG-M, con tres bancos del sistema, Banco de Desarrollo Agrícola, Banco de los Trabajadores y Crédito Hipotecario; así como con el INTECAP, para la ejecución del Programa de los Microempresarios. Asimismo, se reportaron tareas de cooperación del Reino de Bélgica, Holanda, Naciones Unidas, la República de China y el BID (Informe del Presidente Constitucional 1990). Como se interpreta por los datos del informe del gobierno que esta iniciativa gubernamental estuvo apoyada durante sus inicios por estos organismos internacionales, ya que era una vía para fortalecer el proceso democrático en el país.

Otros informes que el nuevo gobierno, de carácter civil, dio a conocer sobre el SIMME versaron sobre el otorgamiento de créditos a modistas, zapateros, radiotécnicos, trabajadores en refrigeración, electricidad y soldadura, por mencionar a los más importantes. Éstos microempresarios beneficiados fueron en total 2,536, quienes dispusieron de 6,000 créditos con un promedio de Q3,738 (US\$498), los cuales supusieron una inversión de Q22.4 millones de quetzales (US\$2.9 millones). Unido a ello se les capacitó en administración, contabilidad, finanzas y mercadeo; elementos que llevaban

como objetivo orientar a los participantes para la producción (Informe del Presidente Constitucional 1990).

Además de los grupos mencionados anteriormente se capacitó a otros realizado a través del Aprendizaje por Acción donde se atendió a 425 grupos haciendo un total de 6,375 microempresarios. La finalidad era llegar a la población que necesitaba de formación para establecer sus unidades económicas y generar autoempleo. No sólo se capacitó sino se desarrollaron Ferias de productos Microempresariales, una en Guatemala con 300 microempresarios y otra en México con 25 participantes guatemaltecos, donde expusieron sus productos y fue medio para entablar relaciones comerciales en el futuro (Informe del Presidente Constitucional, 1990).

Uno de los intentos administrativos de este gobierno se caracterizó porque los fondos fueran utilizados de forma descentralizada a instancias como ONG, Cooperativas y organizaciones de base que trabajaban en el ámbito local para la identificación e implementación de los proyectos microempresariales. En este mismo sentido el Informe del Gobierno (1990) resaltó que la participación de los beneficiarios en la implementación de microempresas fue interpretada como la participación protagónica de las comunidades en su propio desarrollo.

Otra etapa importante en la evolución de la Política de las MIPYME fue la realizada por el gobierno antes de finalizar su período (1987-1991). El 7 de septiembre de 1990 se modificó por medio de otro Acuerdo Gubernativo (864-90) a la Comisión Nacional para el Fomento de la MIPYME. Las razones argumentadas para el efecto fueron que los organismos fiduciarios, las ONG y los microempresarios que participaban en la ejecución del Programa de Microempresas, habían brindado una valiosa colaboración al éxito del mismo, por lo que se hacía necesario contar con sus opiniones y con la “expresión de su voluntad” dentro de la Comisión Nacional. Los representantes requeridos serían uno por los organismos fiduciarios, dos personas por parte de las ONG y tres por los microempresarios. Asimismo, en este Acuerdo se plasmaron la utilidad de que una persona que ejerciera las funciones del Presidente de la Comisión, cuando el Vicepresidente de la República no pudiera asumir dichas atribuciones (Acuerdo Gubernativo No. 864 -90). Esta decisión sobre la participación de la sociedad civil organizada fue un paso importante en los lineamientos para concesión de microcréditos desde el nuevo gobierno de carácter civil,

pues encontraba útil establecer relación cercana entre las bases sociales y el aparato gubernamental.

Pero a criterio personal, esta participación de las ONG y los microempresarios tampoco garantizó una representación de la sociedad de amplios alcances para las localidades atrasadas. Lo que se puede considerar es que fue un primer paso donde intervenían los sectores implicados directamente en una política sectorial, aunque no se conoció si estos actores incidían en las decisiones para dicha política.

En este periodo, el gobierno cada año resaltó los resultados logrados con la política del microfinanciamiento. Se cree que al ser protagonista de su diseño e implementación necesitaba plasmar parte de los resultados en dichos informes. Sin embargo se desconoce si durante estos cinco años el diseño, la implementación y ejecución del Programa Nacional logró reducir los índices de pobreza y promover el desarrollo económico de los grupos que no contaban con fuentes de empleo o carecían de capital para la instalación de sus unidades económicas. Una de las limitaciones de tipo administrativo que se ha dado en los gobiernos de Guatemala es no realizar evaluaciones, sobre la incidencia de las políticas de Estado con toda la rigurosidad que exige esta práctica. Tal situación no permite conocer si la política ejecutada cumplió los objetivos propuestos para el bienestar común.

En 1994, el PNFMIPIYME fue nuevamente renovado en su estructura interna con el Acuerdo Gubernativo 253-94, ya que la administración gubernamental de ese período vio conveniente sustituir a la Comisión Nacional por el Consejo Nacional del Fomento de la Microempresa y Pequeña Empresa. Este Consejo quedó instituido por tiempo indefinido el cual continuaría adscrito a la Vicepresidencia de la República de Guatemala. Su integración estuvo formada por ocho miembros titulares y ocho suplentes. Los participantes fueron: un delegado de la Vicepresidencia de la República, responsable de la coordinación de dicho Consejo, un delegado del Financiamiento Externo y Fideicomisos del Ministerio de Finanzas Públicas, un delegado del Ministerio de Economía, dos delegados de las ONG entendiéndose como: Asociaciones, Fundaciones, Cooperativas, Cámaras Gremiales que trabajasen con el Programa Nacional y dos delegados de los microempresarios. Todos los delegados debían desempeñar sus funciones *ad honorem* (Acuerdo Gubernativo, 253-94).

Este cambio obedeció a que el gobierno consideraba que el desarrollo económico del país debía ser promovido mediante la creación de condiciones adecuadas para el surgimiento de nuevos agentes económicos y reorganizar las estructuras de los programas ya existentes. Asimismo, buscaba que esta nueva estructuración asegurase el adecuado y eficiente manejo de los recursos financieros técnicos, dirigido hacia los sectores de la población con menor desarrollo. En este Acuerdo Gubernativo se estableció que el Consejo Nacional era el ente rector que tendría la responsabilidad de la planificación, dirección, coordinación, supervisión, control y la evaluación de los recursos financieros actuales y futuros, provenientes del sector público y privado o de organismos nacionales e internacionales destinados al Programa Nacional para el Fomento de la Microempresa y Pequeña Empresa (Acuerdo gubernativo, 253-94).

Además, en este Acuerdo Gubernativo se definió la concepción que debían tener sobre las Microempresas, como “unidades de producción de bienes y/o servicios que realizan actividades productivas o comerciales, donde el propietario participa en la reproducción de la unidades. Poseen activos hasta de Q25, 000 con un máximo de 6 trabajadores” Y las Pequeñas Empresas quedaron definidas como: “Unidades de producción de bienes y/o servicios que realizan actividades productivas o comerciales, donde su propietario participa en la producción de las unidades de producción y poseen activos desde Q25,000 (US\$3,300) hasta Q75,000 (US\$10 mil)<sup>1</sup> con un máximo de 20 trabajadores” (Acuerdo Gubernativo 253-94). Esta concepción de las Micro y Pequeña Empresa definía claramente que la población meta del Estado era multiplicar el sector de las MIPYME.

Otro cambio importante de este Programa Nacional de las MIPYME se desarrolló el 17 de septiembre de 1997 (Acuerdo Gubernativo 673-97), donde se determinó el traslado de este Programa al Ministerio de Economía (MINECO) y quedar únicamente adscrito a dicha entidad estatal. No fue sino hasta el 12 de mayo de 2000 que se emitió un Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Economía con el objetivo de mejorar el cumplimiento de las acciones que legalmente le corresponde desarrollar a este Ministerio. Por tal razón se consideró necesario establecer el Viceministerio de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa (Acuerdo Gubernativo 182 -2000). Con este Acuerdo oficial el Programa Nacional quedaba cada vez más amparado para continuar con

---

<sup>1</sup> En esta investigación se hará por lo general la conversión de (Q) quetzales que es la moneda utilizada en el país a (US\$) dólares para que haga el equivalente a la moneda del país en que se lea este trabajo. El equivalente de (Q1) por (US\$1) es de Q7.50.

su desarrollo en el ámbito nacional, ya que se creó un Viceministerio directamente para su funcionamiento. Se indicó en dicho Acuerdo Gubernativo que el Viceministerio era el encargado de facilitar el desarrollo competitivo de la MIPYME, productora de bienes y de prestación de servicios. No se suprimió el Consejo Nacional, solamente que sería coordinado por el Viceministro, figura creada al respecto.

El último Acuerdo gubernativo amplió las funciones del Consejo Nacional del PNFMIYME fue el 178-2001. A partir de este también se modificó el número de integrantes quedando un total de seis miembros: el Viceministro de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía quien lo coordina, un delegado de la Vicepresidencia de la República, uno de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, un delegado de la Dirección de Financiamiento Externo y Fideicomisos del Ministerio de Finanzas Públicas, un delegado de las ONG y un delegado de los beneficiarios del Programa Nacional. A excepción de los representantes del aparato público que estaban el tiempo que durara su cargo en el gobierno, los otros delegados tenían como tiempo estipulado de participación dos años que podían ser renovables (Acuerdo Gubernativo, 178-2001).

El Acuerdo 178-2001 amplió y amparó las funciones del Consejo Nacional y permitió mayor libertad en el diseño de la política, sin intervención de algunos funcionarios públicos que pudieran poner obstáculos para desarrollar las acciones según los objetivos del Programa Nacional. Y es que en algunos años la transferencia de fondos fue condicionada a instituciones intermediarias por influencia de algunos altos funcionarios del gobierno, tal y como fue analizado por la representante del Viceministerio de las MIPYME en entrevista de campo en enero 2008.

En el periodo 2001-2008, se ubica la última etapa de modificaciones del Programa Nacional, que hasta la fecha continúa bajo la dirección del Viceministro de las MIPYME y tiene como organismo ejecutor a la Dirección Ejecutiva del Programa Nacional de MIPYME. La Directora Ejecutiva es la responsable de llevar a la práctica las políticas emanadas del Consejo Nacional que a su vez como se vio a lo largo de estos años algunos de sus integrantes han variado.

En el período de Gobierno de 2004-2008, el Presidente Oscar Berger impulsó como Programa de reactivación económica a “¡Vamos Guatemala!” como bandera la política social. Asimismo, en esta administración se estableció que la Política Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, se planteó con visión a largo plazo con el objetivo de fortalecer y ampliar la base de empresas como forma de contribuir al desarrollo económico y social del país (MINECO, 2005). Pero el Programa Nacional en su esencia no se cambió sino amplió algunas actividades para que la atención al sector de los microempresarios fuera más consistente.

El Programa Nacional de las MIPYME ha estado enmarcado principalmente dentro de las políticas del Plan de Desarrollo Social. Después de revisar los Planes de Gobierno desde 1987 hasta el año 2008, se observa que el Programa Nacional de las MIPYME ha sido tomado en cuenta por los diversos gobiernos desde distintas perspectivas. Primero estuvo en el área social propiamente y seguidamente lo trasladaron a la política económica, considerando que al fortalecer la economía los resultados repercutirían en mejorar las condiciones de vida para los microempresarios. Y a pesar de los enfoques que cada administración gubernamental ha desarrollado en sus respectivos períodos, es de resaltar que este ha sido uno de los pocos Programas de Estado que continúa después de 21 años de origen.

En el cuadro (3.2) se presenta un resumen de los cambios en el Programa Nacional del Fomento de las MIPYME. En la actualidad, a pesar de permanecer en el área de la política económica, no ha perdido el carácter social que fue una de las razones que motivó su creación. Es pertinente señalar según la investigación de campo que no debía permanecer adscrita a la Vicepresidencia de la República porque ésta no puede legalmente estar funcionando como banca de segundo piso.

**Cuadro 3.2**  
**Política socio-económica de los gobiernos civiles en Guatemala**

<b>1989-1990</b> <b>Vinicio Cerezo</b>	<b>1993-1995</b> <b>Ramiro de León Carpio</b>	<b>1996-2000</b> <b>Álvaro Arzú</b>	<b>2004-2008</b> <b>Oscar Berger</b>
<b>Política social</b> -Prevención de salud -Mejora del medio ambiente	<b>Estrategia social</b> - Reducción de la pobreza - Mayor eficiente del manejo de la política	<b>Compromiso económico</b> - Impulso de la inversión productiva - Inversión para producir y	<b>Política Económica</b> - Mayor empleo y bienestar - Motores del desarrollo: turismo,

-Organización laboral -Cobertura educativa -SIMME	económica y social - Reorientación del gasto público hacia los pobres - Mejorar la vivienda - <i>Priorizar la creación de la MIPYME</i>	vivir mejor - Infraestructura nacional y desarrollo local - <i>Competitividad y atención al sector informal, la Micro y Pequeña Empresa</i>	agroindustria, manufactura - Desarrollo rural - <i>Apoyo a las Cooperativas y MIPYMES</i>
---	--	---	---

Fuente: Elaboración con bibliografía de los Planes de Gobierno de Guatemala 1989 -2008

Nota: No se contó con la información del Plan de Gobierno del período 2000 -2004

De manera progresiva el Programa de MIPYME desde la fecha de su constitución hasta la actualidad, ha tenido como objetivo rector el impulso del sector de los microempresarios para la generación de autoempleo en el país y de esta manera contribuir a reducir los altos índices de pobreza. En el cuadro (3.3) se observa que el Programa Nacional de las MIPYME plantea desde su misión y visión el impulso a la competitividad de los microempresarios. Por ello, una de las actividades centrales es la transferencia de fondos vía ONG-M para que los microempresarios tengan acceso a dinero efectivo y fortalezcan sus unidades económicas.

Otra de las actividades que desarrolla este Programa Nacional es la identificación de microempresarios en el interior de Guatemala, y para establecer contacto con ellos se valen de los gobiernos municipales para que éstos contribuyan en la proporción de número de microempresarios. Estas bases de información permiten al programa ubicarlos para brindarles capacitación para el mejor desarrollo de las unidades ya establecidas por las personas dedicadas al comercio y la manufactura. Al menos eso es lo que se dice en los documentos oficiales, valdría la pena en indagaciones futuras hacer un estudio puntual sobre los programas de capacitación.

**Cuadro 3.3**  
**Principios rectores del Programa Nacional de la MIPYME (2006)**

<b>Misión</b>	<b>Visión</b>	<b>Objetivos</b>
Desarrollar el sector de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de manera competitiva facilitando el acceso a servicios de desarrollo empresarial y financieros ágiles y oportunos dentro de un marco de fomento adecuado.	Ser el ente facilitador de los recursos y servicios de desarrollo empresarial y financieros para alcanzar la competitividad del sector de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Facilitar el acceso a fuentes de financiamiento para el sector de la MIPYME.</li> <li>▪ Promover servicios de desarrollo empresarial efectivos.</li> <li>▪ Desarrollar la competitividad en el sector de la MIPYME.</li> <li>▪ Propiciar condiciones favorables para fuentes de trabajo.</li> <li>▪ Identificar áreas con potencial productivo en el interior.</li> </ul>

Fuente: elaboración con bibliografía MINECO (2005).

Según la Directora del Programa Nacional de las MIPYME, Sra. Clara Luz López<sup>2</sup>, los organismos internacionales empezaron a transferir importantes cantidades de fondos a partir de los últimos años de 1980. Algunos de estos recursos fueron destinados a la capacitación técnica y otros en calidad de préstamo al Programa Nacional, ya que éste se constituyó en banca de segundo piso que transfiere fondos a las ONG-M con quienes ha establecido coordinación. Actualmente el Viceministerio de las MIPYME está dividido en cuatro Direcciones: la Dirección de Servicios Financieros, Dirección Programa UE-MINECO, Dirección Programa Global de Crédito y Dirección de Servicios de Desarrollo Empresarial.

Por medio de estos departamentos el Viceministerio capacita a los microempresarios de los diversos departamentos de la República, impulsa ferias de las MIPYME para dar a conocer los productos locales a nivel regional y nacional. Además de estas acciones busca la coordinación con organismos internacionales para dar respuesta a la demanda de microfinanciamiento que la población solicita. Como el PNFMIKYME no logra cubrir las demandas de crédito, los organismos internacionales en coordinación con el Viceministerio otorgan también microcréditos a la población. Esta actividad la hacen los organismos internacionales por medio de licitaciones en las que sólo los bancos pueden acceder al financiamiento. Aquí debe resaltarse que en los últimos años de manera especial Banrural, (banco privado) es el que ha ofrecido préstamos a los microempresarios vía fondos internacionales. Esta es la razón por la que en el organigrama del Viceministerio de las mipyme (figura 3.1) aparece la Dirección de Programa Unión Europea-Ministerio de Economía (UE-MINECO).

Con los elementos fundamentales observados en la misión y visión del Programa Nacional de las MIPYME (cuadro 3.3) y los datos obtenidos en entrevista de campo, se puede decir que la acción fundamental de los ejecutores de esta política pública es el fomentar la creación de empresas desde el nivel individual a partir de la solicitud de microcréditos que son transferidos a la población solicitante a través de las Instituciones Microfinancieras (IMF en adelante) donde solo algunas operan como ONG-Microfinancieras

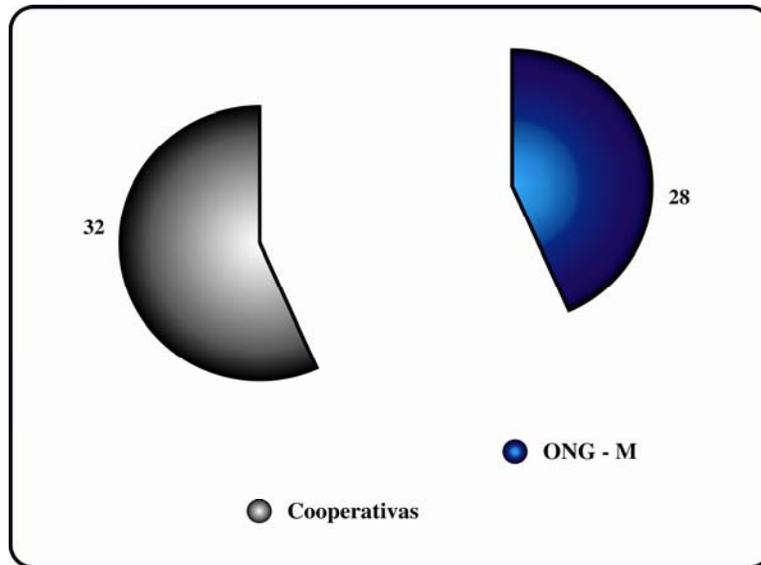
---

<sup>2</sup> Esta entrevista abierta se realizó en Guatemala el 24 de enero 2008.

(ONG-M). Actualmente las IMF que participan en el Programa Nacional son 60, y de ellas 28 son ONG-M, las restantes son Cooperativas de Ahorro y Crédito (ver gráfica siguiente).

**Gráfica 3.1**

**IMF participantes en el Programa Nacional de las MIPYME**

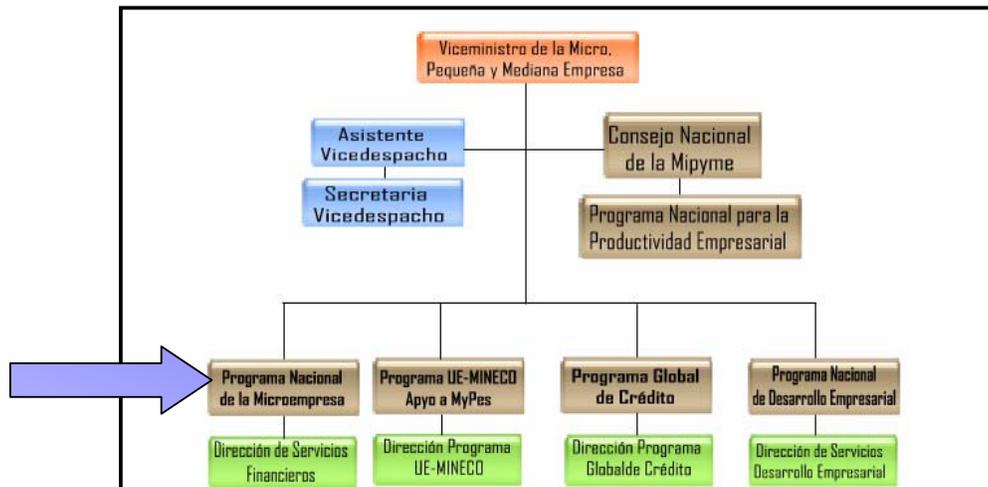


Fuente: elaboración con base en entrevista a Directora Ejecutiva PNF MIPYME  
En Guatemala, En.-Feb., 2008

En el organigrama Viceministerio de la MIPYME se sigue un orden jerárquico y el Consejo Nacional es la instancia que formula las directrices de los diversos programas que se ponen en marcha cada periodo de gobierno. Para efectos de esta investigación se analiza solo el caso del Programa Nacional de las Microempresas, que es el que le da seguimiento a las ONG-M que se analizan en El Quiché (figura 3.1)

**Figura 3.1**

**Organigrama del Viceministerio de la MIPYME**



Fuente: Ministerio de Economía (2006)

### Funcionamiento del Programa Nacional de las MIPYME en la actualidad

Fundamentalmente el Programa Nacional de las MIPYME funciona a través de la Dirección Ejecutiva, que es el órgano de ejecución del Consejo Nacional. Este Programa Nacional en el quedó ubicado dentro de la Dirección de Servicios Financieros (Acuerdo Gubernativo 182-2001). La Dirección Ejecutiva es importante porque en ella recae la responsabilidad de conducir administrativa y operativamente el Programa Nacional, es quien establece comunicación, coordinación y cooperación con las microfinancieras.

De acuerdo con Clara Luz López<sup>3</sup>, el Programa Nacional está estructurado a partir de cuatro áreas: a) el área financiera que es la responsable de administrar los préstamos a las 60 ONG microfinancieras de dicho Programa, b) el área de seguimiento y evaluación, que es la encargada de llevar a cabo la auditoría interna de las organizaciones con las que se tiene relación, así como orientación del uso debido del préstamo, c) el área administrativa, la cual provee al Programa de viáticos y combustible que necesita el personal para la ejecución del plan establecido, y d) el área jurídica, que se creó hasta el 2007, y que cuenta con una abogada que trabaja con las microfinancieras todos aquellos aspectos legales sobre los préstamos, pero que a su vez es el contacto para aquellas ONG que están interesadas en ingresar al Programa.

Estas cuatro áreas operan a partir de una planificación anual que consiste en: *i*) dar seguimiento a las instituciones atendidas por la Dirección Ejecutiva para realizar la auditoría correspondiente, *ii*) hacer visitas preliminares a las instituciones interesadas en ingresar al Programa, y *iii*) en planificar las visitas de recorrido por parte de la Dirección ejecutiva a las instituciones que se encuentran en el Programa (actualmente 60). La Dirección Ejecutiva de este Programa de las MIPYME realiza estas actividades planificadas en diálogo con las ONG microfinancieras para no coincidir con otras instancias, tanto

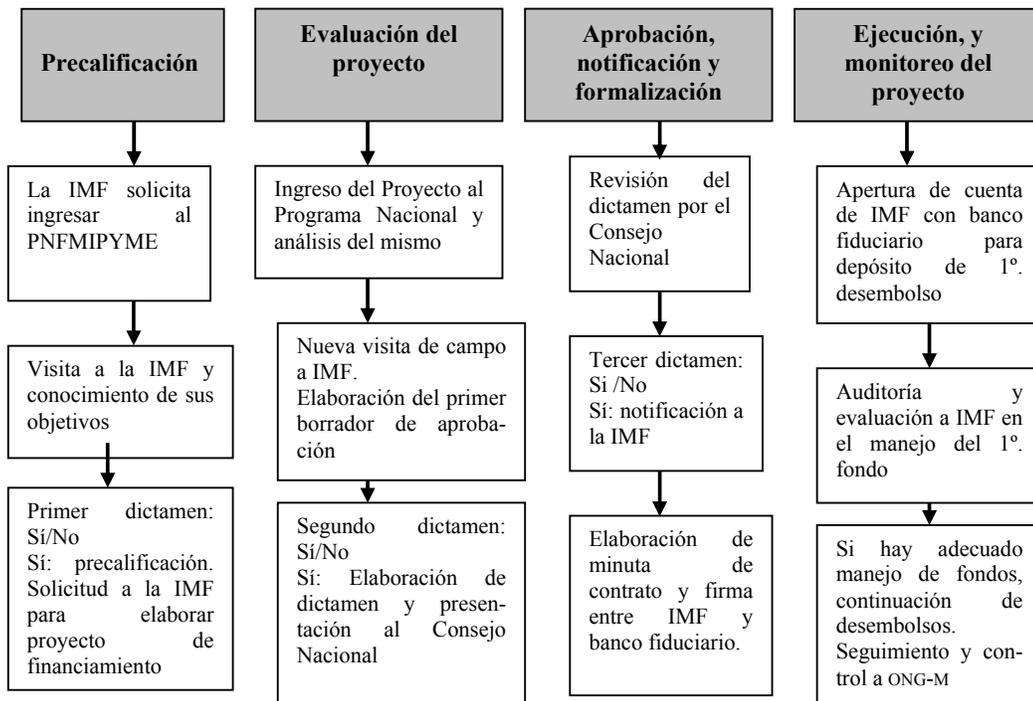
---

<sup>3</sup> Entrevista abierta llevada a cabo en Guatemala el 24 de enero 2008.

nacionales como internacionales con las que también establecen relación las microfinancieras.

El Consejo Nacional permite que las ONG-M puedan acceder a los fondos con que cuenta el Programa Nacional de MIPYME y llegue hasta la población de escasos recursos económicos. Básicamente se desarrolla la concesión de estos fondos a las instituciones microfinancieras en cuatro fases (figura 3.2).

**Figura 3.2**  
**Fases para la aprobación y ejecución de los fondos del**  
**Programa Nacional de la MIPYME**



Fuente: elaboración con bibliografía del Viceministerio de la MIPYME 2003

La primera fase lleva un tiempo de 30 días para la aprobación o denegación de solicitud de las ONG-M. Al ser precalificadas, se llama a las organizaciones a presentar el proyecto financiero, donde deben concretizar los objetivos que el Programa Nacional pretende con la Política Nacional de las Micro, Pequeña y Mediana Empresa. En la tercera fase el Consejo asume la responsabilidad mayor en la concesión del préstamo, ya que las dos primeras etapas han sido prácticamente de prefactibilidad por parte del equipo técnico del Programa Nacional. Y la última fase que evalúa la efectividad de las organizaciones en la operación del préstamo, lo desarrolla el equipo técnico con que cuenta el Programa Nacional para su llevar a cabo su planificación anual. Este proceso de selección que el PNFMI PYME realiza para otorgar préstamos a las ONG-M, ha sido fruto de los años de experiencia en su relación y coordinación con dichas organizaciones.

En cuanto al monto que le proporcionan a cada organización es según su capacidad de colocación y recuperación de crédito. En lo referente a la tasa de interés el trato es diferenciado, para las ONG-M es menor la tasa de interés, ya que éstas no tienen otro medio

para “fondearse” como las Cooperativas. El objetivo que busca el Programa Nacional de las MIPYME, es que las organizaciones alcancen con el excedente acumulado (interés que cobran a los microempresarios) ser autosostenibles e incrementen su capital y sean independientes<sup>4</sup>. Para que las organizaciones microfinancieras no desvíen los fondos, el PNFMIPIYME ha establecido formas de supervisión y control, tal y como se verá en el siguiente apartado.

En síntesis, la consecución de las cuatro etapas permite hasta cierto punto determinar a las organizaciones microfinancieras más eficientes dentro del Programa Nacional de las MIPYME. Por otro lado han logrado estar más de cerca de dichas organizaciones para que los fondos solicitados no sean utilizados para otros fines por parte de las ONG-M como sucedió en años anteriores. Uno de los ejemplos fue cuando algunas organizaciones se distribuyeron parte de los fondos entre la Junta Directiva como préstamos. Anomalías como éstas se han podido detectar por el monitoreo que han realizado los técnicos del PNFMIPIYME.

### III.1.2 Fiscalización del movimiento de las ONG microfinancieras

En entrevista a la Directora Ejecutiva del Programa Nacional de las MIPYME, se informó que la forma de evaluar a las ONG-M en cuanto a la administración correcta de los fondos recibidos conlleva acciones de control, supervisión y auditoría. Esta fiscalización contiene diversos pasos. Primero, se visita a cada organización de manera regular para verificar si están ejecutando las directrices que ha señalado el Consejo Nacional para fomentar las MIPYME. En estas visitas los técnicos del Programa Nacional constatan si las tasas de interés que cobran las ONG-M a los usuarios se mantiene dentro del rango permitido (el techo máximo aprobado por el Consejo es de 30 % anual). En revisión de los estados de cuenta de cada microfinanciera se comprueba también que los gastos administrativos no estén sobregirados.

Como segundo paso se solicita a las organizaciones que cada mes envíen al Viceministerio de las MIPYME sus estados de cuenta para verificar que los fondos los estén utilizando expresamente para impulsar a los microempresarios que se dedican al comercio

---

<sup>4</sup> Como lo manifestó Clara Luz López, en entrevista abierta en Guatemala el 24 de enero 2008.

e industria manufacturera. No se les permite a las ONG-M que otorguen microcréditos con fondos del Programa Nacional a las actividades de la agricultura, ya que es tarea del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Además se busca con esta fiscalización que el objetivo con el cual nació el Programa Nacional no se pierda, por lo tanto el apoyo a quienes se dedican al comercio y manufactura deben continuar siendo la prioridad de las organizaciones que ejecutan las actividades que el Programa Nacional ha establecido.

Y en tercer lugar, el Departamento de Evaluación y Seguimiento del Programa Nacional confronta los resultados que envían las microfinancieras directamente con los microempresarios. Esta evaluación consiste en verificar el crecimiento que el usuario ha logrado por medio de su unidad económica. Esta fase de verificación la realizan para constatar que con los fondos del Programa Nacional se está contribuyendo a combatir la pobreza en diferentes puntos del país, de manera especial en las regiones donde existe un alto índice de pobreza como el caso de El Quiché.

De esta manera, el Viceministerio trata de asegurar el control sobre las actividades que las ONG-M desarrollan con sus diversas carteras y posteriormente verifica el grado de crecimiento de las mismas. También se constatan las dificultades de las organizaciones en la recuperación de los créditos y de la cartera vencida en los distintos departamentos del país. Se cree que por este sistema de control y auditoría ejercidos, el Programa Nacional cuenta con un capital de Q300 millones (US\$40 millones). Es decir, la fiscalización es entendida como fruto de la buena administración del fondo semilla, que desde 1987 le otorgaron el gobierno central y la cooperación internacional a las ONG-M y resto de IMF en calidad de préstamos para su uso como microcréditos.

Hasta el momento, se han presentado los períodos importantes de desarrollo de la política Nacional del Fomento de las MIPYME en Guatemala hasta la forma que funciona actualmente. Una primera reflexión que valdría la pena destacar al respecto es sobre el objetivo que desde hace veintiún años motivó al gobierno de esa época a formular dicha política. Como se hizo notar en las primeras páginas de esta investigación el fin de esta política fue contribuir a la reducción de la pobreza. Sin embargo, los datos estadísticos sobre el porcentaje de la población que vive en pobreza y extrema pobreza en Guatemala, indican que este objetivo no se ha logrado ya que 51 por ciento de la población aún

vive en esta situación (INE, 2006). Información que hace pensar sobre los puntos débiles que la política del microfinanciamiento no ha logrado superar.

Uno de los aspectos que hacen reflexionar en los puntos débiles de la política se puede ver en los microempresarios, ya que únicamente reproducen una economía de sobrevivencia. Las razones pueden variar, una puede ser por los montos que otorgan las intermediarias a los usuarios del programa de crédito en cada ONG-M, éstos no cubren las expectativas para que los microempresarios puedan realmente incorporarse en el mercado nacional. La otra razón es que al estar diseñada la política para las MIPYME, la población meta a la que puede llegar este objetivo de la política es a personas que no cuentan con suficiente formación empresarial para desarrollarse en una pequeña o mediana empresa.

Por lo tanto, las características de este Programa Nacional va expresamente al fortalecimiento de los pequeños negocios que a la larga abarrotan los mercados locales comprando y vendiendo productos de primera necesidad y quienes se dedican a la manufactura no es a gran escala su actividad de producción. Esta podría ser una primera apreciación a la que se llega, por el tipo de unidades económicas a las que se dedican los microempresarios en la región de San Antonio Ilotenango, la cual se observó en el estudio de campo.

Otra punto débil de esta política es que los gobiernos no le han prestado la suficiente atención para que el diseño y la implementación del Programa Nacional cada día se consolide con líneas operativas claras de Estado. Se dice en el discurso político que es prioridad para cada administración pública fomentar fuentes de empleo, pero en las actividades que realizan en sus programas no se observan tales decisiones. También se podría traducir que no hay continuidad en el fortalecimiento de este Programa Nacional ya que cada cuatro años con el cambio de gobierno también hay remoción del Viceministro y otros funcionarios clave en el Programa Nacional, como es el caso del puesto de Director Ejecutivo de dicho Programa Nacional. Muchas veces las personas que llegan a desempeñar estos cargos no tienen suficiente conocimiento sobre el sector microempresarial. Y conducen el Programa de la manera menos apropiada.

Por tanto se puede interpretar que no se observa a lo largo de estos años una posición clara del Estado guatemalteco al respecto de esta política al no inyectarle

suficientes recursos a este Programa, quedando hasta cierto punto debilitado con un monto que no ha cubierto las demandas de crédito de la población rural y urbana de escasos recursos económicos. El monto con que cuenta hasta la actualidad el Programa Nacional es de Q300 millones de quetzales, cantidad con poca capacidad para abarcar a la población solicitante de este servicio. Con esto se puede decir que la política de desarrollo de las microfinanzas no ha logrado incrementarse en el país similar a otros países como Bolivia y el Perú. A pesar de tener cambios institucionales en el gobierno como elevar al rango de Viceministerio a este Programa Nacional no se perfilan grandes avances en su desarrollo.

El no contar con una posición más decisiva por parte de los gobiernos de turno se debe en parte que las distintas administraciones gubernamentales orientan su Agenda de Gobierno a “cumplir parcialmente” las promesas de campaña partidista realizada con anterioridad y hasta cierto punto manipulando los recursos del mismo Estado. En el caso de la política social de desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa ésta ha logrado sobrevivir por contar con fondos propios adquiridos por un fondo semilla que la cooperación internacional y el mismo gobierno de carácter civil le inyectó a inicios de dicho Programa en 1987.

En los supuestos teóricos se argumenta que la forma de diseñar una política pública debe hacerse con la participación de la sociedad civil organizada, en el caso de la política de las MIPYME se incorporó en el Consejo Nacional a los representantes de las ONG-M y de los microempresarios. Lo cual no quiere decir que estos miembros de la sociedad civil tengan mayor injerencia en la toma de decisiones de la política. El funcionamiento de esta política responde en buena parte a las formas de hacer las políticas públicas anteriormente, o sea con una visión centralizada.

Si se pretende argumentar que la implementación de la política del microfinanciamiento es vía para alcanzar el desarrollo local, sigue siendo un desafío su comprobación en la práctica. Por lo observado en campo es que hasta la fecha ha contribuido esta política a establecer micronegocios para la sobrevivencia, por tanto, no se puede hablar de desarrollo económico como tal, ya que es un mercado local de autoconsumo. Estos elementos, tanto desarrollo local como desarrollo económico no se evaluaron, ello da pie para un proyecto de investigación en el futuro.

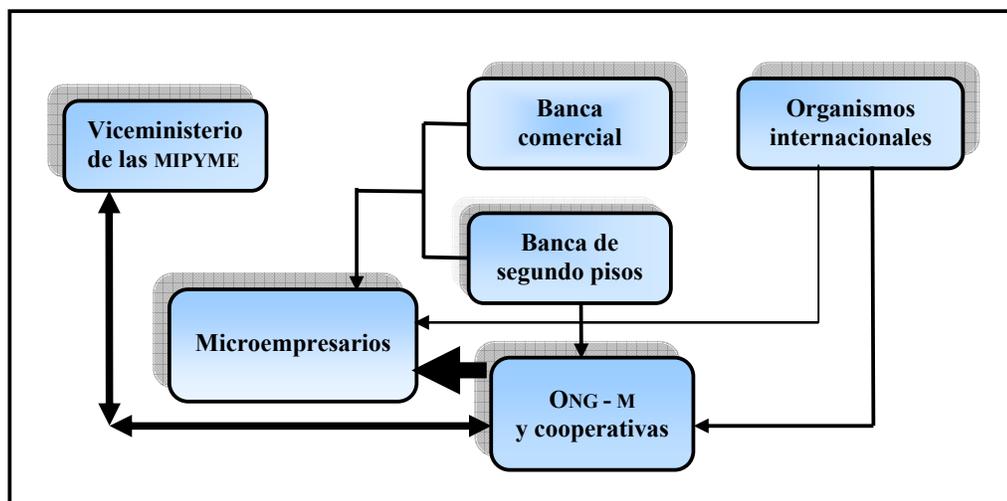
En la política del microfinanciamiento de Guatemala no sólo participa el Estado a través del Viceministerio de las MIPYME, sino se extiende la intervención a otros actores que interactúan entre sí para que la población de escasos recursos económicos reciba los préstamos para fortalecer sus pequeñas unidades. La importancia sobre el conocimiento de la función de estos actores es que cada uno desempeña un papel importante en el desarrollo de la política del microfinanciamiento y su relación con las ONG-M, caso que interesó investigar para esta tesis..

