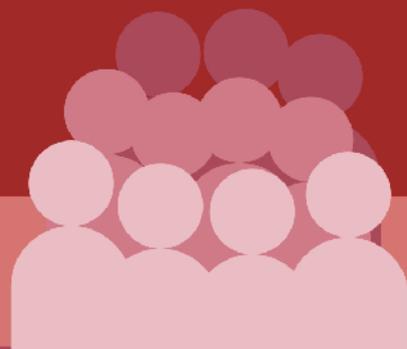


Los Sistemas de Garantía de Iberoamérica:



Experiencias y Desarrollos Recientes



Impreso en Perú
Lima, Setiembre 2008
Derechos reservados
Red Iberoamérica de Garantías (REGAR)
La Estación N°13
47004-VALLADOLID
E-mail: PPOMBO@telefonica.net
Web Site: www.redegarantias.com

La presente publicación “Los Sistemas de Garantía de Iberoamérica: Experiencias y Desarrollos Recientes”, es resultado de una iniciativa de la Red Iberoamericana de Garantías (REGAR), con el auspicio de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE), IBERAVAL S.G.R. de Castilla y León, España; y la SPGM – Sociedade de Investimento, S.A., de Portugal. En ella se recogen los aportes documentales de los representantes de los entes o sistema de garantías donde presentan la experiencia institucional y/o abordan un tema de relevancia desde la perspectiva individual/singular de la institución de garantía. La Coordinación General de la publicación estuvo a cargo de Pablo Pombo, Secretario Técnico de la Red Iberoamericana de Garantías (REGAR); y la Coordinación Técnica Editorial a cargo de Romy Calderón Alcas, Jefe de Estudios Económicos e Información de ALIDE.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	11
PRÓLOGOS	13
I. EL MARCO DE LOS SISTEMAS/ESQUEMAS DE GARANTÍA EN LATINOAMÉRICA E IBEROAMÉRICA: CONCEPTOS Y CARACTERÍSTICAS	21
Pablo Pombo González Secretario Técnico Red Red Iberoamericana de Garantías (REGAR)	
Horacio Molina Sánchez Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales Universidad de Córdoba, España	
Jesús N. Ramírez Sobrino Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales Universidad de Córdoba, España	
II. LOS SISTEMAS DE GARANTÍA EN AMÉRICA DEL NORTE	75
MÉXICO	

1.	Sistema Nacional de Garantía PYME: Programa de Garantía de la Secretaría de Economía	79
	<p>Gustavo Meléndez Arreola Director General de Promoción Empresarial Secretaría de Economía</p> <p>Manuel Sánchez Alamo Director de Promoción de Programas de Garantías Secretaría de Economía</p>	
2.	Garantía Comprador de BANCOMEXT- Apoyo Tipo EXIM-BANK	89
	<p>Oscar González Rivera Gerente de Garantías y PYMES Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C. (BANCOMEXT)</p>	
3.	Evolución y Desempeño del Servicio de Garantías del Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantías para Créditos Agropecuarios	101
	<p>Xavier Garciguayo Rangel Especialista Subdirección de Planeación y Finanzas Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA) Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) – Banco de México</p>	
4.	Programa de Garantías de Nacional Financiera S.N.C.	115
	<p>Luz Stella Lozano Chona Directora General Adjunto de Fomento Nacional Financiera S.N.C.</p> <p>Mario de la Vega Escamilla Director de Desarrollo de Productos Programa de Garantías Nacional Financiera S.N.C.</p>	
5.	Los Fondos y Mecanismos de Garantía en el Sector Rural Mexicano	133

Huitzilíhuatl Herrada

Director General Adjunto de Administración de Riesgos
SAGARPA

III. LOS SISTEMAS DE GARANTÍA EN CENTROAMÉRICA 147

COSTA RICA

6. **El Papel de los Avales y Garantías Dentro de una Propuesta Integral de Desarrollo: Los Primeros Tres Años de FODEMIPYME** 151

Lucy Conejo

Gerente

Fondo de Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
(FODEMIPYME)

EL SALVADOR

7. **Desarrollo e Impacto de los Sistemas de Garantías en El Salvador** 175

Roger Alfaro

Director de Banca de Inversión y Desarrollo
Banco Multisectorial de Inversiones (BMI)

IV. LOS SISTEMAS DE GARANTÍA EN AMÉRICA DEL SUR 185

ARGENTINA

8. **Evolución y Perspectivas del Esquema de Sociedades de Garantía Recíproca en Argentina** 189

Miguel Gaya

Gerente de Comunicaciones
Garantizar SGR

9. **Lanzamiento de la Garantía de Cartera del FOGABA** 219

Néstor Rubén Pata

Gerente de Administración y Operaciones
Fondo de Garantías de Buenos Aires (FOGABA) – SAPEM

BRASIL

10. **Riesgo de Crédito y Garantías: Propuesta de un Sistema** 233
- Carlos Alberto dos Santos**
Director
Serviço Brasileiro de Apóio às Micro e Pequenas Empresas
(SEBRAE)
11. **Garantías de Crédito para las Micro y Pequeñas Empresas Brasileñas: La Actuación del SEBRAE** 249
- Roberto Marinho Figueiroa Zica**
Consultor de la Unidad de Acceso a Servicios Financieros
Serviço Brasileiro de Apóio às Micro e Pequenas Empresas
(SEBRAE)
12. **Los Sistemas de Garantía Brasileños y la Experiencia de la Asociación de Garantía de Crédito de la Sierra Gaucha** 263
- Fernando Vial**
Director Ejecutivo
Asociación de Garantía de Crédito de la Sierra Gaucha
13. **La Experiencia del Fondo de Garantía para la Promoción de la Competitividad: ¿Éxito o Fracaso?** 277
- Marcelo Porteiro Cardoso**
Gerente
Departamento de Suporte y Control Operacional
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
(BNDES)
- Maurício Serrão Piccinini**
Jefe
Departamento de Suporte y Control Operacional
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
(BNDES)
- Simone Saisse Lopes**
Economista
Departamento de Suporte y Control Operacional

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
(BNDES)

José Carlos dos Santos Lagoa Junior

Contador

Departamento de Suporte y Control Operacional

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
(BNDES)

14. **Fondo de Aval para las Micro y Pequeñas Empresas** 295

José de Alencar de Souza e Silva

Consultor de la Unidad de Acceso a Servicios Financieros

Serviço Brasileiro de Apóio às Micro e Pequenas Empresas
(SEBRAE)

15. **Fondos de Aval y la Importancia del FUNPROGER** 301

Kedson Pereira Macedo

Gerente Ejecutivo

Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda
(FUNPROGER)

Carlos Alberto Dota Sanches

Assessor Sênior na Diretoria de Micro e Pequenas Empresas)

Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda
(FUNPROGER)

COLOMBIA

16. **Sostenibilidad del Fondo Agropecuario de Garantías: Un Reto para el Sector Agropecuario Colombiano** 329

Lúis Fernando Criaes Gutiérrez,

Presidente

Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
(FINAGRO)

17. **Modelos Técnicos del Sistema de Administración del Riesgo de Garantías del Fondo Nacional de Garantías** 339

Juan Carlos Durán
Presidente
Fondo Nacional de Garantías S.A.

Camilo Andrés García
Director de Riesgos
Fondo Nacional de Garantías S.A.

Alvaro Enrique Pedraza
Profesional de Modelos Técnicos
Fondo Nacional de Garantías S.A.

CHILE

18. **Desafíos Futuros para FOGAPE: SGRS, Reaseguro, Basilea II y la Evolución de las MIPES Chilenas** 361

Alessandro Bozzo
Sugerente
Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE)

19. **Programas de Apoyo a las Instituciones de Garantía Recíproca** 377

Patricio A. Reyes O
Subgerente Comercial de Intermediación Financiera
Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)

20. **Sociedades de Garantía Recíproca en Chile** 391

María Stella Pérez Calaf
PROAVAL, SAGR

PERÚ

21. **De las Garantías Locales a las Garantías Internacionales: Evolución del Sistema de Garantías para las Micro y Pequeñas Empresa en el Perú** 399

Edgard Coquis Fernández – Dávila
Gerente General
Fundación Fondo de Garantía para la Pequeña Industria (FOGAPI)

URUGUAY

22. Uruguay – Un Desafío para los Esquemas de Garantía Mutuales 421

Carlos Manuel Silva Pelanda

Gerente

FOGAR - Cooperativa de Garantía Recíproca

VENEZUELA

23. Tácticas de Éxito del Sistema Nacional de Garantías Recíprocas Venezolano 431

Alfredo Riera Hernández

Presidente

Fondo Nacional de Garantías Recíprocas para la Pequeña y Mediana Empresa (FONPYME)

- V. LOS SISTEMAS DE GARANTÍA EN ESPAÑA Y PORTUGAL 447

ESPAÑA

24. El Sistema SGR Español: Modelo de Mejores Prácticas e Influencia en otros Territorios. Especial Referencia a IBERAVAL, SGR e Iberoamérica 451

Alfredo Herrero Calvo

Director General

IBERAVAL, S.G.R.de Castilla y Leon

PORTUGAL

25. El Sistema de Garantía Mútua Português 471

José Fernando Figueiredo

Presidente Consejo Administración y Comisión Ejecutiva

Sociedade de Investimento S.A. - SPGM

c/o Presidente Consejo Administración

Associação Europeia de Garantia Mútua (AECM)

João Miguel Sousa Branca
Consejero Ejecutivo
Sociedade de Investimento S.A. - SPGM

Marco Gonçalves
Director Comercial
Norgarante – Sociedade de Garantia Mútua, S.A.

VI. ORGANISMOS INTERNACIONALES 483

26. **Experiencia de la CAF en el Reafianzamiento a Sistemas de Garantías** 485

Mauro Yovane
Ejecutivo PYME y microfinanzas
Corporación Andina de Fomento (CAF)

27. **La Corporación Interamericana de Inversiones y los Sistemas de Garantías** 489

Carlos Roa
Coordinador de Instituciones Financieras y Finanzas Estructuradas
Corporación Interamericana de Inversiones (CII)

PRESENTACIÓN

En los diversos encuentros que he tenido la oportunidad de compartir con Pablo Pombo y con los amigos y representantes de las instituciones de garantía de Iberoamérica, hemos sido testigos de los importantes avances que han logrado los sistemas/entes de garantía para hacer posible el acceso al crédito y los servicios financieros de los medianos, pequeños y microempresarios de nuestros países. En uno de esos encuentros, en Córdoba, España, en marzo de 2007, Pablo me propuso la iniciativa de elaborar, en el marco de la Red Iberoamericana de Garantías (REGAR) y con el auspicio de nuestra Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE), una publicación que diera a conocer dichos avances contribuyendo así al conocimiento e intercambio de información y experiencias. Esta iniciativa fue analizada y aprobada por el Comité Editorial de ALIDE, y se procedió a definir con Pablo la estructura y contenido del libro, así como un cronograma y guía para los aportes documentales de las instituciones que se recogen en esta publicación. Al auspicio de ALIDE se adhirieron, luego, IBERAVAL, SGR, de Castilla y León, de España; y la Sociedade de Investimento S.A. – SPGM, de Portugal.

Esta publicación constituye un esfuerzo importante de Pablo Pombo, Secretario Técnico de REGAR que tuvo a su cargo la Coordinación General, así como de Romy Calderón Alcas, Jefe de Estudios Económicos e Información de ALIDE, quien tuvo a su cargo la Coordinación Técnica Editorial. A ellos se suman las contribuciones documentales de las experiencias de los sistemas/entes de garantías para Mipymes de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, México, Perú, Uruguay, y Venezuela; así como de España y Portugal, y los aportes de organismos internacionales de financiamiento como la Corporación Andina de Fomento (CAF), y la Corporación Interamericana de Inversiones (CII). A todos ellos nuestro reconocimiento y agradecimiento institucional.

Una mención especial debo hacer a la Secretaría General Iberoamericana, en la persona de Enrique Iglesias quien, con la clara visión que le es por todos

reconocido, propuso en ocasión del XII Foro Iberoamericano de Garantías y Financiamiento para las Pymes, realizado en Santiago, Chile, en noviembre de 2007, discutir estos temas en una conferencia de responsables ministeriales de las Pymes en América Latina y Europa, conferencia que por vez primera se realizó y que organizó ALIDE con éxito en su sede, en Lima, Perú, en marzo de 2008, y cuyas conclusiones bien pueden servir para la toma de decisiones al más alto nivel, como las cumbres de Jefes de Estado de Iberoamérica que anualmente se realizan.

En el libro inicialmente se da una visión general de conjunto de la región, que persigue el propósito de brindar a cada institución de garantía una referencia general para identificarse y posicionarse desde su situación individual. Luego, se presentan las experiencias de los sistemas/entes de garantías para las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes), en aspectos relacionados con la situación y el contexto nacional, marco legal, modelo operativo, productos, cartera, desempeño financiero, así como propuestas para mejorar e impulsar los sistemas de garantías y así ponerlos al alcance de un mayor número de empresas. Finalmente, se ha incluido una sección sobre la visión y acción de los organismos financieros internacionales respecto de este tema.

ALIDE se congratula en presentar esta publicación, y es nuestro deseo que ella constituya una referencia útil para los sistemas/entes de garantías, bancos e instituciones financieras nacionales, legisladores, organismos de gobierno responsables del diseño e implementación de políticas públicas de financiamiento para el desarrollo de las Mipymes, académicos e investigadores, y personas interesadas en el desarrollo de las Mipymes y del progreso económico y social de nuestras naciones.

Rommel Acevedo
Secretario General de ALIDE

PRÓLOGO DE ENRIQUE IGLESIAS, SECRETARIO GENERAL DE LA SECRETARÍA GENERAL IBEROAMÉRICANA

La Secretaria General Iberoamericana viene desarrollando una línea de trabajo transversal que tiene relación con la temática de las Pymes en sus distintas vertientes, porque ésta es una preocupación recurrente que se refleja en los mandatos que los Jefes de Estado y de Gobierno vienen destacando en las distintas Cumbres Iberoamericanas. Muestra de ello fue el impulso a la celebración de la “I Reunión de Responsables Gubernamentales de PYMES de UE y ALC” que se llevó adelante en Lima, en el marco de la Cumbre UE-ALC, en marzo de este año.

En estos años hemos avanzado en pasar revista con los sectores públicos y los privados de distintos países de la región a la cuestión de las cadenas de valor de las grandes empresas y la productividad de las Pymes. Por otro lado, estamos trabajando para ampliar la certificación de calidad en las Pymes, en especial en Centroamérica, por ser la subregión menos avanzada en este sentido.

También, los Jefes de Estado y de Gobierno señalaron con énfasis en la Cumbre del año 2005 la importancia de desarrollar el crédito en la región, por lo que, desde la Secretaria General Iberoamericana, venimos realizando un ejercicio entre sector público y privado, bancos, reguladores, autoridades económicas, usuarios de servicios financieros para ver cuáles son los factores que están trabando la extensión de los servicios financieros y el crédito en América Latina. En particular, se visualizó que uno de los sectores que tenía problemas para acceder al crédito en la cantidad requerida y en condiciones competitivas eran las Pymes. En varias de las mesas nacionales que organizamos se mencionó la relevancia de darle más desarrollo a los sistemas de garantías como una de las formas de superar la restricción de crédito a este sector tan importante en el tejido productivo de cada uno de los países de nuestro espacio.

El estudio de REGAR que ustedes tienen en sus manos, ayuda a profundizar el conocimiento de las diferentes experiencias en esta materia y, sin

duda, contribuirá a ampliar y mejorar la implementación de estos sistemas en la región. Esta red iberoamericana crea un espacio común entre sectores diferentes, como son el sector empresarial, el financiero y sector público, pero tan necesarios unos a otros en el objetivo de llevar adelante la tarea de financiar a las Pymes.

Felicito a REGAR porque ha tenido la inquietud de desarrollar una publicación sobre los sistemas de garantías en Iberoamérica desde la óptica de los protagonistas directos de la actividad. En estos momentos que se percibe un interés generalizado y, desde diversas instancias, se analizan los sistemas de garantía en la región, considero muy oportuna la realización de este trabajo. Es fundamental escuchar la voz de aquellos que, día a día, trabajan y se implican en superarse en su actividad. Sin duda, ésta es la voz directa de los sistemas y entes de garantía de la región y, por ello, nuestro reconocimiento en sus logros y nuestro apoyo en su espíritu de superación.

Este trabajo que repasa, minuciosamente, los distintos sistemas y esquemas de garantía en Iberoamérica, nos muestra la heterogeneidad y complejidad de ese universo, y su transformación a lo largo del tiempo desde sus primeros pasos hasta el momento actual de consolidación en muchos países. También nos comparte los éxitos y la evolución en muchos países, a partir de la superación de experiencias no del todo exitosas. Interesante, en especial, es esta publicación a modo de manual de prácticas existentes en nuestro espacio en materia de sistemas y esquemas de garantía.

Permítanme también señalar que con la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE), una de las instituciones que auspicia la presente publicación, hemos firmado a mediados del presente año un Memorando de colaboración para aunar esfuerzos en las iniciativas que desarrollemos en Latinoamérica en materia de financiamiento que nos permitirá potenciar el trabajo que ambas instituciones venimos desarrollando.

Finalmente, decirles que desde el recuerdo inolvidable de mi encuentro con la Red Iberoamericana de Garantías (REGAR), en su XII Foro Iberoamericano de Sistemas de Garantías, celebrado en Santiago, Chile en noviembre de 2007, donde tuve la oportunidad de comprobar el poder de convocatoria de este sector de actividad para facilitar el acceso a la financiación empresarial, los animo a continuar con esta iniciativa que, con el paso de los años, viene generando una madurez profesional y técnica envidiable.

PRÓLOGO DE ALFREDO HERRERO CALVO DIRECTOR GENERAL DE IBERAVAL, SGR, DE CASTILLA Y LEÓN (ESPAÑA)

La Red Iberoamericana de garantíaS REGAR fue una idea surgida en el seno de las Jornadas Internacionales de Valladolid y Burgos (España) de 1998 y definida en México en 1999 para el intercambio de información, conocimiento mutuo, identificación de las mejores prácticas, intercambio de experiencias y desarrollo de proyectos conjuntos de los sistemas y entes de garantías iberoamericanos. Desde este evento, con los antecedentes del Seminario Internacional “Garantías en el Financiamiento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa” de Santa Fe de Bogotá (Colombia) de 1996 y el Foro Iberoamericano de SGR’S de Caracas (Venezuela) en 1998 se han organizado con las contrapartes locales nueve Foros adicionales: en México DF (México), 1999, junto con NAFIN; Oporto y Lisboa (Portugal), 2000 con SPGM; San Salvador (El Salvador), 2001, con BMI; Buenos Aires (Argentina) 2002, con GARANTIZAR SGR; Lima (Perú) 2003, con FOGAPI; Cartagena de Indias (Colombia), 2004, con FNG, SA de Colombia; Valladolid (España), 2005, con IBERAVAL SGR; Porlamar (Venezuela), 2006, con FOMPYME; y Santiago (Chile), 2007, con FOGAPE. Estando en preparación el XIII Foro en San Salvador de Bahía (Brasil), con SEBRAE.

Es por ello que esta publicación viene a materializar, con conocimientos profundos, esos objetivos y para IBERAVAL SGR es una satisfacción poder colaborar en su edición junto con ALIDE y SPGM de Portugal.

Quisiera agradecer de forma especial a los Coordinadores de la publicación Pablo Pombo, Secretario Técnico de la Red Iberoamericana de Garantías (REGAR) y Romy Calderón, Jefe de Estudios Económicos e Información de ALIDE, así como a todos los colaboradores por el esfuerzo y la dedicación realizada para la elaboración de los diferentes artículos publicados.

**PRÓLOGO DE JOSE FERNANDO FIGUEIREDO
PRESIDENTE DE LA SOCIEDADE DE INVESTIMENTO S.A.
- SPGM Y PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN EUROPEA DE
GARANTÍA MÚTUA (AECM)**

Desde la perspectiva del sistema de garantías de Portugal SPGM, un sistema relativamente joven, nacido en 1994, comprendemos la importancia y la necesidad del intercambio de información, el conocimiento mutuo, la transferencia de experiencias y conocimiento entre los sistemas de garantía. Por ello no hemos dudado en colaborar en la ejecución de este proyecto editorial sobre los sistemas de garantía en Iberoamérica y su divulgación. Nos parece, adicionalmente, muy oportuno que esta publicación se realice desde la propia realidad de los sistemas o entes de garantía iberoamericanos y sus actores. Precisamente el conocimiento interno de la actividad y su experiencia práctica es un factor que muchas veces se echa en falta en trabajos de este tipo.

También, desde la experiencia y antecedentes de la Asociación Europea de Caución Mutua (AECM), que engloba a todos los sistemas de garantía europeos, podemos afirmar que trabajos como estos contribuyen a potenciar la imagen y la importante realidad de la actividad que realizan estos sistemas/esquemas de garantía. Por ello es un honor poder participar y agradecer a Pablo Pombo y todos los colaboradores de la publicación en sus diferentes funciones el importante trabajo realizado. Este proyecto también es un hecho promocionado por REGAR y ALIDE, a las cuales, además de los amigos de IBERAVAL SGR les agradezco su colaboración en la presente edición.

PRÓLOGO DE JOSÉ RIVERA BANUET SECRETARIO PERMANENTE DEL SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE (SELA)

Desde 1998 ha sido un honor para el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) patrocinar institucionalmente las actividades de la Red Iberoamericana de Garantías (REGAR), es por ello que acogemos esta iniciativa editorial de REGAR con suma satisfacción y agrado, también hacemos patente nuestro reconocimiento a todos los colaboradores de la publicación y a los patrocinadores de la misma: ALIDE, SPGM e IBERAVAL SGR.

Estamos seguros de que esta publicación va a reforzar los objetivos de REGAR consistentes en aumentar el conocimiento de los sistemas/entes de garantías iberoamericanos, no sólo entre ellos mismos sino entre todas las instituciones de sus respectivos países. Desde la perspectiva de un intercambio de experiencias, este trabajo editorial constituye un compendio de gran alcance y madurez de los conocimientos desde la propia realidad de estos sistemas/entes de garantías.

Consideramos en el SELA que la actividad de estos sistemas/entes de garantía cumplen una función primordial como es la de facilitar el acceso a la financiación de las Mipymes en las mejores condiciones, por ello estamos convencidos que esta publicación contribuirá a impulsar y consolidar, aun mas, la necesidad de estas instituciones de garantía en sus respectivos territorios

**I. EL MARCO DE LOS SISTEMAS/ESQUEMAS
DE GARANTÍA EN LATINOAMÉRICA
E IBEROAMÉRICA: CONCEPTOS Y
CARACTERÍSTICAS**

MARCO DE LOS SISTEMAS/ESQUEMAS DE GARANTÍA EN LATINOAMÉRICA E IBEROAMÉRICA: CONCEPTOS Y CARACTERÍSTICAS

Pablo Pombo González¹
Horacio Molina Sánchez
Jesús N. Ramírez Sobrino

Resumen

El estudio de los sistemas/esquema² de garantía, ¿cómo se configuran?, ¿cuáles son sus características? y ¿cuál es su impacto? no es una cuestión olvidada por la literatura, si bien es un asunto que se ha empezado a abordar, como objeto de investigación de forma reciente y en algunos casos, de la mano de organismos multilaterales, en planteamientos más de consultorías, puntuales y aisladas, descriptivas que científicas.

Nuestro trabajo trata de describir las características de los sistemas de garantía en Latinoamérica y su posición ampliada respecto al contexto iberoamericano. Este trabajo supone la continuación de otros previos, realizado sobre Europa, (Pombo, Molina & Ramírez, 2006b) y América (Pombo, Molina & Ramírez, 2007c) cuya lectura, en paralelo con este trabajo, desvela que los enfoques y manifestaciones no son homogéneos, sino que, bien al contrario, existen diversas opciones.

Los resultados muestran que gran parte de los sistemas existentes en Latinoamérica se establecen sobre esquemas del ámbito público, con una fuerte

¹ Dr. Pablo Pombo González: Consultor internacional en sistemas de garantía. Presidente Fundador AECM www.aecm.be Secretario Técnico de REGAR www.redegantias.com Doctor en ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Córdoba (España) www.etea.com PPOMBO@telefonica.net

² La doble denominación sistema/esquema obedece a tratar de clarificar en todo momento que un sistema de garantía viene a corresponderse con un esquema de garantía, sólo que en el sistema hay una concepción más global, en el sentido de que son el conjunto de instituciones que conforman la actividad de la garantía en un territorio. El esquema es algo más restrictivo en el sentido de que hace más bien referencia al modelo o tipología de los entes que operan la actividad de la garantía.

presencia del sector público y una mínima participación del sector financiero y empresarial a diferencia de lo que sucede en Europa. Esta naturaleza determinará algunas de las características operativas de estos sistemas.

También este trabajo, como contribución al análisis sectorial, desde su visión general de conjunto de la región, puede facilitar a cada ente de garantía una referencia general para identificarse y posicionarse desde su situación individual.

1. Introducción

Las garantías son mecanismos tradicionalmente utilizados por el sistema financiero para dar cobertura al riesgo de las operaciones financieras. Más recientemente se les reconoce su utilidad para superar los problemas de asimetría de información entre prestamista y prestatario, descritos por la literatura científica. Este instrumento goza hoy día de tal aceptación que las propias normas de regulación de la solvencia de las instituciones financieras, en el sistema financiero, lo incorporan en las valoraciones del riesgo crediticio y, por consiguiente, tiene un efecto de minoración de las necesidades de capital y provisiones de las entidades financieras.

La intervención de los reguladores financieros en los mecanismos de control del riesgo no está exenta de ciertos sacrificios. Uno de los más destacables es que proyectos que empresarialmente pudiesen ser viables, sin embargo pueden verse perjudicados en la obtención de fondos o en el costo de financiación, debido a la intervención que se deriva de la regulación bancaria internacional.

Para solucionar esta ingerencia de la normativa internacional en la asignación de recursos, los sistemas de garantía de crédito ofrecen cobertura de garantía a proyectos empresariales viables³ pero que al no disponer de ellas, en los términos exigibles, como consecuencia de la regulación bancaria, están excluidos de los circuitos financieros tradicionales. El reverso de este análisis es el traslado del comportamiento oportunista del prestatario, conocido como riesgo moral, a los gestores del ente de garantía, especialmente si es una entidad pública, por lo que las características del manejo de la concesión y seguimiento del riesgo por parte de las instituciones de garantía son determinantes para su adecuado control. En algunos casos, también la posible menor supervisión de las operaciones por parte de las entidades financieras, con un claro incremento del riesgo de morosos y fallidos, suponen una dificultad añadida.

Por ello se ha consolidado la idea de que el acceso a la financiación del empresario a través del sistema/esquema de garantía requiere de una política de Estado⁴ de carácter permanente. Un reflejo de la situación actual junto a una

³ No se buscan proyectos de empresarios dispuestos a pagar más al prestamista para obtener la financiación sino precisamente proyectos viables para que accedan en condiciones competitivas o en las mejores condiciones de tasa y plazo.

⁴ Concepto más amplio que política pública en el sentido de que el sistema/esquema de garantía tiene

visión histórica de los distintos sistemas de garantía en el mundo constata que en las últimas décadas se han ido extendiendo los sistemas de garantía, integrándose en los sistemas financieros de un gran número de países. Evidentemente en lo que se conoce como las “reglas o normas de Basilea” las garantías son la base de la calificación y ponderación de los activos financieros. Por ello, los sistemas de garantía han de tener en cuenta esta realidad de cara a su seguridad, calidad, eficacia, impacto y relevancia.

América del Norte, el sureste asiático y Europa presentan los sistemas más desarrollados a través de los esquemas de programa de garantía administrado por una agencia estatal, por un esquema de sociedad de garantía mercantil/corporación y/o por un esquema de sociedad de garantía mutua o recíproca respectivamente. En los restantes ámbitos geográficos podemos citar desarrollos muy incipientes (como en África y algunos territorios latinoamericanos) y nuevos impulsos de los mecanismos ya existentes, especialmente a través de programas de garantía y de nuevos esquemas de sociedades de garantía recíproca (como en América Latina).

El estudio de los sistemas de garantías, ¿cómo se configuran?, ¿cuáles son sus características? o ¿cuál es su impacto? no son cuestiones olvidadas por la literatura, si bien es un asunto que se ha empezado a abordar, como objeto de investigación, de forma reciente y, en algunos casos, de la mano de organismos multilaterales con planteamientos más de consultoría, puntuales y aisladas, que científicos.

Uno de los primeros trabajos que describen los sistemas existentes en el mundo, es el desarrollado por Pombo & Herrero (2001). La metodología empleada, el estudio de casos, permite tener una fuente de información exhaustiva sobre las realidades existentes a nivel global y de él se extraen dos conclusiones inmediatas: a) la heterogeneidad en las fórmulas emprendidas en distintos países y continentes y b) la existencia de dos modelos: uno centrado en entidades del ámbito privado, e incluso con la participación de los beneficiarios de la garantía, como las denominadas sociedades de garantía mutualistas⁵, coexistiendo con otro modelo auspiciado desde fórmulas jurídicas de derecho público, como por ejemplo, el programa de garantía de la Small Business Administration de USA, curiosamente éste encuadrado en un espacio tradicionalmente de economía más liberal.

Posteriormente, Pombo (2006) prueba, mediante un análisis estadístico, que en Europa los sistemas se agrupan básicamente siguiendo dicha tipología⁶, en sociedades de garantía y programas de garantía, que ya se apreciaban en el trabajo anterior (Pombo & Herrero, 2001).

voluntad de permanencia pues debería estar integrado en el sistema financiero del país correspondiente.

⁵ En los tiempos actuales se adecua su definición más a esquemas o proyectos asociativos empresariales con la participación directa o indirecta (Cámaras o gremiales) de los empresarios.

⁶ Pombo (2006), en su tesis doctoral, consigue establecer una clasificación, utilizando la técnica del análisis cluster jerárquico, de los sistemas de garantía en dos grandes grupos: sociedades de garantía y programas de garantía. En las primeras establece dos subgrupos las sociedades de garantía mercantil o corporativa y las sociedades de garantía mutualistas donde hay una participación empresarial en el capital (generalmente mayoritaria).

En unas coordenadas de tiempo similares, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aborda en 1996 una reflexión sobre los sistemas de garantía de crédito existentes en Latinoamérica. Como fruto de estos esfuerzos tiene lugar un workshop en Washington en el que se presentan las principales conclusiones de esos trabajos. Muy en síntesis hay que indicar que el panorama tentativamente pesimista allí manifestado no se ha corroborado por la evolución experimentada en los últimos años.

Posteriormente, en 2005, el BID contrata una consultoría que presenta en 2007 sus resultados y que presenta la realidad descriptiva latinoamericana actual. Siguiendo la metodología de casos, se realiza un análisis profundo de la mayoría de las realidades existentes, quedando fuera, por la definición del trabajo, el estudio de los sistemas estadounidense y canadiense que han ejercido una influencia relevante en territorios próximos, como el mexicano y otros de la región. Es necesario manifestar que la Red Iberoamericana de Garantía (REGAR) en sus Foros de sistemas de garantía anuales desde 1998 viene aflorando y documentando exhaustivamente estos espacios geográficos, lo mismo que la Asociación Europea de Caución Mutua (AECM) y la Asian Credit Supplementation Institution Confederation (ACSIC) en sus respectivos ámbitos de actuación.

En 2006 en Túnez, tuvo lugar una reunión de expertos, en el Mutual Guarantee Scheme Workshop, organizado por el African Development Bank (ADB), lo que muestra la actualidad del tema y el interés a nivel global.

Finalmente, en Asia, la ACSIC viene celebrando Conferencias anuales sobre la materia y algunos trabajos, como el realizado por Shim (2006), ponen de manifiesto el importante rol de los gobiernos en el desarrollo de políticas que faciliten el acceso al crédito por parte de los empresarios asiáticos.

Recientemente, en octubre de 2007, se ha desarrollado un encuentro, "Global Summit", en Lisboa (Portugal) donde han acudido esquemas/sistemas de garantía de todos los continentes en nutrido y representativo número firmando la Declaración de Lisboa como documento y agenda política de los esquemas/sistemas de garantía a nivel mundial.

Por tanto, nuestro trabajo aborda una materia que está en sus primeras etapas de aproximación científica y que, como corresponde a dicho estado del conocimiento, requiere contribuciones de corte descriptivo que, con el tiempo, deben dar lugar a trabajos de naturaleza más analítica. El documento que presentamos describe, siguiendo la metodología que utilizamos en el análisis de Europa (Pombo, Molina & Ramírez, 2006b), los sistemas que funcionan en el continente americano, distinguiendo oportunamente, USA y Canadá, respecto a Latinoamérica, especialmente cuando se abordan cifras de dimensión y actividad, ya que distorsionan la comparación de sistemas que operan en economías de mercado con niveles de desarrollo muy diferenciado.

2. Situación de los Esquemas/Sistemas de Garantía Latinoamericanos

La región latinoamericana sigue registrando diferencias notables en sistemas de garantía entre el norte, muy estabilizado y con fuerte desarrollo, y la zona latinoamericana, que en los últimos años registra un fuerte impulso, con algunas cifras nada desdeñables en México, Brasil, Colombia, Chile y a más distancia Argentina y Perú. Se confirma últimamente una tendencia creciente en la actividad de los sistemas de garantía en el entorno latinoamericano que hace concebir grandes esperanzas de crecimiento futuro.

El continente americano tiene entes de garantías bajo los dos modelos generales ya conocidos: el programa de garantía y el esquema de sociedades de garantía. Como podremos apreciar el programa de garantía es la fórmula que domina todo el ámbito geográfico de América del Norte, en USA, Canadá y México.

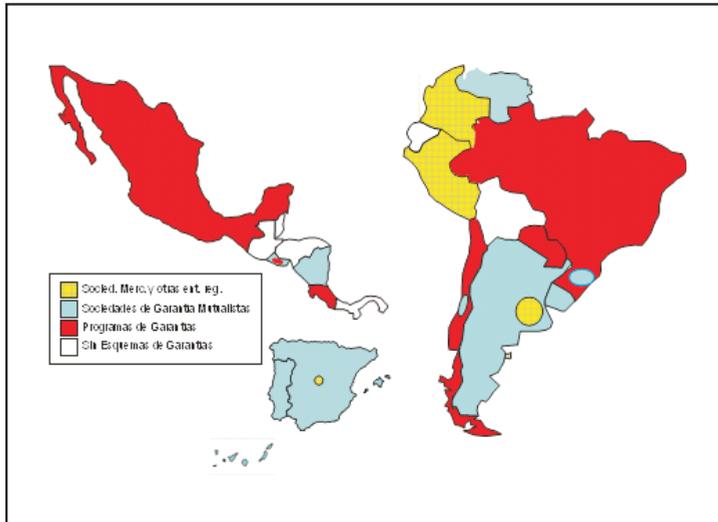
Por su parte, en Centroamérica aunque predominan los programas de garantía nacionales, como en el caso de El Salvador o de Costa Rica, han existido experiencias de programas interestatales de ámbito regional, que han afectado a numerosos países centroamericanos pero que hoy están extinguidos. Desde fechas muy recientes, El Salvador cuenta con una legislación⁷ sobre Sociedades de Garantía Recíproca (SGR) y con la primera SGR (Garantías y Servicios, S.A. de CV, SGR) de Centroamérica. Aunque en los últimos años, se han reactivado el impulso del sistema de sociedades de garantía recíproca en Guatemala, Honduras, República Dominicana y Nicaragua.

Finalmente, en el caso de América del Sur, coexisten los dos modelos: el de sociedad de garantía como FOGABA (Argentina), FOGAPI (Perú) y FNG de Colombia, así como a través de las nuevas legislaciones en materia de Sociedades de Garantía Recíproca (SGR) de Argentina, Venezuela, Uruguay y más recientemente de Chile y Nicaragua. A todo esto se añaden los visos de impulsos legislativos que se están dando en algunos países sobre estos sistemas como Bolivia, con un proyecto de Ley de SGR, además de un nuevo esquema de garantía en Ecuador y las capitalizaciones de sociedades y programas de garantía con el correspondiente impulso en su actividad en Brasil, Chile, Colombia, Perú y Argentina.

Según los modelos, aunque existe últimamente un fuerte impulso a los sistemas mutualistas (sociedades de garantía recíproca), la importante realidad de los tradicionales programas de garantía públicos pone de manifiesto su coexistencia en el medio plazo.

⁷ DL 553 de 2001 que ha sido la primera Ley aprobada por unanimidad y sin objeciones de la Asamblea Legislativa de El Salvador después de la firma de los acuerdos de paz de 1991.

Gráfico N°1
Distribución de los Sistemas/Esquemas de Garantía en Iberoamérica



Fuente: elaboración propia

En Canadá y USA predomina, como ya hemos señalado, un sistema de programa de garantías público institucionalizado a través de una agencia de desarrollo, la Small Business Administration (SBA), que funciona como administradora o bien organismos gubernamentales. En ambos casos juegan un papel fundamental en las políticas de promoción económica y del empleo, operan a través de entidades financieras con las que mantienen convenios y suelen desarrollar líneas o mecanismos específicos de garantías según sectores económicos, sociales, zonas afectadas por catástrofes, etc.

En Canadá se inició el programa *Small Business Loans Act* desde el año 1961, creado por el Ministerio de Economía, para su posterior transferencia al Ministerio de Industria en el año 1977. En las últimas cuatro décadas el programa SBLA se ha desarrollado, ha sido modificado y reglado de forma muy amplia. La principal modificación es que se convirtió en un programa federal de créditos garantizados a través del Ministerio de Industria hasta su configuración actual, desde 1999, sobre la base de la *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada* (LFPEC). Existe también otro programa para el sector agrícola, desde 1988, actualmente en revisión, en base a la *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et à la commercialisation selon la formule coopérative* (LPAACFC).

En USA, la actividad se desarrolla también mediante un programa federal, canalizado a través de su agencia SBA (*Small Business Administration*) como administradora. La SBA fue fundada en 1953 mediante ley para atender a las PYMES

de los Estados Unidos. Realmente la SBA era la sucesora de la *Reconstruction Finance Corporation* (RFC), que tras la gran recesión otorgó créditos a pequeñas empresas que no eran capaces de conseguir ayuda financiera del sistema bancario para la reconstrucción industrial. Se desarrolló en la década de los 70. Posteriormente, también se han ido desarrollando programas de garantía en el ámbito de los diferentes Estados con el objeto de fomentar el desarrollo de las industrias estatales. Prácticamente quince estados cuentan su propio programa de garantía, del que hay que destacar por nivel de actividad y su total independencia de la SBA el de California. Entre los programas estatales de garantías para la pequeña y mediana empresa de ambos países se está atendido a más de 755.639 empresas y mantienen unas garantías vivas de unos US\$ 58.965 millones.

El caso de México merece un comentario. Si bien los esquemas que operan en dicho país se han visto influenciados de los esquemas de USA y Canadá, su dimensión, actividad y operativa nos lleva a considerarlo en el grupo de los sistemas Latinoamericanos.