### III.2. Actores que intervienen en el desarrollo del microcrédito en Guatemala

Los actores principales que están involucrados en el otorgamiento de microcréditos en Guatemala, no solamente incluyen a la banca privada de segundo piso, sino a organismos internacionales interesados en fortalecer el desarrollo de las microfinanzas en el país, a las propias ONG-M, así como a las Cooperativas de Ahorro y Crédito y a los microempresarios (ver figura 3.3.). Todos estos actores adquieren un papel trascendental en el proceso de transferencia de microcréditos, pero van a lograr distintos niveles de participación, en algunos casos la función primordial se centra en la gestión de microcréditos, en otros en la simple intermediación y en otros la utilización del microfinanciamiento para invertirlo en sus unidades económicas.

Como se verá a lo largo de este apartado, las ONG-M están inmersas en un espacio de múltiples relaciones en donde cada actor influye diferencialmente en el otorgamiento de créditos. La información vertida en este apartado fue recabada durante los meses de enero a febrero de 2008 en Guatemala. Los actores clave que se entrevistaron fueron: el Director

**Figura 3.3**  
**Actores participantes en el desarrollo de crédito en Guatemala 2007**



Fuente: Elaboración propia en entrevistas de campo en Guatemala, enero-febrero 2008 del Departamento de Créditos del Banco de Desarrollo Rural (Banrural) que funciona como banca de primero y segundo piso, el responsable del Programa del Empresariado Social y Proyectos de Recursos Naturales y Desarrollo Rural del BID en Guatemala y a los Gerentes, Asesores Técnicos y microempresarios de las ONG microfinancieras.

#### Banca de segundo piso y organismos internacionales

De acuerdo con el Director del Departamento de Crédito de Banrural<sup>5</sup>, Fernando Peña<sup>6</sup>, este es uno de los bancos privados que viene trabajando desde hace diez años como banca de segundo piso, para el desarrollo de las microfinanzas en Guatemala. La intención que tiene este banco en otorgarles crédito a las ONG-M es llegar a muchas más personas, reducir costos de operación y de esta manera entenderse únicamente con un solo cliente. Para ellos resulta mucho más efectiva esta forma de procedimiento. Actualmente Banrural le

<sup>5</sup> Este banco funciona con fondos mixtos, una parte muy reducida (30 %) es del Estado y la otra es de accionistas privados.

<sup>6</sup> Entrevista realizada en Guatemala el 24 de enero de 2008.

proporciona financiamiento a diez ONG-M y a cooperativas que se dedican a otorgar microfinanciamiento a la población de Guatemala.

Este banco desempeña doble papel en el desarrollo de las microfinanzas en Guatemala, el primero es funcionar como banca de primer piso que desde diez años ha otorgado microcrédito a la población de escasos recursos económicos. BANRURAL se ha caracterizado en el país por mantener tasas de interés en el préstamo mucho más bajas que algunas cooperativas y ONG-M. Se cree que una de las razones es por el apoyo que recibe de organismos internacionales. Y el otro rol es transferir fondos en calidad de préstamos a las microfinancieras, los términos en que se otorgan éstos se encuentran en el cuadro (3.5).

En la actualidad además de BANRURAL, existen otros bancos comerciales que se han incorporado en el desarrollo del microfinanciamiento funcionando como banca de segundo piso. Entre ellos el Banco G & T Continental<sup>7</sup>, que para el 2007 proyectaron colocar alrededor de \$13 millones de dólares para que los micro, pequeños y medianos empresarios pudieran acudir a las Cooperativas y ONG-M en búsqueda de microfinanciamiento como lo indica Búcaro (2007)<sup>8</sup>. Se calcula que en el 2007 en Guatemala funcionaban alrededor de 1.2 millones de unidades económicas, distribuidas entre micro, pequeñas empresas y trabajadores por cuenta propia. Por esta razón el banco Continental hasta agosto de ese año había otorgado a poco más de 20 instituciones microfinancieras fondos económicos dada la demanda que la población había presentado (Búcaro, 2007).

En cuanto a los organismos internacionales presentes en el país su presencia se incrementó debido a la transición democrática iniciada desde 1987. Según datos obtenidos en entrevista a Gerentes de las ONG-M en El Quiché, entre las instituciones presentes en el país se encuentran: la AID, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el BID. Para desarrollar este punto se contó con la información obtenida de Omar Samayoa<sup>9</sup>), representante del BID en

---

<sup>7</sup> Este es el segundo banco más grande de Guatemala que hasta la fecha ha mostrado solidez en su desarrollo financiero.

<sup>8</sup> Edgar Búcaro es el gerente de microfinanzas del banco G&T Continental de Guatemala y conocedor de la materia de las microfinanzas por su relación con diversas ONG-M

<sup>9</sup> Entrevista llevada a cabo en Guatemala el 07 de febrero, 2008

Guatemala. Esta institución ha funcionado aproximadamente desde hace 30 años en el país, la primera área de trabajo desarrollada fue de carácter social y productiva. Pero hace diez años este Banco consideró pertinente cambiar de enfoque y dedicarse a facilitar microfinanciamiento a grupos que eran marginados por la banca comercial y no tenían acceso a este medio.

Las razones que motivaron al BID a tomar esta política se enmarcan dentro del apogeo que las microfinanzas lograron no sólo en América Latina, sino en los países en desarrollo durante la década de los noventa. Se vio en estas experiencias que el microfinanciamiento era una vía útil para combatir la pobreza, además, es un medio que tiene impacto. Por ello el Banco promovió este tema y lo impulsó en Guatemala. Las operaciones del BID en materia de microfinanciamiento en el país tienen dos componentes: *i)* la cooperación técnica como medio para fortalecer el área administrativa-financiera de las organizaciones que realizan intermediación financiera, y *ii)* la concesión del financiamiento. Los términos que establece el BID en el otorgamiento de crédito a las instituciones microfinancieras se explican en el cuadro (3.5).

Asimismo este ejecutivo del BID señaló que las microfinanzas en Guatemala no se han desarrollado de manera eficiente por dos tipos de limitantes. La primera es al interior del BID, ya que durante el año solamente se aprueban dos o tres operaciones de \$2.5 millones de dólares y este monto es para toda Latinoamérica. Esta cantidad es relativamente pequeña ante la demanda que existe de microfinanciamiento. Y la otra es en referencia a las organizaciones microfinancieras de Guatemala, ya que este organismo no ha encontrado en ellas suficiente capacidad de administración de los microcréditos. Por esta razón no todas han calificado para que el BID pueda confiar sus fondos en dichas organizaciones.

El papel que desempeña el BID en la política del financiamiento en Guatemala está relacionado con la transferencia de préstamos a diversas intermediarias, entre ellas a las ONG-M. Como se mencionó anteriormente lo hace desde los requerimientos propios que establece y según los objetivos que dicho organismo internacional se ha trazado. En el cuadro (3.5) se presentan los requerimientos que Banrural y el BID exigen a las ONG-M para obtener fondos y otorgar el microfinanciamiento a la población que solicita este servicio.

**Cuadro 3.4**  
**Términos requeridos por Banrural y el BID**  
**en la concesión de financiamiento 2008**

Variables	Instituciones	
	Banrural	BID
<b>Capacidad administrativa</b>	“Para que las ONG puedan ser calificadas por el banco deben ser eficientes en la colocación y recuperación de crédito. Dicho requisito lo vemos por el manejo de su morosidad. La que permitimos que tenga es de 3 y 4 % de mora en sus carteras.	“Evaluamos el estado financiero de la ONG, si está muy endeudada no se le autoriza el préstamo”. “Calificamos su grado de consolidación y experiencia en las microfinanzas para alcanzar resultados con los préstamos que les damos”.
<b>Montos y tasas</b>	“Los montos que les otorgamos a las microfinancieras es según su capacidad para administrar los créditos. Las tasas de interés oscilan entre 10 a 15 %. Sugerimos que no den tasas de interés muy altas. Sólo que contribuya al crecimiento de la ONG.	“Los montos que se les autoriza es según su experiencia A las ONG que más se acercan a lo social, la tasa es más blanda y está debajo de 10 %”.9. “Si se acercan más a lo comercial así será el trato hacia ellas”.
<b>Relación y coordinación</b>	“Establecemos únicamente relación administrativa con las ONG. Se les visita y da seguimiento para ver su desarrollo en las microfinanzas”.	La relación que mantenemos con las ONG es en términos administrativos, porque se les audita en la operación de fondos y se evalúan los resultados de los microempresarios”.
<b>Objetivos que se pretenden</b>	“El banco busca llegar a mayor número de personas con el menor costo posible y con un solo intermediario”.	“La finalidad del BID con estos préstamos es atender a las personas del área rural que no tienen acceso al microfinanciamiento en la banca”. Asimismo, “Que las ONG sean autosostenibles y que incrementen su capital por medio de los préstamos”.
<b>Garantías solicitadas a la ONG-M</b>	“Se les pide a las ONG-M que dejen como garantía la misma cartera, sino llegaran a pagar se interviene ésta, hasta el momento todas han cumplido y no hemos intervenido”.	“Anteriormente no dejaban garantías las organizaciones, por ello, varias de ellas vislumbraron que esta era una forma sencilla de agenciarse de fondos. Esto presentó muchos problemas de mora. Actualmente se pide PAGARES. Aunque se está pensando pedir la misma cartera, aunque no es un mecanismo real de cobro para que paguen y no entren en mora”.

Fuente: Elaboración con entrevistas de campo hechas en enero-febrero 2008  
 Los informantes fueron: Fernando Peña (Banrural) y Omar Samayoa (BID)

En el cuadro anterior se nota que el BID y el Banrural presentan semejanzas y diferencias en la forma de trato hacia las organizaciones. En cuanto a las coincidencias, las dos exigen a las organizaciones eficiencia y madurez en la administración financiera y que el excedente que obtenga como fruto de su intermediación, lo utilicen para el incremento

de su capital. En cuanto a las diferencias, se observa claramente que el objetivo del BID es que las poblaciones rurales y urbanas que carecen de acceso sean atendidas por este tipo de organizaciones. En cambio, Banrural, su fin es puramente comercial, se aprecia que le interesa únicamente la transferencia de fondos con fines lucrativos.

Es necesario resaltar que tanto la banca de segundo piso como los organismos internacionales entran en relación directa con las ONG-M, estableciendo cierto vínculo que contribuye a que el microfinanciamiento continúe desarrollándose en el país. En esta interacción es donde se ubica a las ONG-M y cooperativas, éstas constituyen agentes principales que han desempeñado el rol de ser intermediarios entre la población y las diversas instituciones que otorgan crédito para las microfinanzas en Guatemala.

#### Las ONG-M y las cooperativas

Como hemos visto hasta el momento, para el caso de Guatemala, un actor fundamental en el otorgamiento de microcréditos es el de las ONG-M al lado de ellas, el de las cooperativas. Ambas son administradoras del microfinanciamiento en este país. En lo que respecta a la cooperativas, éstas son “asociaciones titulares de una empresa económica al servicio de sus asociados, [que] cuentan con personalidad jurídica propia y desarrollan actividades de producción, consumo y servicios” (González, 1998).

En 1997, existían en el país un total de 1,232 cooperativas que agrupaban a 286,665 asociados, que para ese año supuso 12 por ciento de la PEA (González, 1998). En lo concerniente a las actividades que realizaron las cooperativas ese año se puede decir que casi 50 por ciento de estas cooperativas eran de naturaleza agrícola, la mayor parte de sus asociados (62.8 %) pertenecían a cooperativas de ahorro y crédito. Esta situación indica la actividad importante que desempeñaron durante esos años en el mercado financiero de Guatemala, como lo analiza González (1998). Por lo general, las cooperativas de ahorro y crédito dependen de dos vías de financiamiento: sus asociados (que dan una aportación y ahorran), así como bancos y agencias internacionales. Las operaciones de intermediación las realizan de manera especial con sus asociados.

Un estudio que realizó González (1998), se indicó que en nueve cooperativas, incluyendo a seis de las más importantes en Guatemala, varias superaban los veinte años

de experiencia pero ninguna contaba con cobertura a nivel nacional, únicamente abarcaban algunos municipios y departamentos. El monto que manejaban en depósitos era de Q166.1 millones de quetzales (US\$22.1 millones) y el monto de préstamos ascendía a Q157.9 millones de quetzales (US\$20.9 millones). Dentro de sus actividades cubrían préstamos para la agricultura, industria, comercio, servicios personales, vivienda y otros gastos. Las tasas de interés con que otorgaban los microcréditos solían corresponder a las del mercado, por tanto, en esa época contaban con la capacidad de competir con las tasas de interés registradas en el mercado del sistema bancario, como se indicó en la investigación realizada durante ese año (1997).<sup>10</sup>

Las cooperativas estaban aglutinadas en diversas Federaciones, entre las más importantes se encontraba la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito (Fenacoac), fundada en 1963. Actualmente esta federación está integrada por 27 cooperativas que cubren a toda la república de Guatemala, con 156 puntos de servicio financiero. Estas entidades durante los últimos años en Guatemala alcanzaron un rápido crecimiento, y la entidad responsable de supervisarlas es la Superintendencia de Bancos de Guatemala, que tiene como meta verificar su marcha eficiente (Morales, 2008).

Estos datos permiten reflexionar que las cooperativas tienen una participación importante en el desarrollo de las microfinanzas en Guatemala ya que constituyen una fuente de financiamiento para los micro y pequeños empresarios que constantemente buscan financiamiento para cubrir sus unidades económicas. De manera similar a las cooperativas, las ONG-M desempeñan un papel de intermediación a partir del microfinanciamiento en diversos puntos del país.

Una de las diferencias entre las cooperativas y las ONG-M, es que las primeras son reguladas y hasta cierto punto con mayores ventajas que las ONG-M, ya que éstas últimas no pueden captar fondos de sus clientes, lo que les hace ser bastante dependientes de recursos foráneos. Además, el surgimiento de ambos tipos de instituciones es distinto; en el caso de las ONG-M su origen está asentado en el papel que tuvieron como organismos sin fines de lucro que evolucionaron a instancias microfinancieras, pero que en la actualidad parecen alejarse de sus principios comunitarios básicos.

---

<sup>10</sup> La investigación a la que se refiere es la realizada Carlos González durante 1997 y publicada en 1998.

En lo que respecta a las ONG, el mismo autor señala que de las 292 existentes en el país en (1997), solo 28 se dedicaban a las microfinanzas es decir eran ONG-M. En este caso, la cobertura era limitada, el área de proyección no sobrepasaba de dos o tres departamentos, exceptuando el caso de Génesis Empresarial y SHARE, las cuales cubrían 16 y 8 departamentos, respectivamente de los 22 que comprende el país.

Estas organizaciones no son reguladas y dependen de recursos provenientes de organismos internacionales y algunas del Viceministerio de las MIPYME. Cabe señalar que durante esos años (finales del siglo XX), la mayoría de las ONG-M aún no entraba en relación con los bancos comerciales. Y algunas de las ONG-M ya se estaban planteando la idea de la autosostenibilidad en el mercado de las microfinanzas.

De las 28 ONG-M identificadas, el investigador entrevistó a once de ellas para la realización del análisis que posteriormente desarrolló con los resultados. En este estudio de 1997, también se recogió información sobre las carteras de préstamos de estas once instituciones que completaban Q115.1 millones de quetzales, (US\$15.3 millones) y sólo la cartera de Génesis Empresarial ascendía a Q79.2 millones de quetzales (US\$10.5 millones). En forma total, la cartera de las once ONG-M organizaciones representaba 5.8 por ciento de las necesidades financieras anuales que las microempresas presentaban durante ese año, lo que correspondía a Q1, 980 millones de quetzales como lo indica González (1998).

La cobertura limitada de los servicios financieros que las ONG-M ofrecían a las microempresas durante 1997 se asocia a los insuficientes fondos. Por ejemplo del Programa Nacional de las MIPYME a finales de 1997 contaba únicamente con Q92.7 millones de quetzales (4.68 % de las necesidades financieras de las microempresas), siendo esta una de las fuentes importantes donde las organizaciones gestionaban fondos para ser destinados a los microempresarios como lo menciona González (1998). Estas organizaciones al no ser reguladas por el Estado están con el impedimento de captar fondos de sus asociados, por lo que encontrarán mayores dificultades para agenciarse de fondos.

La forma en que estas organizaciones otorgaban el servicio microfinanciero a la población generalmente se realizaba exigiendo garantía fiduciaria y prendaria a sus clientes, para ello utilizaban y siguen utilizando, diversos métodos. En cuanto a la tasa de

interés que cobran las ONG-M por lo general son más elevadas que las requeridas por las cooperativas y bancos del sistema. La razón es que dichas organizaciones incluyen costos de preinversión y los de postcrédito, ya que ofrecen un servicio en forma personalizada. Estas formas de concesión de crédito no las practican las cooperativas ni los bancos del sistema (González, 1998). Lo anterior indica que hay diferencias importantes en los métodos de otorgamiento de microfinanciamientos dependiendo de cada tipo de institución.

Pero a pesar de que la mayoría de las ONG-M operaban con tasas de interés altas, se observó que otras ofrecían tasas relativamente bajas, sin embargo éstas últimas eran subsidiadas y con una tendencia a graves problemas de autosostenibilidad. En cambio, las que cobraban tasas de interés de mercado, visualizaban su permanencia, ya que con los ingresos generados pagaban gastos de operación y progresivamente se capitalizaban. Algunas ONG-M trabajaban como bancos sin recibir depósitos pero tenían como perspectiva de largo plazo transformarse en bancos comerciales, como es el caso de Génesis Empresarial. Esta tendencia, deja al descubierto la transformación de ONG-M hacia instituciones reguladas y el la práctica, acciones alejadas de la representación social y el trabajo comunitario.

En resumen, las ONG-M han jugado un papel importante en el desarrollo de las microfinanzas en Guatemala. Un aspecto relevante es su interacción con los organismos internacionales y con los bancos de segundo piso. Las ONG-M son actores que realizan operaciones de intermediación entre la población y las instituciones proveedoras de crédito. Esta acción de administración e intermediación de recursos son semejanzas entre cooperativas y ONG-M.

### Los microempresarios

Los microempresarios son las personas que presentan la demanda de las microfinanzas en el mercado financiero, sus solicitudes obedecen a la necesidad de crédito para recapitalizar su unidad económica y lograr mayor utilidad. Éstos entran en relación ya sea con las ONG-M, cooperativas o bancos comerciales. En lo concerniente a los bancos últimamente han estado ofreciendo microfinanciamiento a la población.. Con este recurso económico que

adquieren los microempresarios tratan de invertir en negocios, comprar equipo de trabajo, materia prima, mejorar su vivienda y gastos personales entre otros.<sup>11</sup>

Los microempresarios representan un actor importante en el desarrollo de las microfinanzas en Guatemala, ya que ellos son los destinatarios finales y lo utilizan para sus microempresas. Varias organizaciones microfinancieras por lo general atienden a personas que se dedican a microempresas o micronegocios. Por estos términos se entiende a las unidades económicas de baja productividad y de baja capitalización que muchas veces, nacen de la necesidad de sobrevivencia de sus propietarios. Estas microempresas contratan habitualmente mano de obra asalariada y cuentan de dos a cuatro trabajadores incluyendo el patrono. Además de los microempresarios existen los autoempleados, son personas que trabajan por cuenta propia, no contratan mano de obra asalariada y eventualmente emplean a miembros de la familia (MINECO, 2008).

A un gran número de microempresarios y autoempleados llegan las microfinanzas en Guatemala, como se describió en los antecedentes (capítulo II) gran parte de la población no tiene otra alternativa que dedicarse a la labor de microempresario y de esta manera generar ingresos que coadyuve a mitigar la pobreza existente que cada departamento. En este estudio se tuvo un acercamiento a los microempresarios de la región de San Antonio Ilotenango atendidos por las ONG-M intermediarias de microcrédito y conocer levemente la utilidad del microfinanciamiento y las características de su unidad económica (cuadro 3.6).

**Cuadro 3.5**  
**Algunas características de las microempresas en San Antonio Ilotenango 2007**

Variables	Microempresarios			
	Roberta Rodas	Carmelina	Lorenzo	María Gómez
Años con microcrédito y número solicitado hasta la fecha	“Llevo nueve años solicitando préstamos y me han dado cinco microcréditos”	“Tengo ocho años de trabajar con ADISA, he solicitado tres créditos de entre dos y tres años cada uno”.	“Llevo como diez o doce. Desde hace varios años vengo solicitando préstamos con AYNLA”	“Desde hace siete años he solicitado con FAFIDESS, llevo ocho créditos, los he pagado entre 15 a 18 meses cada uno”.
Actividad económica	“Me dedico a una tortillería en otro departamento”.	“Me dedico a una ferretería aquí en San Antonio”.	“Tengo una tienda de ropa típica y otra de artículos de consumo”	“Una pequeña zapatería en otro departamento y una tienda de perfumes en San Antonio”.

<sup>11</sup> Datos obtenidos en entrevista a microempresarios en San Antonio Ilotenango, El Quiché, enero 2008.

Destino de los préstamos	“Mi préstamo lo utilizo para comprar maíz, leña y gas para mi negocio”.	“Utilizo el dinero para comprar la mercancía de mi negocio, por lo general no me alcanza”.	“Me sirve para comprar la mercadería y surtir mi negocio”	“El crédito que me dan lo uso para comprar mercadería”.
Importancia de la ONG-M en San Antonio	“Está bien que estén aquí, porque ayudan a la gente, yo llegué con ellos. Sino hubieran estado ellos no pudiera lograr mi negocio porque no tenía capital”.	“Es necesario que estén, lo único que se pudiera es que bajen a 1.5 % los intereses, talvez así nos ayudarían otro poquito más”.	“Es bueno que estén las microempresas (ONG-M) porque cuando uno tiene necesidad de mejorar su negocio y si llenamos los requisitos pues nos dan el préstamo”.	“Yo veo que es importante, para no quedar mal con ellos, nosotros debemos planificar bien nuestros préstamos y no caer en morosidad”.
Número de personas empleadas	“Trabajan conmigo dos personas temporalmente. Cuando estoy yo, sólo mi hija y yo atendemos el negocio”.	“Sólo a dos personas, el chofer y el ayudante. Mi hija y yo atendemos el negocio, pero no puedo sacar sueldo para nosotras”.	“Mi esposa, uno de mis hijos y yo”. No pago empleados.	“Por temporadas nada más, a veces llegamos a emplear a 10 muchachos. Les pago por trabajitos nada más. Mi esposo y yo atendemos los negocios”.

Fuente: Elaboración con datos de entrevista de campo en San Antonio Ilotenango, enero-febrero 2008

En el cuadro anterior se sintetizaron algunos datos que pueden servir para acentuar que las microfinanzas en Guatemala son importantes, es medio para que las familias de escasos recursos económicos puedan autoemplearse en diversos tipos de micronegocios. Además, la tarea que realizan las ONG-M contribuye a que estos actores tengan acceso a las microfinanzas y progresivamente dichos usuarios vayan incrementando no sólo sus conocimientos sino su microempresa. Al inicio de este apartado se señaló que en el desarrollo de crédito en Guatemala entran en interacción distintos actores y como se plasmó en la figura (3.3), en los microempresarios recaen al final los efectos del microcrédito, convertidos en resultados prácticos para el bienestar familiar. Si bien es cierto, los resultado podrían ser paliativos, pero hay un proceso que se está desarrollando de una u otra forma y es el de generación de autoempleo.

### III.3 El microfinanciamiento en El Quiché (1990-2006)

Los contenidos de este apartado se desarrollaron fundamentalmente con la información recabada en las entrevistas realizadas en el trabajo de campo durante los meses de enero y febrero, de 2008. Los informantes que brindaron dicha información fueron Gerentes, Asesores Técnicos y algunos microempresarios de las once ONG-M seleccionadas para nuestro estudio.

El origen del microfinanciamiento en El Quiché está relacionado con el programa Sistema Multiplicador de Microempresas (SIMME) impulsado en el período del primer gobierno democrático en 1987. Como se trataba de una política nacional cubrió varios departamentos de la República, entre ellos El Quiché. En 1990 la Asociación Ayúdense y Nosotros les Ayudaremos (AYNLA) fue la primera ONG-M que se estableció en esta región como parte del SIMME. A partir de esta fecha AYNLA inició a promocionar el microcrédito en este departamento con el objetivo de apoyar a los microempresarios que no eran atendidos por la banca comercial ni por la Cooperativa Santa Cruz R.L que ya se encontraba laborando en la zona.

Seguidamente en 1992, otra de las organizaciones que se formó fue la Asociación Integral para el Desarrollo de San Antonio Ilotenango (ADISA), con varios objetivos de proyección social, entre ellos otorgar crédito a las personas que solicitaban este servicio para incrementar sus pequeños negocios y obtener mayores ingresos económicos que redundara en su bienestar familiar. De acuerdo con Iginio Xaménez, Gerente de AYNLA,<sup>12</sup> la presencia de otras organizaciones que administraban microcrédito se desarrolló de manera progresiva, porque El Quiché estaba catalogado como lugar de conflicto, coyuntura que impedía la presencia de otras instituciones. No fue sino hasta después de la firma de la Paz que se promovieron proyectos sociales y económicos, entre ellos el Fomento de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa tanto desde organismos internacionales como desde el gobierno guatemalteco, razón por la que varias organizaciones dedicadas a las microfinanzas y ubicadas en la capital de Guatemala iniciaron a proyectarse al departamento de El Quiché.

Después de la firma de la paz las administraciones de los siguientes gobiernos priorizaron la inversión en diversos proyectos, uno de ellos fue el Programa de Desarrollo y Reconstrucción en El Quiché (PRODERQUI), ejecutado por el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) a partir de 1998. Este programa se desarrolló en 13 municipios del departamento, destinado a 10,000 familias, para ello contempló la ejecución de tres componentes principales: i) inversiones ambientales, ii) inversiones comunitarias y iii) inversiones productivas. A su vez cada uno de éstos estaba dividido por sub-componentes y en el de inversiones productivas desarrollaron: el riego; la asistencia técnica y capacitación; la comercialización y microempresas así como crédito.

---

<sup>12</sup> Entrevista realiza en El Quiché, enero-febrero, 2008.

Para llevar a cabo esta programación los responsables del PRODERQUI, promovieron la organización de asociaciones locales en los municipios que se habían propuesto como meta. La selección de estas regiones fueron con los criterios de que éstas aún tuvieran secuelas del conflicto armado interno, así como contar con altos índices de pobreza. Después de algunos años de trabajo uno de los resultados obtenidos en el componente de comercialización y microempresas fue contar con la construcción de cinco centros de acopio, con una inversión de US\$345,355, así como microempresas agropecuarias y textiles con un monto de US\$293,237 e implementación de seis tiendas de insumos agropecuarios con un total de (US\$28,000).

El PRODERQUI ha impulsado la creación en promedio de 14 organizaciones de base que reciben microcréditos de estos fondos que provienen de organismos internacionales y del mismo gobierno guatemalteco. La existencia de este programa de desarrollo culminó el 31 de marzo de 2008, para su continuidad el PRODERQUI seleccionó a dos intermediarias de Servicios Financieros de segundo piso, entre ellas a la microfinanciera AYNLA y conformó a nueve organizaciones de primer piso intermediando US\$520,859, los que benefician a 271 familias como lo indica Urizar (2007). Por lo tanto, el impulso de las microfinanzas en esta región se ha desarrollado de manera progresiva y en la actualidad gran parte de la población tiene conocimiento de los microcréditos y hace uso de este medio para autoemplearse.

En cuánto al conocimiento del número exacto de ONG microfinancieras en El Quiché, solamente existen datos que proporciona la Caja de Herramientas de Gestión Empresarial (2001), con base en el directorio de las ONG elaborado por la CONGCOOP<sup>13</sup> en el 2001. El listado que la Caja de Ahorro ha elaborado es de 36 instituciones que apoyan a la MIPYME en este departamento, unas directamente dedicadas a las microfinanzas y otras que realizan esta actividad como complemento para alcanzar sus objetivos de trabajo en las comunidades rurales de El Quiché. Por otro lado, la demanda de las microfinanzas la ha establecido la misma población en dicho departamento, al solicitar préstamos para las diversas actividades microempresariales que desarrollan como el comercio, la industria manufacturera, servicios, transportes y vivienda por mencionar las principales.

---

<sup>13</sup> CONGCOOP se refiere a la Coordinadora de las ONG y Cooperativas de Guatemala que han elaborado hasta la fecha tres directorios de ONG en el país. El criterio que toman para clasificar a las ONG es que sean de desarrollo social y sin fines de lucro.

Como se puede ver en el cuadro (3.7) los microempresarios atendidos en cada año la tendencia ha sido de crecimiento, lo que se podría traducir en mayor captación en la gestión de recursos por parte de las ONG-M. En la medida que se ha incrementado la población de esa manera los servicios en este caso financieros, han sido requeridos por las personas interesadas en solicitar microcrédito para establecer una fuente de ingresos. Únicamente se contó para esta información los datos que ha registrado el Ministerio de Economía con las ONG-M que gestionan fondos con dicha instancia estatal y que están presentes en El Quiché.

**Cuadro 3.6**  
**Número de microempresarios atendidos por las ONG-M en El Quiché**  
**2004 -2007**

<b>Institución</b>	<b>No. de clientes 2004</b>	<b>No. de clientes 2005</b>	<b>No. de clientes 2006</b>	<b>No. de clientes 2007</b>
<b>AYNLA</b>	5,434	9,677	10,440	12,000
<b>ADISA</b>	537	1,187	990	1,830
<b>ADICLA</b>	1,058	1,131	1,392	ND*
<b>FAFIDESS</b>	2,135	2,228	2,558	3,187
<b>TOTAL</b>	<b>9,164</b>	<b>14,223</b>	<b>15,380</b>	<b>17,017</b>

Fuente: Boletín del Ministerio de Economía 2007. \*ND> No disponible

Esta demanda de los microempresarios sobre el préstamo se enmarca dentro de la importancia que el gobierno de Guatemala ha prestado al fomento de las microfinanzas en el ámbito nacional y también se debe a la diferencia que los usuarios de microcrédito fueron observando, entre los préstamos que otorgaban personas particulares, cuyas tasas de interés eran elevadas, y las proporcionadas por las microfinancieras. Las tasas de interés que establecieron las ONG-M, aunque sean más elevadas que los bancos comerciales o las cooperativas, son menores a las que cobraban prestamistas particulares. Y las formas de pago que se realizan en una ONG-M era sobre saldos, es decir, se pagaba capital e interés, de modo que la deuda contraída iba descendiendo. Esta ha sido en parte la experiencia de los doce microempresarios entrevistados en el estudio de campo.

Otro de los programas que fortaleció la labor de las organizaciones microfinancieras en El Quiché fue el proyecto de la Misión de USAID a principios de 2000. Este proyecto de Apoyo a la Generación de Ingresos Locales (AGIL), tuvo como objetivo estimular el alcance de las ONG locales de microcrédito en la “Zona Paz” y su enfoque principal pareció

ser el financiamiento para la ampliación en créditos formales, a ello se unificó el aspecto de fortalecimiento institucional, como lo indica Katalysis (2000). Una organización que participó en la ejecución de este proyecto en El Quiché fue AYNLA y lo realizó durante el período de abril 2002 a febrero 2003. Para ingresar a este proyecto las organizaciones debían ser seleccionadas con los requisitos que establecía la banca comercial encargada del fideicomiso así como la institución que otorgaba el recurso financiero.

El origen de las microfinanzas en El Quiché fue posible por la presencia de las primeras ONG-M que impulsaron el fomento de las MIPYME en este departamento, a pesar de que cada año existe mayor número de microempresarios en la región, no deja de ser el departamento más pobre a nivel nacional. Según el INE (2007), con el informe sobre la pobreza en Guatemala, El Quiché cuenta actualmente con 81 por ciento de personas viviendo en condiciones de pobreza. Esta realidad indica que el problema de la pobreza no puede mejorar únicamente con otorgarles microcréditos a la población que vive en condiciones vulnerables. A pesar de este panorama las ONG-M continúan funcionando en la región y la tendencia cada año es a incrementar sus servicios ya que la demanda de la población a este respecto es cada día más solicitada.

### III.3.1 El funcionamiento de las ONG-M en El Quiché de la actualidad

Las ONG-M han desarrollado formas específicas de funcionamiento que a lo largo de estos años han mejorado de manera progresiva. En este apartado se desarrollaron los elementos fundamentales que tienen relación directa con los microempresarios como son: el método de crédito, la selección de los usuarios, montos otorgados, formas de pago, capacitación y asesoría a los usuarios (cuadro 3.9). Estos componentes han permitido la evolución en la trayectoria de cada una de las organizaciones entrevistadas, del éxito en sus formas de operación ha permitido el incremento de usuarios que han mantenido relación con cada una de estas ONG-M. Las instituciones entrevistadas fueron: AYNLA, ADISA y FAFIDESS de las cuales se encontraron semejanzas y diferencias en las formas de operación en el microfinanciamiento.

**Cuadro 3.7**  
**Funcionamiento de las ONG-M en El Quiché 2007**

Método de crédito	Selección de usuarios	Asesoría	Montos	Formas de pago
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bancos Comunales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ser sujeto de crédito socioeco-</li> <li>▪ Estudio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Capacitación técnica y</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mínimo: US\$200</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cuota nivelada</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Grupos Solidarios</li> <li>▪ Crédito Individual</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>nómico</li> <li>▪ Experiencia de un año en su comercio</li> <li>▪ Garantía prendaria y fiduciaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>administrativa</li> <li>▪ Capacitación empresarial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Máximo: US\$10,000</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tasa flat</li> <li>▪ Sobre saldo</li> </ul>
---	---	--	--	--

Fuente: elaboración con base en datos de estudio de campo en El Quiché, enero –febrero 2008

#### El método de crédito y selección de usuarios

Los principales métodos que utilizan las microfinancieras investigadas son: a) Bancos Comunales (BC), b) Grupos Solidarios (GS) y c) Crédito individual (CI). Dichas organizaciones utilizan el método que más se adapta a las características de los microempresarios, dada las condiciones de pobreza en que vive la mayoría de los habitantes de la región de San Antonio Ilotenango y demás municipios de El Quiché. Las características de esta metodología se enmarcan dentro de las experiencias obtenidas en diversos departamentos de Guatemala por otras organizaciones que se dedican al microfinanciamiento, las cuales han propiciado resultados exitosos. Estos tres métodos consisten en:

a) Bancos Comunales. La organización AYNLA la define como “asociación que integra un grupo de 10 a 35 personas, que han aceptado participar en un programa de microfinanciamiento que permite mejorar sus actividades económicas a través de préstamos y apoyo en capacitación”. El BC funciona por medio de la Asamblea General, que la constituyen todos los asociados y la Junta Directiva (JD). Ésta la conforma el presidente, secretario y tesorero; que a su vez forman del comité de Crédito, responsable de aprobar o denegar el microcrédito a los miembros del banco comunal.

La JD de este banco es quien gestiona los préstamos ante las ONG-M, que por lo general los montos son muy pequeños y oscilan entre (US\$200 y US\$460). Después de los estudios de prefactibilidad que realizan los Asesores Técnicos y de la aprobación del Comité de Crédito de las ONG-M se procede a reunir al BC para hacerle efectivo el microcrédito. Quienes tienen la responsabilidad de distribuir el préstamos a los asociados es la JD y es el ente responsable de cobrar y depositar en los bancos del sistema, tanto el ahorro que hacen los asociados así como el pago del microcrédito. Es decir, que la ONG-M a quien le exige si hay retraso en los pagos es a la Junta Directiva del banco y no a sus

integrantes. Y si alguno se retirase sin pagar su microcrédito éste debe ser pagado por los miembros del BC.

Este método ha permitido la participación de mujeres del sector rural de El Quiché en la adquisición de microfinanciamiento, generalmente ellas se ven privadas de acceder al microcrédito por no contar con un negocio establecido con anterioridad. La ONG-M que se ha especializado en la atención a BC es FAFIDESS. Los resultados obtenidos de esta organización según su Coordinador, Gaspar Soc, es contar con 1,000 mujeres asociadas en BC solamente entre los municipios de San Antonio Ilotenango y Chichicastenango. Asimismo, ADISA hasta la fecha le ha dado atención a 550 mujeres de San Antonio como lo manifiesta el Director, Francisco Yat. En lo referente a AYNLA, inició aproximadamente hasta el año 2000 en la aplicación de dicho método, lo que permitió el incremento en el número de personas atendidas hasta la fecha.

b) Grupos Solidarios: este método fue creado por el Banco Grameen en Bangladesh en la década de los setenta (siglo XX) y consiste en la unión de tres, cinco u ocho personas, su agrupación es generalmente vecinal o de amistad y unidas logran acceder al crédito (Lacalle, 2002). Este método ha sido utilizado de manera especial por AYNLA y ADISA siendo un procedimiento que contribuyó a que las personas logran contar con los microfinanciamientos en El Quiché.

c) Crédito individual: este método se refiere a los préstamos que las personas realizan en forma particular. Ellas llenan los requisitos que las ONG-M establecen para otorgarles el microfinanciamiento. Este método requiere, desde el punto de vista de los Asesores Técnicos de las organizaciones entrevistadas, mayor trabajo porque las visitas que hacen a cada usuario se multiplica. El CI como procedimiento en la concesión de microcrédito lo utilizan hombres y mujeres que su unidad económica requiere de mayor cantidad de capital. Los usuarios de estas microfinancieras entrevistadas que utilizan este tipo de método sus préstamos oscilan entre (US\$1,066 y US\$10,000). Vale la pena destacar que algunos de estos microempresarios iniciaron ya sea en BC o GS que les permitió tomar experiencia en el uso del microfinanciamiento. Este método ha sido utilizado desde hace varios años por AYNLA y ADISA, en el caso de FAFIDESS hasta hace tres años fue que incorporó esta forma de trabajo.