Como ya se indicó, en los últimos años, los sistemas de garantía en el entorno iberoamericano han evolucionado, especialmente en el contexto de nuevas legislaciones en materia de Sociedades de Garantía Recíproca (SGR) y, en concreto, por la influencia de la reforma legislativa española de 1994, que ha ejercido una notoria influencia en el desarrollo de los sistemas de Portugal (1995), Argentina (1995), Venezuela (1999), Brasil (1999) –aunque de forma muy incipiente-, Uruguay (2000), El Salvador (2001), Chile (2007) y Nicaragua (2008), y otros, así como los primeros impulsos legislativos que se están produciendo en Honduras, Guatemala, República Dominicana, Bolivia y Paraguay.

Otro de los aspectos dinamizadores han sido las fuertes capitalizaciones de algunos esquemas/sistemas de garantía como el colombiano, chileno, brasileño, etc. Resaltamos la reestructuración del sistema nacional de garantías colombiano desde 1995-99 y 2000-2005, fruto de la cual se creó todo un sistema nacional de garantía operado por el Fondo Nacional de Garantías de Colombia S.A., con nueve fondos regionales operativos, en su momento.

A todo ello se unen las recientes creaciones de organismos colectivos que pretenden optimizar las experiencias compartidas de los sistemas del entorno latinoamericano e iberoamericano, así tenemos la constitución en 1996 de la **Asociación Latinoamericana de Entidades de Garantía (ALEGA)**, no operativa actualmente, y la aparición en 1998 de la **Red Iberoamericana de Garantías (REGAR)**⁸.

Del entorno latinoamericano señalamos en el cuadro N°1 los sistemas nacionales/federales, programas e iniciativas interestatales existentes, junto a otros ya extinguidos, en México, América Central y el Caribe, siguiendo un orden cronológico.

⁸ www.redegarantias.com

Cuadro N°1
Esquemas/Sistemas de Garantía en México, Centroamérica y Caribe

1954	México	Fondo de Garantía y Fomento a la Pyme industrial (FOGAIN) (extinguido)
1972		Programa de Garantía Agrícola (FEGA del FIRA)
1987		Programa de Garantía para Impulsar la Exportación de BANCOMEXT
1989		Programa de Garantía de Nacional Financiera (NAFIN)
1991		Fondo de Apoyo a las empresas de solidaridad (FONAES)
2002		Programa de Garantía de la Secretaría de Economía
2003		Esquema de SAGARPA – FINCAS – FONAGA
2005		Programa de Garantía Líquida para la Exportación (GLIEX) de BANCOMEXT
1971	Guatemala	Fondo de Garantía para la Pyme (extinguido en 1976)
1992		Fondo de Garantía para la Pyme (extinguido en el 2.002)
2002-4		Definición de política para un sistema de garantía (proyecto de Ley de SGR'S)
2006		Anteproyecto de Ley de SGR'S (presentado al Congreso)
1973	El Salvador	Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pyme (FIGAPE) (extinguido)
1992		4 Fondos de garantía: FOGAPE, FOGARA, FOGACRE y FOGAZO (extinguidos)
1992		FUSAID-Programa de Garantías de la Agencia USAID (extinguido)
2000-3		3 Programas de garantías en fideicomisos PROGAPE (2000), PROGARA (2000) y PROGAIN (2003)
2001		Decreto Legislativo 553: Ley del sistema de garantías recíprocas para la micro, pequeña y mediana empresa rural y urbana (SGR'S)
2004		Constitución de Garantías y servicios, SA de CV, SGR - primera SGR de El Salvador y de CA
1979	Barbados	Programa de garantías para la pyme del Banco Central de Barbados
1983	República Dominicana	Reserva de Garantías de Créditos Especiales (extinguido)
1996		Sistema de Garantía Compartida (SIGAC) (extinguido)
2003		Proyecto Compañía "Fondo de Garantía para la Pequeña Empresa" (FOGANPE)
2007		Definición de política para un sistema de garantía de SGR
1983	ECCB	Mecanismo de Garantía de Crédito a la Exportación del Banco Central del Este del Caribe (Anguilla, Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Santa Lucía, San Vicente, Granadinas)

1987	Costa Rica	Programa Fondo de Garantía para la Pequeña Industria (FOGAPI) para Centroamérica del BCIE (extinguido)
1988		Fondo Regional de Garantía (FOLADE) – FINUBANK – FUNDES (extinguido)
1996		Fondo Nacional de Garantía (FONAGA) (no implementado)
2002		FODEMIPYME
1987	Honduras	FOGAPI BCIE (extinguido) – Programa PROMICRO / OIT
1989		Fondo de garantía para la micro y la pyme (extinguido)
1996		FONGAC – PACTA de FONAPROVI (extinguido)
2005-7		Definición de política para un sistema de garantía de SGR (borrador de anteproyecto de Ley de SGR)
1987	Nicaragua	FOGAPI BCIE (extinguido)
1999		Proyecto Fondo de Garantía del Ministerio de Fomento (no operado)
2008		Ley del Sistema de Sociedades de Garantías Recíprocas para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
1988	Panamá	Programa FUNDES de Garantías para Latinoamérica (extinguido)
1990	Trinidad y Tobago	Small Business Development Company Ltd. Loan Guarantee Plan
1993		Export Credit Insurance Co. Ltd.
1998	Haití	USAID-SOFIHDES Credit Guarantee
1998		USAID/Haiti Microcredit Program Guarantee Fund

Fuente: elaboración propia

En el mismo ámbito pero en América del Sur, el cuadro N°2 ofrece las experiencias históricas y presentes de sus respectivos sistemas de garantía nacionales y programas o iniciativas interestatales.

Cuadro N°2
Sistemas de Garantía en América del Sur

1979	Perú	Fundación Fondo de Garantía para Préstamos a la Pequeña Industria (FOGAPI)
1995		RAFAD Fondos de Garantía (Suiza)-Sointral
1996		Fondo de Respaldo a la Pequeña Empresa (FONREPE) (extinguido)
1980	Chile	Fondo Garantía para el Pequeño Empresario FOGAPE BANCOESTADO
1990		RAFAD Fondos de Garantía (Suiza)-Sointral
1991		Programa de Garantías de CORFO – CUBOS (extinguido)
1998		International Guarantee Fund (IGF)-Sointral
2002		Programa de garantía COBEX y SUCOINVERSION de CORFO Programa de garantía FOGAIN de CORFO
2007		Ley 20.179 Instituciones de Garantía Recíproca IGR (SAGR y CGR) (1 SAGR y 1 CGR constituidas en 2008)
2007		
1982	Colombia	Fondo Nacional de Garantía (FNG de Colombia)
1985		Fondo Agropecuario de Garantías, FAG
1995-97		Sistema Nacional de Garantía (capitalización FNG como ente nacional + red de 9 Fondos Regionales de Garantía FRG como agentes comerciales)
1983	Ecuador	Corporaciones de Garantía Crediticia CGC (extinguido)
1992		Corporación de Retrogarantía (extinguido)
1996		RAFAD Fondos de Garantía (Suiza) -Sointral
2000		Liquidación de CGC en Fondo de Garantía de Ecuador (FGE) (extinguido)
2006-8		Proyecto sistema – esquema de garantía crediticia
1985	Bolivia	Programa FUNDES de Garantías para Latinoamérica (extinguido)
2006		Proyecto de Ley de SGR'S
1990	Venezuela	Sociedad Nacional de Garantías para la Mediana y Pequeña Industria (SOGAMPI)
1999		Decreto N° 251 con Rango de Ley sobre el sistema nacional de SGR'S
2001		Fondo Nacional de Garantía Recíproca para la pyme (FONPYME) (15 SGR'S en 2005 y 22 en 2007)
1995	Argentina	Ley 24.467 SGR (22 SGR'S en 2005 y 24 en 2007)
1995		Fondo de Garantía de Buenos Aires, SA (FOGABA)
1997		Constitución GARANTIZAR, SGR primera SGR de Latinoamérica
2000		Ley 25.300 reforma de las SGR'S
2000		Fondo de Garantía para las pymes (FOGAPYME) <refianzamiento>

1995 1996 2000	Uruguay	Fondo Cooperativo de Garantía de Uruguay (FOGAR) Fondo de Garantía del Banco de la República Oriental de Uruguay (BROU), (no operativo) Ley 17.243 y Decreto 294 / 000 sobre régimen legal de SGR'S
1995 2000	Paraguay	Ley 606 de creación del Fondo de Garantía (FOGAR) (no operativo) Modificación de la Ley 606 para constitución de FOGAR en SA (no tramitada)
1995 1997 1999 1999 2004	Brasil	Fundo de Aval FAMPE (SEBRAE) Fundo de aval FGPC (BNDES) Fundo de aval FUNPROGER (Banco do Brasil) Lei 9841 de 05/10/1999, sobre Sociedades de Garantías Solidarias (SGS) Associação de Garantia de Crédito AGC de Sierra Gaúcha
1996- 2008	Latino América	Asociación Latinoamericana de Entidades de Garantía (ALEGA) (sin actividad)
1998	Ibero América	Red Iberoamericana de Garantías (REGAR)
2008	Latino América	Asociación Latinoamericana de Instituciones de Garantía (ALIGA) (en constitución)

Fuente: elaboración propia

La Red Iberoamericana de Garantías (REGAR) pretende ser un instrumento de fortalecimiento de los sistemas de garantía en cada uno de sus ámbitos, con el objetivo de facilitar el acceso al financiamiento de la pequeña y mediana empresa en los países que la conforman. También persigue favorecer el intercambio de información, experiencias y mejores prácticas entre los entes de garantía, así como la dinamización de políticas endógenas. Una de las iniciativas colectivas más importantes ha sido la firma de convenios de garantías internacionales entre los esquemas/sistemas de garantía iberoamericanos para propiciar los intercambios comerciales y de desarrollo empresarial.

Esta red, de los entes e instituciones de garantía iberoamericanos, viene auspiciando anualmente junto con contrapartes locales, los Foros Iberoamericanos de garantía y financiamiento para las micro y pymes desde 1998⁹, recogiendo algunos antecedentes puntuales desde 1996. En estos momentos hay que destacar que está en proceso de impulsión y constitución la Asociación Latinoamericana de Instituciones de Garantía (ALIGA).

⁹ Se han celebrado desde entonces nuevos Foros Iberoamericanos de Sistemas de Garantía: México (México DF) 1999; Oporto y Lisboa (Portugal) 2000; San Salvador (El Salvador) 2001; Buenos Aires (Argentina) 2002; Lima (Perú) 2003, Cartagena de Indias (Colombia) 2004; Valladolid (España) 2005; Porlamar (Venezuela) 2006; Santiago de Chile (Chile), 2007; y en 2008 San Salvador de Bahía (Brasil).

3. El Instrumento de Investigación

3.1. Estructura de la Encuesta o Cuestionario

El instrumento de investigación utilizado es una encuesta empleada y contrastada con anterioridad al estudiar la estructura de los sistemas de garantía en Europa y América (Pombo, Molina & Ramírez, 2006b).

Nuestra recogida de información se dividió en 5 bloques temáticos: régimen jurídico y normativo, reafianzamiento, relaciones con el sistema financiero, productos y operaciones y datos estadísticos, y principales magnitudes.

El cuestionario ha sido respondido por responsables de los entes y las respuestas han sido contrastadas con información publicada sobre los mismos, así como sujeta a análisis de consistencia entre los datos, procediéndose a clarificar todas las dudas que se planteaban con los interlocutores.

Es necesario aclarar que tanto en Argentina como en Venezuela, El Salvador y Uruguay, existen marcos legislativos para sistemas de sociedades de garantía recíproca que permiten que desarrollen su actividad un determinado número de sociedades de garantía recíproca, mutualistas, homogéneas.

3.2. Muestra e Instrumentos Estadísticos

La muestra, en referencia a 2005, coincide prácticamente con la población latinoamericana, está compuesta por 22 sistemas/entes de garantía, de los cuales 4 son de América del Norte, 5 de Centroamérica y 13 de América del Sur. Todos ellos representan 57 entes de garantía en funcionamiento. No hay esquemas/sistemas de garantía en funcionamiento, contrastado, en: Bolivia, Ecuador, Paraguay (tiene un programa de garantía mediante un Fondo de Garantía legislado desde 1995 pero no operativo), Honduras, Guatemala, Panamá y República Dominicana.

En la zona del Caribe hemos detectado dos programas de garantías cuyo nivel de desarrollo es muy pequeño o bien de programas de instituciones multilaterales que han quedado al margen de nuestro estudio. Son el programa de garantías del Banco Central de Barbados y el *Loan Guarantee Plan* de la Corporación de Desarrollo de la Pequeña Empresa de Trinidad y Tobago.

Si bien el número de observaciones es limitado, tienen una gran representatividad dado que es prácticamente el total de la población, por lo que no fue preciso efectuar ninguna extrapolación de los resultados, ni tampoco fue necesario realizar ninguna inferencia estadística.

Cuadro N°3
Sistemas, Esquemas y Entes de Garantía: Procedencia, Antigüedad y Número
2005

SISTEMA/ESQUEMA/ENTES	País	Año	Nº entes
Sistema de Sociedades de Garantía Recíproca – SGR’S & FOGAPYME	Argentina	1995	22
FOGABA S.A.P.E.M.	Argentina	1995	1
Fundo de Aval (FAMPE) – SEBRAE	Brasil	1995	1
Fundo de Garantía para a Promoção da Competitividade (FGPC) - BNDES	Brasil	1997	1
Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (FUNPROGER) BB	Brasil	1999	1
Associacao de Garantia de Serra Gaucha	Brasil	2004	1
Fondo de Garantía para la Pequeña Empresa(FOGAPE)	Chile	1980	1
Programa de Garantías CORFO - COBEX	Chile	2001	1
Fondo Nacional de Garantia de Colombia - FNG	Colombia	1982	1
Fondo Agropecuario de Garantía (FAG)	Colombia	1985	1
FODEMIPYME	Costa Rica	2002	1
Sistema SGR – Garantías y Servicios, SA de CV, SGR & FDSGR -	El Salvador	2001	1
Programa de Garantías Especial para la Pequeña. Empresa (PROGAPE)	El Salvador	2000	1
Programa de Garantías Agropecuaria (PROGARA)	El Salvador	2000	1
Programa de Garantías para la Agricultura Intensiva (PROGAIN)	El Salvador	2003	1
Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantías de Créditos Agrícolas (FEGA) - FIRA	México	1972	1
NAFIN – Programa de Garantia	México	1997	1
Programa de Garantia de la Secretaria de Economia de Mexico	México	2002	1
GLIEX DE BANCOMEXT	México	2005	1
Fundación Fondo de Garantía de Préstamos a la Pequeña Industria (FOGAPI)	Perú	1979	1
Cooperativa de Garantia Reciproca - FOGAR	Uruguay	1995	1
Sociedades de Garantía Recíproca – SGR & FONPYME	Venezuela	1990	22

Fuente: elaboración propia

4. Resultados de los Sistemas/Esquemas de Garantía en Latinoamérica

Se presentan los principales resultados descriptivos a nivel global que reflejan la tipología de los sistemas/entes de garantía existente en América.

En la presentación de los resultados se ha continuado un esquema similar al utilizado en Europa (Pombo, Molina & Ramírez, 2006b) con la finalidad de facilitar el contraste de la información. Por lo tanto, hemos dividido nuestro análisis en siete bloques: 1) marco institucional, 2) actividad y ámbito de los usuarios, 3) origen de los recursos y toma de decisiones, 4) características del sistema de reafianzamiento, 5) relaciones con el sistema financiero, 6) características de los productos y servicios, y 7) principales indicadores del impacto del sistema.

4.1. Marco Institucional

El análisis institucional pone de manifiesto, de una manera nítida, que los sistemas latinoamericanos suelen estar regulados en la mayor parte de los casos, 77%, por normativa específica, frente a un 23% (gráfico 4) en el que se encuentran regulados por la legislación general del país. Si a esto unimos, la existencia de alguna regulación específica en todos los países en los que existe algún sistema de garantía, confirma el interés de los diversos estados por regular la especificidad de este tipo de entidades y por crear instrumentos específicos para abordar la cuestión de la garantía.

Cuadro N°4

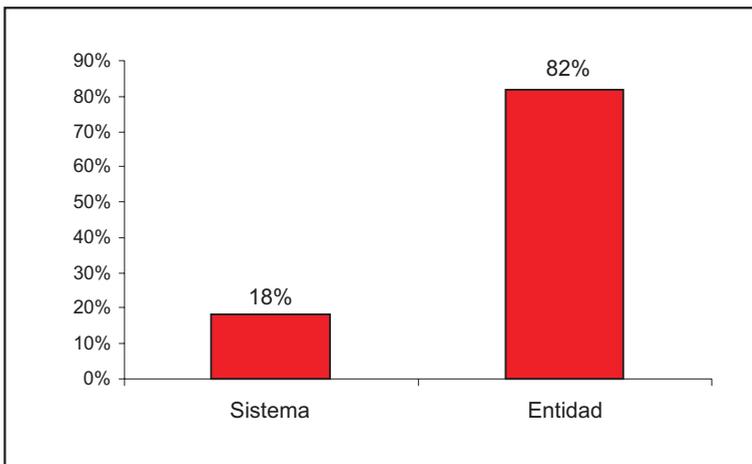
Año de Inicio de Actividad, Modelos Operativos y Legislación Específica - 2005

País	Año de inicio del sistema más antiguo	Modelos operativos	Legislación específica en alguno
Argentina	1995	2	Si
Brasil	1995	2	Si
Chile	1980	1	Si
Colombia	1982	1	Si
Costa Rica	2002	1	Si
El Salvador	1973	2	Si
México	1972	1	Si
Perú	1979	1	Si
Uruguay	1995	1	Si
Venezuela	1990	1	Si

Fuente: elaboración propia.

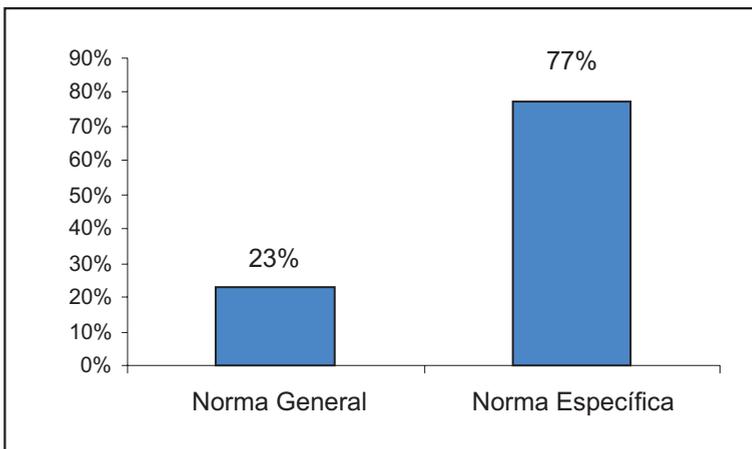
Una segunda característica que observamos es la existencia mayoritaria de una sola entidad por sistema. Como se puede apreciar en el gráfico N°2, en un 18% los esquemas/entes de garantía actúan bajo un sistema de garantía, es decir, dentro de un marco legal que promueve el desarrollo de entes de garantía homogéneos (por ejemplo las SGR's argentinas, venezolanas, salvadoreñas, etc.), frente a aquellos otros, en un 82%, que son meros entes individuales e independientes (por ejemplo, la sociedad argentina FOGABA, SA, o la sociedad FNG de Colombia).