## Selección de usuarios

La tarea de elegir a los microempresarios en una primera fase la realizan los Asesores Técnicos ya que ellos son los responsables de colocar y recuperar el microcrédito en las diferentes carteras que tienen asignadas. Según los Asesores entrevistados deben seleccionar “correctamente” al cliente para que el proceso de recuperación del microcrédito se haga de manera eficiente, para esta labor se basan en las determinaciones que las ONG-M han establecido con base en las experiencias de estos años de trabajo en El Quiché. Esta forma de selección aplica para los créditos de GS y CI, ya que los bancos comunales tiene su propia dinámica.

**Cuadro 3.8**  
**Pasos para la selección de microempresarios en ONG-M 2007**

Estudio socio-económico	Llenar expediente de préstamo	Evaluación del Comité de Crédito institucional	Recibir capacitación
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se visita su unidad económica para comprobar la finalidad del préstamo y establecer si es un comerciante potencial.</li> <li>▪ Comprobar con las tiendas proveedoras de mercadería si es verídica la compra de productos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los usuarios llenan un formulario con sus datos de identificación personal.</li> <li>▪ El microempresario debe llevar un fiador y la escritura pública de un bien inmueble.</li> <li>▪ El fiador debe trabajar en alguna instancia del Estado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El expediente completo se traslada al Comité de Crédito, quien aprueba o deniega la solicitud.</li> <li>▪ El tiempo que se tarda este Comité en estudiar la solicitud es en promedio de cuatro a cinco días.</li> </ul>	<p>Aprobado el microcrédito se les instruye en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Capacitación técnica y administrativa: “se les imparten cursos con los contenidos de cómo manejar su negocio, formas correctas de presentar los productos, cómo calcular su ganancia”.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Evaluación del costo de la posible garantía prendaria.</li> <li>▪ Sondeo en la comunidad sobre el comportamiento del solicitante de préstamos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Presentación de certificación de no estar “moroso” en otras ONG-M. Ésta es extendida por una institución que controla pagos y deudas de los microempresarios participantes en las ONG-M y bancos comerciales de El Quiché.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aprobado el microcrédito se programa la capacitación y la entrega del préstamo.</li> <li>▪ El tiempo que se lleva en hacer efectivo el préstamo es de ocho a diez días.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Asesoría empresarial: “a cada cliente y banco comunal se le da seguimiento en su unidad económica para evitar la desviación de los fondos y la mora de sus respectivas cuotas”.</li> </ul>

Fuente: elaboración con base en entrevistas a Asesores Técnicos: Manuel Aguilar, Juan Guardas y Victor Chay, en El Quiché, En.-Feb. 2008.

Por la información del cuadro anterior se deduce que no todas las personas pobres de El Quiché pueden acceder al crédito individual, ya que deben ser “sujetas de crédito” como lo manifiestan los Gerentes de las organizaciones estudiadas. Hasta cierto punto el microcrédito a las personas individuales es excluyente, ya que tienen más oportunidad de acceder a estos préstamos las personas que cuentan con una unidad económica más sólida. Para atender a las mujeres de escasos recursos económicos, tanto de San Antonio Ilotenango como de los diversos municipios de El Quiché la solución que han encontrado las ONG-M es la utilización de BC para que las mujeres del área rural puedan contar con su microcrédito y hasta cierto punto lograr ingresos pero muy bajos.

Los mismos Gerentes admiten que en esta forma de selección de usuarios pueden estar discriminando a las personas más pobres de El Quiché, así como también los mismos usuarios conocen de este tipo de limitaciones porque de lo contrario ellos no serían candidatos a acceder al crédito. A continuación algunos testimonios de los entrevistados:

*“Duele decirlo pero el crédito marca diferencias, discrimina, sino tiene garantía no es sujeto de crédito. Aunque para solucionar esta situación hemos establecido en adisa otras*

*alternativas para atender a los más pobres. Aunque ésta no sustituye las necesidades que tienen. La razón que tenemos para pedir estos requisitos es que el dinero se da en crédito no es capital propio, hay que devolverlo, por lo tanto hay que asegurar su recuperación.”<sup>14</sup>*

*“Piden requisitos que sólo las personas que tienen negocio y su terreno a hipotecar pueden hacerlo. En nuestro caso, estaba un hermano mío, otro de San Antonio Ilotenango y yo. Teniendo buena garantía dan el crédito, pero sino tiene de donde echar mano la gente, no le pueden dar el crédito.”<sup>15</sup>*

### Montos otorgados a microempresarios y formas de pago

En cuanto a los montos de microcrédito que cada institución les aprueba a los usuarios depende de la capacidad de pago de cada uno de ellos, así como de las características de la unidad económica a la que se dedican los interesados. Tanto los montos como la formas de pago se determinan en el estudio socioeconómico que realizan los Asesores Técnicos. Las cantidades que suelen proporcionar las ONG-M también dependen de las políticas que cada una determina para alcanzar eficiencia en la colocación y recuperación de crédito.

En lo que se refiere a las formas de pago, la información obtenida tanto de los usuarios como de los Asesores Técnicos describe que el microempresario determina los meses en que podrá pagar el crédito, dependiendo del monto. Este margen se da dentro del tiempo prudencial que la organización microfinanciera ha planificado como aceptable. Estos pagos son realizados por los usuarios cada mes en las instalaciones de las organizaciones o en los bancos del sistema, esto depende de cada institución. Por ejemplo, AYNLA y ADISA, reciben directamente los pagos y ellos mismos se responsabilizan de hacer el depósito en los bancos regulares donde tienen sus cuentas monetarias. FAFIDESS, en cambio ha establecido que los pagos deben hacerse directamente por los microempresarios en los bancos señalados por ellos.

En lo que concierne a las cantidades de cada pago se hace por medio de tres formas: i) cuota nivelada, que es un monto fijo que se calcula al contraer el microcrédito e incluye una parte de pago del capital y una parte de pago de intereses; ii) tasa flat, se suma el total

---

<sup>14</sup> Entrevistas a Francisco Yat, El Quiché, enero-febrero, 2008).

<sup>15</sup> Entrevista a Matías Osorio, microempresario en San Antonio Ilotenango, El Quiché, enero-febrero, 2008.

del capital y los intereses del préstamo y se dividen dentro de los meses de pago. El resultado es lo que cada microempresario debe cancelar al mes hasta finalizar sus pagos, y iii) pago sobre saldo, cada mes se va abonando una parte del capital y de los intereses. En estas mensualidades el usuario observa que paulatinamente decrece su deuda. Aunque las cuotas se programen pagarlas cada mes, en muchas ocasiones las personas tienen atrasos y no son puntuales, por esta razón las ONG-M les cobra mora. Situación que no agrada a los microempresarios.

**Cuadro 3.9**  
**Montos de microcrédito otorgados a usuarios 2007**

Institución	Montos		Tasas de interés anual
	Bancos Comunales	Créditos Individuales	
<b>AYNLA</b>	US\$333 –US\$466	■ US\$1,066-US\$10,000 *US\$40,000-US\$66,600	20 % -26 %
<b>ADISA</b>	US\$200 –US\$400	US\$666-US\$10,000	24 %
<b>FAFIDESS</b>	US\$200-US\$650	US\$666– 2,400	36 % BC 30 % CI

Fuente: Elaboración con datos obtenidos en entrevistas a Gerentes de ONG-M en San Antonio Ilotenango En. –Feb 2008

\*Estos montos los ha otorgado AYNLA pero de manera esporádica.

Los datos anteriores reflejan que las ONG-M otorgan microcréditos a sus clientes para capitalizar su unidad económica, por los montos que se describieron en el cuadro (3.10) se puede interpretar que estas cantidades contribuyen a que los micronegocios se sigan desarrollando como medio de subsistencia para las familias pobres de la región. Por esta razón otorgan préstamos que vayan más en la línea del comercio, la manufactura y servicios, ya que de esta manera las personas podrán pagar su microcrédito en el tiempo establecido y volver a solicitar otro para estar en un constante movimiento de recapitalización de su unidad económica.

A pesar de que estos microfinanciamientos hasta cierto punto contribuyan en gran parte al mantenimiento de economías de subsistencia, es necesario reconocer que están atendiendo estas tres organizaciones a personas del área rural de El Quiché como lo refleja el siguiente testimonio: “Actualmente estamos atendiendo en nuestras carteras al 70 por ciento de personas del área rural y 76 por ciento de los microcréditos se lo hemos otorgado a mujeres porque son las que tienen menos posibilidades de lograr microcrédito en la banca convencional y AYNLA

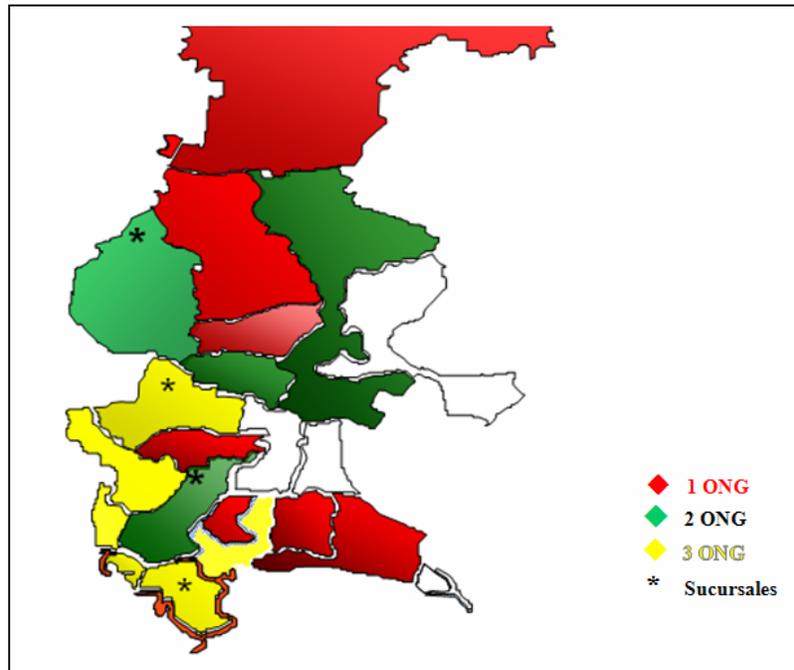
se constituye como una alternativa para la gente es escasos recursos económicos”<sup>16</sup>. A lo largo de este apartado se encontró que las tres organizaciones operan de manera similar, desde los requisitos que determinan para otorgar el microfinanciamiento como la metodología utilizada para que los usuarios tengan conocimientos mínimos de financiamiento. Las diferencias se observan en los montos que brindan, por ejemplo AYNLA está en la capacidad de dar hasta medio millón de quetzales (US\$66,600), dado su proceso de consolidación. En cambio, ADISA ha establecido proporcionar hasta (US\$10,000), la razón es por no contar con suficiente capital. Y FAFIDESS, no puede dar más de (US\$2,400) por ser este el diseño de su política crediticia. Lo mismo con las tasas de interés, FAFIDESS cuenta con tasas muy altas, a diferencia de las otras dos que mantienen cierta relación entre los precios.

Estos montos de microcréditos los han solicitado personas que provienen de los distintos municipios de El Quiché, ya que las microfinancieras están atendiendo diversas subregiones del mencionado departamento. Actualmente entre las tres microfinancieras atiende de los 21 municipios su cobertura se extiende a 18 de ellos. Como se observa en el mapa (3.1) están atendiendo casi toda la región. Estas organizaciones otorgan a los microempresarios de estas regiones según la demanda de la población. Se nota también que en algunos municipios están presentes más de una ONG-M. Por ejemplo donde hay coincidencia de tres microfinancieras es en seis municipios, le sigue en importancia la presencia de dos organizaciones en cinco municipios y para finalizar donde existe sólo una microfinanciera, es en siete municipios. Lo permite deducir que gran parte de El Quiché está atendido por cualquiera de estas organizaciones dedicadas a las microfinanzas.

---

<sup>16</sup> Datos obtenidos en entrevista a Iginio Xamínez, El Quiché, durante los meses de enero y febrero, 2008

**Mapa 3.1**  
**Cobertura AYNLA, ADISA y FAFIDESS en El Quiché 2007**



Fuente: elaboración con base en entrevista a Gerentes de las ONG-M en El Quiché. En-Febrero de 2008.

#### **IV. CARACTERÍSTICAS DE LA COORDINACIÓN, COOPERACIÓN Y GESTIÓN DE CRÉDITO DE LAS MICROFINANCIERAS EN EL QUICHÉ**

El objetivo de este capítulo fue describir y analizar las características de la “cooperación y coordinación” entre las ONG-M y las instancias gubernamentales de Guatemala encargadas de guiar el otorgamiento de microcréditos. Un segundo objetivo fue analizar a la luz de esta relación con el Estado, las formas de gestión del crédito con otros actores y las relaciones más importantes que entre ONG-M se han desarrollado. Y es que una de las hipótesis es que solo algunas ONG-M se especializarán con la idea de convertirse en organismos regulados, mientras que otras se autoregularán pero tendrán mayores problemas para su funcionamiento.

El capítulo se dividió en cuatro apartados. En el primero se abordó la estructura interna de las ONG-M, base que les ha permitido ser reconocidas no sólo por el Viceministerio de Economía, sino por los organismos nacionales como internacionales que intervienen en la concesión de crédito. El segundo, se refiere a las principales formas de gestión de las microfinanzas que realizan para captar fondos y capitalizarse según los Directores Ejecutivos de las ONG-M seleccionadas.

En el tercer apartado se analizaron los términos en que se ha propicia la coordinación y cooperación entre el Viceministerio de las MIPYME y las ONG-M. Y en el cuarto contenido se dio a conocer las formas de asociación en red que realizan las organizaciones, tanto local como nacional y las posibles formas de cooperación entre ONG-M. La información utilizada para este capítulo se obtuvo en las entrevistas de campo realizadas durante los meses de enero y febrero de 2008 en El Quiché. Los principales informantes fueron: la Directora Ejecutiva del Programa Nacional de las MIPYME, los Gerentes y Asesores Técnicos de AYNLA, ADISA y FAFIDESS, así como el Director Ejecutivo de la Red de Instituciones Microfinancieras de Guatemala.

Los instrumentos para este capítulo fundamentalmente consistieron en varias guías de preguntas destinadas para cada informante que permitieron la recolección de los datos para la elaboración de cada apartado. La forma de aplicar estas guías fue a través de las entrevistas semiestructuradas que permitieron a los informantes responder con fluidez a estos

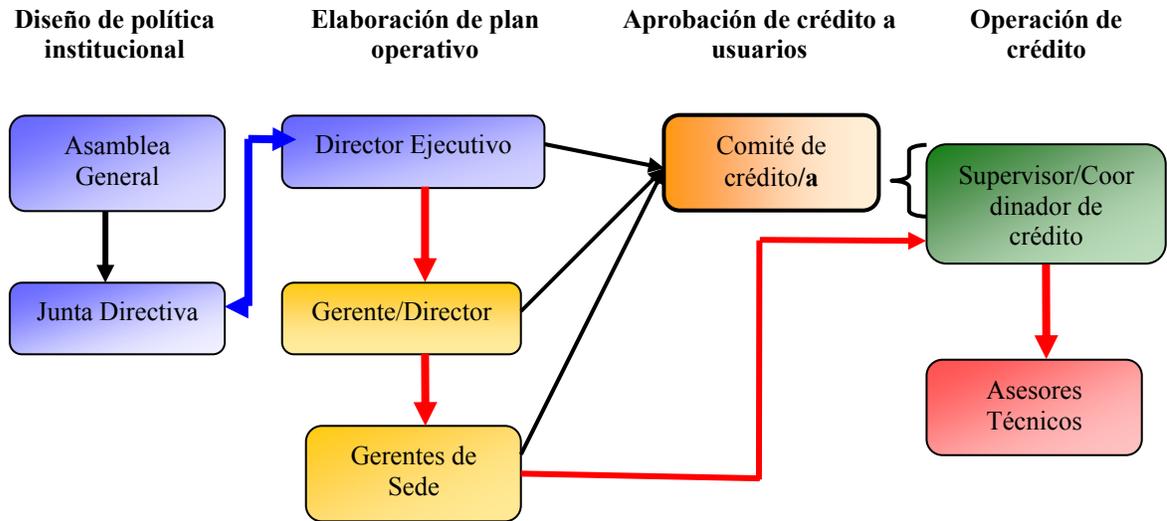
cuestionamientos solicitados. Se pudo observar disposición de parte de la mayoría de los entrevistados, por ejemplo en el caso de los Gerentes, dos de ellos, proporcionaron los montos que su organización ha adquirido hasta la fecha. También se encontró con la dificultad de no contar con los montos de la otra microfinanciera, argumentando que no se podían proporcionar estos datos ya que la información se encontraba en la sede central, es decir en la capital de Guatemala.

#### IV.1 Estructura interna de las ONG microfinancieras en El Quiché en la actualidad

La estructura interna de las organizaciones microfinancieras en El Quiché ha sido base importante para los logros alcanzados hasta la fecha. Este aspecto ha constituido para las ONG-M elemento central de reconocimiento institucional y medio para la gestión de los recursos financieros y lograr sus objetivos específicos. Dicha estructura ha evolucionado durante los últimos años en la medida en que sus actividades microfinancieras se incrementaron, no sólo por el número de microempresarios que atienden sino por el volumen de fondos que operan.

La estructura interna que cada ONG-M ha diseñado, es fruto de sus propias prácticas a lo largo de su trayectoria. En los organigramas de cada una de ellas existen similitudes y diferencias (ver anexo 2). Esta estructura está relacionada con la misión, visión y objetivos, como principios rectores de proyección que realizan en favor de la población. Una síntesis general de los principales elementos que definen la estructura y las relaciones internas de las ONG-M de El Quiché se describen en la figura 4.1.

**Figura 4.1**  
**Estructura y relaciones internas de las ONG-M 2007**



Fuente: Organigramas originales de AYNLA, ADISA y FAFIDESS, El Quiché, 2003

Nota: el grosor de cada línea indica la intensidad de la relación.

a/: el Comité de Crédito está formado por el Director Ejecutivo, Gerente, Gerentes de Sede y Supervisor que cumplen doble función, la propia y la de este Comité.

Las funciones que se desarrolla en cada estructura organizativa son las siguientes: i) La Asamblea General, ente responsable de aprobar los planes y el presupuesto para la proyección de la organización. ii) La Junta Directiva (JD) es quien diseña las políticas de la organización enmarcadas en la misión, visión y objetivos del plan estratégico de la microfinanciera, revisa las estrategias globales y las políticas institucionales y vela por el cumplimiento de los mismos. iii) El Director Ejecutivo/Director General, es la persona a quien la Junta Directiva delega para gestionar proyectos ante instituciones nacionales e internacionales, al mismo tiempo es el enlace entre esta JD y el Gerente General. iv) El Comité de Crédito, es la instancia responsable de aprobar o denegar la solicitud del microcrédito que los usuarios han presentado. v) El Supervisor/Coordinador, es la persona encargada de velar por la eficiente tarea de los Asesores Técnicos, planifica con éstos los montos a solicitar durante el año para cubrir las demandas de los microempresarios. vi) Los Asesores Técnicos, responsables de colocar y recuperar el microcrédito.

La relación que se da entre los elementos de la estructura organizativa de las microfinancieras, es a diferentes niveles. La forma en que se han estructurado corresponde a una visión jerárquica, que parte del máximo ente que es la Asamblea General quien toma las decisiones finales, pasando por la JD hasta cierto punto diseñadora de las políticas institucionales, y concluye en los operadores de las microfinanzas, tarea realizada por los Asesores Técnicos. Como se observó en la figura (4.1) no hay participación del usuario en la toma de decisiones, exceptuando la Asamblea General de ADISA, que tiene representación de base comunal. Las personas que desempeñan el cargo de JD y Asamblea General, no establecen relación con el personal administrativo, ya que todo lo canalizan por medio del Director Ejecutivo.

De acuerdo con los requisitos que el Viceministerio de las MIPYME exige para ser candidata a intermediar fondos estatales, uno de ellos es la solidez en su estructura interna. Cuando hacen la primera visita a las instituciones solicitantes es objeto de evaluación la estructura interna de éstas. Y los resultados de dicha evaluación es tomada en cuenta para la aprobación o denegación de los préstamos, como lo indica la Directora del PNFMIPIYME, Clara Luz López (entrevista de campo 2008). De esta misma manera la banca privada de segundo piso y los organismos internacionales toman en cuenta lo solidez de dicha estructura interna de las ONG-M en la transferencia de fondos para el desarrollo de las microfinanzas.

La estructura de las ONG-M desde el comienzo ha supuesto cambios, ya que en un inicio no contaban con recursos para incorporar al número de personas que en la actualidad laboran para dichas instituciones. Los mismos Gerentes/Directores han observado la evolución de esta estructura interna y ha sido parte del reconocimiento institucional que el Viceministerio de las MIPYME y los otros actores que participan en la política de las microfinanzas en Guatemala les ha manifestado y como prueba de ello se nota en la concesión de los préstamos para los microcrédito. Uno de los hallazgos encontrados en esta investigación son los cambios significativos en la configuración de la estructura interna como se ve en la figura (4.1).

**Cuadro 4.1**  
**Cambios en la estructura interna de las ONG-M en El Quiché (1989 -2003)**

Años	1. AYNLA	2. ADISA	3. FAFIDESS
1.1989 2.1992 3.1995	La estructura del organigrama de esta ONG-M estaba formada únicamente por: la Asamblea General, Junta Directiva, Gerentes que eran supervisores a la vez y los Asesores Técnicos.	En el año de surgimiento de ADISA, en su organigrama solamente aparecía la Asamblea General, La Junta Directiva, una persona que funcionaba como director.	De fafidess se conoció la estructura como está en la actualidad. Esta organización tiene su sede central en Guatemala. La oficina de El Quiché, es regional, apareció hasta en 1995 en su organigrama general.
1997	En AYNLA hasta 1997 se creó la figura de Gerente General por la necesidad de nombrar a un personas responsable de orientar las dos sedes.	Durante estos últimos años de la década de los noventa (siglo XX), progresivamente se iba modificando el organigrama. Ya había más personal contratado.	
1999	En este año se contrató mayor personal, porque el número de micro-empresarios iba creciendo.		
2003	Se incorporaron otros departamentos, como el de Supervisor de Asesores Técnicos.	En ADISA se estableció un organigrama más completo y con otros servicios (ver anexo 2)	

Fuente: elaboración con base en testimonios de los Gerentes entrevistados en el Quiché, enero-febrero 2008.

En esta evolución de la estructura interna de las microfinancieras se tradujo en incremento de personal, por ejemplo AYNLA inició con 8 laborantes, al año siguiente de su fundación se incrementó su personal en 27, porque sus gastos administrativos los pagaba el Programa Nacional, a partir del cambio que estableció este Programa, la microfinanciera redujo su personal hasta 13 trabajadores. En la actualidad cuenta con 36 personas, de las cuales 18 están en El Quiché y la otra mitad en Sololá, también este total incluye el personal de las cuatro sucursales que tiene en los departamentos mencionados. En lo que respecta a ADISA, al inicio eran entre una y dos personas hasta contar a la fecha con 32 laborantes, de ellos 24 atienden San Antonio Ilotenango y los otros ocho atienden la Agencia que está en Santa Cruz de El Quiché. El caso de fafidess al ser una oficina regional inició una sola persona trabajando con los bancos comunales en San Antonio Ilotenango, progresivamente se fue ampliando el

número de personas hasta llegar a este año a un total de 18, incluyendo el persona que tienen en la Agencia de Nebaj.

Así como esta estructura organizacional la han hecho evolucionar los integrantes de las microfinancieras, asimismo han observado sus fortalezas y debilidades como institución durante este período de trayectoria organizacional. Se hace pertinente reflejar el resultado de estos aspectos porque dará una idea general de los elementos que más han ayudado al fortalecimiento institucional así como los que han evitado un logro mayor en sus grandes objetivos. A continuación una síntesis de estas consideraciones.

**Cuadro 4.2**  
**Fortalezas y debilidades de ONG-M en El Quiché**  
**2008**

Fortalezas	Debilidades
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prioridad en atención a la mujer maya del área rural con 76 %.</li> <li>1. Sus clientes representan 75 % de refinanciados.</li> <li>2. Cuentan con un nicho seguro de mercado.</li> <li>3. La auditoría de los organismos externos les ha potenciado la transparencia en sus acciones financieras.</li> <li>4. Son organizaciones reconocidas por organismos internacionales y bancos del sistema.</li> <li>5. Son autosostenibles en sus gastos administrativos.</li> <li>6. Han logrado progresivo incremento de su propio capital y lo han utilizado como fondo revolvente.</li> <li>7. En el caso de AYNLA con estos fondos propios ha bajado la tasa de interés a sus clientes que llevan varios años solicitando microcrédito.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La asesoría que brindan a los usuarios de crédito individual no responde a las necesidades reales que tienen sus clientes.</li> <li>2. Los requisitos hasta cierto punto podrían catalogarse como discriminatorios por las garantías prendaria y fiduciaria, aplicadas a los de crédito individual.</li> <li>3. Ejercen presión a los microempresarios para no caer en mora.</li> <li>4. No existe coordinación entre las microfinancieras en el departamento de El Quiché.</li> <li>5. Por lo menos en dos microfinancieras han llevado a cabo hasta la fecha algunos desalojos de la garantía prendaria de los microempresarios.</li> <li>6. En el caso de AYNLA no cuenta con un departamento de recursos humanos para la selección correcta de su personal.</li> <li>7. Falta mayor capacitación al personal para la tarea de las microfinanzas.</li> </ol>

Fuente: elaboración con base en entrevistas a Gerentes de microfinancieras de El Quiché, En.-feb., 2008

En conclusión las ONG-M estudiadas han llevado un proceso evolutivo en su estructura interna y se ha podido llegar a esta etapa por la importancia que las microfinanzas como medio para combatir la pobreza han cobrado, no sólo en Guatemala sino en muchas partes del mundo. Prácticamente estas instituciones cuentan hasta la fecha con un pequeño andamiaje institucional que les permite transferir varios millones de quetzales como se verá más adelante. El cuestionamiento en la evolución de esta estructura interna se estaría planteando si está contribuyendo a lograr cada día más el objetivo principal de las organizaciones, como es combatir la pobreza no sólo en San Antonio Ilotenango sino en toda la región de El Quiché.

#### IV.2 Las principales formas de gestión de crédito de las ONG-M

Las tres ONG-M en El Quiché funcionan principalmente como intermediarias de microcrédito, como ya se ha mencionado varias veces a lo largo de este documento no son instituciones reguladas. Además por la naturaleza jurídica de estas organizaciones están comprendidas en el amplio concepto que el Estado tiene de ellas, al considerar en el decreto (02-2003), que “Son Organizaciones No Gubernamentales u ONG's, las constituidas con intereses culturales, educativos, deportivos, con servicio social, de asistencia, beneficencia, promoción y desarrollo económico y social, sin fines de lucro”. Por esta razón no cuentan con fondos propios que les permita realizar el otorgamiento de microcrédito sin gestionar fondos ante diversas organizaciones.

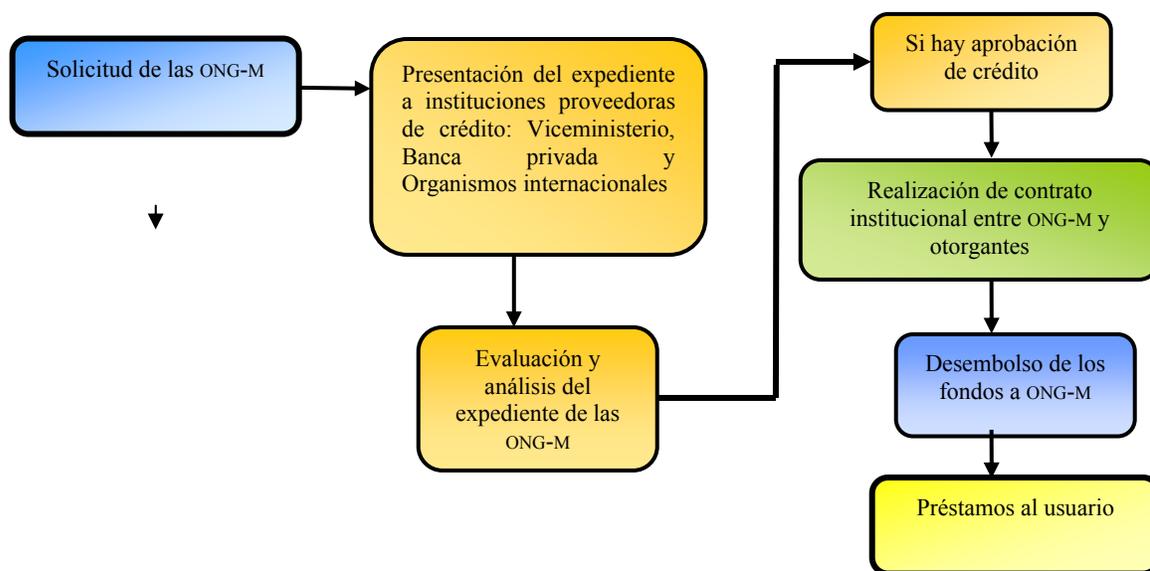
Según los Gerentes de las microfinancieras en El Quiché para lograr agenciarse de fondos realizan la tarea fundamental de gestionar préstamos ante tres fuentes de financiamiento: El Viceministerio de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, bancos privados de segundo piso y organismos internacionales. Los requisitos que deben llenar las microfinancieras para ser evaluadas y posibles acreedoras de los fondos que solicitan ante dichos organismos es la presentación del siguiente expediente: i) proyecto técnico donde justifican los montos para las microfinanzas; ii) Informes de auditoría externa del último ejercicio del año; iii) Estados financieros más recientes.

Después de la recepción de este expediente las instituciones proveedoras de fondos visitan a las ONG-M para evaluar tanto la capacidad instalada de las instituciones solicitantes

como su estructura interna. El paso siguiente es a lo interno de las instituciones que cuentan con los recursos económico, ya que analizan el expediente que han recibido de las microfinancieras para estudiar si es apta para ser acreedora de los fondos solicitados. Realizado el análisis correspondiente, las instituciones notifican el dictamen ya sea de aprobación o denegación de los recursos económicos requeridos. El tiempo que dura este proceso es de treinta días. Si el proyecto de gestión es aprobado los organismos proveedores de crédito pasan a realizar en unión a las microfinancieras el contrato legal de este préstamo. En estos contratos quedan como fiadoras las Juntas Directivas de la organizaciones solicitantes, así como se establecen las cláusulas de los tiempos para pagar la deuda y las modalidades específicas de las cantidades a depositar al banco fiduciario.

Los pasos que se dan para obtener los préstamos se describen a continuación donde se refleja la ruta a seguir para lograr que las instituciones que otorgan crédito puedan acceder, en primer lugar ser candidatas para que proyectos de solicitud sea estudiada y entrar a la fase de aprobación o negación del préstamo. Este es un desafío que las microfinancieras han tenido que realizar para la consecución de fondos económicos.

**Figura 4.2**  
**Ciclo de gestión del crédito de las ONG-M en Guatemala (2008)**



Fuente: Elaboración con base en entrevista a Gerentes de AYNLA y ADISA en San Antonio Ilotenango, El Quiché, enero-febrero, 2008.

Como se observó en la figura 4.2, para adquirir préstamos, las ONG-M deben llenar diversos requerimientos, pero sobre todo ser entidades viables para adquirir créditos. Cuando les aprueban los préstamos a las ONG-M, quienes asumen la responsabilidad legal son los representantes de las organizaciones. Y con los organismos internacionales deben tener en cuenta la devaluación de la moneda extranjera, son requisitos normativos que establecen estas instancias, como lo manifiestan los Gerentes entrevistados.

*“El Director Ejecutivo se encarga de presentar los proyectos y negociar los montos y tasas de interés con los bancos. Últimamente el banco Continental nos concedió Q5 millones de quetzales. Les dejamos como garantía nuestra propia cartera, así como la JD se convierte en fiadora de la misma Asociación de AYNLA.”<sup>1</sup>*

Otro de los directores manifestó:

*“Nosotros hemos gestionado con el BID un fideicomiso de Q4 millones de quetzales, ellos nos lo dan por medio del Banco de Guatemala y éste lo asigna a nuestras cuentas. Como la moneda del BID es en dólares, debemos mantener actualizados los indicadores y ver siempre la inflación. No debemos descuidar que se devalúe el dinero de ellos.”<sup>2</sup>*

Asimismo, se tuvo acceso a la información sobre las gestiones realizadas por AYNLA ante el Programa Nacional de las MIPYME en el año 1992, que fue la primera etapa en la que esta y el resto de las ONG-M operaron como intermediarias de microcrédito, porque directamente ellas solicitaban para colocar y recuperar el efectivo. Esta etapa se explicará de mejor manera a lo largo del capítulo. La cantidad que esta microfinanciera logró fue de (US\$26,000) y años más tarde por ejemplo el 2006 captó (US\$2,800 millones) y el 2007 (US\$4,978 millones). Estas cantidades las gestionó con diversas instituciones financieras en Guatemala. De las otras dos organizaciones, sólo se obtuvo la gestión de fondos de ADISA de 2008, que se ve reflejado en la gráfica (4.1) y las de FAFIDESS, por no tener autorización el Coordinador regional en proporcionar dichos datos. Lo que sí se conoció es que ellos no tienen

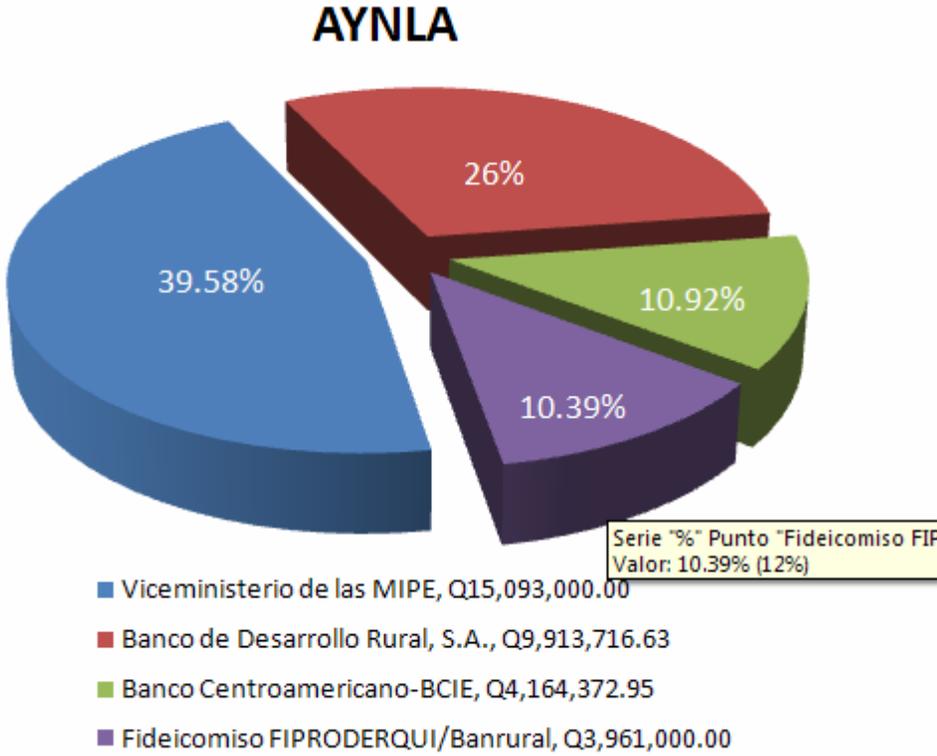
---

<sup>1</sup> Entrevista a Iginio Xaménez, en Santa Cruz de El Quiché, durante enero y febrero, 2008.

<sup>2</sup> Entrevista a Francisco Yat, en San Antonio Ilotenango, El Quiché, durante enero y febrero, 2008.