Gráfico N°2
Porcentaje Según el Tipo de Marco Operativo



Fuente: elaboración propia

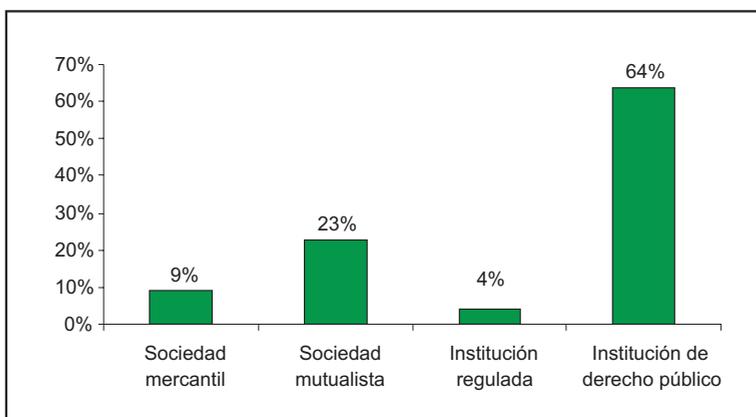
Gráfico N°3
Porcentaje Según el Tipo de Legislación



Fuente: elaboración propia

El papel relevante de los gobiernos en la puesta en marcha de los esquemas de garantía va más allá del establecimiento de una regulación específica, participando en la creación de los agentes que conceden las garantías. Como se desprende del gráfico N°4, dominan claramente las instituciones de derecho público (64%), seguidas por las sociedades mercantiles mutualistas (23%), las sociedades mercantiles no mutualistas (9%) e instituciones reguladas, como la Fundación FOGAPI de Perú (4%), “ésta cuenta en sus recursos con una notable participación empresarial”. Estos resultados determinan el dominio del sector público en la aportación de recursos a los sistemas/entes de garantía (gráficos N°13 y N°14).

Gráfico N°4
Porcentaje Según su Forma Jurídica

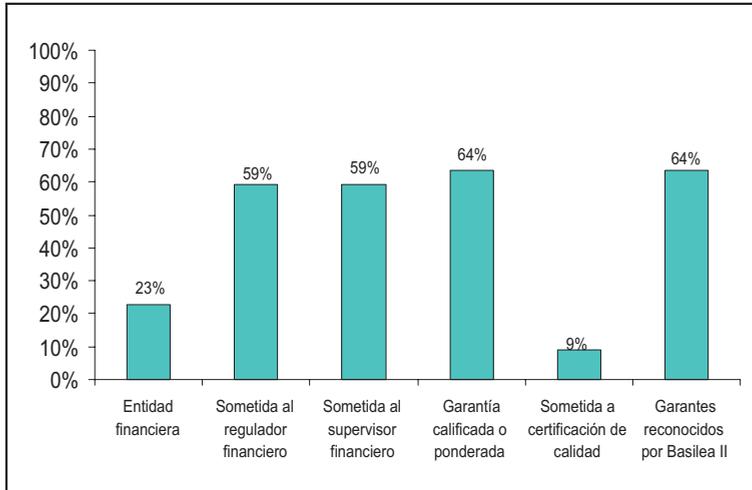


Fuente: elaboración propia

En los entes o instituciones públicas, la actividad se desarrolla desde una institución pública con capital/recurso propio (Banco o Agencia pública de desarrollo; Sociedad/ente/institución pública, etc.) o con el de un patrimonio líquido autónomo (denominados Fondo de Garantía (FG), con una administración delegada, ó Fideicomisos con recursos públicos, administrado por un fiduciario, etc.

Por otra parte, como presenta el gráfico N°5, más de tres cuartos de las entidades no son entidades financieras (78%) o calificadas como tales (23%), ya que los Fondos de Garantía y fideicomisos, no propician esta calificación.

Gráfico N°5
Porcentaje Según su Relación con el Sistema Financiero en varias
Características



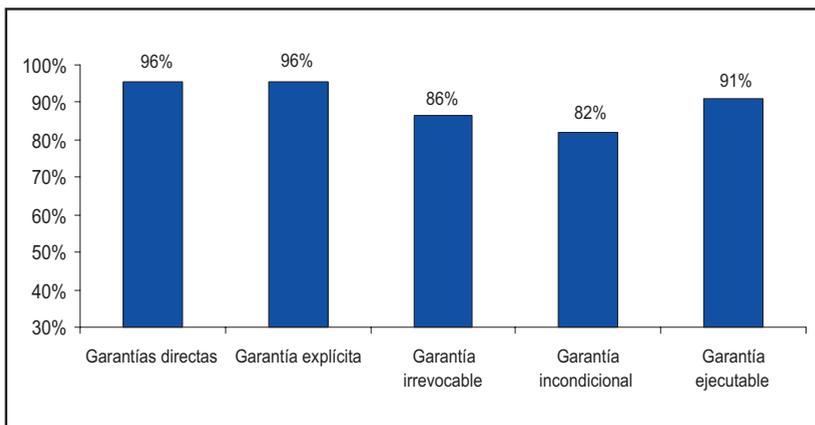
Fuente: elaboración propia

En otros esquemas la garantía estatal viene a suplantar el efecto perseguido por los calificados como entidades financieras. Un 59% se someten a la regulación del sistema financiero y también el 59% al supervisor financiero, por lo que parece patente que no existe una única concepción al respecto. Las garantías que se otorgan están calificadas y ponderadas en un 64%, lo que permite disminuir los requerimientos de capital o de provisiones de los bancos prestamistas. Tan sólo en un 9% de los sistemas los procedimientos están certificados siguiendo normas de calidad. Específicamente son: NAFIN (México), FEGA DEL FIRA (México).

Las características de las garantías, en relación a Basilea II, son bastante homogéneas, aunque persiste la escasa percepción de la validez de dichas garantías en el nuevo contexto (el 64% de los casos). Se reconocen como directas en el 96% (las garantías individuales deben representar una protección directa en nombre del garante), explícitas (la protección del crédito debe ligarse a exposiciones específicas; su alcance debe definirse claramente y ser incontrovertible) y en un 86% de los casos irrevocables (ninguna cláusula contractual puede permitir que el garante cancele unilateralmente la cobertura del crédito, pueda aumentar el coste de la protección, restringir el vencimiento de la demanda y evitar un pago en el momento oportuno). Además, en un 85% son incondicionales respectivamente (ninguna cláusula contractual puede permitir que el garante no pague de manera oportuna si se produce un impago) y en un 91% reconocen que son ejecutables (en todas las jurisdicciones competentes). No obstante se pone de manifiesto que no existe una percepción clara aún sobre estas situaciones.

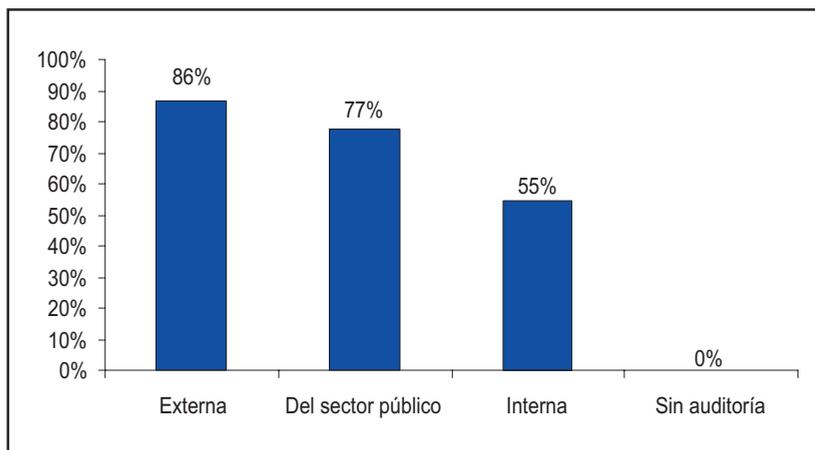
Debido al alto porcentaje de entidades públicas, un alto número de entidades de garantía son auditadas a través de auditorías públicas (77%). Los entes están generalmente sujetos a auditorías externas (86% de los casos). Cuando no se realizan auditorías externas, es porque se realizan auditorías del sector público. Sólo en el 55% de los casos disponen de auditores internos, como medio para revisar sus cuentas y sistemas de control interno.

Gráfico N°6
Porcentaje Según los Tipos de Garantía



Fuente: elaboración propia

Gráfico N°7
Porcentaje Según los Tipos de Auditoría



Fuente: elaboración propia

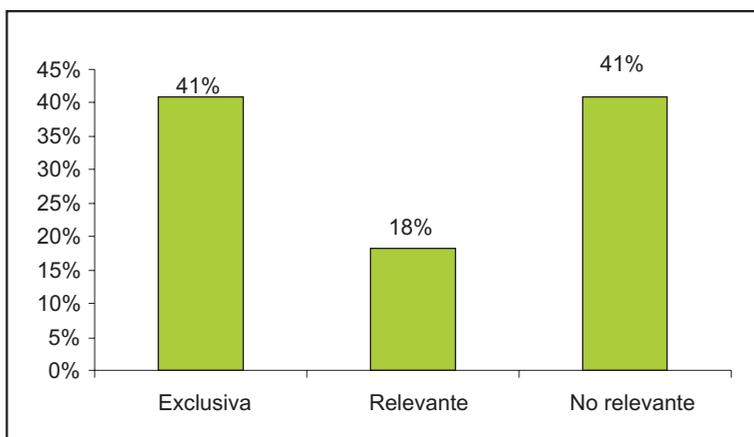
4.2. Actividad y Ámbito de los Usuarios

Los datos sobre actividad no demuestran una situación equilibrada en cuanto a la dedicación en exclusiva a la actividad de garantía o bien su complemento con otras actividades, especialmente en el subgrupo de las entidades públicas.

Algo más de un tercio de los sistemas/entidades de garantía se dedican exclusivamente a la actividad de la garantía (41%). Para una quinta parte la actividad de la garantía es relevante (18%) y no relevante en más de otro tercio (41%), por ejemplo, FECA del FIRA (México), FAMPE-SEBRAE, FGPC y FUNPROGER (Brasil), FONDEMIPYME (Costa Rica), GLIEX de BANCOMEX (México), Programa de Garantía de la Secretaría de Economía (México), PROGAIN, PROGAPE Y PROGRARA (El Salvador). En Latinoamérica para los modelos de capitalización mediante Fondos de Garantías y fideicomisos hemos tenido en cuenta la situación de los administradores/ejecutores del Fondo y/o fiduciarios del fideicomiso, respecto a esta cuestión del objeto social.

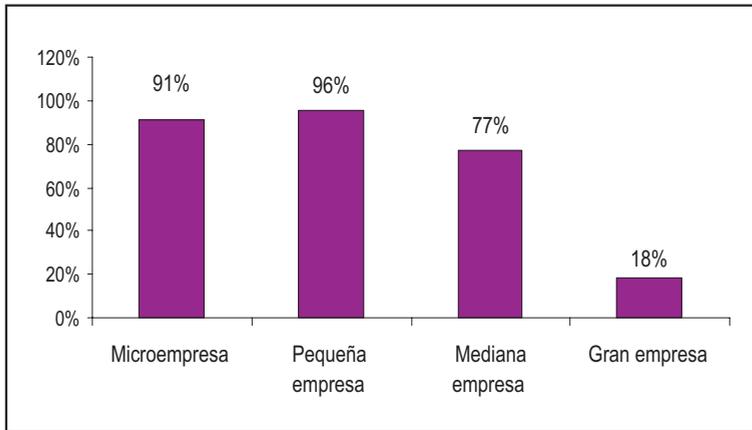
Las entidades que no son de carácter público se dedican en exclusiva, en todos los casos, a la actividad de garantía, sin embargo, como hemos podido comprobar, el modelo no está así del todo definido entre las entidades públicas que suelen compartir la actividad. En estos casos se deduce, en consecuencia, que los programas de garantía se canaliza o se administra el recurso a través de instituciones que realizan otro tipo de actividades, como bancos o agencias de desarrollo, organismos públicos, ministeriales, etc.

Gráfico N°8
Porcentaje Según la Exclusividad de la Actividad de Garantía



Fuente: elaboración propia

Gráfico N°9
Porcentaje Según el Tamaño de los Beneficiarios



Fuente: elaboración propia

Los beneficiarios suelen ser las Mipymes, no en vano esta política de acceso a la garantía se implementa para resolver el problema de acceso a la financiación de la micro, pequeña y mediana empresa. Por este motivo, no es de extrañar que la prácticamente nula atención a la gran empresa por parte de los sistemas de garantía en América, solamente FAG en Colombia, NAFIN en México, PGCORFOBEX en Chile y PROGAIN en El Salvador, atienden a grandes empresas. Estas dos últimas no operan con microempresas.

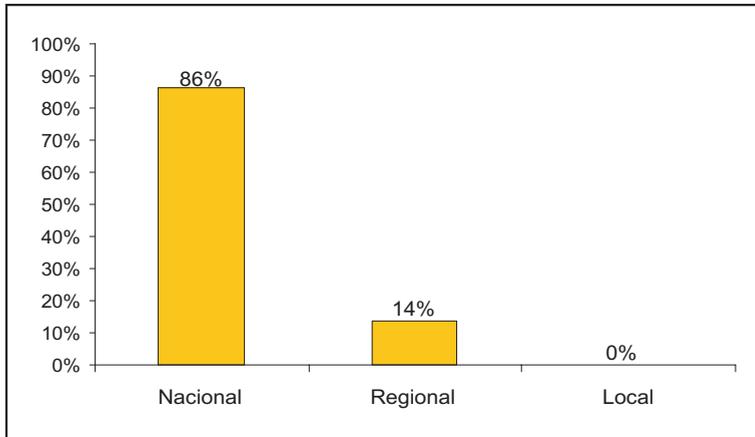
En todos los casos de atención a grandes empresas se trata básicamente de entidades de garantía para el sector agrícola donde los beneficiarios directos son entidades productivas o comercializadoras de mayor tamaño e inclusive de segundo piso con funciones prestadoras de servicios a los beneficiarios indirectos que son los productores.

La actividad de los sistemas entes de garantía se circunscribe básicamente al ámbito nacional o federal (86%), escasamente al regional o estatal (14%) y en ningún caso operan en ámbitos locales (0%).

Lo que se puede observar es que los sistemas de alcance nacional presentan una media de entes (1,52 entes) mucho menor que los de alcance regional (9,53 entes)¹⁰. El alto porcentaje de un ente individual por país incide en que el porcentaje de ámbito nacional sea también alto.

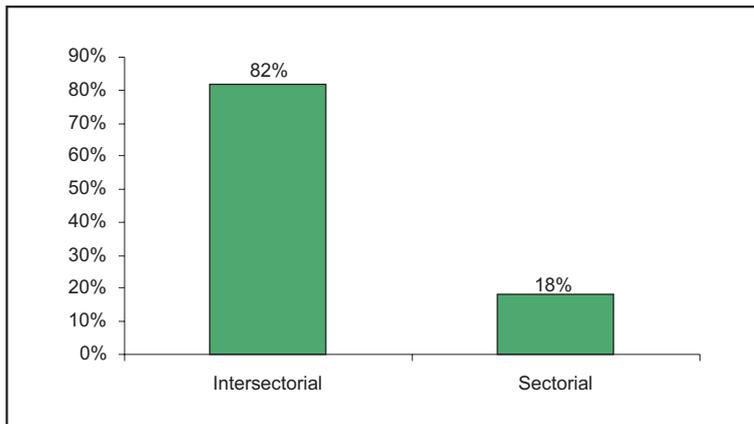
¹⁰ Observamos ciertas complementariedades territoriales; por ejemplo el sistema SGR en Argentina opera a nivel nacional; sin embargo FOGABA, también en Argentina y dedicada a la mipyme, sólo actúa a nivel regional.

Gráfico N°10
Porcentaje Según el Ámbito Geográfico de Actuación



Fuente: elaboración propia

Gráfico N°11
Porcentaje Según el Ámbito Sectorial de Actuación



Fuente: elaboración propia

También se observa que los sistemas/entes de garantía son predominantemente intersectoriales (82%). Ejemplos de sistemas de garantía sectoriales, generalmente agrícolas, son: FAG (Colombia), PROGARA y PROGAIN en El Salvador, FEGA de FIRA (México). Estos sistemas sectoriales agrícolas son muy importantes pues acaparan en torno al 28% de la actividad de toda Latinoamérica.

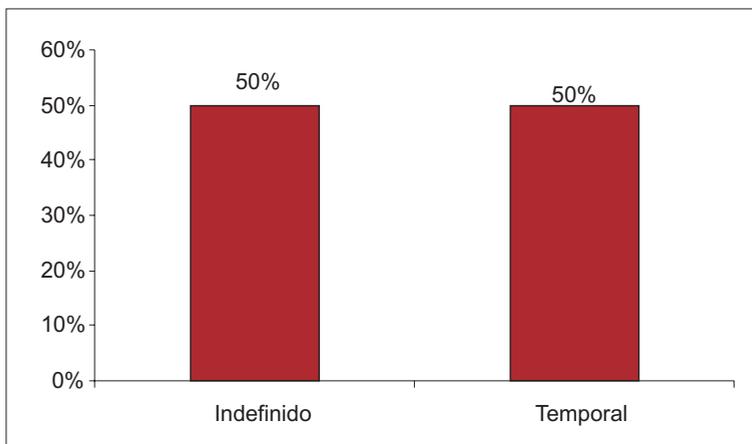
Los sistemas con recursos temporales y limitados (50%) tienen en común que sus recursos proceden del sector público¹¹ y, en consecuencia, su dependencia del mismo y de la temporalidad que conlleva es importante. Por otra parte, los sistemas/esquemas de garantía con carácter indefinido, o con recursos de carácter permanente (50%), nos muestra la voluntad de permanencia en el tiempo de gran parte de estos esquemas de garantía.

4.3. Origen de los Recursos y Toma de Decisiones

El papel relevante del Estado es confirmado en cuanto a la procedencia de los recursos que permiten operar a los sistemas. El dominio de las entidades de derecho público, limita a priori la participación del sector privado en la financiación del sistema y éste debería ser un punto a considerar en una reflexión a corto y medio plazo sobre los esquemas de garantía latinoamericanos. En este sentido, la realidad europea muestra que, con un tejido empresarial estructurado, es factible implicar en un mayor protagonismo a los propios agentes y usuarios.

En Latinoamérica, como observamos en el gráfico N°13, un 59% de las entidades sólo tienen recursos públicos y un 27% de las entidades los tiene de mayoría pública. Frente a éste 86% total, un 14% es de carácter mixto de mayoría privada.

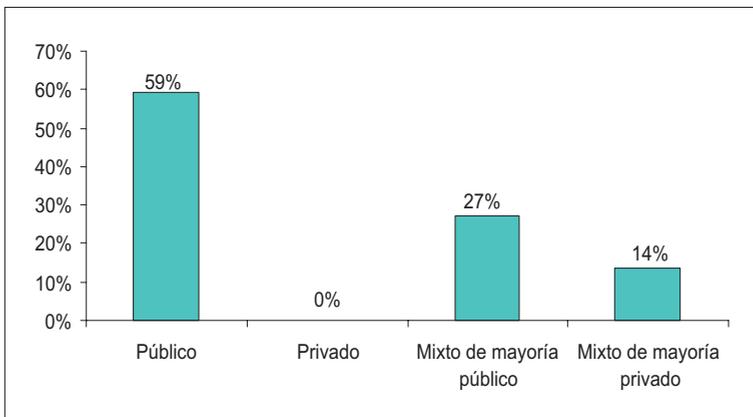
Gráfico N°12
Porcentaje Según el Carácter Temporal



Fuente: elaboración propia

¹¹ Los recursos con carácter permanente son propios de los esquemas societarios, con vocación de permanencia desde su constitución formal, mientras que los recursos de los programas públicos por su naturaleza tienen un marcado carácter temporal.