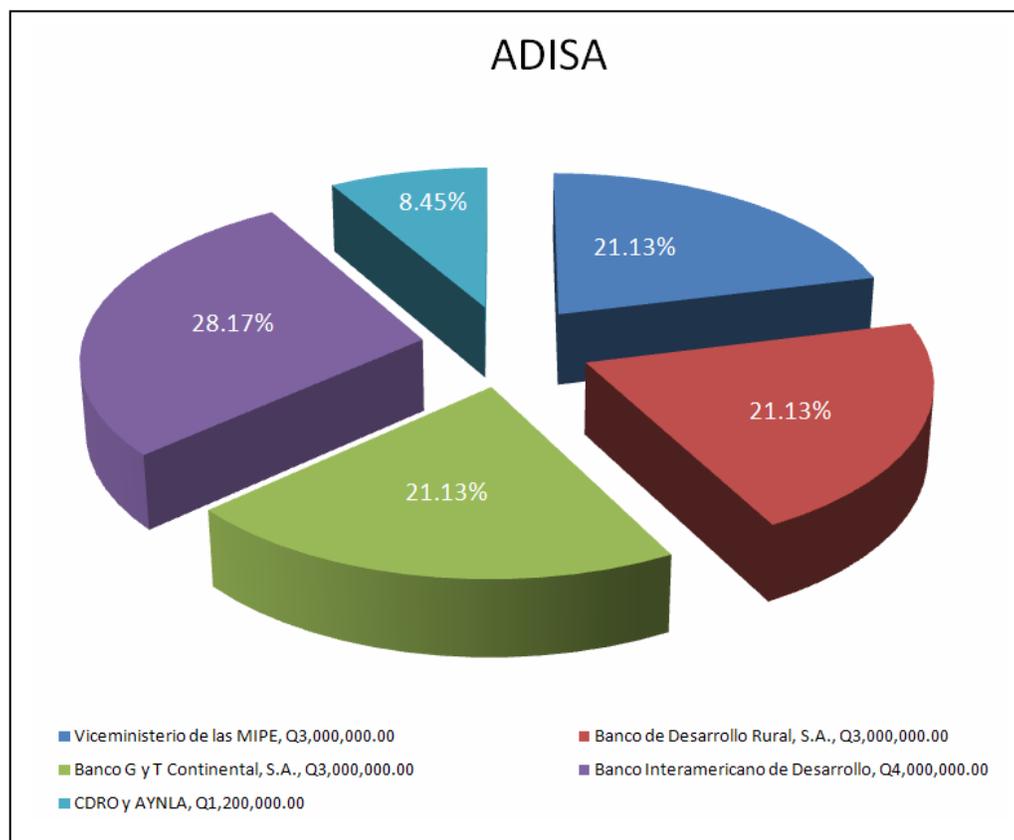
relación con el Estado sino que sus convenios de cooperación los tienen con organismos internacionales y una institución financiera nacional privada.

**Gráfica 4.1**  
**Montos gestionados por AYNLA, 2008**



Fuente: elaboración con base en entrevista al Gerente de AYNLA, en El Quiché, En-Feb.,2008

**Gráfica 4.2**  
**Montos gestionados por ADISA, 2008**



Fuente: elaboración con base en entrevista a Gerente de ADISA, en San Antonio Ilotenango, En-Feb.,2008

En las gráficas anteriores se reflejan los porcentajes que cada microfinanciera ha logrado gestionar hasta la fecha, los préstamos más voluminosos los representa AYNLA, que en total ascendía a US\$5 millones de dólares hasta el 2008. De esta cantidad el crédito más alto lo ha obtenido del Viceministerio de las MIPYME. En lo concerniente a ADISA, esta organización es catalogada por el Programa Nacional de las MIPYME como de las pequeñas, ya que su movimiento en préstamos alcanza a US\$1.8 millones de dólares hasta el 2008. No se observan grandes diferencias en las cantidades de los préstamos. Ya que tanto los bancos como el Viceministerio le conceden cantidades similares. El BID es quien le da un millón más en quetzales que las instituciones anteriores. ADISA al ser pequeña aún acude a las mismas ONG-M

de la región para gestionar préstamos con ellas, como es el caso de CDRO<sup>3</sup> ubicada en el Occidente y AYNLA en el mismo departamento.

Tanto AYNLA como ADISA, al gestionar fondos con el Viceministerio de las MIPYME se da una fuerte dependencia económica de éstas hacia esta instancia estatal. En el caso de aynla es el Estado quien le proporciona la mayor parte de recursos económicos para poder funcionar. Esta organización no ha solicitado préstamos a organismo internacionales, ya que las tasas de interés se las quieren conceder con la óptica comercial, por lo que prefiere AYNLA gestionar con la banca comercial del país (Entrevista a Gerentes, enero-febrero, 2008).

En cuanto a ADISA, hasta el 2006 inició a gestionar con el Viceministerio de las MIPYME, estos fondos le son muy importantes para su capitalización, dado que las tasas de interés son más bajas que con los bancos comerciales. Por ser una institución nueva en su gestión ante el Viceministerio el monto que le ha otorgado éste es más bajo que el brindado por el BID. Este Viceministerio tendría a ADISA en el período de prueba similar a la norma aplicada a las mas antiguas. Una de los motivos por los cuales el BID le proporciona más que el Estado podría ser que ADISA está en el área de San Antonio propiamente y su proyección está más concentrada en este municipio. Según el ejecutivo del BID en Guatemala, este banco se inclina más por las microfinancieras que tienden a ser más de carácter social.

En síntesis, existe una fuerte dependencia de las ONG-M hacia el Estado, la banca privada y los organismos internacionales, ya que en la medida que han evolucionado en sus carteras han necesitado gestionar mayores cantidades de dinero. Lo cual indica que no han logrado consolidarse como ONG-M con un alto grado de sostenibilidad. Por otro lado, la información presentada nos da cuenta de que sus operaciones son individuales y no realizan acciones en conjunto. Por lo menos ante las instituciones anteriores la exigencia es que lo hagan en forma individual. En otro orden de ideas, las ONG-M se convirtieron prácticamente en intermediarias, una vez que el Programa Nacional de las MIPYME decidió transferirles directamente esta actividad a las organizaciones. Al funcionar como intermediarias las ONG-M acentuaron su tendencia hacia una forma de instituciones reguladas, tal y como lo sostiene

---

<sup>3</sup> Se refiere a la Asociación de Cooperación para el Desarrollo Rural de Occidente (CDRO)

Taborga y Lucano (1998). Finalmente, esta transición, supondría una revisión más profunda de las ONG-M en términos de su estructura de operación en contraposición del interés no lucrativo con el que iniciaron sus operaciones y el aluden tener hasta la fecha.

#### IV. 3 ¿Existe coordinación y cooperación entre el Viceministerio de las MIPYME y las ONG-M?

En este apartado se abordó la manera en que el Viceministerio de las MIPYME concibe la coordinación y cooperación con las ONG-M, así como la concepción que algunos ejecutivos de las microfinancieras tienen a este respecto. Fue importante conocer las opiniones de las dos partes, ya que el Estado sostiene que si hay coordinación y cooperación. Pero la articulación de las ONG-M no necesariamente se da a partir de la política que establece el Viceministerio, ni podría describirse a partir del número de ONG-M que operan. Para ello, se tuvo acceso a información recabada personalmente con la Directora Ejecutiva de este Viceministerio<sup>4</sup>.

##### La visión del Viceministerio de las MIPYME

La relación del estado a través de este Viceministerio, creado *ex profeso* para la administración de programas relacionados con el fomento de las MIPYME y en particular del otorgamiento de microcrédito a partir de ONG-M se ha dado de la siguiente manera:

a) Un primer paso fue la incorporación. Este proceso se llevó a cabo en los años (1987-1991). Las primeras ONG-M iniciaron a ejecutar el Programa de Estado desde el SIMME con el gobierno de carácter civil de Vinicio Cerezo. Ellas no iniciaron a dar directamente el crédito a los usuarios sino sólo buscaban a los microempresarios, ya que habían bancos del sistema asignados para la entrega del microcrédito propiamente (Banco Nacional de Desarrollo, Banco de los Trabajadores y Crédito Hipotecario Nacional). Los problemas que se tuvieron en el tiempo de este gobierno fue que algunas ONG no lograron recuperar el microcrédito y otras clausuraron las ONG quedándose con gran parte de los fondos. Asimismo, tanto en este gobierno como en la administración siguiente asignaron los microcréditos de manera

---

<sup>4</sup> Esta información se obtuvo en entrevista semiestructurada en Guatemala en enero, 2008

dedocrática a ONG microfinancieras como favoritismo político, especialmente para la agricultura, de manera que estos fondos ya no fueron recuperados por el Programa Nacional.

b) Posteriormente, las ONG-M iniciaron a funcionar como intermediarias. Esto fue a partir de 1992, cuando ellas comenzaron a dar directamente los microcréditos y se hicieron responsables de colocar y recuperar dichos fondos. Pero en este proceso algunas ONG-M no lograron recuperar los microcréditos y otras se quedaron con este fondo que el Estado les había prestado. Ante esta situación algunas ONG-M cerraron estas organizaciones con las que habían iniciado y crearon otras con fines de lucro para funcionar como microfinancieras en sí. El Programa Nacional quiso recuperar los fondos a través del Banco de Guatemala que inició proceso judicial a estas organizaciones. Lamentablemente no se obtuvieron resultados efectivos ya que el sistema judicial de Guatemala no es lo suficientemente firme en la aplicación de las leyes vigentes.

c) En seguida comenzó a funcionar una segunda etapa de prueba. Como se dijo, anteriormente algunas ONG-M no lograban colocar el monto total del préstamo recibido por el Estado guatemalteco, así que la Dirección Ejecutiva del Programa de las MIPYME investigó que con los fondos recibidos, estas instituciones realizaron acciones tales como colocar este efectivo a plazo fijo, lo cual no correspondía al fin para el cuál estaba dado el recurso. Asimismo, las ONG-M se lo dividían en forma de préstamos entre los integrantes de la Junta Directiva. Ante estos acontecimientos que no daban transparencia de utilización de dichos préstamos el Programa Nacional condicionó los préstamos a las ONG-M.

d) Fase de transparencia de las ONG-M. En esta etapa el Programa de las MIPYME fue descubriendo qué ONG le daban uso correcto a los fondos otorgados por el Estado guatemalteco y éstas fueron candidatas para pasar a la última fase. Ésta se refiere que las ONG podían recibir la otra parte del desembolso de su préstamo para continuar otorgando microcrédito a la población. Además, el Programa Nacional continuaba con un proceso de auditoría de dichas ONG para evitar la fuga de capital a otros fines. La Dirección Ejecutiva del Programa fue aprendiendo progresivamente la forma adecuada de otorgar el préstamo a las ONG-M y éstas a su vez, se sintieron mucho mas supervisadas y comprendieron que no podían realizar acciones ilícitas con fondos públicos. Durante esta etapa el Programa fue diseñando

las fases que servirían como filtro para que las ONG microfinancieras lograran adquirir los fondos del Programa Nacional.

e) Reconocimiento de las ONG-M responsables. Esta última etapa se desarrolló en el período de (1995 -1998), cuando se fue observando la responsabilidad de las organizaciones que estaban activas en el Programa Nacional. Aquí se hizo una diferencia entre las transparentes en el uso de los fondos y las que no ejecutaban de manera correcta dichos recursos económicos. En esta fase el Programa Nacional seleccionó las organizaciones que a su parecer pasaron la prueba de confianza, a ellas es a quien más ha apoyado otorgándoles créditos de mayor volumen ya que han demostrado una eficiente trayectoria institucional.

Uno de los serios problemas encontrados por el Programa Nacional durante estos años fue la resistencia de varias ONG-M a ser supervisadas y auditadas, ya que vieron en esta forma de trabajo una fuente de financiamiento fácil y que podrían utilizar para sus fines personales. En la actualidad se puede considerar que después de todas estos momentos de conflicto con las ONG que han sido irresponsables, el Estado cuenta con la mayoría de instituciones responsables para la ejecución del Programa Nacional. Hasta la fecha el Banco de Guatemala, como representante legal del Ministerio de Economía, tiene **enjuiciadas a 12 organizaciones microfinancieras**, que han cometido actos ilícitos con fondos del Estado.

Desde el punto de vista de la Directora del Programa Nacional la coordinación con las ONG-M se da en términos de transferencia de fondos para que ellas ejecuten los objetivos del Programa Nacional, siendo el principal, impulsar el fomento de las MIPYME en áreas vulnerables, que comprende a personas que no tienen acceso a la banca regular. Y en cuanto a la cooperación este Viceministerio lo desarrolla por medio de las capacitaciones anuales, que se reducen a tres, destinadas a los Asesores Técnicos y contadores de las instituciones que participan en el Programa Nacional. El objetivo de esta capacitación destinada a los Asesores técnico es que adquieran formas eficientes para colocar y recuperar los préstamos otorgados. Y en cuanto a la capacitación brindada a los contadores de estas organizaciones es para adaptarse a las nuevas formas de presentación de informes contables que solicita el Programa Nacional.

## Percepción de los Ejecutivos de las ONG-M sobre la coordinación y cooperación

Las etapas por las que ha evolucionado esta supuesta coordinación y cooperación desde la visión del Viceministerio no es compartida por algunos entrevistados, responsables de conducir a las microfinancieras, tal y como se verá más adelante.

Algunos ejecutivos entrevistados de estas microfinancieras se sienten sólo como ejecutores del Programa Nacional porque les transfieren fondos del fideicomiso del Estado. Según la opinión de este ejecutivo<sup>5</sup>, no se ve claramente que exista un clima de coordinación entre el Viceministerio de las mipyme y su organización, hasta la fecha es tomada únicamente como ejecutoras de un Programa Nacional. Tampoco coincide dicho ejecutivo en lo que se refiere al aspecto de cooperación, alude que este Viceministerio no desembolsa recursos para que todas las organizaciones que intermedian financiamiento con el Programa Nacional, puedan capacitar a su personal técnico ni a los microempresarios en las necesidades que éstos observan en el campo de las microfinanzas.

Éste entrevistado (ejecutivo 1) argumenta que las microfinancieras que intermedian fondos entre el Programa Nacional y los microempresarios, permanecen aún en relación con el Estado por llenar el perfil que ha determinado el Viceministerio de las MIPYME, de lo contrario no se daría la más mínima relación entre ambas instituciones. Asimismo, este ejecutivo de la ONG-M argumenta que el Estado en sus acciones concretas las incorpora como organizaciones lucrativas al momento que les aplicó el decreto 44-2000 Impuesto de Productos Financieros IPF, que las obligó a tributar como cualquier ONG lucrativa. Esta medida que el gobierno de Alfonso Portillo (2000-2004) les impuso, fue motivo para que estas organizaciones se conformaran en red para hacer un frente organizacional y exigirle al gobierno eximir las de dicho impuesto. La razón que argumentaron durante esos años fue que en esta intermediación de recursos, las ONG-M han realizado una actividad de tipo social, ya que atienden a las personas de escasos recursos económicos de las diversas regiones de El Quiché.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Este ejecutivo no quiso que se le citara por su nombre, razón por la que se le llamará en adelante ejecutivo 1 en este texto.

<sup>6</sup> Esta información fue obtenida en entrevista semiestructurada a Ejecutivo 1 de ONG-M, durante los meses de enero-febrero en El Quiché, 2008.

Otro punto que respalda el desacuerdo con la visión del Viceministerio sobre la coordinación y cooperación, es que el Ministerio de Economía a través del Viceministerio de las MIPYME alude que está realizando una política social, pero ésta no se ve reflejada en la práctica, pues habrían mayores impactos en la vida de la población. Además, no se ven acciones concretas que puedan confirmar lo que el Estado expresa en el discurso político, por ejemplo, el monto con que cuenta el Programa Nacional no cubre la gran demanda que los microempresarios presentan a las ONG-M. Por ello, las organizaciones microfinancieras se tienen que ver en la obligación de buscar otras fuentes de microfinanciamiento para capitalizarse, siendo este un motivo que no les permite bajar las tasa de interés.”<sup>7</sup>

Aunque desde el punto de vista de los Gerentes de las organizaciones entrevistadas no exista coordinación ni cooperación, reconocen que se da relación con el Viceministerio de las MIPYME y que los fondos le son útiles para ejercer su función de intermediarias en el Quiché, como se recogió en algunos testimonios:

*“No somos parte del Viceministerio de las MIPYME, sólo nos facilitan préstamos, nuestra relación es parcial porque les informamos de los resultados obtenidos con los fondos que transfere Al supervisar y auditar si el dinero que nos dieron lo usamos según las directrices del Programa creemos que se establece cierta relación. Los acuerdos a los que llegamos son de tipo económico y normativo. Pero es de reconocer que sin este monto bajaría mucho nuestra cartera. Con ellos (Viceministerio) llevamos muchos años trabajando.”<sup>8</sup>*

Otro Gerente opinó:

*“Nosotros llevamos poco tiempo trabajando con el Viceministerio de las MIPYME, fue hasta el 2006 que nos incorporamos, puedo decir que la relación que tenemos hasta la fecha con ellos es total, porque estamos amarrados bajo un contrato que hemos firmado. Por eso ellos nos supervisan, controlan nuestras cuentas y nos hacen observaciones sobre los lineamientos para que el financiamiento no lo usemos para otros rubros, como para la agricultura.*

---

<sup>7</sup> Información obtenida en entrevista semiestructurada a Ejecutivo 1 de ONG-M, Santa Cruz de El Quiche, enero-febrero, 2008).

<sup>8</sup> Entrevista realizada a Iginio Xamínez en Santa Cruz de El Quiché, enero-febrero, 2008.

*Prácticamente vienen a la oficina cada tres meses. Sin ese capital que nos prestan nos costaría funcionar ya que estamos empezando a construir nuestro propio capital, porque debemos combinar el aspecto social y crediticio en la proyección de la Asociación.”<sup>9</sup>*

En síntesis se puede decir que la articulación desarrollada entre el Viceministerio de las MIPYME y las ONG-M se da en términos de transferencias de fondos por parte del Estado a dichas organizaciones. Es decir, hay una dependencia económica de parte de las organizaciones hacia el Estado. Por otro lado la cooperación y coordinación no se desarrolla de una manera eficiente ya que no existe la posibilidad de llevar a cabo proyectos en conjunto, como una consistente capacitación a los microempresarios atendidos en el país para salir de una economía de subsistencia como la que practican la mayoría en la actualidad. O sea, que la coordinación y cooperación es mínima entre las dos instancias. Además se nota una gran centralización del Programa Nacional en la toma de decisiones, no se impulsa el desarrollo desde la fuerzas locales de un territorio como lo sostienen los argumentos teóricos al respecto.

#### IV.4 La formación de redes entre ONG-M y sus posibles formas de cooperación

Las redes de ONG-M encontradas en esta investigación se concretizan en tres niveles: la nacional, regional y departamental. La primera la constituye la Red de Instituciones Microfinancieras de Guatemala (Redimif), la segunda se refiere a la Red Financiera de Asociaciones Comunitarias de Occidente (FASCO) y la tercera red, a la Alianza de Organizaciones de Desarrollo de El Quiché (AODQU). Primeramente se abordó cuáles son los objetivos de cada una y su funcionamiento. Y en la segunda parte se analizaron las posibles formas de coordinación y cooperación entre cada red microfinanciera a partir del año de se creación.

Para la elaboración de este apartado se utilizó la información obtenida en las entrevistas semi-estructuradas realizadas en el estudio de campo a informantes que tienen que ver directamente con el quehacer de las redes. Éstos fueron: El Director Ejecutivo de Redimif, el Gerentes de AYNLA y el Director de ADISA, éstos últimos han experimentado la importancia

---

<sup>9</sup> Entrevista a Francisco Yat en San Antonio Ilotenango, El Quiché, enero-febrero, 2008

de las redes, pero asimismo han visto las limitaciones en la ejecución de los objetivos que se trazan estas redes al conformarse. Dichas redes funcionan de la siguiente manera:

a) La Redimif,<sup>10</sup> se constituyó oficialmente el 30 de junio de 2001 en la ciudad de Guatemala y en sus inicios estuvo integrada por 16 ONG microfinancieras, progresivamente se incrementó a un total de 20 organizaciones para el 2006. Las ONG-M participantes en esta red provienen de todos los departamentos de Guatemala y al mismo tiempo la Redimif es parte de la red de instituciones de Centroamérica (Redcamif). El objetivo de la creación de esta Red fue la formación de un frente para oponerse al Impuesto de Productos Financieros IPF que les impuso el gobierno de Alfonso Portillo (2000-2004) con el decreto 44-2000,<sup>11</sup> donde obligaba a las organizaciones a pagar 10 por ciento sobre los ingresos que éstas obtenían como fruto de sus servicios. A raíz de esta situación las ONG microfinancieras por medio de la Redimif, fue desarrollando sus primeras acciones para ver si quedaban exentas de este decreto. Constituida legalmente con su personalidad jurídica la Red se ha dado a conocer en el ámbito nacional e internacional.

De acuerdo con el Director Ejecutivo de la Redimif, Daniel Ruiz,<sup>12</sup> la red cuenta con una organización interna que está conformada por las mismas asociadas y le permite desarrollar las políticas y objetivos que se han propuesto, siendo estos:

- 1) Representar a las Instituciones Asociadas ante las instituciones públicas o privadas.
- 2) Proponer y participar en el análisis, discusión y formulación de propuestas sobre políticas del sector de las microfinanzas.
- 3) Promover y gestionar recursos de cooperación técnica y financiera que sean necesarios para el fortalecimiento del sector.
- 4) Evaluar el desempeño institucional de las entidades asociadas para asegurar la calidad de los productos y servicios que se proporcionan y

---

<sup>10</sup> Dentro de las ONG fundadoras de Redimif se encuentra AYNLA, pero a partir de diciembre de 2007 presentó su carta de renuncia de pertenencia a dicha Red como lo manifestó en entrevista Daniel Ruiz, Guatemala, En-Feb., 2008.

<sup>11</sup> Este decreto, el cual tuvo vigencia el 28 de junio de 2001, fundamentalmente contiene lo siguiente: “Grava a las instituciones de microfinanzas con un 10% sobre los productos financieros, como préstamos productivos, [...] elevando los costos de intermediación y colocando a las instituciones de microfinanzas en desventaja frente a la banca formal exenta de impuestos” (Villalobos y Deugd, 2006).

<sup>12</sup> Este ejecutivo de Redimif fue entrevistado en Guatemala el 25 de enero, 2008.

##### 5) Participación en Alianzas estratégicas con instituciones afines al sector.

Para lograr estos objetivos cuenta con su propia estructura organizativa que fundamentalmente consta de: la Asamblea General, Presidente, Vicepresidente, Tesorero, Secretario, tres Vocales, el Director Ejecutivo (persona encargada de operar los planes), la Contadora General, Secretaria y personal de mantenimiento (2 personas). El funcionamiento de esta red lo realiza por medio de comisiones de trabajo donde deben participar todas las asociadas para que exista mayor compromiso en el alcance de los objetivos que se han propuesto.

Las principales actividades que realizan los directivos de la Redimif es facilitar asistencia técnica, pasantías, búsqueda de cooperantes locales e internacionales y proyectos de fortalecimiento institucional a las organizaciones que están asociadas. Para el funcionamiento de esta organización gremial cuentan con el aporte de cuotas mensuales, derivada del tamaño de la cartera activa de cada institución afiliada, de recursos propios gestionados por capacitaciones y de la cooperación internacional. Asimismo, la tarea de esta red es supervisada por la Asamblea General y la Junta Directiva que está conformada por sus mismas asociadas. En cuanto a la periodicidad de las reuniones que lleva a cabo la Junta Directiva las realizan cada mes donde abordan puntos relacionados con las políticas públicas, marcos regulatorios, nuevos productos y servicios en el mercado, con el fin de analizar en qué medida éstos temas afectan a sus afiliadas.

b) La Red FASCO, fue fundada el 25 de julio de 2005 por un grupo de cinco organizaciones rurales microfinancieras, las cuales tienen presencia en 22 municipios de los departamentos del occidente de Guatemala. Estos son: Sololá, Quetzaltenango, El Quiché y Totonicapán, durante el año de su constitución contaban con una clientela activa de cuatro mil microempresarios. El objetivo de su asociación en red fue diseñar estrategias conjuntas para buscar recursos económicos que les permitiera cubrir la demanda para el sector agrícola. Dentro de las acciones prácticas de la red fue haber tomado contacto con la Fundación para el Desarrollo Empresarial y Agrícola (FUNDEA), entidad que se destaca por haber desarrollado

modelos operativos de financiamiento rural para llevar servicios de crédito a pequeños agricultores y microempresarios rurales de bajos ingresos (Villalobos y Deugd, 2006).

Según la opinión de Francisco Yat,<sup>13</sup> el funcionamiento de la Red FASCO consiste en que los responsables de esta organización convocan a reuniones a los representantes de instituciones que proveen recursos para las microfinanzas a la que asisten las asociadas. Este es un espacio oportuno para que las integrantes de la red presenten sus proyectos de solicitud de fondos para capitalizarse. En estas reuniones se propicia una especie de feria de las microfinancieras, porque cada una expone los elementos importantes de su organización. En el caso de ADISA por este medio han obtenido recursos económicos para continuar con el trabajo de las microfinanzas en San Antonio Ilotenango. Otra actividad que lleva a cabo esta red es propiciar capacitación en asesoría técnica y estudio de mercado a cada una de las asociadas.

Al haberse constituido estas organizaciones microfinancieras en red desde la región de Occidente de Guatemala les permitiría expandir sus carteras al sector agrícola, ya que en la actualidad éstas no pueden acceder a financiamiento para este fin, tal situación se debe en parte, que tanto el Viceministerio de las MIPYME como el sistema financiero formal no están interesados en apoyar este sector. Esta deducción se hace por las condiciones que el Programa Nacional de las MIPYME hace al momento de otorgar los préstamos a las organizaciones que intermedian con dicho Programa, donde no se les permite utilizar los fondos para los agricultores, aduciendo que es el Ministerio de Agricultura quien debe ocuparse de la atención de los agricultores.<sup>14</sup>

c) La AODQU, esta red es de tipo departamental y fue organizada a principios del nuevo milenio por iniciativa de ocho instituciones, entre ONG microfinancieras y cooperativas que operan en el departamento de El Quiché. Esta Red se constituyó con la finalidad de ser un ente que represente al sector financiero del departamento, fortalecer la actividad de cada una de sus asociadas en materia de microfinanzas, así como gestionar recursos para las asociadas y que

---

<sup>13</sup> Entrevistado en San Antonio Ilotenango, durante enero-febrero, 2008.

<sup>14</sup> Información obtenida en entrevista a Francisco Yat, ADISA y Clara Luz López, PNFMIYME, en San Antonio Ilotenango y Guatemala en enero-febrero, 2008.

cada una mejore su proyección en El Quiché. Actualmente esta red ha logrado diseñar su planificación estratégica y mantener a sus miembros asociados para no perder el contacto y continuar en la búsqueda de nuevos proyectos de financiamiento para esta Alianza.

La AODQU, cuenta con una junta directiva conformada por: el Presidente, Vicepresidente, Secretario y Vocales. Esta junta directiva ha estado investigando sobre el sitio donde se encuentran (Q20 millones de quetzales) que los organismos internacionales otorgaron para la región de El Quiché, como fondo para su reconstrucción después de la firma de la Paz. Esta red tiene derecho a los fondos de este fideicomiso ya que se otorgó para fortalecer a las organizaciones microfinancieras dedicadas a la tención de los microempresarios de este departamento. En un primer momento este recurso se depositó en algún banco del sistema, pero hasta el momento no se tiene claridad quiénes lo están utilizando<sup>15</sup>.

En cuanto a las posibles formas de coordinación y cooperación entre cada red microfinanciera los resultados son diferentes por cada una de ellas, por esta razón se partió de la opinión emitida, en el caso de la Redimif, del Director Ejecutivo y se contrastó con el conocimiento que tienen un ejecutivo de aynla, que fue parte de los fundadores de esta red. En cuanto a FASCO y AODQU, se contó únicamente con los testimonios de algunos de los integrantes de estas redes.

### La Redimif

Según opinión de Daniel Ruiz de la Redimif<sup>16</sup>, la coordinación que esta red ha brindado a sus asociadas es llevar a cabo reuniones en las cuales se invita a “fondeadores” locales y extranjeros para dar a conocer los productos de las afiliadas, donde cada una de éstas expone su proyecto de solicitud financiera. Por medio de esta actividad han logrado recursos financieros a un buen número de sus asociadas. Y en cuanto a la cooperación, han llevado a

---

<sup>15</sup> Información obtenida en entrevista semiestructurada a Iginio Xaménez y Francisco Yat, en El Quiché, en enero-febrero, 2008.

<sup>16</sup> Director Ejecutivo de la Redimif entrevistado en Guatemala el 25 de enero, 2008.

cabo jornadas de capacitación al personal técnico y administrativo de las asociadas, como elemento encaminado al fortalecimiento institucional.

Sin embargo, esta opinión no es confirmada por un ejecutivo de AYNLA,<sup>17</sup> al argumentar que las personas responsables en la conducción de la Redimif, no han alcanzado los objetivos que originaron a la mencionada organización y tampoco han logrado los espacios de representatividad deseados en materia de microfinanzas. Dicho ejecutivo hace la comparación con el movimiento de las cooperativas, ellas han alcanzado con su federación que el gobierno las exima de pagar impuestos. Tampoco, comparte las opiniones en lo referente a coordinación y cooperación, ya que AYNLA no recibió en el tiempo de su permanencia en la Redimif resultados favorables de la mencionada gestión. Este ejecutivo recuerda que hace algunos años la Redimif contactó a organizaciones de Italia para que las afiliadas presentaran sus proyectos de solicitud, sin embargo, al conceder el préstamo estas organizaciones italianas pretendían dar las tasas de interés muy altas y en otros casos en moneda dura. Situación que no convenía para las ONG-M, por ello en esa ocasión nadie tomó el financiamiento. Ya que lo conseguían con mejores tasas en los bancos comerciales del sistema.

#### La red FASCO

Según opinión de Francisco Yat<sup>18</sup>, la FASCO establece coordinación con sus asociadas al solicitar fondos a diversas organizaciones nacionales e internacionales para que éstas sean conocidas y tomadas en cuenta para ser acreedoras de los préstamos. Y en cuanto a la cooperación cree que lo logrado hasta la fecha es conseguir la capacitación en elementos fundamentales que cada una de las asociadas necesita para su quehacer institucional. Es preciso señalar que esta red es de reciente conformación, aunque por ser de pocas integrantes pueda ser que tenga mayor éxito que otras redes, además, las une un tema bastante sensible en

---

<sup>17</sup> Entrevista a ejecutivo 1, en Santa Cruz de El Quiché en enero-febrero, 2008. Este ejecutivo tiene más de una década trabajando en AYNLA y cuenta con el conocimiento respectivo sobre el surgimiento de la red y de los resultados de sus acciones.

<sup>18</sup> Información obtenida en entrevista semiestructurada a Gerentes ADISA en San Antonio Ilotenango, El Quiché durante los meses de enero y febrero, 2008.

el país como es el fortalecimiento del sector agrícola, que hasta hace algunos años no estaba muy atendido.

La AOQU

Los Gerentes que forman parte de esta Alianza no han visto hasta la fecha beneficios concretos de su participación en esta organización. La causa fundamental es no contar con fondos suficientes para contratar a personal con experiencia en el campo administrativo para desarrollar con eficiencia los objetivos que se han propuesto.<sup>19</sup> A pesar de esta situación, se dan indicios de cooperación entre algunas, como es el caso entre AYNLA y ADISA, que se realiza por medio de la transferencia de fondos de la primera en favor de ADISA. El monto que AYNLA le ha concedido desde hace dos años a ADISA es de (US\$65,700). Desde esta experiencia se puede decir que es posible la interacción entre actores locales para el fortalecimiento en este caso de una institución que está en proceso de crecimiento económico, como es el estado actual de ADISA.

Las iniciativas de las organizaciones microfinancieras en la conformación de redes está siendo cada vez más una necesidad sentida en Guatemala, ya que solamente desde estas alianzas o sinergias podrán alcanzar estas organizaciones gestionar mayores volúmenes de financiamiento para atender las demandas de la población. En el caso particular de atención al sector agrícola es un tema bastante demandado por los microempresarios y que algunas ONG-M como el caso de AYNLA ya ha iniciado a incluir dentro de sus carteras. Actualmente esta organización cuenta con (US\$533,000) destinados para la atención a agricultores de varios municipios de El Quiché.

En lo que respecta a las integrantes de las distintas redes, hay algunas que pertenecen al ámbito nacional, pero al mismo tiempo son parte de la red regional que comprende varios departamentos. Y otras que son parte de la red departamental y al mismo tiempo participan en la red regional. A continuación se presenta las organizaciones microfinancieras por red.

---

<sup>19</sup> Entrevista a Iginio Xaménez, AYNLA y Francisco Yat, ADISA, en El Quiché, en enero-febrero, 2008.

**Cuadro 4.3**  
**ONG-M pertenecientes a las diversas redes en Guatemala 2006**

<b>Nacional REDIMIF</b>	<b>Regional FASCO</b>	<b>Departamental AODQU</b>
1. FAFIDESS 2. ASDESARROLLO 3. MUDE 4. FUNDACION CRISOL 5. FUNDESPE 6. ADEPH 7. GENESIS EMPRESARIAL 8. AGUDESA, 9. ACT, FINCA/GUATEMALA 10. FE Y ALEGRIA 11. FUNDACION MICROS 12. FIACG 13. FUNDEMIX 14. FUMEG 15. CDRO ----- 16. SHARE 17. AS DIR	1. ADICLA 2. AS DIR             3. ASDECO ----- 4. CDRO 5. ADISA -----	1. .Cooperativa Integral de Ahorro y Crédito “Santa Cruz” 2. Cooperativa Integral de Ahorro y Crédito La Estrella del Norte 3. Cooperativa Unión Sajcabajense 4. Cooperativa Rey Quiché 5. AYNLA     6. ASDECO   7. ADISA

Fuente: elaboración con datos de Redimif, 2006, y testimonios de Gerentes ONG-M, 2008

En conclusión, no se puede afirmar que el proceso de relación iniciado a partir de 1987 entre el Estado guatemalteco y las ONG-M, haya alcanzado un estatus de coordinación y cooperación. Lo que se ha propiciado desde el punto de vista particular, es la conveniencia de seguir articulándose Estado y ONG-M para continuar con la operación del Programa Nacional de las MIPYME. Se pudiera hablar de coordinación y cooperación si estuvieran en un mismo nivel de jerarquía las partes que participan en esta política. En este sentido el Consejo Nacional de las MIPYME es quien dicta las políticas a seguir en el desarrollo de las microfinanzas y únicamente transfieren fondos a las ONG-M para que éstas funcionen como brazo ejecutor del Programa Nacional. Por esta razón no se podría llamar claramente que exista una coordinación ya que la relación es únicamente de ejecución, las medidas son verticales desde el Consejo Nacional y las microfinancieras las deben acatar.

En lo referente a la cooperación, no se observan claramente indicios de que esta situación se desarrolle como tal, ya que con tres reuniones de capacitación no se pueden llenar las necesidades reales que tienen las microfinancieras para mejorar cada día en su proyección microfinanciera. En lo referente a la coordinación y cooperación entre las organizaciones integradas a las redes, se puede percibir como un proceso que no termina de consolidarse. De

parte de las mismas microfinancieras no se han dado pasos más firmes para establecer una verdadera cooperación y coordinación, ya que los alcances se ven reflejados en que cada una por sus propios medios gestiona sus recursos financieros y de capacitación. A excepción de ADISA, se dan indicios de cooperación en materia de capacitación y en conjunto gestionan sus fondos, aunque el tiempo que han iniciado esta experiencia es relativamente poco.

## **V. LOS ALCANCES DE LAS ONG MICROFINANCIERAS EN EL QUICHÉ: ANÁLISIS DE DOS TRAYECTORIAS (1990 -2007)**

El objetivo del presente capítulo fue dar a conocer los alcances de la institucionalización de las ONG microfinancieras. Estos logros se desarrollaron a través de las trayectorias de dos ONG-M de la región de El Quiché. En el primer apartado se examinó a AYNLA en su surgimiento y desarrollo, desde tres etapas: la creación de la ONG-M y su funcionamiento, en este aspecto se resaltó el origen y la participación en el programa de gobierno llamado SIMME. La otra fase se refirió a AYNLA como intermediaria del Programa Nacional del Fomento de las MIPYME, en ella se acentuó el cambio que estableció este Programa de gobierno al desarrollar un plan piloto donde las organizaciones microfinancieras administraron directamente los fondos del fideicomiso. Y el último período como proceso de consolidación y expansión de AYNLA en El Quiché, en esta etapa se describieron los elementos que contribuyeron a ampliar su nicho de mercado e incrementar sus fondos.

En el segundo apartado, se abordó la trayectoria de ADISA: origen y evolución, que se refirieron a cuatro etapas desarrolladas de la siguiente manera: el surgimiento de esta ONG-M con un gran participación comunitaria; otro momento se refirió al fortalecimiento institucional de esta organización a través de apoyos internacionales; en la tercera fase se describió la crisis que sufrieron sus miembros hasta dividirse; y como última etapa la búsqueda de sostenibilidad de dicha institución por medio del desarrollo de las microfinanzas a través de nuevas estrategias que le permitieron experimentar su crecimiento económico. Asimismo, se concluyó el capítulo con una síntesis analítica entre las diferencias y semejanzas entre las dos trayectorias investigadas.

La información vertida en este capítulo se obtuvo de las entrevistas semi-estructuradas a los informantes clave para obtener los datos importantes de la historia de cada institución y organizarla por las etapas relevantes de su desarrollo. Los entrevistados fueron: el Gerente de AYNLA, Iginio Xaménez, el Director de ADISA, Francisco Yat y uno de los fundadores Diego Tzalam.

V.1) AYNLA: surgimiento y desarrollo (1988-2007)

A partir de 1987 en Guatemala se desarrolló la transición de un gobierno de régimen militar por uno de carácter civil, esta coyuntura permitió que la nueva administración pública tomara en cuenta en la Agenda Nacional, no sólo la creación de nuevos grupos organizados como expresión de la sociedad civil, sino tratar de incorporarlos dentro de las diversas acciones que llevó a cabo en materia de desarrollo social. En este contexto se originó la Asociación AYNLA con la finalidad expresa de participar en la ejecución del programa Sistema Multiplicador de Microempresas, que el Vicepresidente de la República de este gobierno impulsó como política de Estado.

Desde 1989 la Asociación AYNLA formó parte del grupo de ONG que entraron en relación con el gobierno guatemalteco para funcionar como ONG-M y desarrollarse en materia de las microfinanzas. La trayectoria institucional que ha desarrollado esta organización contiene etapas importantes en su historia que le han permitido adquirir experiencias en la intermediación de las microfinanzas, en favor de la población de escasos recursos económicos de la región de El Quiché. Las fases principales del **recorrido de las ONG-M analizadas** obtenidos durante diecinueve años se desarrollan a continuación.

#### Creación y funcionamiento (1989-1991)

Durante 1988 un grupo de personas de los departamentos de El Quiché y Sololá, pertenecientes a las etnias K'iche' y Kakchiquel se unieron para crear una Organización No Gubernamental a la que titularon Asociación *Chito' Iwib' Xuquje' Ri Uj Quixkato'o'*, cuya traducción en español significa Ayúdense y Nosotros les Ayudaremos, El nombre fue inspirado en uno de los pasajes del Nuevo Testamento que se refiere a la ayuda mutua que debe existir entre los integrantes de una comunidad local. Esta organización fue creada oficialmente el 18 de junio de 1988 con el Acuerdo Gubernativo 877-88 emitida por el Ministerio de Gobernación de Guatemala. Según este Acuerdo quedó definida legalmente como una entidad jurídica, no lucrativa, apolítica, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

El motivo por el cual se organizaron estas personas fue por el espacio de participación que el Gobierno de Vinicio Cerezo Arévalo impulsó como parte de la reorganización nacional de su administración. Los fundadores vieron oportuno ingresar al PNFMPYME que funcionaba desde 1987 por medio del SIMME y que al mismo tiempo requería de otras organizaciones para cubrir las áreas geográficas del país que aún le

faltaban. Fue así que el 24 de abril de 1989 inició a funcionar la Asociación AYNLA en el departamento de Sololá ubicado en el altiplano de Guatemala. De acuerdo con el Gerente de AYNLA, Iginio Xamínez,<sup>1</sup> la asignación de esta región fue decidida por la Vicepresidencia de la República de Guatemala. A pesar del impulso a la participación en este programa de las microempresas, no fue fácil ingresar al mismo. Se puede interpretar que AYNLA logró ser tomada en cuenta en este Programa Nacional de las MIPYME, por contar dentro de sus fundadores a algunos diputados del Congreso de la República de Guatemala, posición que probablemente influyó que un año más tarde les autorizaran cubrir El Quiché.

Esta organización al formarse en el contexto del desarrollo de las microfinanzas en Guatemala definió claramente sus objetivos con esa visión, entre los más importantes se encuentran los siguientes: “contribuir al desarrollo integral de las áreas rurales y urbano marginales del país; fomentar e impulsar el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, y coadyuvar a la creación de fuentes de trabajo en las comunidades del país”, como se encuentran citados en el diagnóstico de AYNLA del año 2003. Estos propósitos que se planteó esta Asociación le permitieron fijar claramente el escenario por donde debía desarrollar su trayectoria institucional, que fue el impulso del empleo por medio de las MIPYME.

Las metas que estableció el gobierno con el programa del SIMME fueron muy ambiciosas, ya que fijaron determinada cantidad de usuarios que debían ser atendidos por cada ONG-M. Por tal razón, cada Asesor Técnico atendió a 60 microempresarios, sus funciones eran de asesoría y capacitación de manera continua, así como visitas personales semanalmente a los microempresarios. Además, debían multiplicar el programa SIMME a otros nuevos usuarios. La razón de esta metodología era crear mayor impacto y beneficio en la población. La incidencia que buscó el gobierno por medio del impulso a las microfinanzas se puede considerar que respondió a los compromisos realizados en la campaña anterior y una posible reelección de su partido (La Democracia Cristiana Guatemalteca) en los comicios para el siguiente período de gobierno. La asociación AYNLA aceptó los términos de exigencia que el PNFMIYME les determinó y llegaron al Convenio oficial de Participación ONG y Estado.

---

<sup>1</sup> Entrevistado en enero-febrero, en Santa Cruz de El Quiché, 2008.

Un año después, en 1990, los fundadores de AYNLA realizaron las gestiones necesarias ante la Vicepresidencia para lograr atender el departamento de El Quiché, esta petición fue concedida y de esa manera la organización llegó a esta región. Una de las condiciones para instaurar el programa del SIMME en El Quiché era contar con una infraestructura física que les permitiera operar. Ese año, este requisito fue cubierto por AYNLA y así dio inicio su desarrollo para convertirse en la primera ONG-M en la región. A pesar de que ya existían otros organismos otorgando créditos como la Cooperativa de Ahorro y Crédito R. L., la Cooperativa Maya Quiché y el Banco de Desarrollo Agrícola (éste último era del gobierno de Guatemala), ninguno había dado el impulso necesario al servicio de micro crédito para que éste fuera más amplio y llegase a un mayor número de usuarios en el departamento de El Quiché.

Los gastos de funcionamiento de AYNLA durante los años 1989-1991 estuvieron sufragados por el PNFMPYME. Públicamente el SIMME fue dado a conocer por el gobierno en algunos medios de comunicación masiva. Pese a ello, no fue fácil para AYNLA ganar clientes, situación que los obligó a ir de puerta en puerta a ofrecer el servicio de las microfinanzas a los que ellos habían evaluado como potenciales microempresarios en los diversos municipios de El Quiché. Esta tarea la realizaron durante tres años consecutivos hasta ser conocidos por la población como instancia microfinanciera. Los resultados de esta publicidad los observaron al acudir la población de manera progresiva en la solicitud de microcréditos.

Durante el período de 1990 a 1991, AYNLA no administró directamente los fondos del Programa Nacional sino fueron los bancos del sistema asignados para el efecto. Este diseño ocasionó algunos problemas, por ejemplo, demora en la entrega de los préstamos, ya que el proceso de selección y evaluación del microempresario eran más tardados. La tarea de los Asesores técnicos se reducía al estudio socioeconómico de los microempresarios solicitantes para luego trasladar el expediente al banco estatal. La otra etapa consistió en que el responsable del fideicomiso en el banco se reunía con el Director Ejecutivo de AYNLA y juntos decidían si era apto otorgarle el microcrédito al microempresario. Este proceso llevaba mucho tiempo, ya que en el banco estatal no priorizaban muchas veces las solicitudes de bajo costo por ejemplo de (US\$131), sino se inclinaban más por atender los préstamos de (US\$921).

Finalizado el mandato de la administración encabezada por Democracia Cristiana, el nuevo gobierno continuó con el Programa Nacional de MYPIME, pero el pago al personal técnico y administrativo, como se había realizado por el anterior gobierno, ya se hizo de la misma manera. Ante esta razón, AYNLA despidió al 50 por ciento de su personal, que en esa época llegó a 27 trabajadores, quedándose únicamente con 13 personas, las cuales estuvieron distribuidas en los departamentos de Sololá y El Quiché. Para continuar el funcionamiento y lograr mantenerse en las dos regiones donde tenía presencia AYNLA debió generar sus propios recursos.

Esta etapa inicial en la trayectoria de AYNLA, resalta porque estuvo en medio de acontecimientos que ocurrían no sólo en el ámbito de América Latina, sino en varias partes del mundo. En primer lugar los Estados-nación estaban sufriendo un profundo cuestionamiento, por su incapacidad de operación pública (Nogueira, 2002). La reforma del Estado de bienestar, modelo que estaba en decadencia, implicó cambios para tratar de cubrir las necesidades básicas de la población y en Guatemala el cambio a un régimen civil significó un mayor espacio para las ONG-M.

Por otro lado, se sentía una emergente necesidad de mayor participación de la sociedad civil que respondía al contexto de la crisis en que estaba sumergida el Estado por los reajustes estructurales que le imponían organismos multilaterales. Esta sociedad civil organizada buscaba participar en las políticas públicas, tratando de incidir en las mismas. Además, en el ámbito centroamericano como se vio en el capítulo dos, el interés por el impulso de las microfinanzas como política para reducir la pobreza era cada día más inminente como lo analizan Arroyo y Nebegelum (2002). Es decir, que en el contexto guatemalteco, el gobierno del período (1987-1991) promovió las microfinanzas como políticas de desarrollo social, en la que propició espacios de participación de la sociedad civil organizada.

Tomados estos elementos se puede sintetizar que la reconstrucción del Estado significó para Guatemala y para las ONG, una posibilidad de abrir la participación y mejorar los niveles de pobreza de la población, sobre todo de las comunidades más atrasadas como las rurales e indígenas. A la larga esta expectativa puesta en las ONG-M y en la política de microcréditos parece que no ha logrado concretarse, a pesar de que el programa de las MIPYME es uno de los pocos que ha durado desde el comienzo de los gobiernos civiles (dos décadas).

Asimismo, se puede considerar que uno de los intentos que hizo AYNLA como parte de la sociedad civil organizada, fue desde sus inicios crear un puente de relación entre la población que sufría rezago económico y el Estado guatemalteco para contribuir a combatir la pobreza en el país. Sin embargo, por el diseño de la política y la marcada centralización del gobierno del país el espacio que logran instituciones como AYNLA son aún débiles, ya que las ONG son consideradas por el Estado únicamente como ejecutoras.

Otro suceso que ocurría durante los años noventa del siglo XX es que algunas ONG cambiaron de tema de trabajo y se incorporaron al desarrollo de las microfinanzas, éstas pertenecían a la cuarta generación de ONG (Balbis, 2001). Ya que las microfinanzas como política de desarrollo fue impulsado por organismos internacionales como instrumento para reducir la pobreza en los países bastante pobres como es el caso de Guatemala.

En síntesis, AYNLA en este periodo de su trayectoria desempeño el rol únicamente de ejecutora de la política que el gobierno guatemalteco promovió. Asimismo su creación como organización de la sociedad civil respondió a diversos acontecimientos que ocurrían en el ámbito centroamericano y mundial. Y por otro lado el diseño de esta política la adaptó el gobierno a fomentar una economía de subsistencia por el monto de los créditos que otorgaban como se vio en el capítulo tres.

#### Segunda fase de AYNLA: intermediaria microfinanciera (1992-1999)

El Programa Nacional de la MIPYME a partir de 1992 tomó una nueva orientación que consistió en establecer un plan piloto donde las ONG-M se convirtieron en administradoras directamente de los fondos que les concedió este Programa. La finalidad de esta forma de trabajo era comprobar si las ONG-M eran lo suficientemente eficientes para colocar y recuperar el crédito. Este cambio se realizó a partir de la experiencia con la anterior administración donde importantes montos de préstamos no fueron recuperados. Esta etapa se considera importante en el recorrido de AYNLA porque fue la base de sus logros en el futuro

La dinámica de trabajo cambió y las ONG-M eran las que solicitaban la cantidad de dinero necesario que estaban en capacidad de colocar y recuperar, así como de pagar dicho

préstamo al Programa Nacional que iba acompañado de los intereses respectivos. El proceso de AYNLA se desarrolló de manera progresiva en esta nueva forma, donde la administración de los fondos se hizo de manera directa, tal y como lo narra su actual Gerente:

*“El promedio de los préstamos que al principio solicitábamos al Programa Nacional de la MIPYME eran costos bajos como de Q200,000 (US\$26,315). Con el correr de los años logramos obtener hasta Q3,000,000 (US\$394,736). Este período fue decisivo para nosotros porque demostramos nuestra capacidad para administrar de manera eficiente los préstamos adquiridos, tanto desde al Programa Nacional como a la cooperación internacional.”<sup>2</sup>*

Así que siendo administradora directamente de los recursos del Programa Nacional logró cierta autonomía porque AYNLA asignaba directamente el crédito, no dependía de ningún banco del sistema como intermediario en el otorgamiento de préstamos a los interesados. Por tal razón, se considera que el incremento de los microempresarios se debió a este cambio significativo, ya que durante los primeros años de este período contó con un número de 400 clientes.

Aunque es necesario precisar que también se encontraron tres años de historia en la vida de AYNLA de descenso (1995-1997), que se caracterizaron por el poco acierto en la selección de los usuarios, que supuso pérdidas económicas y falta de fluidez de fondos. Esta morosidad en el crédito repercutió en el descenso de atención a los solicitantes. Para solucionar estas deficiencias se utilizaron algunas reservas económicas para sacar adelante a la Asociación, así como abordar la morosidad por la vía administrativa y como última instancia la vía judicial. Además, se impulsaron algunas estrategias para estabilizar el desarrollo de la organización como: “compenetración del personal y la gerencia para lograr eficacia así como despido de algunos integrantes del personal administrativo por haber perdido el espíritu de la Asociación y creer que era empresa del Estado.”<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Entrevista a Iginio Xamínez, El Quiché, enero-febrero, 2008

<sup>3</sup> Esta información se obtuvo del diagnóstico de AYNLA elaborado en el 2003, como parte de la práctica que en los estudios de la Carrera de Trabajo Social realizó Rita de León López.

Pese a esta experiencia la Asociación fue adquiriendo mayor experiencia en el campo de las microfinanzas y fue reconocida por los usuarios. Además, en esta década de los noventa del siglo pasado era la única ONG microfinanciera que otorgaba financiamiento a las personas que la banca regular no atendía por carecer de garantía reales. Tampoco estas personas eran atendidas por las Cooperativas de Ahorro y Crédito, por no contar con ahorros como requisito para ser sujetas de préstamos.

Durante el transcurso de este tiempo la estructura organizativa de AYNLA fue más completa, al principio contó solamente con la Asamblea General, Junta Directiva, Gerentes que funcionaban como Supervisores a la vez y Asesores en cada sede (Sololá y El Quiché). En la medida que aumentó su cobertura, los servicios administrativos requirieron de un figura administrativa más como el de Gerente General que creó en 1997. Este ejecutivo tuvo la responsabilidad de atender las dos sedes, la función esencial fue velar por la efectiva marcha de la Asociación. Por esta modificación en su organización se puede decir que la vida de AYNLA fue cada vez más dinámica, la demanda de los usuarios era más voluminosa cada año, por lo que debían sus ejecutivos gestionar con otras instancias crediticias mayores recursos y tener liquidez para otorgar crédito.

Esta etapa de AYNLA estuvo relacionada con dos hechos que produjeron cambios importantes en el tema de las microfinanzas, tanto nacional como mundial. Pasando al panorama mundial, en 1997 se celebró la Cumbre sobre Microcrédito en Washington, concluyendo que el objetivo del crédito era promover el empleo y los servicios financieros y comerciales. Además se fijó una meta que fue la de llegar a cien millones de familias entre las más pobres en el año 2005 (Bucheli y Román, 2004). Este nuevo impulso dado a las microfinanzas tuvo sus efectos en la acción pública de los países participantes y en la cooperación de organismos internacionales. Este análisis que se hizo entorno a la necesidad de apoyar a los microempresarios desde los préstamos, urgió a varios gobiernos de Centroamérica a establecer la política de las microfinanzas como una alternativa para que las familias pobres mejoraran su situación económica, como fue señalado en el capítulo dos por Arroyo y Nebegelum (2002) y Villalobos *et al.*(2003).

En lo que concierne al apoyo del organismo internacional, durante la década de 1990 continuó la transferencia de préstamos tanto a los gobiernos nacionales como a instituciones microfinancieras para que este fondo lograra impulsar el autoempleo en la

región de América Latina. Estos préstamos estuvieron acompañados del enfoque neoliberal donde se creyó que brindándole oportunidades a las personas que viven en pobreza, en involucrarlas a través de los microcréditos en las actividades del mercado local se estaría dando una autoayuda para alcanzar el desarrollo local (Rogaly, 1999). Se hace esta referencia ya que a juicio particular los gobiernos nacionales debieron replantearse un rediseño de la política de microcrédito y su incidencia en la solución de los problemas de la pobreza y pobreza extrema.

La experiencia que adquirió AYNLA en el manejo de las microfinanzas en El Quiché durante los últimos años de la década de los noventa del siglo pasado, también estuvo relacionado con la especialización en materia de microfinanciamiento que algunas ONG-M desarrollaron en Centroamérica. En el capítulo dos de esta tesis, Villalobos *et al.* (2003), analizan que varias organizaciones microfinancieras incrementaron su cobertura, se especializaron en este campo y mejoraron su calidad en las operaciones crediticias. Como se vio en unos años en la vida de AYNLA sufrió pérdidas económicas por no utilizar las estrategias efectivas, esta organización al igual que otras en Centroamérica fueron afianzándose cada día más en la atención a los microempresarios y se fueron especializando como ONG-M

El segundo acontecimiento que impulsó una mayor atención al tema de las microfinanzas fue la firma de la Paz en Guatemala en 1996. A partir de este suceso, el gobierno hizo un reacomodo de los fondos de inversión social e incluyó otros relacionados con la reconstrucción de los departamentos que habían sido escenario directo del enfrentamiento armado. A esta acción se unió la cooperación de organismos internacionales interesados en promover proyectos relacionados con el desarrollo de las microfinanzas en Guatemala. Así que, tanto el gobierno como organismos internacionales se unieron en el diseño de algunos proyectos de financiamiento a microempresarios del área rural y urbana. Para operar estas actividades algunas ONG-M participaron en la implementación de dichos programas como fue el caso de los proyectos de la Unión Europea en El Quiché.

En conclusión, esta fase en la trayectoria de AYNLA la conciben ellos mismos como el inicio del despegue institucional en las microfinanzas, que se enmarcaron en sucesos nacionales e internacionales que hicieron del tema un medio útil para sacar a la población

de la pobreza. Aunque no se tiene en cada país, por lo menos en Guatemala, una verdadera evaluación de incidencia de las microfinanzas en la vida de los más pobres. Asimismo, la iniciativa de participación en la prestación de servicios públicos que la sociedad civil desarrolló, pareció ser un nuevo modelo institucional donde la sociedad gana confianza entre sus mismos miembros como lo sustenta Cunill (1995).

### Tercera fase: Consolidación y expansión de AYNLA en El Quiché (2000 -2007)

La organización de nombre AYNLA pasó de una etapa de “despegue institucional”, como la llama el Gerente, a otra que la considera como el “tiempo de la madurez y consolidación” por diversos acontecimientos que se fueron desarrollando a lo largo de estos siete años que le han dado mayor reconocimiento a dicha organización. Los principales hallazgos que se encontraron en esta etapa son los siguientes:

1) la solicitud de financiamiento a Banrural, uno de los actores que intervienen en el desarrollo de las microfinanzas como banca de segundo piso, (véase figura 3.3). En el año 2000 los directivos vieron la necesidad de elaborar otros proyectos de financiamiento para cubrir la demanda de microcrédito que tenían de los usuarios. Por tal razón, los gerentes gestionaron fondos ante Banrural:

*“Era otro reto más a superar, estábamos presentando un proyecto ante Banrural, considerado como el banco más importante en materia de microfinanzas en Guatemala. Para ello sabíamos de las exigencias que ellos requerían, creíamos llenar las condiciones necesarias, razón que nos hizo presentar nuestra solicitud. Para satisfacción nuestra fuimos tomados en cuenta para ser intermediarios entre el banco y la población.”<sup>4</sup>*

2) La administración de fideicomisos de organismos internacionales que venían operando en el país en el contexto de los Acuerdos de Paz. En el año 2002 AYNLA entró relación con algunas organizaciones internacionales que tenían proyectos en El Quiché y operó como ejecutora de dichas instancias en proyectos de microfinanzas, como es el caso de AGIL de la AID (2002-2003), desarrollado en el capítulo dos.

---

<sup>4</sup> Entrevista a Iginio Xaménez, en El Quiché, En-Feb., 2008.

3) El incremento en la transferencia de fondos por parte del Programa Nacional de las MIPYME. Para esta etapa AYNLA ya había pasado la prueba de confianza (etapa desarrollada en el capítulo cuatro) por parte del Programa Nacional, por esta razón los montos eran de mayor volumen, la cantidad alcanzada hasta el 2007 fue de (US\$2,000 millones). El mismo Programa de las MIPYME en Guatemala, uno de los objetivos que pretende con estas intermediarias financieras es que en el futuro no dependan económicamente de los recursos del Estado, que sean autosostenibles. Por tal razón, la Directora Ejecutiva del PNFMIYME considera que aynla es una ONG-M de volumen mediano en cuanto a los fondos que administra y ya estaría apta para convertirse en una institución regulada o “Sociedad Anónima” como está contemplado en los anteproyectos de ley presentados a la Junta Monetaria del Banco de Guatemala.

Es de resaltar que el contexto en el que se desarrolló este interés por las microfinanzas por parte de la población, estuvo relacionado con el desarrollo de este tema no sólo en el país sino en muchos lugares del mundo. Los microempresarios de la región de El Quiché se dieron cuenta de los beneficios que traían los microcréditos, por ello cada día solicitaban incremento en sus montos. Asimismo, esta organización se daba cuenta del movimiento económico de los usuarios:

*“Los microempresarios experimentaron su crecimiento al lado de la Asociación, nosotros veíamos que los clientes financieramente crecían a nuestro lado, esto nos daba la certeza de que estábamos contribuyendo a fortalecer a los microempresarios y que esto repercutiría en el mejoramiento de su vida familia.”<sup>5</sup>*

4) La diversificación de los servicios, la demanda del microcrédito no era únicamente para el comercio y la manufactura, como es el objetivo del Programa Nacional. Como ya se mencionó en el capítulo cuatro éste no les permite a las organizaciones utilizar para otros rubros el fondo recibido. La solución que AYNLA encontró para darle respuesta a esta demanda de ampliar sus servicios requeridos por la población, utilizó los fondos de la banca de segundo piso y sus propios recursos económicos. Solamente de esta manera logró cubrir las solicitudes para la compra de taxis móviles, capitalización de las microempresas, vivienda, transporte en general, gastos personales, compra de equipo como computadoras. Otra de las razones que motivó a la población a presentar la demanda de más microcréditos fue por la inflación de la moneda y por otro lado los préstamos fueron

---

<sup>5</sup> Entrevista a Iginio Xamínez, El Quiché, En-Feb.,2008

más accesibles, porque la población contaba con los requisitos que AYNLA solicitaba. Asimismo, mucha gente que necesitaba de microcrédito no quería depender más de los prestamistas locales que les otorgaban dichos préstamos con altas tasas de interés.

5) El impulso a los bancos comunales, este método fue utilizado más en el área rural con la participación de mujeres mayas que viven en situación de pobreza y las que no cuentan con garantía prendaria ni fiduciaria. Por medio de este método las mujeres se organizan y unidas presentan la solicitud del microfinanciamiento. La Junta Directiva del banco comunal es la responsable de exigir a las socias el pago puntual de las mensualidades del microcrédito. Por lo general los montos no son tan altos oscilan entre (US\$200 - US\$466). Pero es una forma de atender a esta población para que vaya adquiriendo de manera progresiva experiencia en el microfinanciamiento y a la vez contribuyan en mínima parte en los gastos del hogar. A esta organización le supuso un incremento importante en el número de las usuarias atendidas, ya que hasta junio de 2006 de su cartera total de 9,677 la diferencia era que 7,866 usuarios pertenecían a los bancos comunales.

6) El establecimiento del Sistema de Contabilidad de Ahorro y Crédito en las gestiones de operación. Este es un procedimiento técnico que utilizan los bancos y las cooperativas del sistema regular para operar efectivamente las diversas transferencias con las que cuentan para mantener su liquidez financiera. AYNLA no es banco ni cooperativa, pero dada la cantidad de fondos que manejaba fue necesario implementar dicho sistema, además éste fue exigido por los bancos de segundo piso y por los organismos internacionales:

*“Sin este medio técnico los bancos y la organizaciones internacionales no hubieran podido confiar sus recursos a nuestra Asociación. Este instrumento nos ayuda a identificar automáticamente el estado de pago o mora de un cliente. Se ingresa a su cuenta y se tiene un historial de qué tipo de cliente es. Dicho sistema nos permite administrar de manera eficiente los recursos que hemos obtenido de las diferentes entidades.”<sup>6</sup>*

Esta forma técnica de operación tiene costos elevados tanto desde su instalación como su mantenimiento, a pesar de ello, la Asociación buscó su eficiencia administrativa y

---

<sup>6</sup> Entrevista a Iginio Xaménez, en El Quiché, en enero y febrero, 2008.

con sus propios recursos colocó este sistema. Así pues, alcanzada esta otra meta le abrió otras oportunidades de participación en otros proyectos que el gobierno venía impulsando desde el Programa de FONAPAZ.

7) La participación en la convocatoria para operar como ONG-M de segundo piso. En el 2005 el Programa de Desarrollo y Reconstrucción de El Quiché (PRODERQUI)<sup>7</sup> realizó una convocatoria a todas las IMF de El Quiché para seleccionar entre ellas a dos o tres organizaciones para la administración de un fideicomiso mixto (del Estado y de un organismo internacional) de este Programa, ya que el tiempo de su ejecución concluiría en los primeros meses de 2008. El ente responsable de realizar entre las participantes la elección fue Banrural, para el efecto quedó certificada la asociación aynla y desempeñar el rol de ONG-M de segundo piso.

Dicha certificación en favor de AYNLA se le otorgó por haber demostrado el mejor nivel de desempeño según los indicadores que estableció PRODERQUI los reglamentos para intermediar este fideicomiso. La elección se realizó en un contexto en el que existían alrededor de 50 organizaciones locales, de las cuales seis poseen experiencia en el financiamiento de proyectos como lo indica Urizar (2008). Si bien las otras organizaciones no contaron en ese momento con todos los requisitos para ser tomadas en cuenta, PRODERQUI tuvo interés en fortalecerlas para dejar de dos a tres intermediarias capaces de manejar el sistema financiero rural que estaba impulsando este programa en el área.

Dado este reconocimiento por parte de un Programa de gobierno, AYNLA se inició a operar como organización microfinanciera de segundo piso en El Quiché. Por tal razón, este se considera un momento crucial en la vida de la organización:

*“Nosotros hacemos la réplica del modelo de la banca de segundo piso, trabajamos con instituciones ya conformadas en el norte de nuestro departamento. Esta experiencia nos ha permitido darle crédito al sector agrícola, ya que contamos con un monto de (Q4 mil) destinados para este fin. No tenemos que ver directamente con los campesinos sino con la*

---

<sup>7</sup> El PRODERQUI, es un programa de FONAPAZ (Fondos Nacionales para la Paz) y tiene por objetivo el proceso de desarrollo integral y potenciar la organización comunitaria para generar capacidades de autogestión beneficiando a diez mil familias por cinco. Este Programa funciona con fondos provenientes de préstamos internacionales y de fondos nacionales (Urizar, 2008).

*Directiva de las organizaciones a quienes PRODERQUI ya ha contribuido en su formación como organización de base comunitaria.*”<sup>8</sup>

Así que esta nueva responsabilidad adquirida en el 2005 dio mayor impulso a AYNLA para seguir consolidándose en el campo de las microfinanzas. Esta situación le ha permitido a la organización ocupar el segundo lugar después de Banrural en la tarea de intermediar microfinanzas. En lo que respecta a la cobertura de AYNLA, se ha incrementado durante estos primeros años del siglo XXI, una de las razones es que la población ha visto en el crédito la utilidad para mejorar su microempresa o darle otros usos como los mencionados anteriormente. Es por ello que se ha volcado a las instituciones como AYNLA para gestionar crédito.

8) La apertura de nuevas sucursales. Tanto las oficinas de Sololá como la de El Quiché por el incremento de usuarios ya no estaban en la capacidad de atender a los microempresarios. Por este motivo decidieron los directivos descentralizar el servicio del microcrédito a dos regiones más en cada departamento. Para el caso de El Quiché se abrieron dos sucursales en puntos estratégicos para que la población no viajara hasta la oficina central de Santa Cruz de El Quiché a gestionar su crédito. Por este motivo se creó desde hace algún tiempo el puesto de Supervisor para auditar a dichas sucursales. Esta cobertura se ve reflejada en el número de usuarios que tiene hasta el momento que asciende a 12,000 clientes, de ellos **70** por ciento están ubicados en el **área rural** y en cuanto a género atienden **76** por ciento a **mujeres indígenas**.

9) La sostenibilidad y autosostenible. De manera progresiva AYNLA ha logrado ser una institución que cubre sus gastos administrativos, paga intereses a las diversas instituciones proveedoras de crédito y ha generado un excedente que lo ocupa para capitalizarse año con año. Esta manera de operar financieramente podría interpretarse que su acción es lucrativa, pero desde la visión de la organización no realizan lucro porque no se distribuyen las utilidades que es fruto de su trabajo, al contrario utilizan estos excedentes como fondo revolvente que amplía sus servicios a la población microempresarial. Por otro lado se amparan en las normas jurídicas donde se establece que

---

<sup>8</sup> Entrevista a Iginio Xaménez, El Quiché, enero-febrero, 2008.

una ONG es comercial en el momento que sus miembros se benefician de los dividendos como producto de los servicios ofrecidos.

Así como se han encontrado elementos positivos en esta parte de la trayectoria de AYNLA, se han encontrado algunos que debe superar; por ejemplo, ante la falta de pago del microcrédito la organización se ha visto obligada a presentar cobros judiciales. Después de 19 años ha aplicado judicialmente 125 casos de usuarios que ya no han logrado pagar su deuda. Se dice cobro judicial desde que el juez dicta sentencia sobre el bien inmueble, donde el propietario original no lo puede vender sino que pasa a nombre de la organización. Las experiencias sobre estos casos es que han llegado en el mayor número a un entendimiento en la venta del terreno. Es decir, con el efectivo fruto de la venta del lote de terreno, el microempresario ha pagado su deuda a la institución y el saldo restante le queda al usuario. Pero no con todos los usuarios ha sucedido de esta manera, ya que han tenido que proceder al desalojo con orden judicial en siete casos, como lo indica el Gerente:

*“No es nuestro interés quedarnos con los terrenos de los clientes, pero tenemos que llegar a estos extremos porque el recurso que tenemos es en calidad de préstamo y nosotros tenemos que pagar interés y capital también.”<sup>9</sup>*

A pesar de verse visto obligada a proceder de esta manera con algunos de los usuarios en materia de cobros judiciales, AYNLA retiene a su clientela en 77 por ciento, es decir, mantiene cierto nicho de mercado seguro en la región y es buscada por la población. Por eso, dentro de sus perspectivas de futuro busca convertirse en una financiera regulada o banco sin perder su carácter social. De igual forma quiere consolidar la red de AODQU para que en el plano político puedan ejercer presión y lograr incidencia para que el gobierno coopere más en el desarrollo de las microfinanzas.

Estos nueve elementos permitieron a juicio del Gerente entrevistado que AYNLA esté actualmente en una etapa de expansión y consolidación en su papel de intermediaria de las microfinanzas, interactuando con diversos actores que tienen relación con el desarrollo de los microcréditos. Éste considerado como medio para la creación de

---

<sup>9</sup> Entrevista a Iginio Xamínez, El Quiché, en En-Feb., 2008.

autoempleo que lleva como objetivo alcanzar mejores condiciones de vida para la población que se encuentra en rezago económico.

En este último período de la trayectoria de AYNLA se suscitaron diversos acontecimientos que repercutieron en su historia, desde el ámbito nacional como se desarrolló en el capítulo cuatro debido a una reorganización interna en la estructura del Estado Guatemalteco, el Programa Nacional para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa fue incorporado al Ministerio de Economía. Y para darle mayor relevancia se creó por medio del Acuerdo Gubernativo 178-2001 la figura del Viceministerio de la MIPYME.

Esta decisión por parte del gobierno fortaleció jurídicamente al Programa Nacional. Aunque es preciso señalar que esta asignación no supuso grandes cambios en el desarrollo de esta política estatal. Se puede observar en el poco crecimiento de los fondos que ha logrado este Viceministerio. Ya que si se tienen en cuenta los estudios de González (1998) donde señaló que en los últimos años de la década del noventa (siglo XX), el PNFMIPIYME únicamente cubrió 4.68 por ciento del total de las necesidades financieras de los microempresarios. Por otro lado, Redcamif (2007), reportó que las instituciones microfinancieras de Guatemala, agrupadas en Redimif sólo cubrieron 18 por ciento en atención del total de microempresarios existentes en el país para el ciclo 2007 (ver cuadro 2.2). Estos dos datos permiten analizar que la política del desarrollo de las microfinanzas del Estado guatemalteco, no ha logrado grandes avances.

Otro hecho se refiere a la participación de algunos bancos comerciales en el desarrollo de las microfinanzas. Éstos al ver que la acción “pionera” como indica Conde (2000), de las ONG en las microfinanzas suponía transferencia de cantidades importantes de fondos, optaron en incorporar este estilo de trabajo en su sistema bancario. Este suceso no sólo se dio en Latinoamérica sino en Guatemala, por ejemplo, con el Banco del Café (BANCAFÉ). Además de otorgar el microcrédito directamente, algunos bancos iniciaron a conceder préstamos a las ONG-M por el éxito que éstas habían logrado durante la década anterior. Este hecho se vio reflejado en el historial de AYNLA al entrar en relación con Banrural y otros bancos del sistema.

Continuando con los sucesos nacionales durante estos años se organizó la Red de Instituciones Microfinancieras de Guatemala, que llegó a aglutinar a 20 instituciones

microfinancieras las más importantes en el país. Este acontecimiento nacional tiene mucha relación con la trayectoria de AYNLA. Ya que ésta formó parte de la red, pero con lo desarrollado en el capítulo anterior, no se logró coordinación por lo menos con AYNLA para lograr la gestión de fondos en común, así como tampoco esta red ha logrado representar los intereses de las ONG-M ante el gobierno para la exención de algunos impuestos que les impone.

En el ámbito internacional como lo indican Curat, *et al* (2007), las microfinanzas como una política de carácter económico y social cobró un reconocimiento mundial al considerar el 2005 “año internacional del microcrédito”. Y un año después se galardonó con el Premio Nobel de la Paz a Muhammad Yunus, Director del Grameen Bank como pionero e impulsor de las microfinanzas en el mundo. Estas acciones también repercutieron en Guatemala, ya que no sólo AYNLA sino varias ONG-M incrementaron sus servicios en las microfinanzas, aunque por los datos contrastados anteriormente se sabe que las iniciativas no cubren las necesidades reales que tienen los microempresarios.

Desarrollada la trayectoria de AYNLA se puede analizar que su articulación con el Estado guatemalteco fue posible por la política del desarrollo de las microfinanzas en el país. Proceso que esta organización inició desde hace diecinueve años y que hasta la fecha se ha mantenido ininterrumpidamente. Como se vio en el surgimiento de AYNLA, las condiciones fueron bastantes favorables políticamente para esta organización ya que su interés se ubicó en el marco del programa SIMME. Como ya se analizó en el capítulo quinto la coordinación y cooperación que ha alcanzado AYNLA con el Programa Nacional se reduce a ser ejecutora de las microfinanzas, es decir, a ser intermediaria entre el Estado y la población civil que solicita los microcréditos.

Este rol de ser ejecutora de dicha política pública le ha supuesto un progresivo reconocimiento por parte del Estado y ha sido base para la expansión de los servicios que se reflejan en el volumen de los préstamos de operación y cobertura a nivel departamental. Referirse al trabajo de AYNLA en San Antonio Ilotenango y los demás municipios de El Quiché en esta tesis ha sido importante, ya que ha desempeñado el papel de actor local en favor del impulso del desarrollo de las comunidades indígenas rurales. Dadas las características del territorio de El Quiché AYNLA ha contribuido a impulsar fuentes de empleo, pese a que esta economía podría quedarse en un grado de subsistencia, pero no se puede dejar de reconocer que han abierto posibilidades para que los grupos que se

encuentran en rezago económico, se logren incorporar a un mercado local, comprando y vendiendo productos que les dejan cierto margen de pequeñas ganancias para mejorar sus condiciones de vida básicas.

Asimismo, ha sido capaz esta microfinanciera de entrar en relación con otros actores como la banca de segundo piso donde ha demostrado su capacidad de administración bastante eficiente de los préstamos que ha gestionado. AYNLA se puede decir que ha sido poca la relación desarrollada con los organismo internacionales, por información de ellos mismos, tienen hasta la fecha préstamos del Banco Centroamericano de Integración Económica pero éste funciona como un banco comercial. Otros hallazgos que se encuentran en esta microfinanciera es su desempeño que está demostrado en su consolidación y expansión, además atiende en un buen porcentaje de su cartera a comunidades rurales y en ellas preferentemente a mujeres mayas.

Durante estos años ha alcanzado cierta especialización en las microfinanzas lo indicando que su proceso ha sido de manera progresiva. Se puede decir basándose en Taborga y Lucano (1998) que son especialistas en las microfinanzas porque han aplicado toda una metodología que hace fluir el movimiento de los microcréditos. Además, gozan de autonomía ya que tienen decisión propia sobre cómo debe ser un buen funcionamiento internamente y darle respuesta a las exigencias que la sociedad actual hace en relación a las microfinanzas. Como se expuso a lo largo de los capítulos anteriores, existen normas para administrar el crédito pero éstas no les ha coetado su autonomía como ONG-M.

## V.2 ADISA: origen y evolución (1990-2007)

La Asociación de Desarrollo Integral de San Antonio Ilotenango (ADISA) es una organización integrada con miembros de diversas comunidades del mencionado municipio. Su formación representó la búsqueda que varios líderes comunitarios realizaron durante los primeros años de la década de los noventa (siglo XX) para dar respuesta a problemas detectados que evitaban el desarrollo social y económico de las diversas aldeas de esta región. El contexto en el que esta organización se constituyó se considera difícil porque en el año de su creación el país aún se encontraba en el conflicto armado interno. Y no era fácil que los grupos organizados logran su inscripción oficial en el Ministerio de Gobernación de Guatemala.