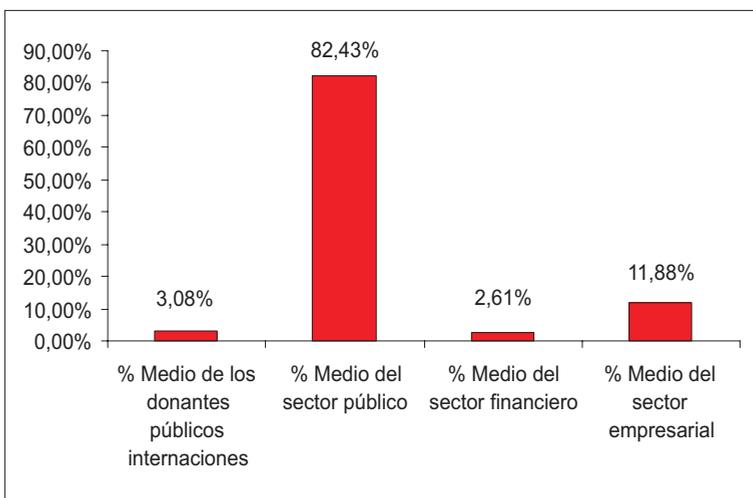
Gráfico N°13
Porcentaje Según el Origen de los Recursos



Fuente: elaboración propia

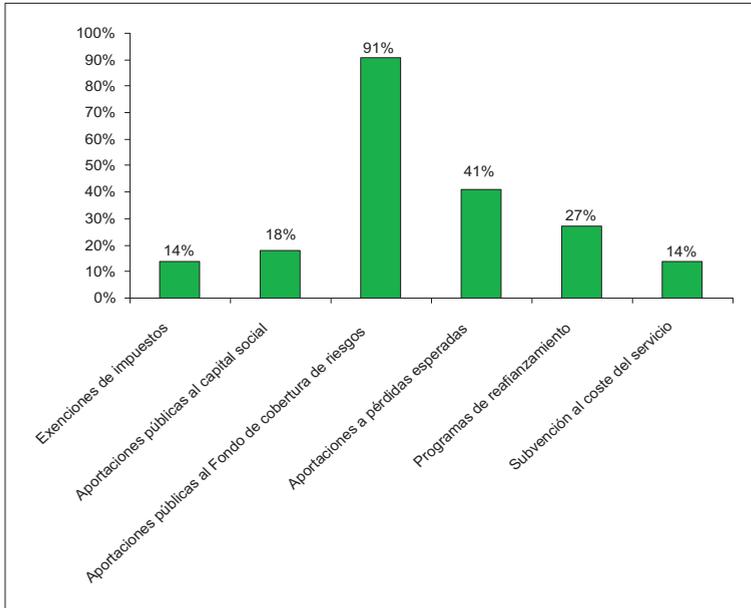
En los sistemas mutualistas, el sector privado empresarial tiene un papel predominante, aunque por lo reciente de su promulgación aún no está en América esta situación consolidada, mientras que en algunas sociedades de garantía no mutualistas es el sistema financiero quien lo ejerce, aunque tampoco es así en Latinoamérica.

Gráfico N°14
Porcentaje de Recursos Procedentes de Cada Sector



Fuente: elaboración propia

Gráfico N°15
Porcentaje Según los Mecanismos de Apoyo del Sector Público



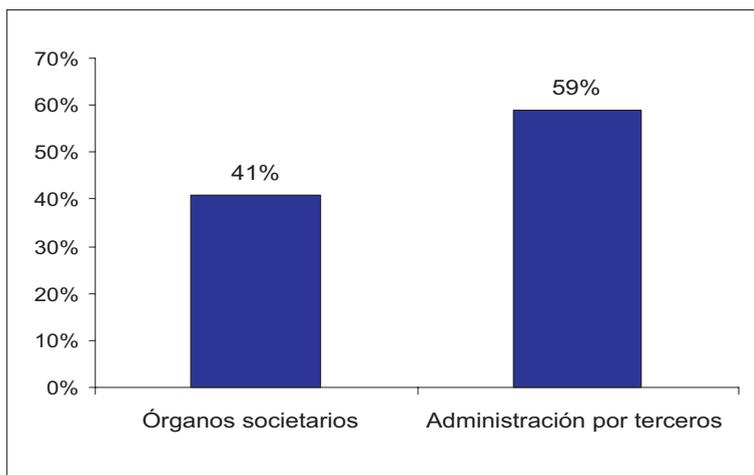
Fuente: elaboración propia

Esta composición de la procedencia de los recursos implica que, de media, el 82,43% de los recursos es de procedencia pública nacional. A este importe habría que añadirle un 3,08% procedente de donantes públicos internacionales, el resto lo aportan el sector empresarial (11,88%) y el sector financiero privado (2,61%). En los sistemas mutualistas, el sector privado empresarial tiene un papel predominante mientras que en algunas sociedades de garantía no mutualistas es el sistema financiero quien lo ejerce. En definitiva, parece evidente que existe un importante dominio de sistemas/ente de mayoría pública (85,51%) frente a los de mayoría privada (14,49%).

Los mecanismos de apoyo del sector público son: aportaciones a fondos de cobertura de riesgos (FPT, Fondos de Garantía o fideicomisos) (91%), a pérdidas esperadas (41%), a los programas de reafianzamiento (27%), aportes al capital (18%) y a las subvenciones al coste del aval y a las exenciones de impuestos un 14% respectivamente. Los patrimonios líquidos autónomos (Fondos de Garantía o de cobertura de riesgos) y los fideicomisos son una clara fórmula de capitalización de los esquemas/sistemas de garantía latinoamericanos. Por su parte, el apoyo más frecuente proviene de las aportaciones a los Fondos de cobertura de riesgos (91% de los casos) o Fondos de Garantía, si bien, sólo en un 35% de los mismos

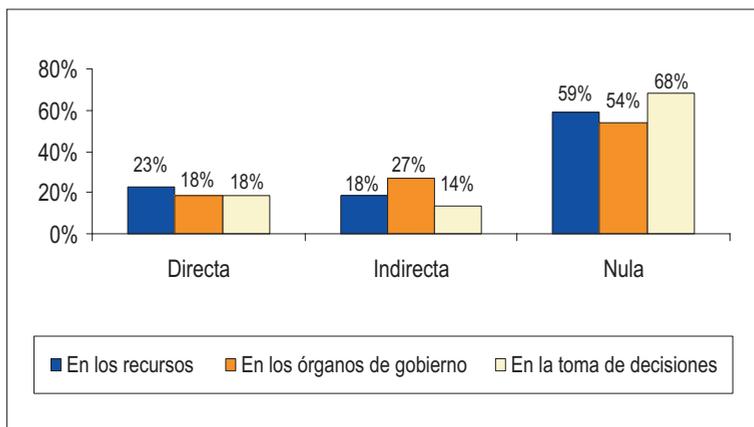
se integran dentro del patrimonio de la entidad que lo administra, generalmente entidades financieras, a pesar de su carácter de recurso líquido autónomo. También las aportaciones a pérdidas esperadas es una fórmula que ha ganado espacio en ciertos países debido a la necesidad imperiosa a corto plazo por bancarizar a las Mipymes.

Gráfico N°16
Porcentaje Según la Administración del Sistema



Fuente: elaboración propia

Gráfico N°17
Porcentaje Según la Participación en los Recursos, los Órganos de Gobierno y las Decisiones de Concesión de la Garantía



Fuente: elaboración propia

En cuanto al gobierno de las entidades, lo más frecuente es encontrar que son los propios órganos de gobierno de la entidad, en las fórmulas societarias, y los propios de los entes gestores en los programas de garantía (bien en las instituciones especializadas como en los administradores de los Fondos de Garantía o fideicomisos).

Algunos ejemplos de sistemas/entes de garantía administrados por terceros son: FAG (Colombia), FEGA del FIRA, NAFIN, GLIEX de BANCOMEX y Programa de Garantía de la Secretaría de Economía (México), FAMPE-SEBRAE, FGPC BNDES y FUNPROGER (Brasil), FODEMIPYME (Costa Rica), FOGAPE (Chile) y PROGAIN, PROGAPE y PROGARA (El Salvador). Lo mismo cabe citar para otros casos de fideicomisos que tienen también sus administradores en los fiduciarios.

El predominio del sector público conduce a una reducida participación de los beneficiarios en los recursos, órganos de gobierno y decisiones de concesión, lo que distancia a los decisores de los beneficiarios en cuanto al conocimiento de las necesidades de éstos. Una característica general es la moderada participación de los beneficiarios en los recursos permanentes y en los órganos de gobierno (en ambos casos es nula en el 59% y 54%, respectivamente). La participación en la decisión de otorgar la garantía es también moderada (18% de la participación es directa y el 14% es indirecta¹²).

4.4. Características del Sistema de Reafianzamiento

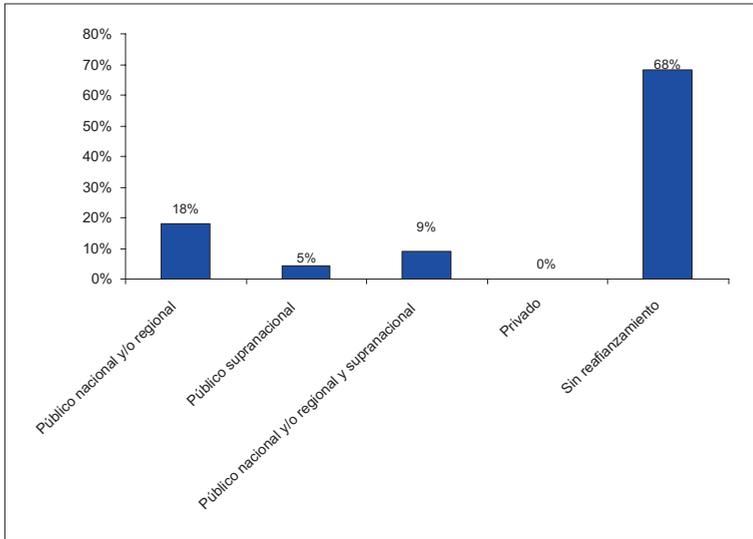
El sistema de reafianzamiento es importante porque permite redistribuir el riesgo que implica la actividad de la garantía. Precisamente, este instrumento no es muy empleado para canalizar el apoyo a nivel gubernamental en América. Es significativo que un 68% de los sistemas/entes de garantía no cuenten con ningún tipo de reafianzamiento¹³. Básicamente, éste suele proceder de niveles nacionales y/o regionales en un 18% de los casos y en otro 5% supranacional¹⁴. En los últimos años, se han desarrollado algunas experiencias, a nivel supranacional, de carácter bilateral, como son los casos de la Corporación Andina de Fomento (CAF), con el FNG de Colombia y FOGABA en Argentina o la experiencia de la USAID, en el caso de FOGAPI de Perú. Recientemente, también en Colombia, el FNG ha desarrollado un novedoso y relevante programa de reafianzamiento a nivel privado.

¹² El término *directa* hace referencia a la participación individual de las empresas en el sistema/ente de garantía. La *indirecta* hace referencia a su participación a través de las Asociaciones o Cámaras de representación.

¹³ No obstante es de destacar el caso del programa de garantía de la SBA (USA), donde la Reserva Federal atiende la totalidad (100%) de las pérdidas (fallidos-defaults). Digamos que este planteamiento en la práctica viene a ser un reafianzamiento completo, desde la Reserva Federal, de toda la cartera.

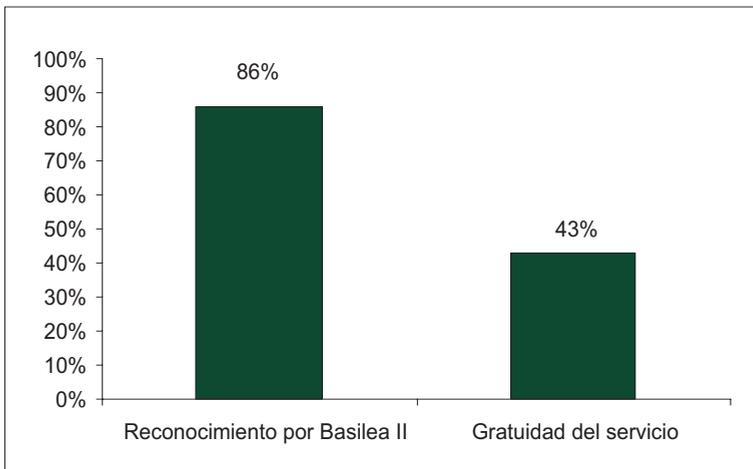
¹⁴ Recordemos que en la Unión Europea (UE) se encuentra el único caso a nivel mundial que otorga reafianzamiento institucional continental a nivel supranacional a través del Fondo Europeo de inversiones (FEI).

Gráfico N°18
Porcentaje Según la Procedencia del Reafianzamiento



Fuente: elaboración propia

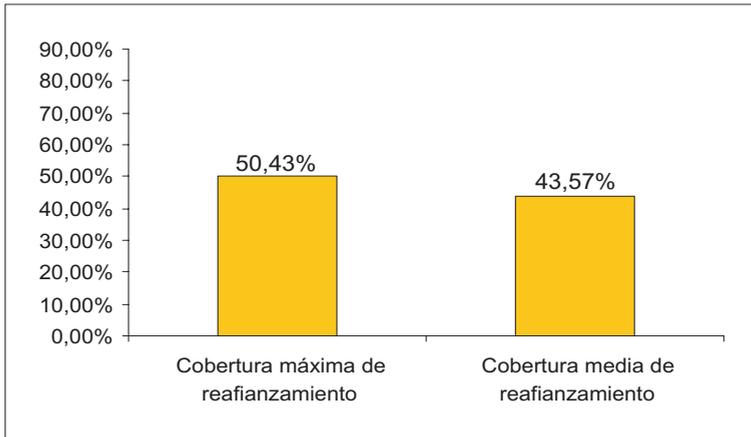
Gráfico N°19
Porcentaje Según las Características del Reafianzamiento



Fuente: elaboración propia

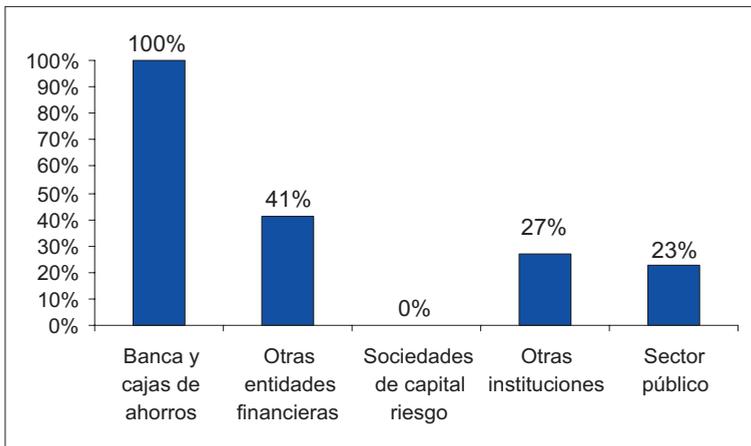
En la mayoría de los casos (86%) el esquema de reafianzamiento o la contragarantía se percibe reconocida por Basilea II. Finalmente, como parte de la política de apoyo público a la garantía, un 43% de los sistemas/entes realizan el reafianzamiento de manera gratuita. La media de cobertura máxima alcanza el 50,43% de la operación, mientras que la media de la cobertura del reafianzamiento habitual es del 43,57%.

Gráfico N°20
Porcentajes Medios de las Coberturas del Reafianzamiento



Fuente: elaboración propia

Gráfico N°21
Porcentaje Según el Tipo de Entidades a Favor de Quien Expiden sus Garantías



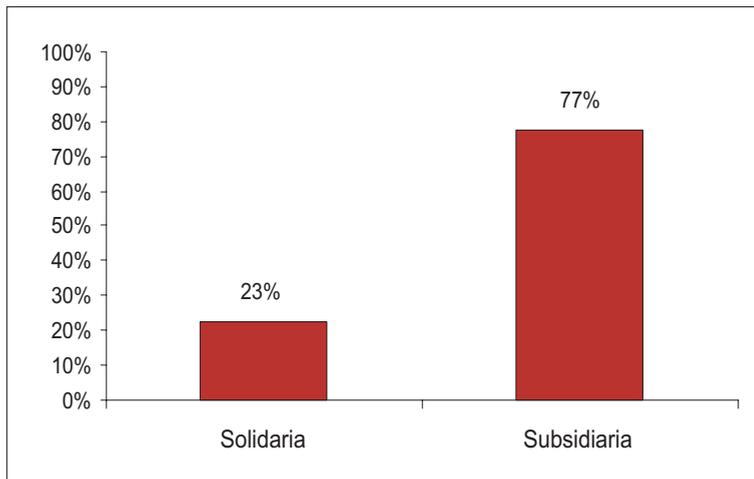
Fuente: elaboración propia

4.5. Relaciones con el Sistema Financiero

Los receptores de las garantías suelen ser las entidades financieras (en todos los casos -100%- el sector bancario es el receptor de la garantía). Otras entidades receptoras son: otras instituciones financieras (41%), otras compañías e instituciones (27%), el sector público (23%) y las sociedades de capital riesgo (0%). En definitiva, el carácter financiero de las garantías queda muy perfilado.

Los esquemas de garantía son coherentes con el origen público de sus recursos. La responsabilidad del sistema/entes suele darse con carácter subsidiario en un 77% de los casos, mientras que en un 23% es solidaria. Es más, 16 de las 19 entidades públicas conceden la garantía con carácter subsidiario, frente a tres que lo hacen con carácter solidario. Por el contrario, 2 de las 3 entidades de mayoría privada la conceden con carácter solidario. Esto parece apuntar un mayor control del riesgo moral en las entidades públicas, mientras que una búsqueda de la eficacia ante el sistema financiero en las no públicas.

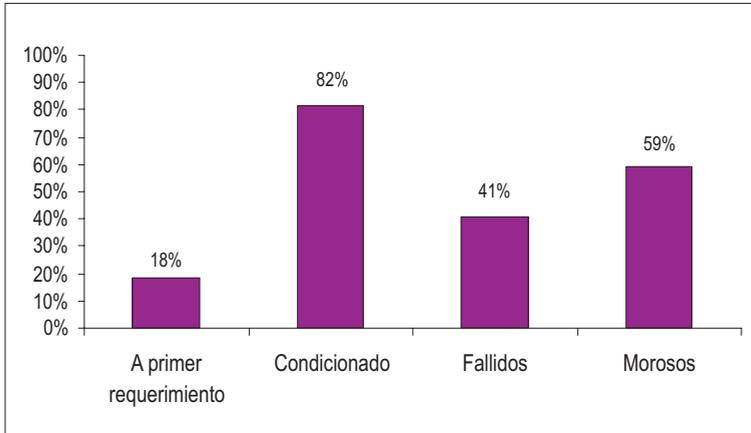
Gráfico N°22
Porcentaje Según el Tipo de Responsabilidad Asumida por el Garante



Fuente: elaboración propia

En coherencia con lo anterior, el tipo de requerimiento de pago más frecuente es el condicionado (82%), el cual implica en mayor medida al prestamista junto al beneficiario, lo que resta eficacia al sistema/esquema de garantía ante el sector financiero, que primero deberá ir contra el beneficiario, si bien contribuye a una mayor cobertura del riesgo moral en favor del sistema/esquema de garantía. La forma de pago es por fallidos –pérdidas– un 41% y por morosos un 59% de los casos.