En la trayectoria institucional de ADISA se marcaron cuatro cortes cronológicos que son trascendentales en su origen y evolución, estos son: surgimiento, donde se describieron los objetivos que motivaron su creación y los primeros años de funcionamiento. El segundo, como una etapa de fortalecimiento institucional que permitió la continuidad de ADISA. El tercer momento, identificado de crisis, donde la organización sufrió desintegración. Y la cuarta fase, como la búsqueda de autosostenibilidad para continuar su funcionamiento. Para la elaboración de este apartado se contó con el testimonio del Director Francisco Yat y un fundador de la organización, así como un documento interno que se refiere a la sistematización de los años de trabajo de ADISA.

### Surgimiento (1990-1994)

El origen de ADISA tuvo como antecedente el conflicto armado interno ya que al tomar iniciativas de asociación por parte de las comunidades de San Antonio, sus líderes eran llamados a Santa Cruz de El Quiché a declarar el motivo de dicha organización. Ya que el ejército del país sospechaba de cualquier movimiento comunitario, sin tomar en cuenta que la base organizativa del mencionado departamento y de las comunidades indígenas, provenía de un legado cultural como es el sentido comunitario. A pesar de ello, existían grupos asociados en las áreas económica, social y política<sup>10</sup> en San Antonio Ilotenango, con los cuales se habían hecho varios intentos por conformar una asociación alrededor de proyectos municipales, pero sin resultados positivos. Contando con estas experiencias de organización en 1990 y a pesar de la dificultad de fundar nuevos grupos, se iniciaron los primeros pasos para la formación de lo que más tarde fue ADISA. Los cuales se sintetizan de la siguiente manera:

1) Reuniones previas con representantes de siete comunidades de San Antonio Ilotenango para la creación de una organización con base municipal. En este proceso colaboraron activamente dos instituciones foráneas siendo ellas, Servicios Jurídicos y Sociales (SERJUS) y el Centro para el Desarrollo de la Región de Occidente (CDRO).

2) Este grupo de personas con la intención de formar una nueva organización para el desarrollo integral de San Antonio Ilotenango analizaron el diagnóstico municipal que la

---

<sup>10</sup> En el área económica estaba la Cooperativa Rech Tinamit (Cooperativa del Pueblo), la Asociación Ilocab Noj (Segundo Consejo), Comités de comerciantes, artesanos y agrícolas. En el campo de desarrollo social se encontraban los Comités pro-mejoramiento de Agua potable, Construcción de Caminos y en lo político, Comités de Derechos Humanos y Comité de Viudas de Guatemala, CONAVIGUA (SERJUS, 1995).

Central General de Trabajadores de Guatemala (CGTG) había elaborado al respecto. Este estudio les daría a éstos mejor conocimiento de las necesidades reales de las comunidades.

3) El primer proyecto que acordaron desarrollar en esta etapa fue la instalación de una farmacia comunitaria para contribuir a las necesidades de la población y vender las medicinas a precios accesibles para sus habitantes. Para este fin las comunidades debían aportar la cantidad de Q500 (US\$66), dicha cuota sólo la proporcionó una comunidad.

4) Creación de un Comité de Cantones formado por los representantes de cada Cantón ubicados en el área rural y urbana. Este Comité se encargó de realizar las gestiones ante SERJUS y CDRO como instituciones responsables de facilitar formación organizacional al comité recién constituido.

5) Ampliación de la participación de representantes de las comunidades de San Antonio a este Comité de Cantones, los cuales llegaron a sumar un total de 72 personas.

Desarrolladas estas fases de preparación a la nueva organización, se procedió a elegir el nombre quedando como Asociación para el Desarrollo Integral de San Antonio Ilootenango (ADISA). Su aprobación legal se logró el 14 de mayo de 1992, dichos trámites los realizó SERJUS quien venía asesorando a esta nueva organización comunitaria como lo indica ADISA (2002).<sup>11</sup> Al haberse logrado la constitución legal de ADISA continuaron las capacitaciones sobre manejo de financiamiento, deberes de la Junta Directiva, asuntos legales de la organización, participación ciudadana, el tema del desarrollo y necesidades de la comunidad de San Antonio. Por lo tanto, la primera idea de constituir una farmacia quedó desplazada y se acordó que el dinero recaudado para este fin fuera utilizado para la nueva proyección de la Asociación.

Los primeros objetivos que se planteó la organización fueron: i) impulso al microcrédito, ii) promover la participación de la mujer y ii) organización comunitaria y diversificación agrícola. Como ADISA no contaba con recursos propios los primeros usuarios de microcrédito fueron atendidos por CDRO, institución ubicada en el occidente de El Quiché que cooperó en la formación de esta Asociación. Mientras que dicha organización otorgaba créditos a la población de San Antonio, ADISA estaba en proceso de gestión de proyectos con organizaciones internacionales para brindar capacitación y

---

<sup>11</sup> Una buena parte de la información que se utilizó para la elaboración de este tema sobre la trayectoria de ADISA es la que la misma institución ha escrito en su documento: Sistematización de experiencias Socios fundadores 1979-2002.

microcrédito de su población objetivo. El primer financiamiento que logró ADISA fue por medio de una institución canadiense que le brindó un capital semilla, para operarlo en materia de microfinanciamiento para los años (1993-1994). Aunque afrontaron un problema que no resolvieron antes de recibir estos fondos como lo expresa el Director de ADISA:

*“Se consiguieron los fondos pero no contábamos con suficientes herramientas para manejar el capital. Los montos que otorgábamos eran relativamente bajos para un microempresario en potencia, porque estaban comprendidos únicamente entre (US\$65 y US\$131). Además sólo logramos atender a 60 personas quedando en lista de espera 140 más. Con base en esta experiencia continuamos con la gestión de otros proyectos de crédito ya que la demanda de las comunidades se incrementó durante esos años.”<sup>12</sup>*

Otro paso importante desarrollado por ADISA en estos primeros años fue la incorporación de las mujeres en la organización, aún con la oposición de las comunidades, especialmente de los hombres. Pero esta participación no se dio por iniciativa propia, sino por la exigencia de los cooperantes con los cuales la Junta Directiva ya había contactado. Además que dicha participación de este sector respondía a uno de los objetivos principales de esta organización, sólo de esta manera se lograría dar respuestas a las necesidades reales que ellas experimentaban en sus comunidades.

Se puede resumir el trabajo de estos primeros años de la institución como una red de organizaciones comunitarias representadas por un pequeño equipo coordinador asalariado (2 personas al principio), con la responsabilidad de gestionar fondos a diversas instancias para los proyectos en beneficio comunitario y a la vez organizar actividades de capacitación para las personas que ya tenían relación con ADISA.

En esta etapa de la trayectoria de ADISA se puede relacionar con dos sucesos, el primero en el contexto nacional y el segundo con lo internacional. En Guatemala durante estos años (1990) se desarrolló una gran iniciativa en el área de las microfinanzas, en el país se encontraban ONG de origen norteamericano y de la Unión Europea. Cada una de estas organizaciones priorizó una línea de trabajo, las de la UE se concentraron en el sector

---

<sup>12</sup> Entrevista a Francisco Yat, en San Antonio Ilotenango, El Quiché, en En-Feb., 2008

rural (Villalobos, *et al.*, 2003) como se señaló en el capítulo dos de esta tesis. Si bien ADISA logró gestionar algunos proyectos con instituciones europeas, pero no contó con suficiente experiencia en las microfinanzas, razón por la que se cree no se alcanzaron mayores resultados.

Por otro lado aunque ya funcionaba el Programa Nacional del Fomento de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa como programa de Estado. Sin embargo, no todas las ONG dedicadas a las microfinanzas contaron con los requerimientos que dicho Programa solicitaba para su incorporación en el mismo. Por los datos que se han presentado de ADISA se puede interpretar que no reunía las condiciones necesarias para que la tomaran en cuenta en la ejecución de este Programa Nacional.

En lo que respecta a la participación de la sociedad civil organizada en políticas públicas que en otros lugares se había empezado a gestar, en el caso ADISA no se logró que estos actores locales alcanzaran esta dimensión de participación en programas estatales. El alcance que obtuvieron fue hasta cierto punto establecer una organización con base comunitaria, para captar recursos exógenos para el mejoramiento de la población a la que atendían.

En el ámbito internacional muchas ONG-M se convirtieron en instituciones reguladas y empezaron a ser independientes, estas organizaciones que lograron este tipo de ascenso fueron las que estuvieron afiliadas a ONG extranjeras que les inyectaron grandes cantidades de fondos. Estas experiencias se suscitaron más en el Perú, México, Bolivia y Honduras, por mencionar algunos. Asimismo, aquí se aprecia el estudio que hizo katalisys (2000), al respecto de que las ONG- M grandes desplazaron a las pequeñas, ya que éstas contaron con mayores recursos para “fondarse”. En este contexto el surgimiento de una ONG-M local como ADISA, prácticamente quedaba en desventaja frente a las que contaban con apoyo internacional no sólo en lo económico sino en asistencia técnica para especializarse.

Segunda fase: fortalecimiento institucional (1995 -1996)

En la fase anterior ADISA llevó a cabo actividades que le propiciaron ver de otra manera los problemas y necesidades de las comunidades de San Antonio Ilotenango. Sin embargo, no fue sino hasta 1995, a partir del autodiagnóstico municipal que realizó su equipo operativo en colaboración con los representantes de las comunidades, que afianzaron su concepto de desarrollo comunitario y uno de los elementos que debían darle mayor importancia era el microcrédito para financiar proyectos de comercio y agricultura.

En este período los directivos de ADISA vieron importante impulsar el fortalecimiento institucional, para ello gestionaron fondos a la institución NOVIB<sup>13</sup> que pertenecía a los países Bajos, éstos se mostraron interesados en apoyar a esta Asociación. El recurso logrado desde NOVIB se utilizó para el fortalecimiento institucional de ADISA, para ello se contrató mayor número de personas que trabajaran para ejecutar los proyectos que ya se habían aprobado, tanto en microcréditos, como en capacitación comunitaria. En estos años que se contó con fondos para el objetivo antes mencionado, se cubrieron gastos de transporte y alimentación para la participación de los integrantes de las diversas comunidades en las actividades de ADISA.

Este apoyo recibido para el funcionamiento de ADISA mejoró las capacidades de negociación, ya que se contó con personal más capacitado sobre ejecución y evaluación de los proyectos que se trabajaron durante estos años. A pesar de que se vio como positivo este apoyo económico por parte del personal administrativo, no fue así para la Junta Directiva, que estuvo formada por personas de las comunidades, así como de los delegados de cada aldea. Se estaba perdiendo el sentido de pertenencia a la Asociación, se miraba más como propiedad del personal administrativo que como una organización de base comunitaria. Incluso cuando éstos participaron en las capacitaciones promovidas por el personal administrativo el contenido de esta formación lo vieron poco relevante para su vida cotidiana. Por un lado se tuvo el fortalecimiento institucional, pero por otro, se empezaron a encontrar ciertos problemas de relación entre sus miembros (ADISA, 2002).

A pesar de las dificultades encontradas en esta etapa del fortalecimiento institucional de ADISA, no se detuvo el desarrollo del plan que la Asamblea General había aprobado, motivo que permitió al personal administrativo con el impulso de los proyectos

---

<sup>13</sup> NOVIB es la Agencia de Cooperación Internacional de los Países Bajos. Fue creada por el Ministerio de Cooperación Internacional del Reino Unido (ADISA, 2002)

y las actividades planificadas para estos años. A pesar de que se continuó con el desarrollo de las actividades programadas la organización no se libró de una futura división entre sus miembros como se verá más adelante.

En cuanto a esta etapa de la historia de ADISA el acontecimiento nacional que llegó a incidir en esta organización fueron las acciones que después de la firma de la Paz implementó el gobierno de Guatemala. Los proyectos que se desarrollaron fueron diversos y de manera especial en las regiones donde se habían librado los enfrentamientos del conflicto armado. Para ello se priorizaron para la inversión en proyectos productivos y de capacitación. En este escenario ADISA sufrió un resquebrajamiento en su unidad institucional por el proyecto agrícola que FONAPAZ les otorgó y fue medio de división.

Asimismo, en el Plan del gobierno de este período (1996-2000) consideró necesario el fortalecimiento del sector Informal y el de la Pequeña Empresa. El objetivo que se propuso fue “crear una estrategia para el sector informal y mejorar su productividad y el ingreso económico de sus integrantes, así como promover la capacidad empresarial del sector, para que se puedan desenvolver adecuadamente en un ambiente competitivo” (SEGEPLAN, 1996). Asimismo, en este plan el gobierno le dio un interés particular a las ONG y las fundaciones privadas ya que tenían relación directa con los microempresarios, por tal razón se constituían en el vehículo principal para llevar capacitación y asesoría técnica al sector informal y el de los microempresarios.

Aunque la formulación de estas acciones estuvieron contempladas en el Plan de Gobierno, la concreción de dichas actividades no se vieron reflejadas en el Programa Nacional de las MIPYME. Además se impulsaron varios proyectos productivos desde otros programas de gobiernos, mismos que se trabajaron en buena parte con ONG, pero tampoco desde estas instancias de la administración pública no se percataron si las organizaciones contaban con la suficiente capacidad administrativa y técnica para la administración de dichos proyectos. Una muestra de ello fue la experimentada con ADISA. Además de que se dividió la organización por la adquisición de los fondos en un proyecto agrícola, no supo aprovechar este espacio logrado con el gobierno por medio de FONAPAZ.

Tercer fase: crisis en ADISA (1997 -2000)

Esta otra etapa de la trayectoria de ADISA está enmarcada en el contexto de la firma de la Paz en Guatemala, situación como se verá no fue muy favorable para continuar con el proceso de fortalecimiento institucional. En los años anteriores por el apoyo recibido del exterior se adquirió experiencia en el impulso de los proyectos sociales que se había propuesto ADISA. Dentro de los objetivos de la organización estaba considerado el fortalecimiento del área agrícola, para ello, aprovechando el apoyo del gobierno a este tipo de proyectos se presentó en 1997 a FONAPAZ (programa del Estado) un proyecto productivo agrícola por (US\$2,368), dicha solicitud no se les concedió en su totalidad sino sólo una parte. Pero este proyecto ocasionó grandes dificultades para la estabilidad de ADISA como se recogió en el siguiente testimonio:

*“Por este proyecto se fracturó la unidad de la institución, una parte de sus integrantes se apropiaron del dinero y se llevaron el proyecto porque querían producir, así como comerciar y exportar productos agrícolas. El resultado fue negativo, porque no supieron sacarle provecho, invirtieron el dinero pero no lograron hasta la fecha mejorarlo.”<sup>14</sup>*

La otra parte de la organización que se quedó con los otros proyectos continuó su marcha por medio del equipo administrativo. Pero en 1999 empezó a presentar problemas de altos porcentajes de morosidad en sus diferentes carteras, porque gran parte del dinero lo habían concedido sin garantía prendaria a los microempresarios. En esta crisis económica tenía responsabilidad la Junta Directiva de esos años, porque intervino directamente en las decisiones del Director de la ADISA en la concesión de microcréditos por amistad y compadrazgos a diversos usuarios. Por esta razón la administración de ADISA se enfrentó ante serios problemas económicos ya que 50 por ciento de sus créditos no los pudo recuperar. Esta situación se propició por no contar con experiencia y por confiar en las promesas de pago de los usuarios como se narra a continuación por estos actores:

Del Director de ADISA

*“La pérdida de nuestro capital se dio porque no contábamos con conocimientos adecuados en el área de microcréditos, asimismo, se nos hizo difícil en este período*

---

<sup>14</sup> Entrevista a Francisco Yat, en San Antonio Ilotenango El Quiché, durante enero-febrero 2008.

*tener claridad para diferenciar entre proyectos de asistencialismo y el otorgamiento de microcrédito.”<sup>15</sup>*

De uno de los fundadores de ADISA:

*“Además por ser mayas confiamos en las promesas de pago que las personas nos hicieron en el momento de recibir el microcrédito y no nos preocupamos de tomar otras medidas en caso de que los microempresarios no lograran pagar la deuda contraída con la organización.”<sup>16</sup>*

Como se ha observado en el desarrollo de estas etapas ADISA no se había dedicado únicamente al impulso de las microfinanzas sino desarrolló otros objetivos con carácter puramente social, por ello, recibió durante estos años asistencia técnica por parte de organismos internacionales y locales, contribuyendo a que ADISA lograra mantener a su personal administrativo y promover en las aldeas la organización comunitaria, que fue uno de los principales objetivos de su creación. Cuando la organización realizó el autodiagnóstico, una de las prioridades detectadas fue la falta de educación en la región, razón por la cual desde 1998 viene apoyando con el financiamiento del Instituto de Educación Básica de San Antonio Ilotenango. Dicha colaboración ha consistido en el pago del salario a un maestro, la cual han considerado como un aporte social de la organización.

Esta decisión de pagar el salario a un maestro no estuvo apoyada por todos los miembros de ADISA ya que aludían quitarle responsabilidad al gobierno en la implementación de la educación del municipio Asimismo, proporcionaron pupitres a las escuelas en las comunidades donde habían usuarios del programa de crédito, la comunidad que tenía más clientes de ADISA, esa escuela lograba más pupitres. Además de su cooperación con la educación de los jóvenes, en 1999 entró en relación con el Ministerio de Salud en programas de formación que éste venía implementando en el área comunitaria.

---

<sup>15</sup> Información obtenida en entrevista semiestructurada a Francisco Yat, en San Antonio Ilotenango, El Quiché, durante enero-febrero, 2008.

<sup>16</sup> Diego Tzalam es uno de los fundadores de ADISA que en su tiempo concedió microcréditos a los pobladores de San Antonio con la certeza de que siendo una organización de la localidad la gente iba a pagar su préstamo, porque eran conocidos del lugar.

Por estas actividades relacionadas a la educación desarrolladas en este período de la vida se ADISA se puede decir que no se ha dedicado exclusivamente al impulso de las microfinanzas, también ha impulsado otros programas que han favorecido a la comunidad de San Antonio Ilotenango. Por lo tanto coordinar proyectos de tipo social y económico le ha supuesto dificultad para que las personas solicitantes del microcrédito paguen sus préstamos.

Un hecho que a criterio particular fue de gran envergadura relacionado con las microfinanzas fue la primera Cumbre del Microcrédito celebrada en Washintong en 1997. Como ya se analizó anteriormente en el caso de AYNLA, este suceso impulsó a los gobiernos como a los organismos internacionales a continuar apoyando de manera más acentuada a las instituciones microfinancieras. En el caso de ADISA su relación fue más intensa con las organizaciones internacionales, ya que para esta fase no había sido tomada en cuenta aún en el Programa Nacional de las MIPYME. Sin embargo, aunque contara con el apoyo de organismos internacionales, siempre quedó en desventaja en comparación por ejemplo a AYNLA, ya que los préstamos aún fueron escasos, así como su capacidad para alcanzar más nichos de mercado.

En Guatemala también se experimentó para esta década una marcada evolución en los cambios cuantitativos en cuanto al crecimiento e importancia que se le dio a las micro, pequeñas y medianas empresas relacionado a la mano de obra, como lo indica Segovia (2002). Este cambio se vio reflejado en términos cuantitativos, por ejemplo, de 1989 se contó con (1,825,658) microempresas, éstas las han clasificado algunos analistas económicos como Trejos que comprende de uno 1 a 4 trabajadores. En lo que concierne al año 1998, década en la que se inició a darle importancia al tema de las MIPYMEs, en Guatemala se incrementó a (2,728,374) microempresas como lo señala Segovia (2002). Como se puede ver en estos datos, se experimentó un crecimiento de casi un millón de microempresarios. Se puntualizó en esta categoría (microempresarios) ya que se cree que la población atendida por ADISA en esta década se encontraba en dicha categoría, probablemente contando con un solo empleado , el propio dueño del micronegocio.

A pesar de este crecimiento a nivel nacional de las MIPYME, tampoco se puede hacer la distinción entre los microempresarios que ya tenían capacidad de acumulación de sus excedentes y de cuántos aún se encontraban en calidad de subsistencia. Otro dato que

tampoco se conoce si todos los microempresarios reportados durante la década de los noventa (siglo XX), recibieron apoyo de las organizaciones microfinancieras. A la conclusión que se llega en esta etapa de historia de ADISA, es que la política nacional de las microfinanzas en el país, no presentó durante esta década grandes cambios cualitativos en este programa de Estado, por lo que probablemente se continuó con una economía de subsistencia por parte de la población que se dedicaba a esta tarea económica. Y la función que los hacedores de políticas públicas deben lograr es hacer de ésta una vía alterna para lograr el desarrollo económico y social de las poblaciones en rezago económico.

#### Cuarta fase: en búsqueda de autosostenibilidad (2001-2007)

Ante la experiencia de ADISA en haber perdido aproximadamente 50 por ciento de los recursos en el área de las microfinanzas, en el 2001 la institución buscó otra estrategia de sostenibilidad, para ello implementó una metodología de trabajo para operar de manera correcta las microfinanzas. Antes de buscar la metodología adecuada obtuvo asesoría técnica para que evaluaran si la organización contaba con suficiente mercado en San Antonio para echar a andar las microfinanzas como medio de sostenibilidad. Dado que los resultados fueron positivos, ADISA diseñó su plan estratégico que le sirvió como medio para tener claridad en las políticas institucionales. Fue así que en el 2003 contaron con una metodología de trabajo que les dio mayor seguridad en la implementación de las microfinanzas en el área.

Este nuevo enfoque de trabajo impulsó a la organización a entrar en relación con la banca de segundo piso y con el Programa Nacional de las MIPYME, con éste último coordinó fondos a partir de 2006. Además continuó gestionando recursos con organismos internacionales como el BID. Progresivamente ADISA se dio cuenta que el impulso a las microfinanzas lo podía desarrollar como medio de autosostenibilidad, por ello, entró en relación con otras microfinancieras del área como AYNLA para coordinar recursos, al mismo tiempo que mantenía la coordinación y cooperación con CDRO en materia de préstamo con montos un poco más elevados de los solicitados a la primera microfinanciera.

Con el transcurso de los años ADISA fue madurando en la claridad de sus dos planteamientos, los que definió de la siguiente manera: a) en el área social, con proyectos de capacitación de líderes comunitarios, fortalecimiento de la organización comunal,

asistencia técnica, seguridad alimentaria y nutricional, proyectos pecuarios para incidir en los grupos en el manejo de negocios. b) en el área de crédito con un enfoque de autosostenibilidad por medio de la intermediación financiera. Estos dos lineamientos generales constituyen la política de proyección de ADISA al municipio de San Antonio, según el Director, este es su principal aporte al desarrollo local.

En lo referente a las gestiones administrativas más relevantes que le han dado mayor claridad a la organización en su proyección han sido, visualización en los futuros objetivos de la Asociación, diferenciando lo que la organización quiere y puede hacer en las aldeas con base en las demandas concretas de las comunidades y determinar que lo realizará desde dos enfoques, el social como asistencia técnica y el de las microfinanzas desde la generación de ingresos para esta ONG-M. Por consiguiente, no fue fácil para ADISA combinar las dos visiones, dado que la institución nació con base comunal. Por lo que conjugar el enfoque empresarial con lo social ha supuesto una búsqueda continúa y máxime ante los fracasos experimentados en los primeros años de vida de la organización.

Al mismo tiempo que fue madurando en los puntos fundamentales de su proyección, de esa manera los plasmó en la estructura de su organización, los departamentos importantes donde se basan las actividades primordiales de la organización son cinco: Microfinanzas, Finanzas, Mercadeo y Proyectos, Desarrollo Económico y el de Recursos Humanos. Cada una de estas divisiones internas dirigidas por su coordinador desempeñan un papel fundamental en el quehacer institucional. Hasta la fecha se han agregado algunos departamentos como el de Recursos Humanos, pero el que siempre se mantuvo fue el de microfinanzas, por ser uno de los objetivos que dio origen a la institución

Otra estrategia que utilizó ADISA para incrementar la autosostenibilidad fue ampliar su cobertura a otros municipios del departamento, para ello estableció una Agencia de microfinanzas en Santa Cruz de El Quiché para atender otras regiones, actualmente se proyectan a cinco municipios más. Estas localidades están relativamente cercanas a la cabecera municipal en donde está ubicada esta sucursal de la organización. En lo que respecta al incremento del número de usuarios de ADISA se observó que al inicio de su gestión (1993) contó con 60 usuarios y en el 2007 el número atendido fue de 1,830

microempresarios, indicando que las microfinanzas siguen siendo requeridas por la población pobre de esta región.

Al encontrarse San Antonio dentro de los municipios más pobres del departamento, varias organizaciones se han proyectado desde hace varios años a la mencionada región presentando hasta cierto punto conflicto. Al tener estas instituciones un enfoque asistencialista han otorgado los recursos como donación a las comunidades que han atendido, esta situación no ha contribuido a que las personas sean sujetas de su propio desarrollo. Razón que impulsó a ADISA a insistir en la población que atiende, la diferencia de su proyección como lo indica el Director:

*“Nos vimos en la necesidad de dejar en claro por una parte que los proyectos se dan como cooperación pero las comunidades deben dar algo a cambio y es el resultado de sus proyectos productivos; en lo que concierne a las microfinanzas se deben pagar a ADISA porque es dinero financiado y se tiene compromiso con las organizaciones proveedoras de estos fondos. Solamente de esta manera construiremos entre todos procesos de mejoramiento en los hogares de las familias con escasos recursos económicos de San Antonio Ilorenango, porque hay que luchar para no ser asistencialitas.”<sup>17</sup>*

Así como han encontrado claridad en la proyección de la institución en sus dos vertientes, una de carácter social y la otra microfinanciera, así también han practicado medidas que se pueden considerar de desventajas para los microempresarios. Durante estos quince años han llevado a cabo procesos judiciales a 50 casos donde los microempresarios ya no lograron pagar el microcrédito. Así también, han efectuado dos desalojos con orden judicial como lo relata el Director:

*“Es doloroso quitar a la gente de su casa, pero nos ayudó a enmarcar que un crédito es un crédito y se tiene que pagar. Vimos también que hay gente que puede pagar y no quiere, fue también una forma de dejar un precedente.”<sup>18</sup>*

---

<sup>17</sup> Entrevista a Francisco Yat, en San Antonio Ilorenango, El Quiché, durante enero y febrero, 2008.

<sup>18</sup> Entrevista a Francisco Yat, San Antonio Ilorenango, El Quiché, durante enero y febrero, 2008.

Esta experiencia de llevar hasta las últimas consecuencias la aplicación de las normas establecidas sobre el pago del préstamo, llevó a la Asociación a seleccionar de manera más eficiente a sus clientes y evitar la expropiación que a la larga es una medida que debilita la imagen de esta organización. Asimismo, puede contradecir su carácter social y los objetivos que van encaminados a la promoción del bienestar comunitario.

Esta etapa en la transición de ADISA se puede relacionar con dos hechos importantes, el primero en el ámbito internacional, el 2005 fue declarado “como año internacional del microcrédito”, como ya se mencionó en el caso de AYNLA anteriormente. La incidencia que tuvo este acontecimiento en la historia de ADISA fueron los contactos que logró establecer con los bancos del sistema y la acentuación en su relación con algunos organismos internacionales que la continuaban apoyando con préstamos para que su papel de microfinanciera siguiera en desarrollo.

El segundo hecho fue a nivel nacional, el Programa Nacional de las MIPYME iba incorporando cada vez más organizaciones nuevas y ADISA fue tomada en cuenta en el 2006, después del año Internacional del Microcrédito en la ejecución de la política de las microfinanzas, lo que supuso un avance para las dos instancias (Estado-ONG-M). Pasó ADISA a una etapa de interacción con el Programa Nacional y fue tomada como su brazo ejecutor en el área de las microfinanzas, similar a AYNLA y las otras que ya estaban proyectadas en el ámbito nacional. El proceso en el que se encuentra actualmente la relación ADISA y PNFMIYME, se puede catalogar como en el primer tiempo de prueba para esta organización. Además se refleja esta primera etapa con el monto concedido hasta la fecha (Q3 millones, ver gráfica 4.2), como parte del filtro que aplica el Programa Nacional para estimar la capacidad de las microfinancieras que administran fondos para este Programa Nacional.

En cuanto a la articulación de ADISA con el Estado guatemalteco su nivel es diferente, hasta hace poco que entraron en relación. Pero tampoco se puede decir que existe coordinación y cooperación, entre estas dos instancias, lo que se propicia es ejecución por parte de ADISA y transferencia de fondos por parte del Programa Nacional. Por la trayectoria de ADISA se puede interpretar que su proyección se ha desarrollado claramente con dos objetivos fundamentales, uno de carácter financiero y el otro social. En el área de las microfinanzas han impulsado el desarrollo de los microempresarios otorgándoles

préstamos para continuar capitalizando su unidad económica. El aporte que esta organización ha desempeñado durante estos dieciséis años de historia ha sido importante para las personas de las distintas aldeas y caseríos de San Antonio Ilotenango, ya que con lo montos otorgados éstas han mejorado sus necesidades básicas.

Los alcances de ADISA a través del fomento del microcrédito se han visto a lo largo de su trayectoria, es una organización que con sus dos áreas de proyección (social y financiera) ha tratado de conjugar estos dos aspectos para la atención de las comunidades rurales de San Antonio Ilotenango. Además, ha interactuado con otros actores, como organismo internacionales y la banca de segundo piso. Al contar con este apoyo en la transferencia de fondos, es signo de que estas instancias han observado en ADISA capacidad y seriedad en la administración de los fondos.

En esta microfinanciera su proceso de desempeño ha sido de forma gradual ya que al tener una representación de base comunitaria se ha tornado un poco difícil llegar a acuerdos de manera consensuada. Así también la representación es más amplia, existe mayor número de personas que participan en la Asamblea General (85) en la actualidad. Éstos a su vez son representantes de comunidades que les han delegado esta responsabilidad. Esta podría ser una de las razones por las cuales no ha logrado una expansión mayor en cobertura y tampoco ha incrementado de manera considerable el capital que necesita para dar respuesta a las demandas de la población en las microfinanzas.

Otro elemento en la trayectoria de ADISA es su autonomía en la aplicación de sus políticas, ya que los organismos internacionales no le han impuesto ciertos modelos de trabajo, ni el Programa Nacional de las MIPYME la ha impuesto determinadas formas de operación. Por tanto, se puede decir que esta microfinanciera ha evolucionado de manera progresiva. En cuanto a su especialización, desde el punto de vista particular se puede decir que su proceso aún continúa, dada las fases de desarrollo que el Director de esta organización manifestó le falta madurar más en este aspecto. Cuenta con cierta experiencia, pero debe recorrer más tiempo para incrementar dicha especialización.

Diferencias y semejanzas en las trayectorias de AYNLA y ADISA

El desarrollo de los momentos considerados importantes en la historia de AYNLA y ADISA presentados anteriormente, se elaboraron con base en los cortes cronológicos que los Gerentes establecieron como puntos de transición que les permitieron madurar institucionalmente. Asimismo, se consideró necesario incluir un cuadro donde se establecieron elementos que permiten observar diferencias y semejanzas entre las dos organizaciones como agentes locales que ejecutan la política nacional de las microfinanzas. En el siguiente cuadro se hizo una síntesis para observar algunas dimensiones importantes de estas trayectorias.

**Cuadro 5.1**  
**Diferencias y semejanzas en las trayectorias de las ONG-M**  
**2007**

Dimensiones	AYNLA	ADISA
Integrantes de las microfinancieras:		
○ Reducido grupo de la SC	✓	
○ Base comunitaria		✓
Gestión de crédito:		
○ Individual	✓	✓
○ En red	✓	✓
Tipo de servicio:		
○ Comercio y manufactura	✓	✓
○ Agricultura	✓	✓
○ Vivienda		
○ Transporte	✓	✓
○ Infraestructura comunal	✓	✓
○ Gastos personales	✓	
Articulación con el Estado guatemalteco	✓	✓
Vínculos con otros actores:		
○ Banca de segundo piso	✓	✓
○ Organismos internacionales	✓	✓

Fuente: elaboración con base en información en entrevistas realizadas en El Quiché, enero-febrero, 2008

Con los elementos del cuadro anterior y la descripción del desarrollo cronológico donde se describieron los alcances así como las limitaciones de estas microfinancieras desde el comienzo de su trayectoria hasta la actualidad, se pueden establecer dos etapas de actuación de trayectoria de estas organizaciones con sus diferencias y semejanzas. Mismas que se pueden analizar de la siguiente manera:

- a) I Fase: desconcentración de la política y experiencia de estar fuera de la política de las MIPYME
- b) II Fase: descentralización de la política parcialmente

En el caso de AYNLA en la primera fase, se constituyó únicamente como colaboradora del Estado guatemalteco en la búsqueda de microempresarios para incorporarlos al SIMME, a esta etapa se le puede llamar de desconcentración porque el Programa Nacional de las MIPYME delegó solamente responsabilidades en las microfinancieras. Mientras que en la segunda fase, AYNLA gestionó sus propios recursos

ante el Estado. Aquí se puede observar un cambio cualitativo en la política ya que permitió que la microfinanciera desarrollara su capacidad de decisión sobre los préstamos que recibió. Esta organización estableció sus propios criterios para funcionar y operar el microcrédito. En este proceso se puede analizar que a AYNLA la reconoció el Estado como un actor importante de la política de las microfinanzas y la apoyó de manera progresiva con mayor número de transferencia de fondos.

En lo que respecta a ADISA en la primera fase, estuvo fuera de los canales de apoyo de la política de las MIPYME, este sistema no la tomó en cuenta para el desarrollo de las microfinanzas, por lo tanto para ésta fue mucho más difícil expandirse y crecer económicamente. Se podría decir que fue por algunos años un actor desarticulado de los beneficios de los fondos nacionales para operar en beneficio de la población de San Antonio Ilotenango. Esta microfinanciera, en la otra parte de su trayectoria logró pasar a la segunda etapa, la descentralización (parcial) de la política mencionada, pese que hasta la fecha cuenta únicamente con dos años de apoyo del Programa Nacional, ella misma va observando que el participar de los recursos nacionales le supone mayores beneficios y estabilidad institucional.

En cuanto a las diferencias entre AYNLA y ADISA desde los elementos del cuadro (5.2) se puede interpretar que la representación de la sociedad civil organizada que integra AYNLA es mucho más reducida. En la década de su creación cumplió lo que en el referente teórico de esta tesis, como fue la irrupción de nuevos grupos de la sociedad civil en espacios públicos para la consecución de objetivos para el bien común. La diferencia sustancial de ADISA, es que la base de participación es más amplia ya que cuenta con la representación comunitaria de las ladeas de San Antonio Ilotenango. Esta es una de las razones por las cuales atiende el área social con proyectos de fortalecimiento comunitario. En cuanto a la gestión de los fondos, se nota que AYNLA lo ha realizado siempre de manera individual, lo que puede llevar a un tipo de actitud bastante aislada. A diferencia de ADISA, ésta hasta la fecha ha coordinado la gestión en red para proyectos puramente agrícolas, quizás responda a la visión comunitaria que la organización no quiere perder.

En síntesis, hasta la fecha las dos microfinancieras han contribuido al impulso de los microempresarios de la localidad de San Antonio Ilotenango a través de los préstamos. Pero no se sabe a ciencia cierta si estas iniciativas que llevan alrededor de diecisiete años

de funcionamiento en la región, han logrado incidencia en las familias de escasos recursos económicos, mejorando su nivel de vida. Estos elementos serán motivo de nuevas indagaciones para estudios futuros en El Quiché. Por otro lado, sus trayectorias indican el proceso de institucionalización que han logrado hasta este momento ya que son reconocidas dentro del Programa Nacional de las MIPYME como ejecutoras de la política de las microfinanzas que continúa impulsando el Estado guatemalteco.

Para concluir este apartado se presenta a continuación un cuadro donde se resumen los importantes datos que las microfinancieras han desarrollado durante estos años de historia institucional.

**Cuadro 5.2**  
**Características generales de AYNLA y ADISA**  
**1990-2007**

AYNLA		ADISA
Años de inicio	1989 -1990	1990-1992
Cobertura y número de clientes	1.El Quiché:14 municipios 2.Sololá: 13 municipios ▪ 12,000 usuarios	1. San Antonio Ilotenango y cinco municipios más de El Quiché ▪ 1,800 usuarios
Área de trabajo	Microfinanzas	1. Microfinanzas 2.Social: fortalecimiento comunitario, asistencia técnica, seguridad alimentaria y nutricional.
Objetivos	1. Contribuir al desarrollo integral de las áreas rurales y urbano marginales del país. 2.Fomentar e impulsar el desarrollo de la MIPYME. 3. Coadyuvar a la creación de fuentes de trabajo en las comunidades del país. 4. Coordinar actividades con instituciones del Estado y organizaciones privadas de desarrollo que tengan objetivos afines a la organización.	1. Desarrollar la capacidad productiva del microempresario, a través de asistencia técnica, capacitación y servicios financieros. 2. Incrementar la gama de servicios a través del diseño de nuevos productos y líneas de crédito. 3.Contribuir a la sostenibilidad institucional a través del aumento de cartera crediticia y generación de intereses. 4. Incrementar y mantener la cobertura de los servicios financieros en región de occidente de Guatemala.
Método de microcrédito	1. Bancos Comunales 2. Grupos Solidarios 3. Crédito individual	1. Cajas Solidarias 2. Crédito individual
Gestión de crédito	1.Programa Nacional de las MIPYME 2. Banca comercial de segundo piso 3. Organismos internacionales	1. Organismos internacionales 2. Programa Nacional de las MIPYME 3. Banca Comercial de segundo piso
Fases de desarrollo cronológico a/	1.Creación y funcionamiento (1990) 2.Intermediación financiera (1992) 3.Consolidación y expansión (2000)	1.Surgimiento (1992) 2.Fortalecimiento institucional (1995) 3. Crisis en ADISA (1997) 4.Búsqueda de auto-sostenibilidad (2001)

Fuente: con base en entrevistas a Gerentes de AYNLA y ADISA, en El Quiché, enero-febrero, 2008  
**a/**Sobre estas fases se desarrollaron los principales contenidos de las trayectorias.



## CONCLUSIONES

El ámbito de la política del microcrédito

Esta investigación se desarrolló tomando en cuenta tres dimensiones de análisis. La primera es la político- institucional. A partir de un cambio en la política nacional de Guatemala se planteó como objetivo entender la relación del Estado guatemalteco con los organismos de la sociedad civil, en particular se estudió la participación de las ONG, que fueron las encargadas de implementar el programa gubernamental de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa. Este programa nacional comenzó a operar desde hace dos décadas y es uno de los más antiguos desde que arribó el gobierno civil a Guatemala.

El Estado guatemalteco desde 1987, se puso como meta impulsar el microfinanciamiento. La política de apoyo microfinanciero se orientó principalmente a la población de más bajos recursos en Guatemala, y encajó perfectamente con el modelo de desarrollo neoliberal, pues se planteó disminuir la pobreza a través de las capacidades del individuo para auto emplearse, formar empresas y con base en ello elevar la competitividad de sus localidades.

El “boom”, si se le puede llamar, de las microfinanzas en Guatemala desde 1987 correspondería a un estilo singular de impulsar el desarrollo de las empresas y mejorar las condiciones de atraso. Operativamente esto sucedió a través del Sistema Multiplicador de Microempresas (SIMME), cuya aplicación fue de tipo masiva en el país.

Para el desarrollo del sistema el Estado creó el marco para la instauración de ONG-M. Algunas se crearon *ex professo*, y otras ya operaban como ONG pero decidieron participar en la ejecución de esta actividad. Este antecedente puede interpretarse como una acción tomada por el gobierno de este período (1987-1991), para legitimarse y crear otra imagen del Estado guatemalteco no sólo al interior del país sino en el ámbito exterior.

Fue en este contexto que el gobierno de Vinicio Cerezo Arévalo impulsó la política del Fomento de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, elevándola a un nivel de política de

Estado. Para ejecutar esta iniciativa gubernamental, la Vicepresidencia de la República de Guatemala creó la figura legal del Programa Nacional del Fomento de las MIPYME. Para la operación de sus actividades contó con la Comisión Nacional del Fomento de las MIPYME. Durante el periodo de 1987 a 1991, las ONG-M recibieron apoyo técnico y financiero para sacar adelante el SIMME, y de acuerdo con los informes anuales de gobierno, fue prioridad para el Estado de Guatemala el desarrollo de las microfinanzas y el fomento de las MIPYME.

A una de las conclusiones que se puede llegar con la implementación del SIMME, es que tuvo éxito en dos sentidos: a) la convocatoria que hizo el gobierno a los grupos de microempresarios que se dedicaban a la economía de subsistencia en los sectores urbanos; y b) que logró crear un sistema de ONG-M con el cual inició una interacción de diversos actores relacionados con las microfinanzas y sus principales brazos ejecutores.

El Estado guatemalteco, se planteó así la necesidad de una “nueva arquitectura social” que vio en la sociedad civil organizada una oportunidad para cubrir sus metas. En tanto que la sociedad tendría mayores espacios públicos para tratar de incidir en las políticas públicas y alcanzar el desarrollo local. Esta visión planteó como posibilidad un proceso de desarrollo desde “abajo hacia arriba”, que como veremos no se ha cumplido. El objetivo específico de conocer los alcances de la coordinación y cooperación entre las ONG-M (administradoras del microcrédito) y el Estado guatemalteco durante el período 1995-2006, permitió conocer cómo las ONG-M en San Antonio Ilotenango, El Quiché, una de las regiones con elevados altos índices de pobreza, experimentan a lo largo de su trayectoria formas de articulación diferenciada, y una mínima forma de participación de la política del micro-financiamiento debido al alto grado de centralismo gubernamental.

#### Las ONG-M: estructura y organización interna

La segunda dimensión de análisis trabajada en esta tesis estuvo ligada a las formas de participación de las ONG en la administración del microcrédito. Lo que se destacó a lo largo del capítulo tercero justamente tiene que ver con los aspectos organizacionales de las ONG-M, desde su incorporación al SIMME hasta las características de su organización interna.

Guatemala durante los últimos años de la década de los ochenta del siglo XX, además de la crisis del aparato estatal a nivel latinoamericano, intentaba dar respuesta no sólo a los desafíos de la democratización (iniciada en 1987), sino a los grandes rezagos de la población en distintas regiones, sobre todo en las áreas rurales e indígenas. Por tal razón, la participación de la sociedad civil, a través de las ONG fue priorizada por el primer gobierno civil en Guatemala después de tres décadas de gobiernos militares. Las ONG existentes hasta antes de 1987, eran las únicas que podían garantizar al nuevo gobierno una cobertura nacional, que como ya se dijo buscaba la legitimización a través de acciones como las contenidas en el Programa Nacional enfocado al fomento de las MIPYME.

El panorama del desarrollo de las microfinanzas en Guatemala también estuvo relacionado con lo que en ese momento estaba sucediendo en otras partes del mundo, de manera especial en Centroamérica. Las organizaciones interesadas en participar en el microfinanciamiento corresponden de acuerdo Balbis (2001), a la cuarta generación de ONG.

Los antecedentes de las microfinanzas en Guatemala denotan que las ONG-M se incorporaron de manera progresiva en la prestación de estos servicios. Los estudios citados en el capítulo dos de esta tesis consideran que sólo las organizaciones grandes lograron mantenerse en el país, porque contaron con el apoyo de otras redes de organizaciones internacionales a las cuales estuvieron afiliadas. Y señalaron que las organizaciones independientes su tendencia era a desaparecer, aunque no se puede generalizar esta situación ya que esta investigación aporta que hay ONG-M que en sus inicios fueron pequeñas y no afiliadas a redes internacionales; sin embargo, han alcanzado hasta la fecha estabilidad institucional y se consideran de tamaño mediano. Estas organizaciones como AYNLA han aprovechado la articulación con el Estado y de manera progresiva su desarrollo ha sido eficiente.

En este contexto fue que se desarrolló la política de las microfinanzas en Guatemala y tuvo como objeto impulsar el desarrollo social a partir de medidas económicas. Sin embargo, en la práctica dichas medidas nunca dejaron de estar altamente centralizadas. Tampoco se incluyó a la sociedad civil organizada en el diseño, formulación ni evaluación de la política, entre otros

motivos porque las ONG que se convirtieron en ONG-M quedaron al margen de las acciones del Viceministerio de Economía. El único escalón que alcanzó la sociedad civil organizada en su participación fue en la ejecución del Programa Nacional de las MIPYME, y del SIMME.

Pese a esta situación, la sociedad civil organizada que se encausó a la gestión y administración de microcréditos bajo la categoría de ONG-M, ha experimentado un proceso de institucionalización que ha redundado en varios caminos: a) hacia mayores capacidades de gestionar los microcréditos en favor de las comunidades de escasos recursos económicos, como se dio en El Quiché; b) hacia la especialización de los servicios financieros, pero con una tendencia a la regulación financiera.

Las ONG-M han desarrollado distintas formas de operación de crédito y han alcanzado distintos niveles de éxito. Las ONG-M que operan en El Quiché, región de estudio, sobresale que 85 por ciento de la población es de origen maya y se encuentra sobre asentamientos rurales. Estas cifras marcan de inicio, pocas posibilidades de desarrollo social y económico por falta de políticas públicas que den respuesta eficaz al atraso del departamento. Por esta razón la intermediación financiera de las ONG-M han atendido a los microempresarios que la banca regular no les ha otorgado microcrédito por falta de garantías reales de la población económicamente pobre.

Como se vio en el capítulo tres de esta tesis la política del microcrédito por medio del Programa Nacional de las MIPYME continuó su funcionamiento en las siguientes administraciones, el cambio sustancial que este Programa Nacional tuvo fue que lo incorporaran al Ministerio de Economía proporcionándole el rango de Viceministerio para el Desarrollo de las Micro, Pequeña y Mediana Empresa a partir de 2001. Por los hallazgos encontrados en la investigación se puede interpretar que a este Programa Nacional no le han dado el suficiente impulso para que realmente logre impacto en la vida de la población que se encuentra en rezago económico.

Esta interpretación se sustenta en dos elementos fundamentales: i) el monto (US\$400 mil) que actualmente cuenta el PNFMIYME no cubre las necesidades reales del sector de los

microempresarios del país y ii) no existe una innovación en el diseño del Programa Nacional de las MIPYME, funciona con el esquema iniciado desde hace veintiún años, concretado en el fomento de las MIPYME que se dedican al comercio y a la industria manufacturera. A esto se le puede añadir que en el cambio de cada administración gubernamental, los gobiernos llevan otras prioridades por promesas de campaña y a este Programa Nacional no le han dado el suficiente impulso para obtener resultados que realmente contribuyan a mejorar la situación en que vive la población vulnerable.

Estas dos limitaciones tienen como base la falta de una política integral de apoyo a las MIPYME como lo analiza Segovia (2002), ya que de parte del Ministerio de Economía que es el organismo rector de esta política, no se nota que establezca grandes líneas de acción que conjunten a las diversas instancias de gobierno, instituciones privadas e internacionales para impulsar el desarrollo de las microfinanzas con mayor eficacia. Existen intentos por desarrollar actividades más coordinadas entre las diversas instituciones internacionales fruto de ello, el 2002 se constituyó el Comité de Cooperantes Internacionales en Microfinanzas (MINECO, 2005), éstos a su vez entraron en relación con el Viceministerio de las MIPYME, se supone que a partir de esta fecha han iniciado un trabajo más coordinado. Desde el día de su constitución han pasado cinco años, por lo menos en los testimonios recabados en estudio de campo se desconocen sus efectos en el desarrollo de las microfinanzas.

Con lo dicho anteriormente tampoco se está negando que la política nacional de las MIPYME no esté aportando avances con la transferencia de fondos a los microempresarios vía ONG-M. Pero las actividades continuarán encaminadas a la práctica del desarrollo de unidades económicas de subsistencia, que no le permiten al microempresario incorporarse en el mercado nacional ni mucho menos internacional. La actividad a la que se limita esta población que tiene relación con las microfinancieras intermediarias, es a la compra y venta en el mercado local, otros a elaborar productos en pequeña escala cuya venta se puede extender a otros departamentos, pero continúa en esta línea de subsistencia económica, que será difícil que trascienda.

Al no impulsar grandes líneas de acción por parte de los que formulan la política y la implementan, en este caso el Ministerio de Economía, tampoco verá que la capacitación sea una urgencia para el buen desarrollo de las microfinanzas. Esta realidad se ve reflejada en que el Programa Nacional de las MIPYME, al no desembolsar recursos económicos para la capacitación de los microempresarios ni del personal técnico de las ONG-M. Al no impulsar la capacitación de los microempresarios, éstos únicamente continuarán desarrollando las actividades que aprendieron en su medio local o de sus padres, esta forma de trabajo se puede heredar a varias generaciones más. El peligro que se corre será de continuar con una economía únicamente para el interior de las localidades. Con unidades económicas que abarrotan cada día más los mercados existentes en los municipios donde se vende al menudeo.

En el desarrollo de las microfinanzas en Guatemala intervienen otros actores que hacen posible su funcionamiento, entre ellos, la banca de segundo piso, los organismos internacionales, las ONG-M, la cooperativas y los mismos microempresarios. Cada uno de estos actores desempeña un papel importante en la transferencia de fondos de una instancia a otra hasta culminar en los préstamos que hacen llegar al microempresario.

La banca de segundo piso desempeña el papel fundamental de transferir fondos a las microfinancieras, establecen ciertas reglas para que éstas puedan acceder a los préstamos de esta banca, pero no puede imponer la tasa de interés con la que estas ONG-M hagan llegar el préstamo al usuario final. Aunque hacen recomendaciones de no castigar al usuario con tasas muy altas, no tienen injerencia en las organizaciones ya que éstas son autónomas. Aunque hay un punto que no favorece esta transferencia de fondos por parte de la banca de segundo piso hacia las ONG-M y es la tasa de interés que éste cobra, es a precio comercial. Esta situación supone que al llegar hasta el microempresario lo recibe hasta un costo más alto.

En lo referente a los organismos internacionales su papel fundamental es la transferencia de fondos, ellos, similar a la banca de segundo piso han establecido ciertos requisitos como la eficiente administración de las carteras de las ONG-M. Éstos desde hace algunos años han establecido sus indicadores de medición de impacto de las microfinanzas en la población que recibe los préstamos que ellos transfieren por medio de las ONG-M. Esto denota que en el país

existe aún una fuerte dependencia hacia préstamos de organismos internacionales, que llevan varios años de estancia el país.

En lo que respecta a las cooperativas y ONG-M, estas son dos fuerzas de organizaciones de la sociedad que vienen desempeñando desde hace algunos años una tarea importante. Prácticamente han suplido el papel del Estado, para el caso que se estudió en esta investigación, el punto central fue sobre las ONG-M en el Quiché. Estos agentes locales son parte de la sociedad civil organizada, como se planteó en las preguntas de investigación se desconocía la forma en que estas ONG-M se habían estructurado para administrar el crédito, a lo largo del capítulo tres se describió la forma cómo iniciaron su estructura hasta llegar a convertirse en una base organizativa reflejada en el organigrama institucional.

Esta forma de organización interna de estas microfinancieras les ha permitido durante estos años interactuar con el Estado, por tanto la pregunta de investigación no sólo se respondió sino fue un cuestionamiento que unido a los otros que se formularon le dieron sustento a la tesis. Es decir, sin una estructura interna sólida de las microfinancieras los diferentes actores proveedores de crédito no les hubieran concedido préstamos durante estos años a dichas organizaciones.

La política de microfinanciamiento en Guatemala ha fallado al no tomar en cuenta que el desarrollo local debe partir de elementos tanto económicos, como de desarrollo humano, institucional y cultural, que son propios a cada dinámica territorial. Se ha impulsado la política del microfinanciamiento desde una visión individualista como es la del microcrédito, y se ha olvidado de potenciar uno de los elementos de la cosmovisión maya que es el sentido comunitario. Por otro lado, se han omitido los efectos del conflicto armado interno que aún prevalecen y son obstáculos para propiciar el desarrollo económico a partir de la formación de empresas individuales. Finalmente, una visión del desarrollo local basada en la creación de empresas propias, como una vía de generar el autoempleo, no garantiza la conformación de mercados.

En cuanto a la economía de El Quiché los sectores que más se han impulsado se reducen a tres: el comercio con 30.3 por ciento; la agricultura, ganadería, caza y silvicultura con 25.3 por ciento, y la industria manufacturera con 19.1 por ciento (INE, 2004). Una de las tareas a las que se dedica la población es la agricultura pero como economía de sobrevivencia. Esta actividad la realiza colateralmente a las otras que desarrolla para generar ingresos. Por lo que se podría aprovechar su vocación a la agricultura para fortalecer este sector.

Finalmente, podemos decir que la forma de llevar a cabo la política de apoyo a las microfinanzas en Guatemala, a partir de 1991, ha mostrado una vaga intención de descentralizar la acción pública, pero que a juicio personal ha resultado parcial. En la práctica no se toma en cuenta a la población civil organizada para la formulación y evaluación de las acciones gubernamentales, al menos no ha sido para la política de microfinanciamiento. Y al parecer tampoco se ha respondido al problema focal, que es la falta de empleo. Esta afirmación se sustenta con los datos con base en los dos últimos censos practicados en Guatemala. En 1994 la población total era de 8,331,874 de esta cantidad, la población económicamente activa (PEA) era de 2,477,200 y la población inactiva (PIA) ascendía a 4,026,203. Para el censo 2002 (último realizado en Guatemala hasta la fecha), los habitantes eran 11,237,196 de este total la PEA sumaba 3,479,621 y PIA llegó al total de 5,441,746.

#### Las redes de ONG-M

La tercera dimensión que se analizó corresponde a las relaciones entre las ONG-M, o si se quiere decir, a las relaciones de la sociedad civil organizada. En este ámbito, el trabajo logró identificar cambios importantes en la operación de las ONG-M, en las formas de gestión del crédito, así como en las estrategias de sostenimiento de dichos organismos.

Ahora bien, una de nuestras hipótesis de investigación planteaba la articulación progresiva de las ONG-M local y nacionalmente, así como sus potencialidades para combatir la pobreza en Guatemala a partir de una nueva formas de coordinación y cooperación entre el Estado y los organismos encargados de operar la política de microfinanciamiento.

Lo que se puede anticipar como uno de los hallazgos de esta investigación, es que en Guatemala se ha conformado una importante red de ONG microfinancieras en la escala departamental, porque redes formales que integran a estas instituciones en diversos municipios de El Quiché. Una de ellas es AODQU, la cual hasta el momento es bastante incipiente en sus capacidades de gestión pública pero que aglutina a ocho instituciones microfinancieras, que atienden a microempresarios de diferentes municipios, de El Quiché. Esta red no tiene por el momento incidencia en la política del microfinanciamiento y por el momento continúa tratando de buscar formas de coordinación y cooperación entre sus afiliadas.

También se identificó una red nacional: REDIMIF. Esta organización es la que aglutina a las ONG-M más importantes del país, tal y como se analizó en el capítulo cuarto. Esta red tampoco ha logrado incidencia ante el Estado, pero además se logró recabar una serie de testimonios sobre las carencias que aún tiene para potenciar la coordinación y cooperación entre sus integrantes.

De acuerdo con lo anterior, la hipótesis planteada al inicio de esta investigación se comprobó parcialmente ya que i) en términos del marco institucional: las ONG-M representan para el Programa Nacional de las MIPYME brazo ejecutor, y éstas no inciden en la política pública. Hace falta aún potenciar la coordinación y cooperación entre ambas. ii) Las formas de participación de la sociedad civil a partir de las ONG-M: como intermediarias de microcrédito entre el Estado y las poblaciones que se encuentran en rezago económico. Su papel fundamental es de impulsar el desarrollo de las microfinanzas en el departamento de El Quiché. iii) Los actores locales, nacionales e internacionales: los primeros han desarrollado la capacidad de gestionar fondos y los segundos a propiciar el financiamiento a las ONG-M para que puedan llegar hasta los microempresarios.

El principal reto es cómo el Estado debe trascender una visión acerca de las políticas para la reducción de la pobreza más allá del sector financiero. Sería interesante desarrollar una nueva investigación que recupere los contenidos de este trabajo, pero que dé cuenta de las causas socio-territoriales que hasta el momento han evitado que las redes de microfinancieras minimicen los efectos de la pobreza o bien la disminuyan. Por otro lado, sería importante

analizar los obstáculos que han tenido las propias ONG-M para articularse con la sociedad. Y en tercer lugar, analizar los motivos por los cuales no existe evaluación de los alcances de la política de apoyo a las MIPYME para tratar de formular una visión integral de la política de las microfinanzas.

Sobre el planteamiento de cómo se organizan las ONG-M para dar respuesta a los requerimientos de crédito a la población rural, se puede concluir que a partir de esta investigación no se pudo abordar ampliamente el papel de los usuarios. No obstante, se identificó que los pobladores de las zonas rurales de El Quiché responden a la lógica individualista que impone el Estado y ello ha permitido varias distorsiones: que solo algunos sean los que más utilizan los recursos de las ONG-M, que pocos usuarios tengan realmente negocios propios autosostenibles pero que no se reflejan en una modalidad de autoempleo en El Quiché, y finalmente que todo lo anterior supone el riesgo de la corrupción.

En lo que corresponde a las interrogantes sobre la manera de operar de las ONG-M, se advirtió lo siguiente: estas parten de la demanda de crédito que la población realiza en forma individual. A partir de ahí, las ONG-M planifican y proyectan cada año. A lo anterior se puede agregar que si las ONG-M no tienen clientes potenciales su capacidad de gestión del crédito no procede. Así que podría plantearse una nueva hipótesis al respecto: que las ONG-M inducen sus propios espacios de acción a partir de los estudios socioeconómicos que realizan. En este proceso los actores fundamentales son el Comité de Crédito, y los Asesores Técnicos, que son los que hacen el seguimiento de los usuarios en la comunidad y de las unidades económicas. De ahí que la atención personalizada tenga una justificación para las microfinancieras en un amplio sentido: desde el cobro de altas tasas de interés a los microempresarios hasta la ubicación de prospectos como medio de autosostenimiento de las ONG-M

Por otro lado, se comprobó que el marco legal de la política del Fomento de las MIPYME que impulsó el Estado guatemalteco, fue el eje para la institucionalización de las ONG-M. Lo que permitió el análisis de las dos trayectorias de ONG-M fue analizar las distintas formas de interrelación con el Estado y que tienen que ver en gran parte con la estructura y alcance de cada ONG-M. Por ello aunque la institucionalización es prácticamente general para todas las

organizaciones que administran crédito, lo que se encontró es que sólo algunas de ellas, son las que verdaderamente están transitando hacia organizaciones formales dentro del sistema financiero.

En este sentido, las trayectorias también permitieron conocer que cada microfinanciera forja su propio proceso de especialización y además lo hace en diferentes niveles. En el caso de AYNLA, desde su origen definió claramente que el objetivo a trabajar era el fomento de las MIPYME. Ésta surgió como ejecutora del programa SIMME y desde ese año continuó en interacción con el PNFMIYME.

Esta ONG-M fue la primera institución que inició a impulsar las microfinanzas en El Quiché en el contexto de la política nacional de las MIPYME. Como parte de los logros fundamentales de AYNLA fue que tanto Banrural como el Programa Nacional la reconocen como una microfinanciera mediana. Por esta razón, instancias del gobierno como el Programa de Reconstrucción de El Quiché (PRODERQUI) le confió en el año 2005 la administración de un fideicomiso del Estado, con ello pasó a ser organización microfinanciera de segundo piso en El Quiché.

El método de crédito que ha desarrollado AYNLA le ha permitido incrementar su cobertura, especialmente el de bancos comunales, donde participan especialmente mujeres que no cuentan con garantía prendaria. Este método por sus características hace recaer la responsabilidad del microcrédito en todo el grupo, además se busca que las mujeres aprendan a gestionar los préstamos por ellas mismas. Los otros métodos el de grupos solidarios e individual, son utilizados por AYNLA según las necesidades que cada microempresario presenta. Asimismo, cada método tiene su peculiaridad, sus ventajas y desventajas como quedaron explicados en el capítulo tres. Por medio del desarrollo del método se ve que esta microfinanciera se ha especializado en las microfinanzas. AYNLA surgió sin afiliarse a las organizaciones internacionales como las que se examinaron en el capítulo de antecedentes, ésta con fondos del Programa Nacional y transferencias de la banca privada de segundo piso, ha logrado mantenerse en el mercado y no dejarse absorber por las microfinanciera grandes.

En lo que se refiere a la trayectoria de ADISA su proceso es diferente a la organización anterior. En primer lugar esta microfinanciera cuenta con una base organizativa que representa a veinte comunidades rurales de San Antonio Ilotenango, su Asamblea General está constituida por 85 personas. Es decir, es la representación de una red de comunidades, que surgió con varios objetivos, entre ellos el de impulsar las microfinanzas. Su desarrollo no ha sido fácil por varias razones; por ejemplo, le fue difícil diferenciar las dos áreas de trabajo que eligieron impulsar: la social y la financiera. Al no tener bien definidas estas áreas de proyección desde sus inicios, fue una de las razones por las cuales en la segunda fase de su trayectoria perdieron 50 por ciento de su capital. Además se lanzaron a desarrollar las microfinanzas sin contar con suficiente experiencia durante los primeros años de su desarrollo.

Fue hasta el 2006 que ADISA logró convertirse en ejecutora de la política de las microfinanzas, a partir de esta fecha el Estado la reconoció dentro del sistema de ONG-M que interactúan con el Programa Nacional de las mipyme. Por otro lado esta organización ha hecho historia al entrar en interacción con organismos internacionales que le han transferido importantes sumas de dinero durante su trayectoria institucional. Esta organización cuenta con un potencial que si lo desarrolla podría aportar interesantes resultados para el análisis de cómo coordinar el aspecto social y el financiero en las organizaciones que se dedican a las microfinanzas. Esta microfinanciera aplica en las microfinanzas el método de créditos individuales y Cajas Solidarias, por esta vía atiende a los usuarios que solicitan microcrédito para sus pequeñas unidades económicas.

En síntesis estas dos microfinancieras presentan diferencias y semejanzas en sus trayectorias, con base en las etapas que se analizaron en el capítulo quinto, se puede interpretar de estas trayectorias dos momentos importantes de su vida institucional con base en la articulación con la política y el entrar en relación con actores que participan en el desarrollo de las microfinancieras. La primera fase se puede interpretar como desconcentración de la política de las MIPYME, que inició cuando a AYNLA de parte del Programa Nacional se la tomó en cuenta para buscar los microempresarios para que participarán en el SIMME. En esta fase ADISA estuvo fuera del sistema nacional y no contó con el apoyo del gobierno.

En la segunda fase de la política se dio la descentralización pero en forma parcial, ya que las microfinancieras deben gestionar los fondos por ellas mismas ante el Programa Nacional. AYNLA empezó a tomar sus propias decisiones y a gestionar sus préstamos ante el Programa Nacional, en esta etapa fue madurando institucionalmente. ADISA se incorporó hasta hace poco a esta segunda fase de descentralización parcial de la política de las microfinanzas y se espera que en esta etapa logre incrementar su solicitud de préstamos al PNFMI PYME.

En conclusión las dos microfinancieras han contribuido al impulso de las MIPYME en las comunidades de El Quiché y San Antonio Ilorenango, su trayectoria lo demuestra por el otorgamiento de préstamos a los usuarios, lo que no se puede demostrar si a través de las microfinanzas se alcanza el desarrollo local, esta fue la limitación que en esta tesis no se pudo demostrar, ya que el objeto de estudio alude a la articulación entre el Estado y las ONG-M. Pese a ello se da paso a nuevas indagaciones sobre la incidencia de la microfinanzas en la vida de las personas que viven en estado de pobreza y si es posible desde las microfinanzas alcanzar el desarrollo local.

Las preguntas de investigación planteadas en esta tesis se fueron respondiendo a lo largo de cada capítulo, sin embargo, es necesario precisar en este apartado algunas consideraciones puntuales al respecto. Otra de las interrogantes hechas en esta investigación consistió en conocer la capacidad que han tenido y tienen las ONG-M para obtener fondos. Una de las repuestas amplias a esta pregunta se desarrolló en los capítulos tres y cuatro. Esta capacidad de estas organizaciones microfinancieras se reflejó al interactuar con otros actores, los tres principales fueron el Programa Nacional de la MIPYME, la banca de segundo piso y los organismos internacionales.

Por los hallazgos encontrados en esta investigación se nota que estas organizaciones han desarrollado formas eficientes de gestión y captación de fondos por medio de los proyectos de solicitud que han hecho ante las diversas instituciones señaladas. Hasta la fecha cada una lleva un proceso diferente en crecimiento, pero las tres atienden un importante número de microempresarios, lo que indica que tienen capacidad de obtener montos de crédito para las poblaciones pobres de San Antonio Ilorenango y los otros municipios de El Quiché.

Las tres microfinancieras han desarrollado su capacidad en la gestión de crédito, situación que se ve reflejada en los montos logrados por lo menos en dos de ellas, el total asciende a US\$6,977 millones de dólares, esta cantidad es la que actualmente tienen en sus carteras como resultado de sus gestiones. Por lo tanto se considera que ya cuentan estas organizaciones con cierta capacidad potenciada para continuar en el desarrollo de las microfinanzas. En cuanto al número de los usuarios atendidos hasta la fecha, la cantidad es de 13,830 y de este total 75 por ciento pertenece el área rural.

Lo que falta por hacer:

En el desarrollo de este estudio se presentaron algunas limitaciones que no fue posible cubrir por falta de tiempo, estas fueron: a) falta de conocimiento sobre las características de las unidades económicas de los microempresarios para contar con un panorama más completo del movimiento en el mercado local. b) hubiera sido interesante conocer del total de la PEA en El Quiché, qué porcentaje están atendiendo estas tres microfinancieras. Esta situación se dio ya que en el país no se cuenta sistemáticamente con un estudio estadístico ni por departamento ni por sectores de producción. c) No se lograron conocer las causas de la poca coordinación entre la red de ONG-M a nivel nacional con otras integrantes.

Recomendaciones

1) En el ámbito de la política del microcrédito: se hace necesario reorganizar la política en forma integral como lo señala Segovia (2002). Es decir, el Ministerio de Economía como ente rector que impulse la convergencia en primer lugar de los agentes económicos, proveedores de crédito a las intermediarias existentes en el país para no duplicar esfuerzos. Como segundo paso, unir los criterios en la transferencia de fondos de los agentes económicos prestatarios de crédito a las ONG-M y evitar que el interés de estas tasas se las den en términos comerciales, ya que esto repercutiría en el microempresario porque las recibiría al final con costos altos afectando su unidad económica.

Otro elemento en este diseño integral de la política es que el Ministerio de Economía y el de Agricultura unifiquen fuerzas, ya que en la actualidad las ONG-M otorgan préstamos a microempresarios agrícolas. Dada la demanda por el microcrédito, estos dos Ministerios podrían impulsar como prioridad nacional el impulso a productos agrícolas en cada departamento con una diversificación según los climas de cada región. Esta sinergia de los Ministerios, podría traer mayores resultados, porque se tendría la atención en la fiscalización de los fondos por parte del Programa Nacional de las MIPYME y desde el Ministerio de Agricultura propiciar la capacitación técnica a los responsables en las microfinancieras de asesorar a los microempresarios agrícolas. Estos productos agrícolas en el caso de El Quiché podrían formarse en micro regiones por especialidad, por ejemplo producción de manzanilla, siembra de productos no tradicionales, buscando siempre la calidad orgánica como se da con el café.

En el área de comercio, aprovechando la estructura comunitaria de las poblaciones donde las microfinancieras se proyectan, resultaría interesante proponer los comercios comunitarios, que sean cadenas comerciales en las localidades. Antes de proporcionar el crédito, la tarea de las microfinancieras tendría que ir en dirección de la formación grupal y comunitaria para que en lugar de reproducir pequeños negocios que abarrotan el mercado, coloquen tiendas más grandes de 10 participantes por ejemplo. La tarea de supervisión y asesoría se reduciría, de lo contrario como hasta la fecha, se duplican las acciones del Asesor Técnico.

En cuanto a las actividades con base industrial manufacturera, partiendo del potencial comunitario resultaría más provechoso unificar a las personas para que la producción de la artesanía, trajes típicos y otros productos se realicen en conjunto. La labor del Ministerio de Economía se traduciría en la búsqueda de mercados nacionales e internacionales para la venta de estos productos en forma grupal.

Ya existen experiencias en El Quiché en la unificación de pequeños grupos para la elaboración de productos lácteos, pero por falta de capital no han trascendido. Este es un potencial que generaría más empleo y permitiría que las personas elaboren productos

alimenticios de calidad. Ya que la mayor parte de productos lácteos que se consumen en este departamento llegan de otras regiones.

La base para que se pueda propiciar la conducción de estas y otras actividades que ya se desarrollan en el Quiché, de parte del Ministerio de Economía en unión al de Agricultura, tendrían que asegurar la captación de más fondos del gobierno central para acciones de corto, mediano y largo plazo. Y asegurar una base de mayor participación ciudadana para que ante los cambios de cada cuatro años de autoridades gubernamentales, la misma sociedad civil organizada sea la responsable de exigir la continuidad de estos lineamientos que responden a una política de las microfinanzas.

Y por último, el Ministerio de Economía tendría que diseñar programas más consistentes de capacitación empresarial, para el personal administrativo y técnico de las microfinancieras,; así como a los microempresarios. Esta formación debe llenar las expectativas de los usuarios y que les impulse a ampliar sus conocimientos de mercado.

2) Las ONG-M y su estructura: organización interna: estas organizaciones cada día tienden a ser más complejas en su funcionamiento interno, dado el incremento de los usuarios se necesita potenciar en lo siguiente: i) gestión tecnológica que permita que las microfinancieras estén en red directamente y tener el historial crediticio de los usuarios para el cruce de información. Esto beneficiaría la eficacia en el otorgamiento de los microcréditos, ya que actualmente sólo cuentan con una información en Red sobre los usuarios pero es un poco limitada. ii) Impulsar el diseño de manuales de uso interno: métodos de crédito, función de los Asesores y del personal administrativo. iii) Buscar mayores fuentes de financiamiento para la capacitación de los Gerentes para que tengan mayor visión en mejorar cada día la conducción de las ONG-M, en cuanto a los Asesores Técnicos, fortalecer más sus conocimientos en el método de crédito y en mejores herramientas para la asesoría que deben dar a los usuarios.

En cuanto a su planificación operativa es necesario incluir un sistema de evaluación que lleve a las microfinancieras a establecer especialmente el tipo de evaluación de desempeño,

implementación y resultados de sus acciones en favor de los usuarios. Este elemento es fundamental para contar con datos precisos sobre sus alcances reales.

3) Las redes de ONG-M: sobre la red departamental, los microempresarios en El Quiché suelen solicitar préstamos a las diversas microfinancieras al mismo tiempo. Algunas veces no resulta viable esta forma de solicitar el microcrédito por parte del usuario, ya que se endeuda con todas al mismo tiempo y a veces ya no logra pagar su microcrédito. Por lo que una medida más eficiente podría ser una mayor coordinación entre las microfinancieras en el Quiché, partiendo de acuerdos institucionales en dividirse a los microempresarios y concederles costos un poco más altos a los que tienen capacidad de pago. Es decir, que en vez de estar endeudado un microempresario con tres ONG-M al mismo tiempo, sería mejor solicitar microcrédito sólo en una microfinanciera y así ésta le podrá dar mejor seguimiento en su unidad económica.

Que las microfinancieras continúen en la búsqueda de acciones que les lleve a formar un frente común ante el Estado y exigir mayores montos en las solicitudes que presentan al Programa Nacional de las MIPYME. Si logran convertirse en una fuerza departamental unificada el gobierno le estaría prestando mayor atención a sus peticiones. Además, en la coordinación pueden avanzar compartiendo sus recursos de conocimiento en materia de microfinanzas.

En cuanto a la red nacional, es necesario que revisen sus directivos nuevamente el por qué se han retirado tres de su integrantes para no perder otras más. Asimismo, deben conocer cuáles son las necesidades reales de las organizaciones que la integran, ya que las microfinancieras deben priorizar la capacitación, pero por falta de recursos muchas veces no les es posible. Por tanto, el papel de la red nacional debe orientarse en la captación de recursos para brindar capacitación a las afiliada, pero ésta debe ser sistemática y consistente.



## BIBLIOGRAFÍA

ADISA, *Sistematización de experiencias de socios fundadores 1979-2002*, San Antonio Ilotenago, El Quiché, Guatemala, 2003 (Documento interno de ADISA)

AODQU, *Alianza de organizaciones de desarrollo de El Quiché*, en <http://aodqu.org/2008>, consultado el 30 de junio 2008.

Alvarado Browning, Félix *et. al.*, *Perfil de las Organizaciones No Gubernamentales en Guatemala*, Foro de Coordinaciones de ONG de Guatemala, 1998

Arroyo, Jorge y Nebelegun, Michael, *La Micro y Pequeña Empresa en América Central. Realidad, Mitos y Retos*, Costa Rica, Intertexto, S.A. 2002

AVANCSO – IDESAC, *ONG, sociedad civil y Estado de Guatemala elementos para el debate*, Guatemala, AVANCSO, 1990

Ayala Díaz, Marlon Roberto, *Guía complementaria en la etapa de negociaciones de un proyecto de desarrollo de las ONG del municipio de Quetzaltenango*. Tesis presentada a ostentar el título de Maestría en Formulación y evaluación de Proyectos, por la Universidad San Carlos de Guatemala. (2001

Biagini, Graciela, “*Sociedad civil y salud en Latinoamérica: observando la pesquisa*” en Solari, Andrés y Cruz, Anabel. *Sociedad Civil y Desarrollo Local. Editorial*, México, Porrúa., 2007.

Balbis, Jorge, “*ONGS, gobernanza y desarrollo en América Latina y el Caribe*” 2001 en [http://www.unesco.org/most/dsp53\\_sp.htm](http://www.unesco.org/most/dsp53_sp.htm). consultado el 28 de marzo 2008.

Bater, Meter “*En Foro de Microempresa, BID propone triplicar volumen de microcrédito en América Latina y el Caribe en cinco años 2006.*”. Publicado en NOTICIAS. El <http://www.iadb.org/NEWS/articledetail.cfm?language=Spanish&ARTID=3299> Documento en línea consultado el 18/7/2008. (

Bucheli, Fausto Jordán y Román Ferrand, Juan Carlos, *La situación, tendencias y posibilidades de las microfinanzas*, Quito, Ecuador, Abya Yala, 2004.