Gráfico N°23
Porcentaje en Función del Tipo de Requerimiento y Forma de Pago de las Garantías



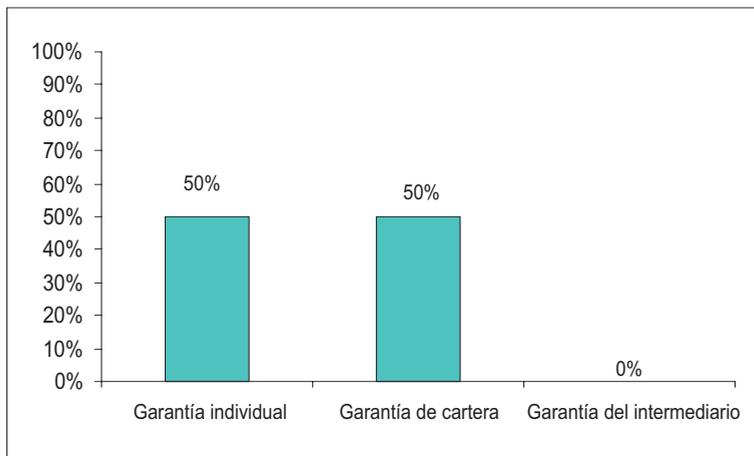
Fuente: elaboración propia

La garantía es individual, 50% de los casos, frente a la garantía de cartera que es un 50%. Todas estas características o variables están relacionadas¹⁵ en el sentido de que en los sistemas donde predomina el capital público, las coberturas tienden a ser menores¹⁶, lo que equivale a afirmar que compartidas con la entidad financiera (por aquello del reducir el riesgo moral) y, en consecuencia, el mecanismo de garantía es predominantemente de cartera y el análisis delegado a las mismas lo que conlleva unas garantías de responsabilidad netamente subsidiarias, el requerimiento del pago está condicionado (el pago por fallido en sí mismo ya es un condicionamiento) y se paga por fallido.

¹⁵ Pombo, Molina y Ramírez (2006c) prueban que un mayor porcentaje de cobertura, un mayor ahorro de costes de las operaciones financieras garantizadas y el precio fijo del servicio de la garantía caracterizan a los sistemas/esquemas mutualistas europeos. El sector financiero valora especialmente que el porcentaje de cobertura sea elevado, porque es esta medida la que le permite aprovechar mejor la calificación de su activo, reduciendo sus requerimientos de capital y provisiones y, en definitiva, la mitigación del riesgo (Acuerdo de Basilea). También esto, entre otras cuestiones, permite aclarar la mejor capacidad de negociación de las condiciones de los préstamos de los "mutualistas".

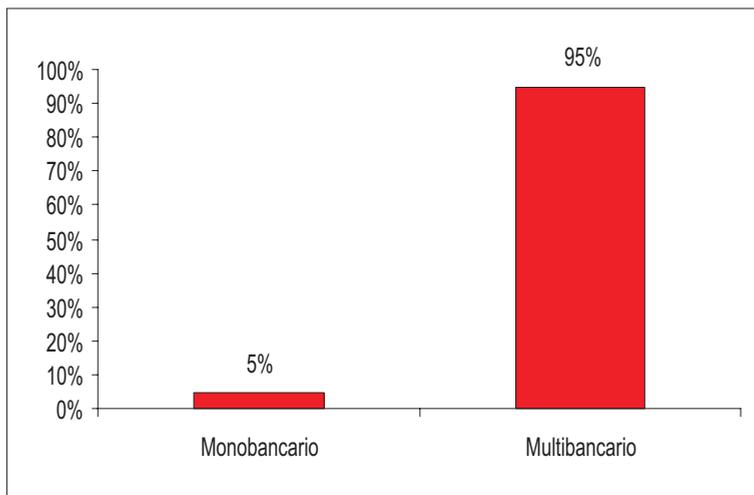
¹⁶ Pombo, Molina y Ramírez (2006c) prueban que un mayor porcentaje de cobertura media de la garantía caracteriza al grupo de mayoría privada.

Gráfico N°24
Porcentaje en Función del Mecanismo de Garantías



Fuente: elaboración propia

Gráfico N°25
Porcentaje en Función del Tipo de Relación con el Sistema Bancario



Fuente: elaboración propia

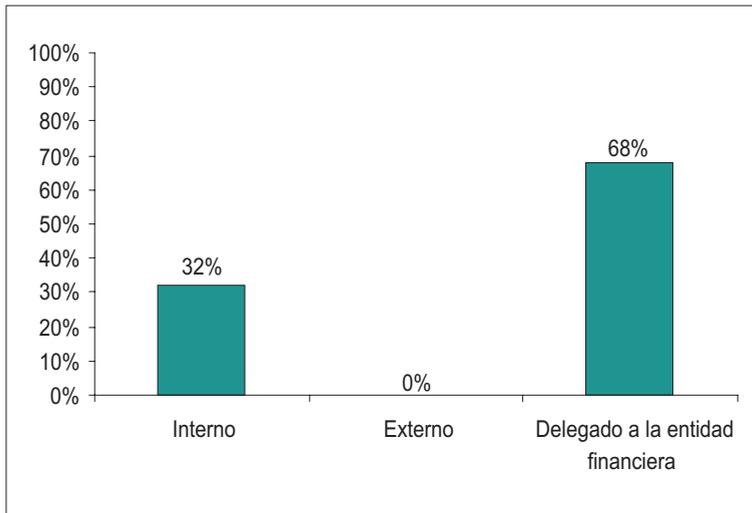
La relación con el sistema bancario es de carácter multibancario en un 95% de los sistemas/ente de garantía. La práctica monobancaria (5%) de operar en exclusiva con una red o institución de crédito está escasamente extendida.

FODEMIPYME en Costa Rica es el único exponente, aunque sólo es en referencia sobre la banca pública.

El tipo de análisis de las operaciones es interno en el 32% de los casos y delegado a la entidad financiera que facilita el préstamo en el 68% de los casos.

Los esquemas/sistemas de garantía latinoamericanos en más de la mitad de los casos (59%) garantizan sólo el principal de las operaciones, un 27% de los sistemas garantizan los intereses y el principal y un 14% incluyen además de los anteriores los intereses de demora.

Gráfico N°26
Porcentaje en Función del Tipo de Análisis de las Operaciones

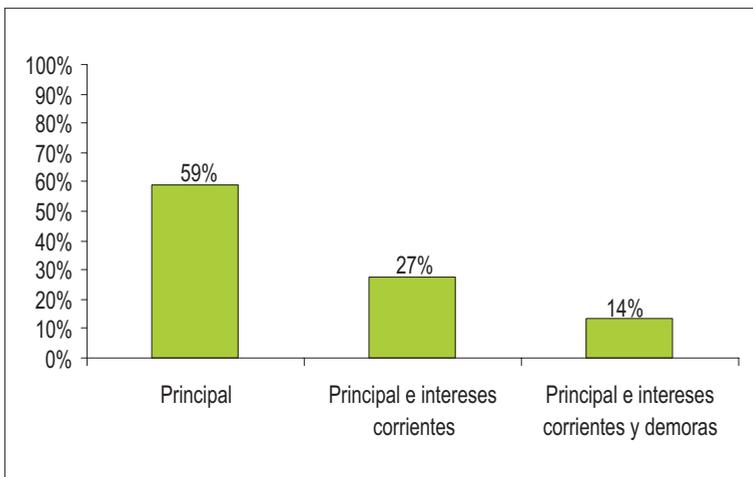


Fuente: elaboración propia

La media del porcentaje máximo de cobertura se sitúa en el 75,91% de las operaciones, con una reducida desviación típica del 23,43%. Por su parte, la media del porcentaje habitual de cobertura es el 59,7% del importe de la operación, también con una reducida desviación típica de 21,27%.

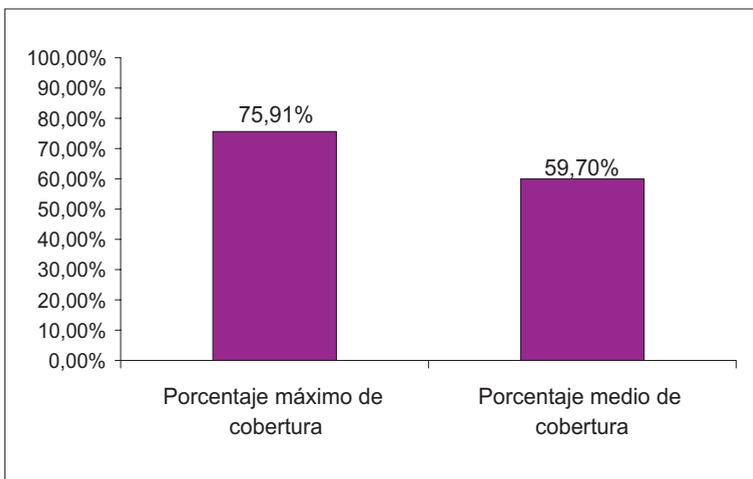
Esto supone claramente compartir los riesgos de la operación con la entidad que recibe o capta la garantía. En concreto, sólo cubren el 100% del importe de la operación un 9% de los sistemas/entes, todas ellas de carácter mutualista; un 18% ofrece una cobertura del 75% al 99% de la garantía, la mayoría (un 55%) cubre entre el 50% y el 75% del importe garantizado, y en un 18% de las entidades cubren menos del 50% del importe de la operación.

Gráfico N°27
Porcentaje en Función de los Conceptos Garantizados



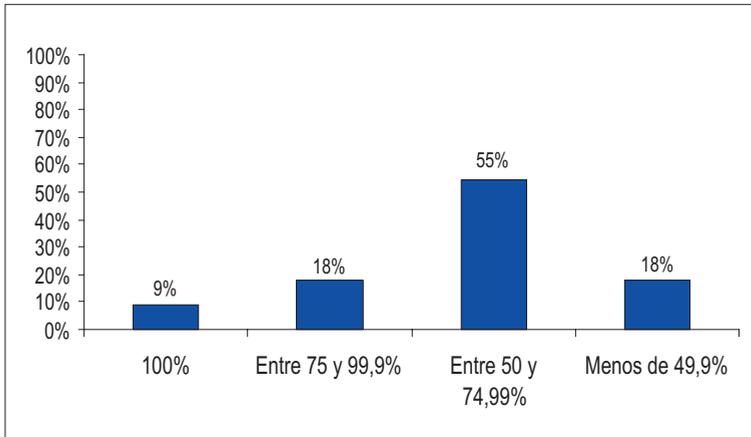
Fuente: elaboración propia

Gráfico N°28
Importes Medios del Porcentaje Máximo y Medio de Cobertura de las Operaciones



Fuente: elaboración propia

Gráfico N°29
Distribución Según el Porcentaje Medio de Cobertura de las Operaciones



Fuente: elaboración propia

4.6. Características de los Productos y Servicios

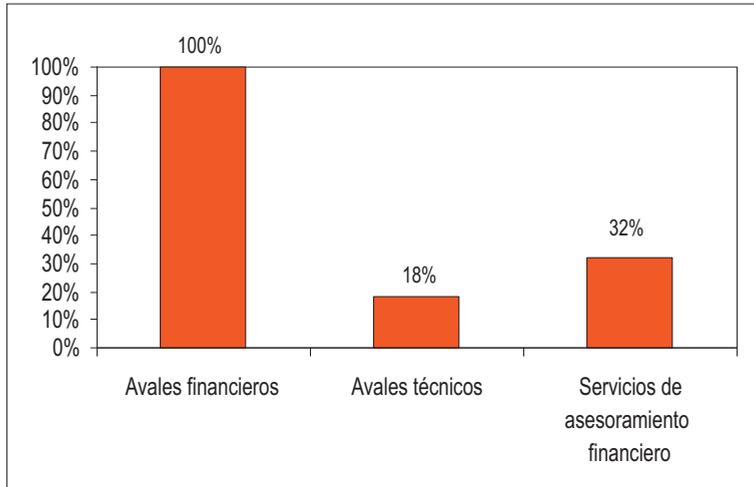
Las garantías que ofrecen los entes y sistemas, tal y como indica el gráfico 30, suelen ser: avales financieros (100%), avales técnicos y servicios de asesoramiento financiero conexo o vinculado a la operación de la garantía (en un 18% y un 31% cada uno, respectivamente) son residuales.

La aplicación de la garantía a inversiones en activos fijos está prevista en todos los sistemas (100%), al capital de trabajo (91%) y a operaciones de exportación (55%). Sólo se aplica a operaciones de leasing en el 23% de los casos, a capital riesgo un 5% y a licitaciones públicas en el 18%. La actividad de asesoramiento financiero se reconoce en un 32% de los casos.

La política de precios es heterogénea. Un 32% de los entes aplica un coste fijo para todas las operaciones y en un 68% de los casos, el costo es diferenciado. Los sistemas no públicos presentan todos sistemas de precios diferenciados.

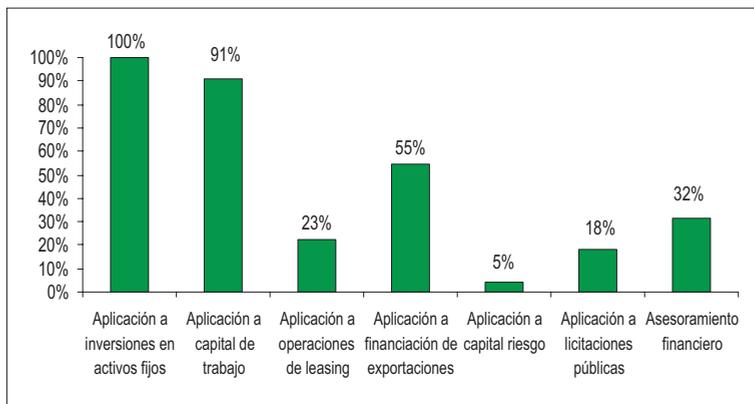
Entre los factores de diferenciación del coste están el porcentaje de cobertura, el importe, el plazo, el tipo de operación y el rating o calificación de la empresa, para en un segundo nivel situarse la probabilidad de impago el tamaño de la empresa, su antigüedad, el destino de la operación o las garantías colaterales.

Gráfico N°30
Porcentaje Según TI tipo de Productos y Servicios



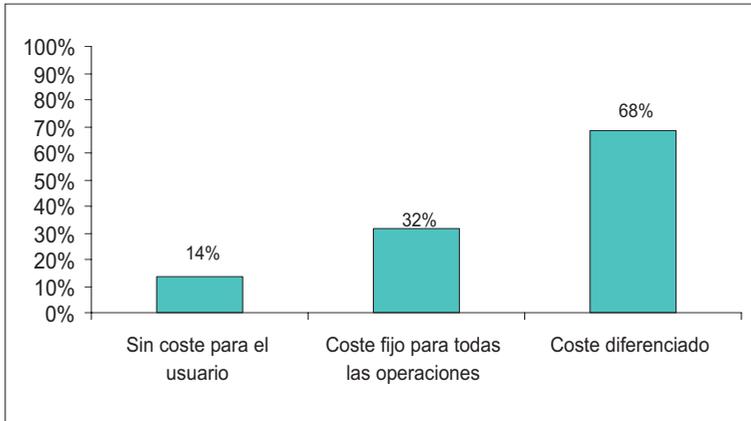
Fuente: elaboración propia

Gráfico N°31
Porcentaje Según la Oferta de los Productos y Servicios



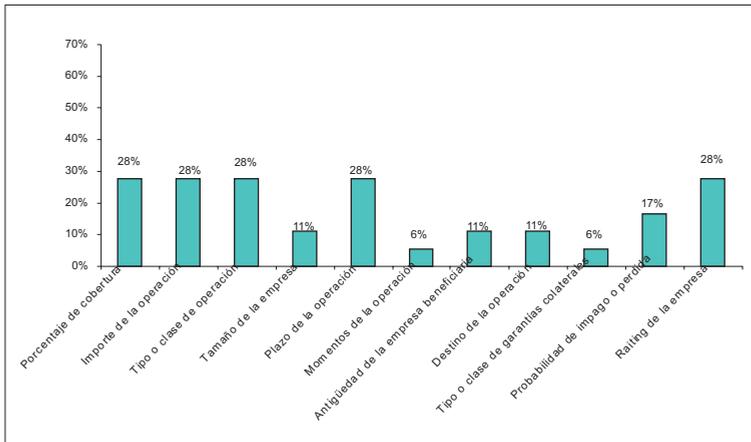
Fuente: elaboración propia

Gráfico N°32
Porcentaje Según la Política de Precios



Fuente: elaboración propia

Gráfico N°33
Porcentaje Según los Factores de Diferenciación de Precios



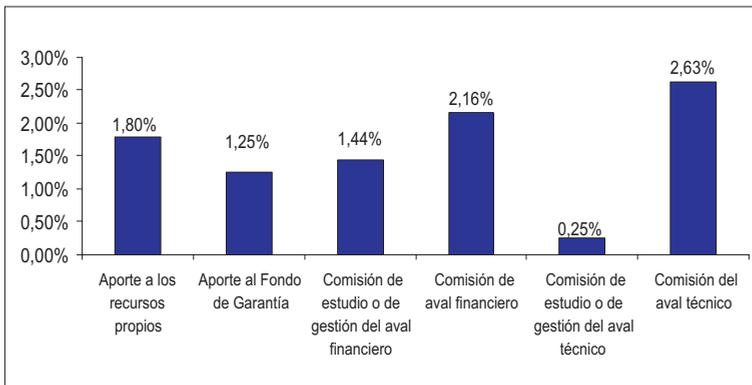
Fuente: elaboración propia

En el 86,4% de los casos, el usuario de la garantía tiene o asume un costo, siendo la media de la comisión de aval (garantía) de un 2,16%.

Algunas entidades no cargan costo a los usuarios Mipymes¹⁷, por ejemplo: PGCORFOCOBEX (Chile), Programa de Garantía de la Secretaría de Economía (México), GLIEX de BANCOMEXT.

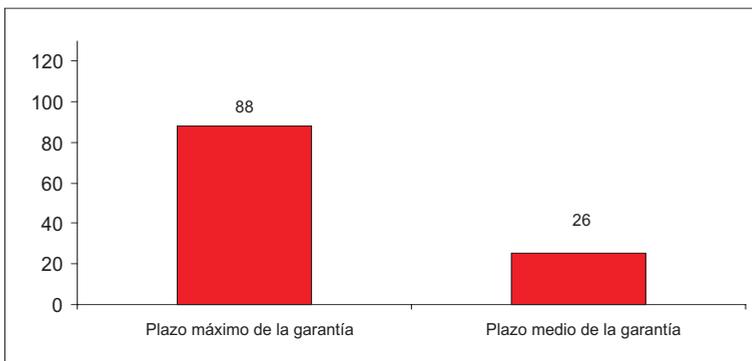
La media del plazo máximo de la garantía en meses es de 88 meses, mientras que la media del plazo medio de la garantía es de 26 meses, por lo que podemos afirmar que la concesión de garantías se realiza con un horizonte a corto plazo y respaldando operaciones, fundamentalmente, de esta naturaleza. En el 72,7% de los casos el plazo predominante de la cartera es de corto plazo (menos de 3 años).

Gráfico N°34
Precios Medios por Conceptos de Costo y Productos



Fuente: elaboración propia

Gráfico N°35
Medias de Plazo Máximo y Medio de las Operaciones Garantizadas (meses)

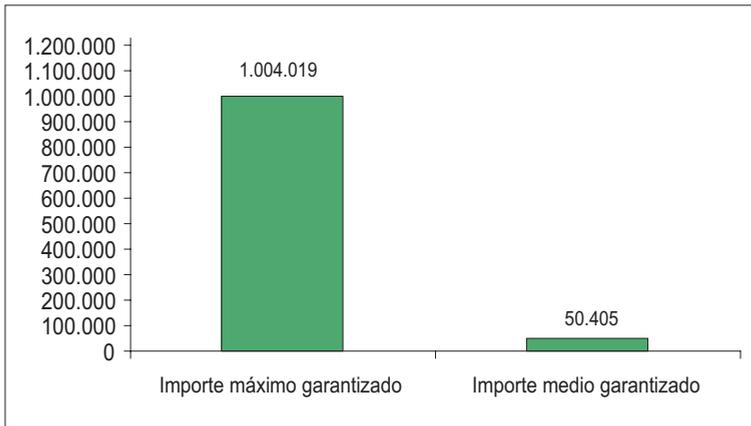


Fuente: elaboración propia

¹⁷ En estos casos y en otros como los programas de garantía de Canadá o el programa de la SBA de USA, la entidad financiera es la que paga el coste del servicio de la garantía aunque luego lo puede repercutir al beneficiario dentro de la tasa de interés que cobran por el préstamo.

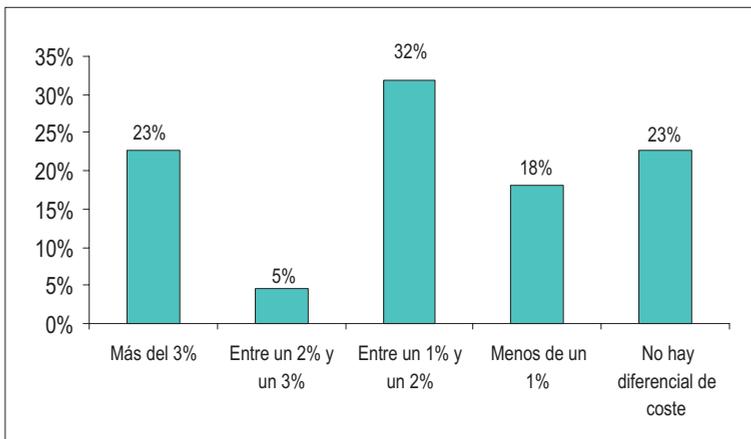
La media del importe máximo garantizado es de US\$1.004.019 mientras que la media del importe medio garantizado es de US\$50.405,00. En este caso la desviación típica es alta. Sin embargo conviene matizar que 2/3 de los sistemas/esquemas están por debajo de los US\$25.000 de media y un 1/3 por debajo de US\$10.000. Destacan con unas medias muy superiores el FEGA del FIRA (México), PROGARA y PROGAIN (El Salvador) y PGCORFOCOBEX (Chile).

Gráfico N°36
Medias de los Importes Máximos y Medios de las Garantías



Fuente: elaboración propia

Gráfico N°37
Porcentaje Según el Ahorro de Costo Financiero de las Operaciones



Fuente: elaboración propia

En un 77% de los casos, el acceso a través del sistema/ente de garantía implica un abaratamiento de los costes financieros, lo que refleja y constata que no sólo los sistemas/entes de garantía permiten el acceso a la financiación, sino que además desarrollan un papel importante en proporcionar tasas de interés más bajas y en el acceso al largo plazo.

4.7. Datos de Actividad de los Sistemas/Esquemas de Garantía

Ciertos datos de la actividad de los sistemas/esquemas de garantía, en referencia al año 2005, reflejados en el Cuadro N°5, permite distinguir ciertas diferencias de los sistemas/esquemas de garantía latinoamericanos con otros de mayor tradición y en entornos económicos más desarrollados, como son los casos de España y Portugal y/o Canadá y USA¹⁸.

Del análisis de este Cuadro N°5, se puede apreciar una antigüedad media mayor, cercana a los 38 años, en los sistemas/esquemas de garantía norteamericanos¹⁹, frente a los 18 años de España y Portugal y los 10 años de los latinoamericanos. Existe en este caso una desviación típica muy alta.

Cuadro N°5
Datos de Actividad en 2005, de los Sistemas/Esquemas de Garantía

Datos Generales sobre los Sistemas/ Esquemas de Garantía	América Latina	Pen. Ibérica	Canadá- EE.UU.
Media año de constitución de los sistemas/ esquemas de garantía	1.995	1.987	1.967
Nº de entes de garantía en los sistemas/ esquemas de garantía	57	26	3
Nº de micros y pymes beneficiarias (stock)	973.150	87.664	755.639
Recursos patrimoniales / permanentes (miles de US\$)	1.724.519	578.044	3.914.413
Cartera de garantías vivas (miles de US\$)	4.926.621	5.325.832	58.955.350
Garantías formalizadas en el último año <2005> (miles de US\$)	5.545.166	2.459.387	12.255.223
Saldo vigente de crédito cubierto con garantías vivas (miles de US\$)	8.273.649	4.093.176	73.179.490

Fuente: elaboración propia

¹⁸ Pombo, Molina y Ramírez (2006d) prueban que una mayor antigüedad se relaciona con un mayor número de beneficiarios y una mayor cartera de garantías. Por tanto, debe considerarse el efecto que la tradición de un sistema ejerce sobre sus niveles de actividad.

¹⁹ Canadá y USA.

Si comparamos algunas cifras de actividad, referidas al año 2005, vemos que entre Canadá y EE.UU se operaba con 755.639 Mipymes con una cartera de garantías vivas o riesgo vivo próximo a los US\$59.955.350.000 y con un crédito movilizado en torno a los US\$73.179.490.000.

En Latinoamérica con 973.150 Mipymes atendidas se correspondía una cartera de garantías vivas de unos US\$4.926.000.000, para un crédito movilizado de US\$8.273.649.000. Aunque casi se ha triplicado las cifras en Mipymes y en actividad de garantías en los últimos cinco años, gracias al avance de algunos países, queda lejos de la realidad de los dos países de América del Norte.

En la península Ibérica con 87.664 Mipymes había una cartera de garantías vivas de US\$5.325.832.000 algo más de todo el conjunto de Latinoamérica, para un crédito movilizado de US\$4.093.176.000 (hay que tener en cuenta que en España, en 2005, el 71,4% de los avales eran financieros). España viene a acaparar el 96% de toda la actividad de la península ibérica.

A la vista de los datos se percibe un muy débil apalancamiento en Latinoamérica seguramente por una estructura de recursos líquidos autónomos (FG y fideicomisos), que impiden una regulación adecuada y un escaso reafianzamiento estatal.

Existe un óptimo apalancamiento en Portugal y España por la participación mixta de recursos públicos y privados, un marco regulatorio de seguridad y calidad, la existencia de reafianzamientos nacionales e incluso supranacionales (FEI).

También en EE.UU y Canadá existe aún un mayor grado de apalancamiento posiblemente por el efecto de respaldo de la cobertura de la Reserva Federal, en el caso de la SBA en los EE.UU y del recurso público ministerial en Canadá.

5. Situación de los Sistemas/Esquemas de Garantía Latinoamericanos e Iberoamericanos al 31/12/2007

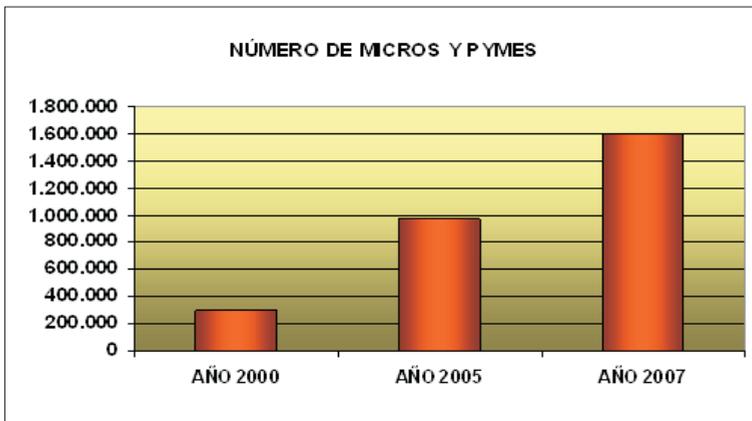
En este capítulo se pretende visualizar los datos más actualizados (31.12.07) de la situación de Latinoamérica e Iberoamérica (añadidos los sistemas portugués y español). Hay que advertir que en referencia a los datos estadísticos de 2007 se cuenta con dos entes de garantías más que en el 2005, uno en México y otro en Chile, además de 7 SGR'S y 2 SGRS más en Argentina y Venezuela.

Del análisis del cuadro N°6, se puede apreciar un crecimiento notable de los sistemas de garantía latinoamericanos, un 536,6% en número de Mipymes, llegando a superar el millón y medio en 2007, y un 349,4% en garantías vivas, con casi US\$7,8 mil millones ncidiendo en un crédito movilizado de casi US\$20 mil millones. Siendo notoria esta tendencia en el período de los años 2006 y 2007.

Cuadro N°6
Datos de actividad en 2007, de los sistemas/esquemas de garantía latinoamericanos

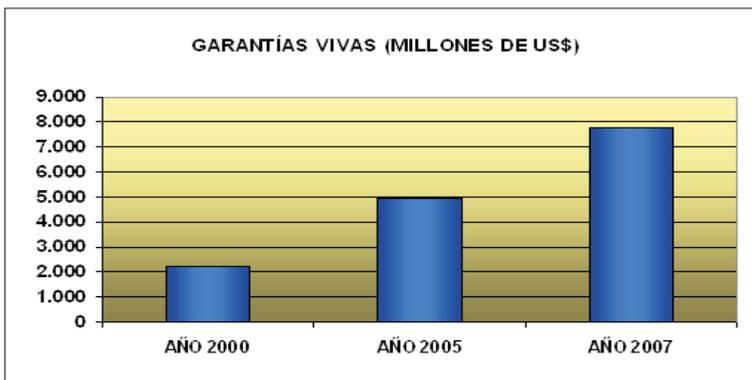
Concepto	2000	2005	2007	% de Incremento 2007/2006
Número de Micros y Pymes	297,300	973,150	1,598,156	537.6
Garantías Vivas (millones de US\$)	2,223	4,927	7,768	349.4

Gráfico N°38
Reparto de Entes, Mipymes y Garantías Vivas por Modelos (Latinoamérica)



Fuente: elaboración propia

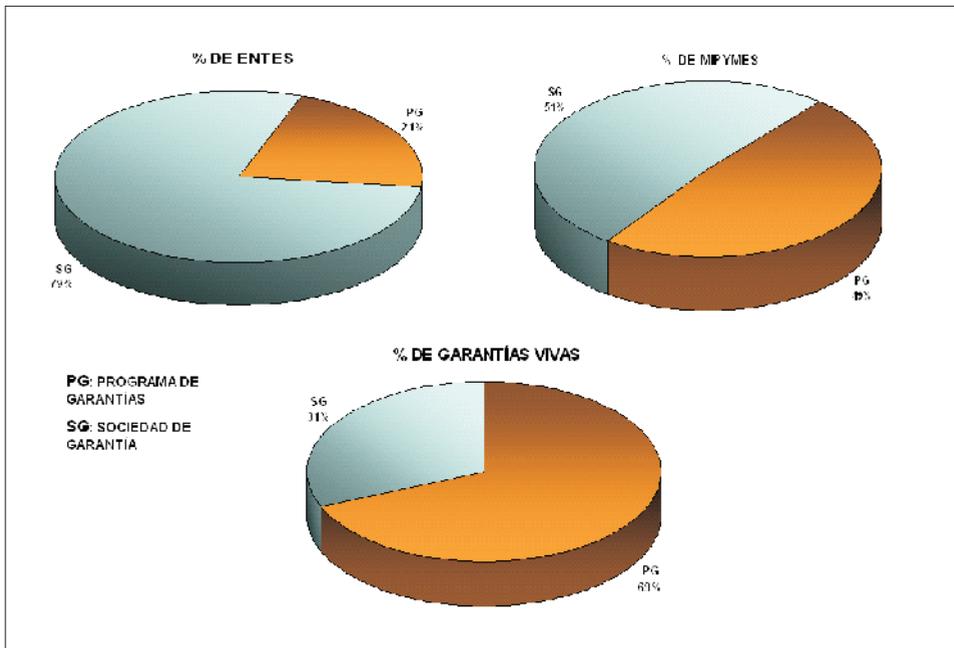
Gráfico N°39
Reparto de Entes, Mipymes y Garantías Vivas por Zonas Geográficas (Iberoamérica)



Fuente: elaboración propia

En el gráfico N°40 se observa como en los modelos de los sistemas/esquemas de garantía es lógico el predominio de un mayor número de entes en las sociedades de garantía mientras que en número de mipymes beneficiarias está equilibrado entre los dos modelos y en garantías vivas claramente hay una mayor actividad en los programas de garantía. En España y Portugal este análisis no tiene objeto ya que en ambos países el modelo implementado es el de sociedades de garantía recíproca.

Gráfico N°40
Reparto de Entes, Mipymes y Garantías Vivas por Modelos (Latinoamérica)

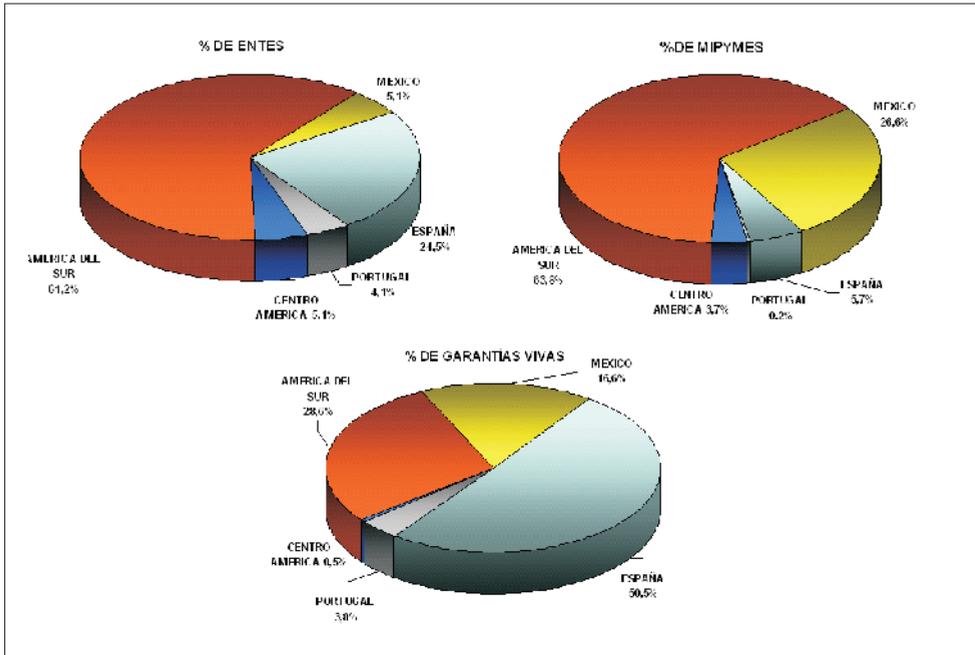


Fuente: elaboración propia. Datos 2007

En el gráfico N°41, por zonas geográficas, respecto a los entes de garantía, predominan en América del Sur, debido a los sistemas de sociedades de garantía recíproca de Argentina y Venezuela junto con España y Portugal. Sin embargo por número de Mipymes beneficiarias claramente América del sur y México destacan seguida de España. En garantías vivas España viene a representar casi el 50% de toda la actividad en Iberoamérica, seguida de América del sur y México en importancia.

En relación a la antigüedad, gráfico N°42, de los sistemas/esquemas de garantía latinoamericanos, se percibe con claridad una impulsión y desarrollo reciente pues el 36% está entre los 5 y 10 años de existencia y un 52% por debajo de los 10 años.

Gráfico N°41
Reparto de Entes, Mipymes y Garantías Vivas
por Zonas Geográficas (Iberoamérica)

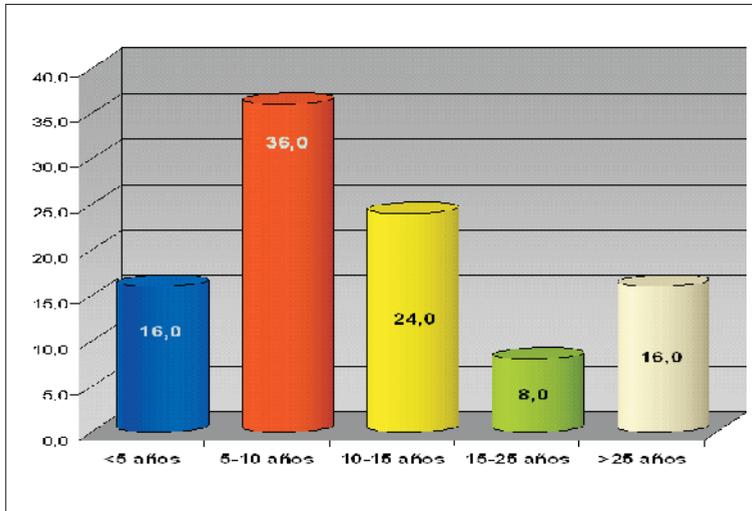


Fuente: elaboración propia. Datos 2007

Un 24% se concentra entre los 10 y 15 años, un 8% está entre los 15 a 25 años y sólo un 16% superan los 25 años. Esto contrasta con la realidad de España que llega actualmente a los 30 años de experiencia y casi los 15 años de Portugal.

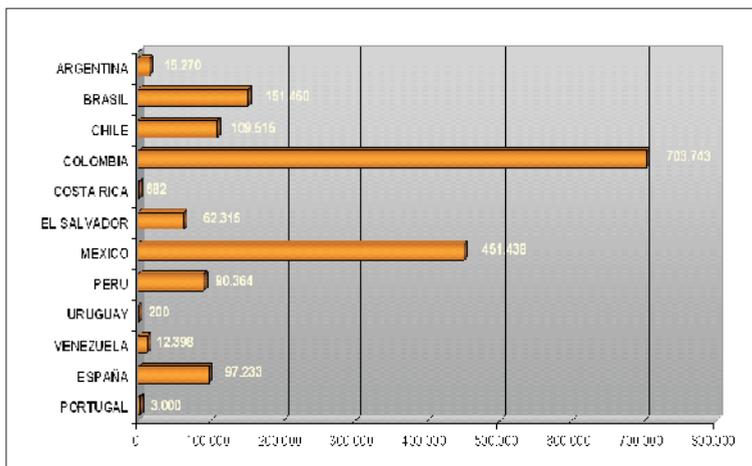
Respecto a las mipymes beneficiarias o usuarias con garantías en vigor, gráfico N°43, la región Latinoamericana es mucho más extensiva que Portugal y España, como también se constata en el gráfico N°41. Destacan en el ámbito de América del Sur especialmente Colombia superando las 700.000 Mipymes beneficiarias, seguida de México con casi 452.000 y de Brasil con casi 152.000.