Bresser Pereira, Luis Carlos, “*Reforma de la gestión pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo...*” *International Journal of Political Studies*, Río de Janeiro, No.3. 2001, pp. 143-166

Búcaro, Edgar, “*Crece la banca de segundo piso en Guatemala*” en Prensa Libre, Guatemala, 20 de agosto de 2008 en <http://www.prensalibre.com/pl/2007/agosto/29/180869.html>. consultado el 28/4/2008

Cabrero, Enrique, *Acción pública y desarrollo local*. México, Fondo de Cultura Económica, 2005.

\_\_\_\_\_, *Diseño de la política pública para el desarrollo*, en IBERGOP, CIDE, UDLA, *Políticas públicas para el crecimiento y desarrollo*, México, Porrúa, 2006.

Camino, David y Lara, Juan, *Microfinanzas y Desarrollo económico en América Latina*, en Beluche, Giovanni *et al.*, *Microcréditos contra la exclusión social: experiencias de financiamiento alternativo en Europa y América Latina*. Costa Rica, FLACSO, 2005. (2005)

Carpio, Roberto y Carpio Mario, *La microempresa una alternativa para el desarrollo*, Guatemala, Multicolor S.A. 1990.

Carrera Guerra, Maribel, *Características del sector ONG en Guatemala*, Guatemala, Cromográfica, 2002

Cohen, Jean y Arato, Andreu, *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

Conde Bonfil, Carola, *ONG e instituciones microfinancieras en México*. No. 2. 2000, Editorial El Colegio Mexiquense, en <http://www.cmq.edu.mx/docinvest/document/DD02203.pdf> Revisado el 27 de abril 2008.

CONGCOOP, *Memoria II Congreso Nacional de ONG: Cooperación externa, descentralización, fortalecimiento institucional y Desarrollo con identidad*, Guatemala, Magna Terra editores S.A., 2001.

COINDE, *FIS Y FONAPAZ en Guatemala: Una nueva relación ONG-Estado*. Guatemala. IDESAC, 1993.

Cox, Stephen B., “*El papel de las Organizaciones No Gubernamentales en los procesos de desarrollo en América Latina*”, Revista Umbral XXI, No.1, México, Universidad Iberoamericana, 1995

Cunill, Nuria “*La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos desafíos* 1995 en <http://www.clad.org.ve/rev04/0025400.pdf> revisado el 3 de abril 2008.

Curat, Pablo, Lupano, Jorge A. y Gineste, Luciana, *Microfinanzas en Argentina y en América Latina: Regulaciones, Instituciones y Políticas Públicas*, 2007. Buenos Aires, Argentina en [http://www.fundacionandares.org/inc/file.php?id=20&section=publicaciones\\_archivos&name=archivo](http://www.fundacionandares.org/inc/file.php?id=20&section=publicaciones_archivos&name=archivo) Revisado el 27 de marzo 2008.

D'Onofrio, Sharon (2007). *Estudio de Caso. Redes como inversionistas en Microfinanzas: La Experiencia de REDCAMIF (Red Centroamericana de Microfinanzas, 2007* en [http://www.seepnetwork.org/files/5648\\_file\\_SICSA\\_esp\\_FINAL.pdf](http://www.seepnetwork.org/files/5648_file_SICSA_esp_FINAL.pdf) -Revisado el 10 de marzo 2008.

Elizalde Hevia, Antonio, *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*, Chile, CEPAL, Naciones Unidas, 2003.

FENACOAC, *El Sistema Cooperativo Federado de Ahorro y Crédito de Guatemala*, 2008, en <http://www.fenacoac.com/>. Documento en línea consultado el 28/4/2008.

Foro de Apoyo Mutuo, *Organizaciones No Gubernamentales definición, presencia y perspectiva*, México, Trasfondo, 1997.

García Vettozari, María Victoria, *Poder local en los municipios de San Antonio Ilotenango y Sololá*. Guatemala, SERJUS, 1996.

Gineste, Luciana, *El Microcrédito en Argentina un estudio sobre sus características*, en Beluche, Giovanni, Camino, David. *et al., Microcrédito contra la exclusión social: experiencias de financiamiento alternativo en Europa y América Latina*, 2005.

Gómez, Salvador Adame, *Desarrollo local y calidad de vida en la reserva de la biosfera del Pinacate y Gran Desierto del Altar, Sonora*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en estudios regionales. Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México, 2007.

González, Carlos, *Una aproximación al entorno financiero de la microempresa en Guatemala en El entorno financiero de la microempresa en Guatemala*, Guatemala, URL, 1998.

Hebas, Gabriel, *Articulación de los factores del desarrollo en el municipio de Chimore en De La Fuente Manuel*, (compilador). *Participación popular y desarrollo local*, Bolivia, PROMEC-CEPLAG, 2001.

INE, *Encuesta nacional de condiciones de vida 2006, principales resultados*, en <http://www.ine.gob.gt/index.php/demografia-y-poblacion/42-demografiaypoblacion/64-encovi2006>, consultado el 20/5/2007.

Informe del Presidente Constitucional de Guatemala 1988. Vinicio Cerezo Arévalo.  
Informe del Presidente Constitucional de Guatemala 1989. Vinicio Cerezo Arévalo.  
Informe del Presidente Constitucional de Guatemala 1990. Vinicio Cerezo Arévalo.

Izaguirre Porras, Maritza (1999). “ONG y las políticas públicas”. Publicado en PROVEA, Venezuela. [http://www.derechos.org.ve/actualidad/leycoop/prensa/en\\_28.06.06.htm](http://www.derechos.org.ve/actualidad/leycoop/prensa/en_28.06.06.htm) revisado el 17/07/2008

Jelin, Elizabeth, “*Ciudadanía emergente o exclusión. Movimientos sociales y ONG en los años noventa*”. Revista Mexicana de Sociología, No. 4 México, IIS –UNAM, 1994.

Katalysis Patnership, Inc *Microcrédito en Centro América Estudio de Mercado*, 2000, en [Http://www.redkatalysis.org/documentos/microcredito\\_centro\\_america.pdf](http://www.redkatalysis.org/documentos/microcredito_centro_america.pdf). revisado el 15 /3/2008.

Klikbesberg, Bernardo, “*Hacia un nuevo perfil del Estado en América Latina: los cambios en las percepciones y las demandas de la ciudadanía*”, Venezuela, Centro Latinoamericano de administración para el desarrollo CLAD, No. 32. Editorial CLAD, 2005

Lacalle Calderón, Maricruz *Microcréditos de pobres a microempresarios*, España, Ariel, 2002.

Marbán Flores, Raquel, *Las microfinanzas una posible herramienta para aliviar la pobreza en los países en vías de desarrollo. Caso de análisis: el Grameen bank de Bangladesh*, 2007 Universidad de Castilla La Mancha. Universidad Católica de Ávila, en <http://www.eumed.net/eve/resum/07-marzo/rmf.htm>, revisado el 18/4/2008.

Martínez Rosas, Pablo Mauricio, *La participación ciudadana en las políticas de contención a la delincuencia del Gobierno de Andrés López Obrador en el Distrito Federal 1990 – 2001. El caso de los Comités vecinales de participación ciudadana*, 2002, Tesis presentada para obtener el grado de Maestro en Desarrollo Regional Tijuana, México. Colegio de la Frontera Norte.

Ministerio de Economía de Guatemala, (MINECO), *Documento Analítico 2004 Caracterización nacional de los oferentes de servicios financieros especializados en microfinanzas para el sector MIPYME*, Guatemala, Terra Editores, 2005.

\_\_\_\_ *Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. Creando más y mejores oportunidades*, Guatemala MINECO, 2005.

\_\_\_\_ *Microfinanzas. Boletín Estadístico y Financiero 2006*. Año 4. Guatemala, MINECO, 2007.

\_\_\_\_ *Viceministerio de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa*, 2008, en <http://www.mineco.gob.gt/mineco/mipyme/principal.htm>, Revisado el 28/5/2008

Morales, Gerardo, *Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FENACOAC)*, 2008, en <http://www.iadb.org/sds/doc/1854spa.pdf>. Documento en línea consultado el 2/5/2008

Moreno Mena, José Ascensión y Arballo Meza, Rosa Amelia). “*Experiencias en políticas públicas de las ONGs en Baja California*”, Revista Estudios Fronterizos, Volumen 4, No.8 México, Universidad Autónoma Baja California, 2003

Moreno Mena, J. Ascensión, *Incidencia pública de las redes de organizaciones civiles en Baja California*. Colef. Tijuana, B.C. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales Aplicadas, El Colegio de la Frontera Norte, México, 2005.

Nickson, Andreu *La transferencia de políticas y la reforma de la administración del sector público en América Latina: el ejemplo de la nueva gestión pública*, en Assies, Willem, *Gobierno local y reforma del Estado en América Latina*, México, Colegio de Michoacán, 2003.

Nogueira, Marco Aurelio “*La sociedad civil como campo de luchas, como recurso gerencial y como espacio ético*”, Revista del CLAD, Reforma y Democracia No. 25. Venezuela, CLAD, 2002.

ODHAG, *Guatemala Nunca Más. Informe Proyecto de Recuperación de la Memoria Histórica*. Costa Rica, Litografía e Imprenta LIL, S.A., 1998.

Oficina Municipal de Planificación de San Antonio Ilotenango, *Diagnóstico Municipal de San Antonio Ilotenango* 2003, San Antonio Ilotenango, El Quiché, OMP, 2003.

ONU, *Organizaciones No Gubernamentales (ONGs)*, 2007, en <http://www.cinu.org.mx/ong/nuevo/intro.htm>. revisado el 15/10/2007.

Ozaeta, Juan Pablo, *Crecimiento de micro créditos se concentra en el comercio*. Inforpress Centroamericana, publicado el 23/5/2006

En 19/7/2008 [http://www.inforpressca.com/api\\_inforpress/free\\_articles\\_index.php?id\\_free=13](http://www.inforpressca.com/api_inforpress/free_articles_index.php?id_free=13) documento en línea consultado el 24 de julio 2008

Olvera, Alberto J. *Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto*, México, Universidad Veracruzana, 2001.

Olvera, Alberto J. *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

Plan de Gobierno de Guatemala 1987 – 1991. Presidente Vinicio Cerezo Arévalo

Pearce, Jenny, *El desarrollo, las ONG y la sociedad civil: el debate y su futuro en Desarrollo, Organizaciones No Gubernamentales y Sociedad Civil*, España, INTERMON OXFAM, 2002.

Penso D’Albenzio, Cristina Teresa, *Participación y responsabilidad en experiencias de colaboración entre gobiernos y organizaciones civiles*, en Solari, Andrés y Cruz, Anabel, *Sociedad Civil y Desarrollo Local*. México, Porrúa, 2007.

Plan de Gobierno de Guatemala 1987-1988.

Robinson, Marguerite S. *La revolución microfinanciera. Finanzas sostenibles para los pobres*. México, INCA Rural, 2004.

REDCAMIF Y MIX, *Benchmarking de las microfinanzas en Guatemala 2005* Guatemala, REDCAMIF, 2006.

Red de Cajas de Herramientas de Gestión empresarial, (2001. *Listado de ONGs de apoyo a la MIPYME Ubicadas en Quiché, 2001* en <http://www.infomipyme.com/Docs/GT/Offline/tecnicos/Quiche.htm> revisado el 3/6/2008.

Ruiz Vargas, Benedicto, “*Las ONG en Tijuana, un perfil general*”. Revista el Bordo, No. 4 México, UIA, 1999.

Rogaly, Ben, *Microfinanciamiento y reducción de la pobreza la experiencia internacional*. México, LA COLMENA, 1999.

Rokeñí Ibargüengoitia, Carmen, *La reforma del Estado y las políticas públicas*, en Valverde, Karla y Salas, Alejandra. *El desarrollo. Diversas perspectivas*, México, Gernika, 2005.

Serna, María Guadalupe y Motiváis, Alejandro *El tercer sector en México. Perspectiva de investigación*. México, CEMEFI, 2006.

SEGEPLAN *Juntos tenemos la oportunidad de transformar Guatemala. Vamos al cambio*. Programa de Gobierno 1996 – 2000, Guatemala, SEGEPLAN, 1996.

\_\_\_\_\_ *Mapas de pobreza en Guatemala al 2002*, Guatemala, SEGEPLAN, 2005.

Segovia, Alexander, *Guatemala: La competitividad de las MIPYME* en Hernández, René (Coordinador) 2002, *La competitividad de las MIPYME en Centroamérica, políticas de fomento y mejores prácticas* en <http://www.eclac.org/mexico/publicaciones/sinsigla/xml/9/12209/Car-ind-pre.pdf> revisado el 10/6/2008.

SERJUS, *Memoria I Taller de Poder Local. ADISA-SERJUS*, Guatemala. Editorial SERJUS, 1995.

Sosa, José, “*Gobierno y administración pública en México: apuntes para una discusión abierta*” Foro Internacional, XL-3, 522-551 México, Colmex, 2000.

Steven, Lee, *Respuesta de la sociedad civil ante la globalización*, en Montero Delia y Charry Clara Inés (Compiladoras). *Globalización y sociedad civil en las Américas* México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2004.

Taborga, Miguel y Lucano Fernando (1998). *Tipología de Instituciones Financieras para la Microempresa en América Latina y el Caribe*, 1998, Washintong, DC. En <http://www.cyrano-management.com/espanol/pdf/tipologia.pdf>, revisado el 22/3/2008.

TINAMIT, *TINFORMA*, 2008, Boletín de noticias No. 3 <http://proyectotinamit.org.gt/descargas/Tinforma3.pdf>, revisado el 20/5/2008.

Thomas, Jeannette, *Micofinanciamiento*. Trade and International integration, 2007, en <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTPROGRAMS/EXTTRADERESEARCH/.html>, revisado el 19/4/2008.

Urizar Méndez, Carlos, *Programa de Reconstrucción y Desarrollo en El Quiché* PRODERQUI, 2007, en <http://www.proderqui.org/aboutaynla.htm>. Documento en línea consultado el 30/5/2008.

Uvalle Berrones, Ricardo, “*El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado*”, Revista del CLAD, Reforma y Democracia No. 20. Venezuela, CLAD, 2001.

Valencia Sandoval, Jorge “*La gestión pública en el gobierno por deliberación*” 2002 en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043514.pdf> revisado el 14/5/2008.

Vásquez, Antonio, *Desarrollo, redes e innovación*, España, Pirámide, 1999.

Vásquez, Antonio, *Desarrollo local y territorio*, en Bartolomé Pérez, Manuel y Carrillo Benito, Emilio, *Desarrollo local: manual de uso*, España, ESIC, 2000.

Viceministerio de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, *Informe Ejecutivo del Programa Nacional de la MIPYME*. Guatemala, 2003.

Verduzco Igartúa, Gustavo, *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*,. México, El Colegio de México y CEMEFI, 2003.

Villalobos, Iris, Sanders, Arie y Ruijter de Wildt Marieke, *Microfinanzas en Centroamérica: los avances y desafíos*, Chile, Naciones Unidas, 2003.

Villalobos, Iris y Deugd Michelle, *Políticas Públicas y Servicios Financieros Rurales en Guatemala, 2006* en. <http://www.ruta.org/admin/biblioteca/documentos/279.pdf> Documento en línea, consultado el 22/5/2008

Villarreal, Nelson y Santandreu, Alain “*Las organizaciones No Gubernamentales y las políticas públicas*”. Publicado en Temas Clave No. 10 Editorial, Uruguay Centro Latinoamericano de Ecología Social, 1999.

Wirsig, Waldemar, en prólogo Gulli, Hege, *Microfinanzas y pobreza ¿Son válidas las ideas preconcebidas?*, Washintong, DC., BID, 1999.

**Anexo No. 1**

**INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN**

***ENTREVISTA A GERENTES DE ONG MIROFINANCIERAS  
EL QUICHE***

**Información general**

- 1) Nombre de la ONG:
- 2) Nombre del entrevistado:
- 3) Años en el cargo:

**I. Datos generales de la organización**

**Orígenes de la ONG microfinanciera**

4. ¿Cómo inició la institución? Surgió como Institución microfinanciera bajo el esquema que planteó el Gobierno de Guatemala en 1987? ¿sufrió algún cambio a partir de 1996?
5. Año de fundación de la ONG:
6. Los fundadores que la crearon están aún en la Institución?
7. ¿En los inicios de la fundación cuántas personas trabajaban en la institución y ahora cuántas hay?
8. ¿Cuáles eran las actividades principales de la ONG en ese momento.
9. ¿Cuáles eran los objetivos en los orígenes de la organización, son los mismos ahora?
10. ¿Con cuántos usuarios iniciaron?
11. Por qué eligieron San Antonio I. para trabajar como microfinanciadoras de crédito?

**Cobertura**

12. ¿Cuántas sucursales tienen hasta ahora?
13. ¿Cuántos beneficiarios tienen hasta la fecha?
14. ¿Cuántos lugares atienden en la actualidad?

**II. Estructura organizativa de la ONG**

15. El organigrama actual, cómo funciona?
16. Ha cambiado la forma de trabajo de la organización desde que inició hasta la fecha?
17. Tienen algún tipo de enlace con la banca comercial o con algún organismo internacional? ¿Cómo funciona esta relación?

### **III. Coordinación con el Viceministerio de Economía u otros organismos del Estado**

18. ¿Existe algún tipo de relación con el Viceministerio de Economía? ¿Cómo es esta relación? ¿Desde qué año iniciaron dicha relación? ¿En qué términos se dio y se da en el presente?
19. ¿Existe algún tipo de regulación que les designa el Viceministerio de Economía a su Institución?
20. ¿Cuál es su canal de comunicación con el Viceministerio de Economía?
21. ¿A qué tipo de acuerdos llegan? ¿Cómo establecen esos arreglos?
22. ¿Esta coordinación con el Viceministerio ha facilitado su permanencia durante estos años como institución microfinanciera?

### **IV. Organización, coordinación y gestión**

#### **Organización interna**

23. ¿Cuál es el grado de organización interna que mantiene esta Institución, con los asesores técnicos, personal administrativo y Junta Directiva? ¿Tienen planes anuales, semestrales y quiénes los realizan?

#### **Organización externa**

24. ¿Cómo se organizan las Instituciones administradoras de crédito a nivel departamental y nacional?  
¿Cuál es la RED a la que pertenecen? ¿Cuáles son los objetivos de esta RED?  
¿Qué beneficios les ha traído estar organizadas como ONG microfinancieras.

#### **Coordinación**

25. ¿Cuáles son las instancias con las que comúnmente se coordina esta Institución? Han logrado algún tipo de coordinación desde que están conformadas como RED

#### **Gestión**

26. ¿Qué tipo de gestión realizan para que les aprueben los fondos que solicitan? ¿Gestionan los recursos económicos en conjunto? ¿Cómo lo hacen y quién lo hace?
27. ¿Cuánto tiempo se tardan en proporcionar el crédito a la población?

### **V. Selección de usuarios**

28. ¿Cómo hacen para seleccionar a los usuarios?
29. ¿Qué requisitos se necesitan para obtener el crédito?
30. ¿El sistema de pago está al alcance de los usuarios y cómo se puede medir?
31. ¿Las personas que no tienen garantía prendaria pueden acceder al crédito?
32. ¿Qué criterios tienen para seleccionar a los usuarios?
33. ¿Si algún usuario muere en tiempo de relación con ustedes, qué hacen para recuperar la deuda?

34. ¿Cuántos embargos han realizado hasta la fecha? ¿Cómo ha reaccionado el usuario afectado?

### **Asesorías**

35. ¿Dan asesoría técnica a los usuarios, cuáles son las características de estas asesorías? Ayudan a competir en el mercado local, regional y nacional, cómo se observa?

36. ¿Cómo hacen para evaluar los resultados de las asesorías?

### **Montos**

37. Monto máximo y mínimo que le facilitan a cada usuario y por ¿cuánto tiempo?

38. ¿Cuánto es la tasa de interés?

39. ¿Tienen algún tipo de regulación por parte de quien les proporciona los montos para el crédito y cómo repercute esto en la población beneficiario?

## **ENTREVISTA A ASESORES TÉCNICOS DE LAS ONG MICROFINANCIERAS EL QUICHÉ**

### **Datos Generales:**

1. Nombre:

2. Profesión

3. Años de trabajo en la Organización:

4. Años de atención en el municipio de San Antonio Ilotenango

### **Ejecución de su tarea**

5. En qué consiste su función como Asesor Técnico?

6. Cuáles son los grandes desafíos con los que se encuentra en su trabajo?

7. ¿Representa un papel importante su trabajo para el funcionamiento de la institución?

### **Funcionamiento de la Institución**

8. ¿Conoce el funcionamiento interno y externo de la Organización? En qué favorece al trabajo que usted desempeña dicho funcionamiento?

### **Coordinación**

9. ¿Qué grado de coordinación interna tiene con el Gerente/Director, Junta Directiva de la Organización?

10. ¿Tienen planes anuales, semestrales..? ¿Quién o quiénes los realizan y cómo se implementan? ¿Usted participa en su elaboración?

### **Cooperación**

11. ¿Han desarrollado algún grado de cooperación/colaboración con otras Organizaciones microfinancieras?

### **Selección de los usuarios?**

12. ¿Cómo hacen para seleccionar a los usuarios?
13. ¿El sistema de pago está al alcance de los usuarios y cómo se puede medir?
14. ¿Facilitan los créditos de igual manera a todos los solicitantes?
15. ¿Qué criterios tienen para seleccionar a los usuarios?

### **Asesorías**

16. ¿Dan asesoría técnica a los usuarios, cuáles son las características de estas asesorías? Ayudan a competir en el mercado local, regional y nacional, cómo se observa? Sino facilitan asesorías técnicas por qué?

### **Montos**

17. ¿Cómo hace para evaluar el tipo de monto que debe asignar a los usuarios?
18. Monto máximo y mínimo que le facilitan a cada usuario y por ¿cuánto tiempo?
- 19.. ¿Cuánto es la tasa de interés?
20. ¿Han detectado problemas para que el usuario pague esta tasa de interés?

## **ENTREVISTA A USUARIOS DE LAS ONG MICROFINANCIERAS SAN ANTONIO ILOTENANGO**

Nombre:

Lugar y fecha

Perfil del usuario

Sexo y etnia

Es del área rural o urbana:

Número de hijos y grado de escolaridad alcanzado

### **En cuanto al crédito**

1. De cuánto es el crédito que tiene hasta la fecha
2. Cuántos créditos ha tenido hasta la fecha y qué cantidades:
3. Tipo de actividad económica a la que se dedica:
4. Lugar donde se ubica la actividad económica:

### **Eficiencia de las microfinancieras**

1. ¿Cómo conoció a la institución microfinanciera?
2. ¿Cuántos años lleva solicitando crédito?
3. ¿Le son útiles los créditos que le dan y de qué manera?
4. ¿El crédito le sirve para crear su propio negocio, cómo?
5. ¿Le ha dado empleo a otras personas con su negocio, a cuántas?
6. ¿Antes de tener crédito en la microfinanciera, cómo hacía para ganar ingresos para su familia?
7. ¿Cree que es fundamental que existan ONG microfinancieras en la región de San Antonio Ilotenango, por qué?

### **Características en la selección de los usuarios**

- Sí
- No por qué?
2. ¿Los requisitos que piden están al alcance de los usuarios?
3. ¿Cree que están atendiendo a las personas más necesitadas de la región y por qué
- sí y por no?
4. ¿El sistema de pago de crédito está al alcance de los usuarios, cómo se puede observar?
5. ¿Sin el crédito no hubiera sido posible crear su unidad productiva?
6. ¿La microfinanciera le facilita asesoría técnica y es de utilidad para su negocio?
7. ¿Este tipo de asesoría es la más adecuada para competir en el mercado?

### **Uso del crédito recibido**

1. ¿El crédito lo utiliza para recapitalizar su negocio? ¿Qué otros usos le da?
2. ¿En qué ha mejorado la salud de su familia con el crédito?
3. ¿Con lo que obtiene de su negocio en qué ha mejorado la educación de su familia?
4. ¿Ha mejorado la alimentación de su familia con el crédito y en qué se observa?
5. ¿Qué otras mejoras ha tenido en su hogar desde que tiene el crédito?
6. ¿Cuánto de promedio anual saca de su unidad productiva y esto en qué lo utiliza?
7. ¿Cree que el crédito es un medio para combatir la pobreza? Sí No, por qué?

## **ENTREVISTA A COORDINADORA DEL VICEMINISTERIO DE LAS MIPYME GUATEMALA**

### **Datos generales**

Nombre:

Cargo:

Años de trabajo:

Profesión:

### **Origen del Viceministerio**

1. ¿Cómo surgió el Viceministerio de las MYPE? ¿Cuáles fueron los objetivos que motivaron su creación? ¿Cuáles fueron las políticas del Estado que motivaron su creación? ¿Por qué se interesó el gobierno de dicha administración en la creación de esta figura legal para las MYPE? ¿En qué gobierno se estableció este Viceministerio?
2. ¿Los objetivos del Viceministerio de las MYPE originales se mantienen actualmente o se han modificado? Si se han modificado ¿Qué cambios se han desarrollado fundamentalmente?

### **Organización y planificación**

3. ¿Cuál es su estructura organizativa?

4. ¿Cuál es el sistema interno que sostiene su funcionamiento?

5. ¿Cuándo hay cambio de administración gubernamental en qué afecta la tarea del Viceministerio de las MIPYME?
6. ¿Cómo planifican sus actividades: anuales, semestrales, mensuales? ¿Quiénes participan en dicha planificación?

### **Proyección y relación con las ONG microfinancieras**

7. ¿Cómo es la relación del Viceministerio de Economía con las Instituciones microfinancieras?
8. ¿Desde qué tiempo se relacionaron con las Instituciones microfinancieras?
9. ¿Cómo establecen la coordinación y colaboración con las Instituciones microfinancieras?
10. ¿La relación se da desde un marco normativo? ¿Cuál?
11. ¿Cómo obtiene el Viceministerio los fondos para facilitárselas a las Instituciones microfinancieras? ¿A qué tasa de interés se lo proporciona a las Instituciones dedicadas a las microfinanzas? ¿Se podría pensar que es con estos préstamos que facilita el programa del Fomento de la MYPE obtiene ganancias? ¿En qué invierte esta ganancia?
12. ¿Qué requisitos tienen que llenar las Instituciones microfinancieras para obtener fondos para su funcionamiento?
13. ¿Cómo evalúan la eficiencia de las ONG microfinancieras?
14. Principales actividades que realizan con las ONG microfinancieras.
15. ¿Existe alguna norma sobre la cantidad en préstamos que las ONG microfinancieras no se deban exceder?
16. ¿Verifican el uso de los préstamos a las ONG microfinancieras?
17. ¿Cómo comprueban que las ONG microfinancieras no se conviertan en organizaciones lucrativas?
18. ¿Su relación es parcial o total con las microfinancieras?
19. ¿El funcionamiento de las ONG microfinancieras ha contribuido a mejorar la calidad de vida de la población vulnerable de Guatemala? ¿Cómo se puede comprobar si existe un 50% de pobreza en Guatemala?

## **ENTREVISTA A GERENTE DE BANCO DE SEGUNDO PISO GUATEMALA**

### **Datos generales**

Nombre:

Años de Trabajo:

Cargo:

### **Operación y coordinación con las ONG microfinancieras**

1. ¿Tiene algún tipo de relación con las ONG administradoras de Crédito? ¿Cuál?
2. ¿Cómo financia su banco a las ONG microfinancieras?
3. ¿Bajo qué términos?

4. ¿Qué requisitos deben llenar las ONG microfinancieras para adquirir los préstamos?
5. ¿Cuál es el monto máximo que les conceden a las organizaciones y por cuántos años?
6. ¿A qué tipo de interés se los proporcionan?
7. ¿Establecen control y supervisión en el uso de los fondos que proporcionan a las ONG microfinancieras?
8. ¿Existe coordinación con estas organizaciones? ¿Cómo se desarrolla?
9. ¿Por qué les proporcionan préstamos a las ONG microfinancieras? ¿Qué tipo de garantía les dan?
10. ¿Si fracasaran las ONG microfinancieras, cómo recobrarían ustedes su inversión?
11. ¿Por qué no se lo ofrecen directamente ustedes a los microempresarios?

## **GUÍA DE ENTREVISTA A DIRECTOR DE LA RED DE ONG MICROFINANCIERAS, GUATEMALA**

### **Datos generales**

Nombre:

Años de Trabajo:

Cargo:

Profesión:

### **Su origen y funcionamiento**

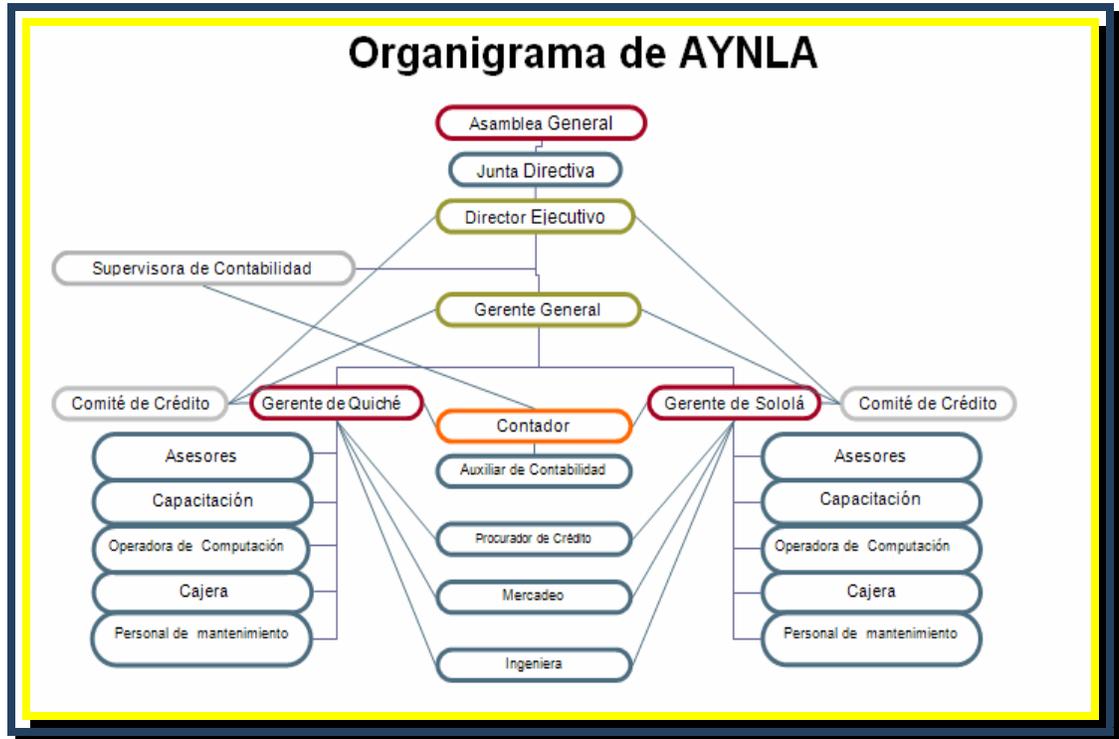
1. ¿Desde cuándo se organizaron?
2. ¿Cuáles fueron los objetivos de crear la red?
3. ¿Quiénes la fundaron?
4. ¿Cómo funcionan? ¿Principales actividades que realizan?

### **Relación y coordinación con las afiliadas**

5. ¿Cuál es su relación con las ONG afiliadas?
6. ¿Qué tipo de coordinación establecen?
7. ¿En qué les beneficia estar asociadas?
8. ¿Qué logros han alcanzado desde su organización?
9. ¿Gestionan fondos para sus afiliadas?
10. ¿A qué instancias gestionan fondos?
11. ¿Cuál es su relación con el Viceministerio de las MYPE?
12. ¿Cómo ha evolucionado la organización de su Red?
13. ¿Están unidas a otras redes de Centro América y Latinoamérica?
14. ¿Con qué fondos se sostiene la Red?
15. ¿Quién supervisa a la Red?
16. ¿Manejan fondos para el beneficio de su red?
17. ¿Cada cuánto se reúnen y cuáles los puntos centrales de su agenda?
18. ¿Qué beneficios ha obtenido estar conformadas en RED?

Anexo 2

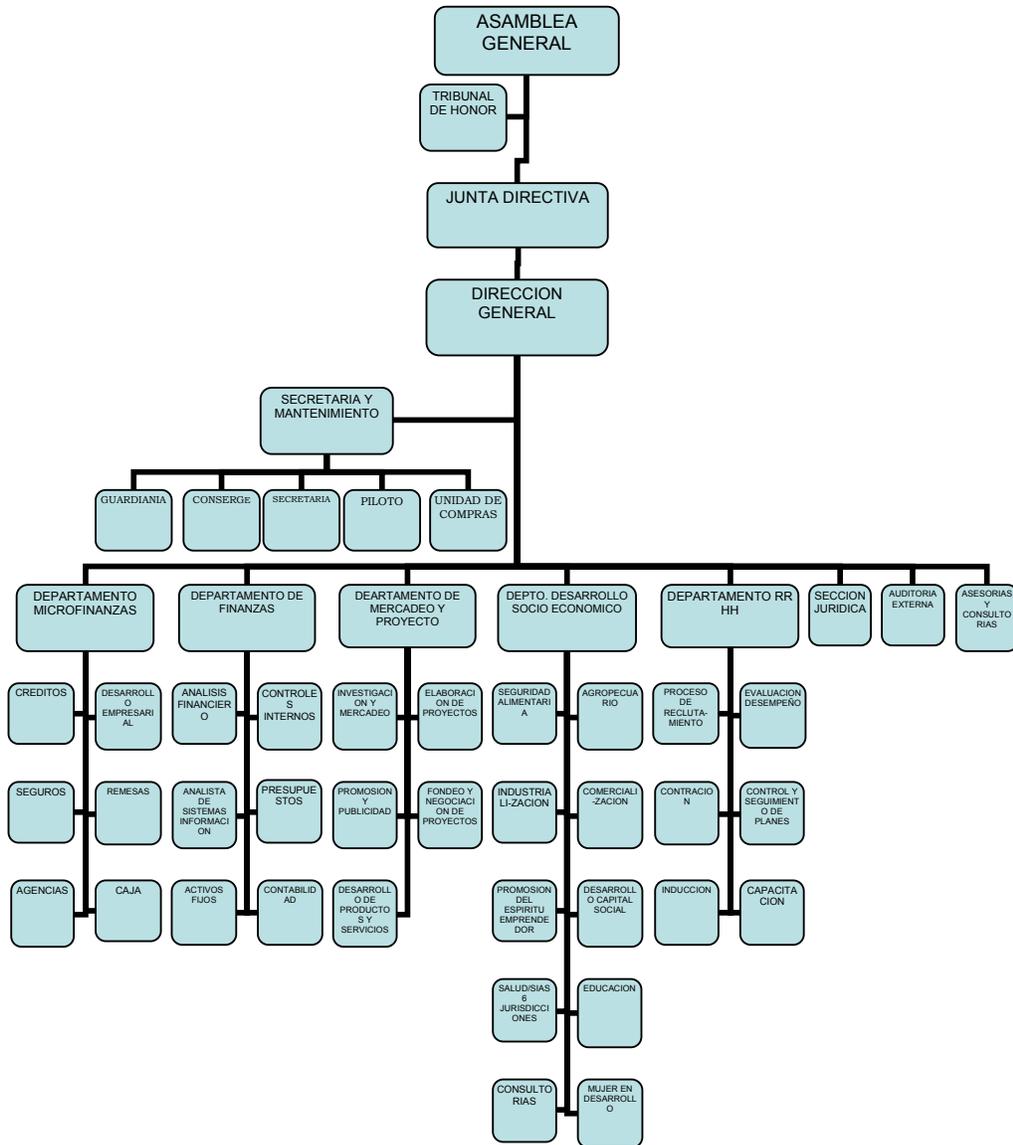
Organigrama de AYNLA, 2007



Fuente: AYNLA, 2007

Anexo 2

## Organigrama de ADISA, 2007

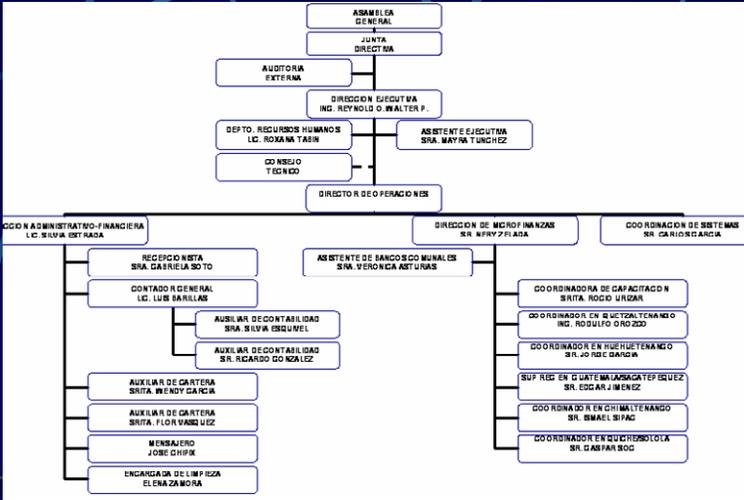


Fuente: ADISA, 2007

Anexo 2

## Organigrama de FAFIDESS, 2007

# FAFIDESS: ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL



Fuente: FAFIDESS, 2007