Gráfico N°42
% Reparto por años de Antigüedad de los Sistemas/Entes en Latinoamérica



Fuente: elaboración propia. Datos 2007

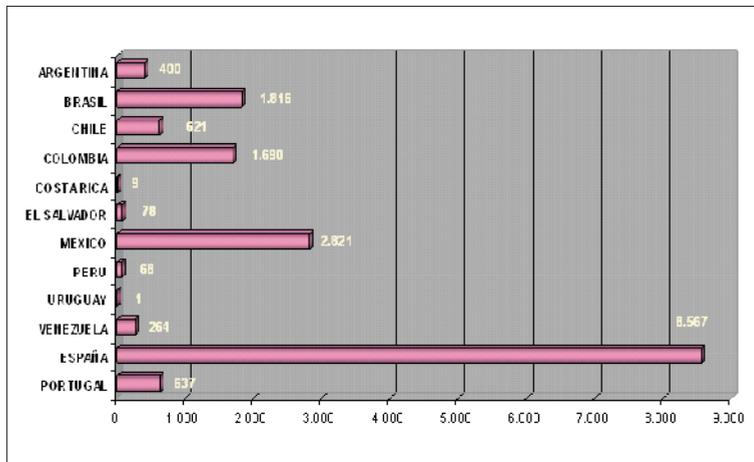
Gráfico N°43
Número (Stock) de Mipymes Garantizadas



Fuente: elaboración propia. Datos 2007

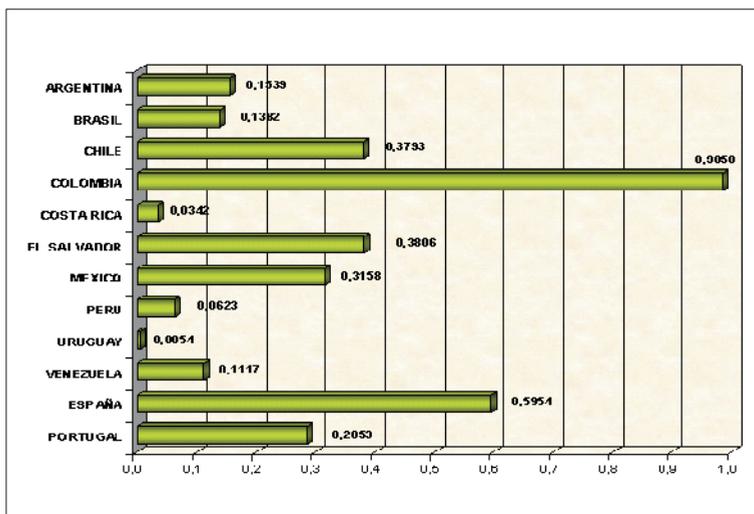
En relación a las garantías vivas, gráfico N°44, la situación de España es muy relevante, con más de US\$8.500 millones. En Latinoamérica, México con más de US\$2.800 millones, seguido de Brasil con US\$1.816 millones y Colombia con US\$1.690 millones los países más activos.

Gráfico N°44
Cartera de Garantías Vivas (millones US\$)



Fuente: elaboración propia. Datos 2007

Gráfico N°45: % Garantías Vivas / PIB



Fuente: elaboración propia. Datos 2007

Es especialmente notorio que una alta actividad de los sistemas/esquemas de garantía latinoamericanos, cerca del 28%, se concentre en el sector agrícola, específicamente a través de unos cinco programas o entes de garantía sectoriales.

Desde un punto de vista no cuantitativo, sino cualitativo, si planteamos el análisis desde el ratio de garantías vivas en relación al PIB del país correspondiente, gráfico N°45, vemos que en América del sur, e incluso en el ámbito Iberoamericano destaca nítidamente Colombia, seguida de España. En este sentido parece claro que en este país el sistema de garantía articulado a través del Fondo Nacional de Garantías de Colombia y el FAG son unos instrumentos estratégicos de política de promoción a favor de las Mipymes del país. También El Salvador, Chile, México y Portugal vienen avanzando de forma importante. Destacado, en tercer lugar, aparece El Salvador, que si analizamos su situación no debe sorprendernos, pues es uno de los países donde la experiencia de esquemas de garantía viene de comienzos de la década de los setenta, siendo pionero, recientemente, en Centroamérica, en implementar el sistema de sociedades de garantía recíproca con resultados muy positivos, así como el uso de fideicomisos para programas de garantías específicos. No obstante debemos resaltar un avance cuantitativo en una serie de países como Argentina, Brasil, Venezuela, Perú y Costa Rica.

6. Conclusiones

La característica más importante de los sistemas de garantía en Latinoamérica es el papel relevante del Estado en su implantación y desarrollo²⁰. No sólo los recursos proceden mayoritariamente del sector público, casi en exclusividad, con una fuerte implicación en las propias entidades, sino que incluso, a veces, se ha establecido un marco institucional específico, creando puntualmente para su desarrollo entidades públicas. En contraposición con esta situación, en el estudio europeo (Pombo, Molina & Ramírez, 2006b), se pone de manifiesto una clara cooperación y colaboración tradicional del sector público y privado que se refleja en España y Portugal.

En Latinoamérica es frecuente emplear, por parte del sector público, como fórmula de capitalización, los patrimonios líquidos autónomos (Fondos de Garantía y Fideicomisos). Este modelo contrasta con el modelo europeo en el que se apuesta por la creación y participación en sociedades mercantiles e incluso, dentro de éstas, en las mutualistas²¹ todo ello con el objetivo de favorecer la participación privada financiera y empresarial (directamente por los propios usuarios y/o indirectamente de sus organizaciones gremiales) como aportantes de recursos.

Esta intervención tan destacada del sector público puede obedecer a un menor desarrollo tradicional del tejido empresarial y sus organizaciones, como pudiese ser el caso europeo, o a la influencia en algunos esquemas del modelo desarrollado en USA frente a otras experiencias. Por ello conceptualmente las

²⁰ Incluso en contextos de marcos económicos tan liberales como USA se da esta circunstancia.

²¹ Casos de España (1978) y Portugal (1994)

aportaciones de recursos a los sistemas de garantía en América tienen un mayor carácter temporal que permanente.

La significativa participación del sector público exige la implantación de medidas que controlen el riesgo moral de los beneficiarios y de los propios gestores de los entes de garantía. En entidades privadas, la rendición de cuentas anual ante los órganos de gobierno de los entes es un instrumento contrastado para establecer mecanismos de control frente a comportamientos y prácticas no deseables de los gestores y prestatarios. También la tendencia de someter a los esquemas/sistemas de garantía al regulador y supervisor financiero van en esa línea. En las entidades públicas, este control es a priori condicionado, estableciendo contratos de garantía que exigen la responsabilidad previa del prestatario antes de responder el sistema/esquema de garantía, y además reduciéndoles las coberturas de los riesgos garantizados. Todo esto, evidentemente, resulta menos atractivo para las entidades financieras, lo que en algunos casos explica el escaso desarrollo de algunos sistemas.

Por tanto, un planteamiento interesante consistiría en analizar si a medida que se consolida el concepto de sistema de garantía, sería oportuno establecer sistemas/esquemas con una mayor participación de la sociedad civil y, en esta área, de los propios beneficiarios o usuarios mipymes. En este sentido, las recientes experiencias legislativas en materia de sociedades de garantía recíproca como Argentina, Venezuela, El Salvador, Uruguay, Chile y Nicaragua así como las iniciativas en trámite de Bolivia, Brasil, Guatemala, Honduras y República Dominicana apuntan en esa dirección. No obstante, alguna revisión de algún marco legal vigente puede ser necesaria en el contexto del marco teórico de los esquemas/sistemas de garantía que venimos analizando.

Desde una perspectiva operativa, se observa cómo un porcentaje relevante de sistemas/esquemas prestan la garantía como un componente complementario o complementado con otras actividades para la promoción de la empresariedad, típico de los esquemas clasificados como programas de garantía.

La participación del sector público debe estar perfectamente diseñada en función de los objetivos que se pretende conseguir. De la experiencia de la UE se puede extraer que los marcos legales específicos y de calidad así como los esquemas de reafianzamiento son básicos en la actividad de la garantía. La misión en la UE del reafianzamiento tiene el apoyo complementario y supranacional del Fondo Europeo de Inversiones (FEI)²². Esta situación es aún una asignatura pendiente en los esquemas de garantía Latinoamericanos, aunque en los últimos años algunas realidades o experiencias puntuales supranacionales, de carácter bilateral, se han ido desarrollando a través de la Corporación Andina de Fomento (CAF), como en el caso del FNG de Colombia y la argentina FOGABA, o bien la experiencia con la USAID, en el caso de FOGAPI en Perú, así como la reciente experiencia de

²² Evidentemente la realidad geopolítica de la Unión Europea (UE) es muy diferente de la Latinoamericana

la Corporación Interamericana de Inversiones del BID con GARANTIZAR, SGR. También el FNG de Colombia ha desarrollado en la región las primeras experiencias de reaseguros con instituciones privadas.

Diversos organismos multilaterales como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE) vienen impulsando estudios e iniciativas de reafianzamientos supranacionales que sin duda facilitarán su puesta en marcha de una manera más o menos inmediata, aunque las experiencias bilaterales citadas constituyen de hecho una esperanzadora realidad y en su caso una llamada para su extensión a otros esquemas y países.

BIBLIOGRAFÍA

CESGAR, (1996) "Análisis de los sistemas de apoyo público y privado a la financiación de la Mipyme a través de las caución mutua en países no comunitarios (especial incidencia Japón-CIC y EE.UU.-SBA)". Informe, Madrid.

Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2004) "Convergencia Internacional de Medidas y Normas de Capital". Disponible en <http://www.bis.org>

Dickenson, R. (1981) "Business failure rate". En: American Journal of Small Business, 5, 17-25

Holden, P. (1996) "Sistemas de garantías de crédito: experiencias internacionales y lecciones para América Latina y el Caribe: Garantías Ineficaces: Algunas causas y Efectos del Subdesarrollo financiero en América Latina". BID, Washington.

Lesaffre, D. (1997) "Contribución al diseño del Fondo Regional de Garantía,". RAFAD, Ginebra.

Llisterri, JJ et alt. (2006) "Sistemas de garantía de crédito en América Latina". BID, Washington.

Meyer, R. & Nagarajan, G. (1996) "Sistemas de garantías de crédito: experiencias internacionales y lecciones para América Latina y el Caribe: Criterios para la Evaluación de los Programas de Garantías de Crédito2. BID, Washington.

Milgrom, P. y Roberts, J. (1992) "Economics, organisation and management". Ed. Englewood Cliffs, Prentice Hall, New Jersey.

OIT (2000) "Apertura Económica y Empleo: los países Andinos en los noventa". Lima.

Pombo, P. (1993) "Las S.G.R. un eficaz sistema de financiación". Dirección y Progreso, N° 130 Monográfico: "Hacia un nuevo marco legal para las Pymes", pp. 22-26.

Pombo, P. (1994) "Las SGR y CESGAR: CESGAR acoge prácticamente a todas las SGR en España". Papeles de economía española, Perspectivas del sistema financiero". N° 47, pp. 115-118.

Pombo, P. (1995^a) "Las Sociedades de Garantía Recíproca, una experiencia de financiación de las Pymes". Boletín Económico de la Junta de Andalucía, N°19, pp. 285-302. Sevilla.

Pombo, P. (1995b) "La nuevas Sociedades de Garantía Recíproca". En: Dirección y Progreso, N°136, pp. 51-53.

Pombo, P. (1999^a) "Un marco global de los sistemas de garantías para la pyme, Pymes: Escenario de oportunidades en el siglo XX". Sistema económico Latinoamericano (SELA)/AECL, pp. 176-206. Caracas.

Pombo, P. (1999b) "Los sistemas de garantías en una economía globalizada: el entorno iberoamericano". Capítulos del SELA, Septiembre-Diciembre, N°57, pp. 97-117. Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Caracas.

Pombo, P. (2000) "Un marco global de los sistemas de garantías para la pyme, "Financiamiento a Pymes y otros sistemas de garantías", Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SEPyME)/BID, Argentina, pp. 121-187.

Pombo, P. (2003) "Los sistemas de garantía para la Pyme". Memoria del Seminario Iberoamericano sobre articulación productiva, pp. 97 a 104. Guadalajara (México).

Pombo, P. (2004^a) "Los sistemas de garantía para la micro y la pyme en una economía globalizada, Estrategias, Políticas, y Modalidades Operativas de la Banca de Desarrollo de América Latina y Europa". pp. 119-123. ALIDE. Lima (Perú).

Pombo, P. (2004b) "Los sistemas de garantías en una economía global: conceptos, modelos y actividad". Publicación IX Foro Iberoamericano de Sistemas de Garantías de Cartagena de Indias (Colombia). 16 páginas.

Pombo, P. (2006^a) "¿El modelo de garantía recíproca es un modelo relevante para América latina?". Publicaciones técnicas PROGRAMA ALIDE / BID / FOMIN Banca de Desarrollo de España y Europa, prácticas relevantes para América latina, pp. 69-95, Lima (Perú).

Pombo, P. (2006b) "Aportes conceptuales y características para una clasificación internacional de los sistemas/esquemas de garantía". Tesis Doctoral. Universidad de Córdoba.

Pombo, P. & Figueiredo, J.F. (2006) "La experiencia europea para promover el acceso al crédito de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) a través de sistemas de garantía". Secretaria General Iberoamericana (SEGIB), La extensión del crédito y los servicios financieros, Capítulo IX: pp.157-169. Madrid: SEGIB.

Pombo, P. y Herrero A. (2001) "Los sistemas de garantía para la micro y la pyme en una economía globalizada". DP Editorial, Sevilla.

Pombo P., Molina H. y Ramírez J.N. (2005) "Clasificación europea de los sistemas de garantía en el marco de Basilea II". XIII Congreso AECA Oviedo.

Pombo P, Molina H., y Ramírez J.N. (2006ª), Mecanismos establecidos por los sistemas de garantía para superar los problemas de economía de la información. Análisis de las características de los sistemas en Europa". XII Encuentro AECA Córdoba.

Pombo P, Molina H. y Ramírez J.N. (2006b) "The European framework of guarantee systems/schemes: main characteristics and concepts". En: Journal for SME Development N°1, pp.127-165, Ed. Small & Medium Business Credit Guarantee Fund (SMEG), Taipei (Taiwan).

Pombo P., Molina H., y Ramirez J. N. (2007a) "Aportes conceptuales y características para clasificar los esquemas/sistemas de garantía". Trabajo de investigación en edición. Premio UNICAJA de investigación económica, en su segunda edición de 2007.

Pombo P, Molina H., y Ramírez J.N. (2007b) "The American framework of guarantee systems/schemes: main characteristics and concepts", Journal for SME Development, N°4, pp. 39-68. Ed. Small & Medium Enterprise Administration, Ministry of Economic Affairs and Small & Medium Business Credit Guarantee Fund (SMEG), Taipei (Taiwan).

Pombo P, Molina H., y Ramírez J.N. (2007c), "Propuesta para una clasificación y terminología internacional de los esquemas/sistemas de garantía: conceptos, características, tipologías y definiciones". Revista Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Granada (Colombia), Vol. XV - N°1, Junio 2007, pp. 53-76.

Pombo P., Molina H., y Ramirez J. N. (2008), Aportes conceptuales y características para clasificar los esquemas/sistemas de garantía. Premio UNICAJA de Investigación Económica, en su segunda edición de 2007. Málaga. Ed. Analistas. Económicos de Andalucía http://www.economiaandaluza.es/biblioteca/ficha_publicacion.asp?id=142&p=0.

Pombo, P. y Mora J.J. (1982) "Las sociedades de garantía recíproca y su promoción en las provincias andaluzas". Málaga: Ed. Sociedad Andaluza de servicios y estudios, SA.

Pombo, P. y Ramirez J. N. (2006) Impacto de La Ley 1/94 en el sistema SGR español". XII encuentro AECA- La eficiencia en el gobierno y la gestión de la mediana empresa, Córdoba 28 y 29 de septiembre de 2006.

Red Iberoamericana de Garantías (REGAR), Presentaciones de los esquemas/sistemas de garantía Iberoamericanos en el Foro Iberoamericano de sistemas de garantía (1998-2007), www.redegarantias.com

Sharpe, S. A. (1990) "Asymmetric Information, Bank Lending, and Implicit Contacts: A Stylized Model of Customer Relationships". The journal of finance, vol. XLV, nº 4, 1069-1087.

Stiglitz, J. E. (2001) "Las Agencias de Fomento en el nuevo escenario económico brasileño". Conferencia dictada en la Asociación Brasileña de Instituciones Financieras de Desarrollo (ABDE), Río de Janeiro (Brasil), Boletín de ALIDE Nº Octubre-Diciembre de, 2001. 6 y 7.

Vereda, A. (2001) Microcréditos y desarrollo. FIDE, Madrid.

II. LOS SISTEMAS DE GARANTÍA EN AMÉRICA DEL NORTE

MÉXICO

SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍA PYME: PROGRAMA DE GARANTÍA DE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA

Gustavo Meléndez Arreola

Director General de Promoción Empresarial
Secretaría de Economía

Manuel Sánchez Alamo

Director de Promoción de Programas de Garantías
Secretaría de Economía

1. Antecedentes

Derivado de la reducida disponibilidad de crédito dirigido a la actividad productiva, principalmente al desarrollado por la micro, pequeña y mediana empresa, la Administración Federal estableció en el Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006, la política integral de desarrollo empresarial con especial atención a un sector tradicionalmente marginado en el sistema financiero mexicano. Entre las acciones emprendidas se definió como una de las estrategias facilitar el acceso al financiamiento a las las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes) del país, ante un escenario en donde la las instituciones del Sistema Financiero, principalmente banca múltiple percibía al segmento de las MiPymes de alto riesgo. Por su parte, la banca de desarrollo no contaba con esquemas de fomento competitivos que incentivaran la oferta de financiamiento hacia las MiPymes que a raíz de la crisis de 1994, desconfiaban del sector financiero, dejando de verlos como una opción real de financiamiento, además de no contar con las garantías hipotecarias que respaldaran el crédito, entre otros requisitos contables y financieros que exigían las instituciones de banca múltiple; como resultado, del

año 2000 al 2002, en promedio el 53.3%²³ del financiamiento a Pymes provenía de proveedores.

Tomando en cuenta el entorno anterior, la Secretaría de Economía²⁴ recibió el mandado de crear el Sistema Nacional de Garantías. A través de la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa, se coordinó conjuntamente con la banca de desarrollo las acciones necesarias para desarrollar esquemas de financiamiento con la banca múltiple, en donde la principal virtud fuera contar con productos financieros adecuados a las necesidades de las MiPymes, que no se solicitaran garantías hipotecarias, y que las condiciones de tasa y plazo fuera las más adecuadas, en función del monto.

La estrategia requería un cambio radical:

- a) Urgía que la banca de desarrollo cambiara su forma de operar, a procesos más ágiles, menos cotosos y burocráticos para que fuera atractiva para la banca comercial²⁵, en un marco de certidumbre.
- b) Implementar el análisis paramétricos²⁶ en la banca comercial, que permitiera, mediante la inclusión de variables económicos - financieras, una evaluación más rápida de crédito sobre la base de la experiencia en el negocio, formalidad del empresario y solvencia crediticia del solicitante.
- c) Desarrollar la oferta de productos financieros adecuados a las necesidades de las MiPymes, ya que su existencia facilitarían y privilegiarían el acceso y financiamiento.
- d) Flexibilizar las condiciones de acceso al financiamiento, al eliminar los requisitos de la garantía hipotecaria.

En resumen se requería generar incentivos para que en un primer momento la banca múltiple participara activamente en la otorgamiento de crédito a Pymes; y en un segundo momento, para impulsar y apoyar a los intermediarios financieros especializados (IFEs), que por su dimensión y conocimiento, así como sus características particulares de operación, que conjugada con la experiencia local y regional, resultaban ser un instrumento para llegar aquellas micro y pequeñas empresas de sectores específicos.

²³ Resultados encuesta de evaluación coyuntural mercado crediticio. Banco de México.

²⁴ La Secretaría de Economía es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal con base en las disposiciones contenidas en los artículos 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2 fracción I, 26 y 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

²⁵ El problema no consistía en el otorgamiento de la garantía al crédito, ya que para la banca comercial resultaba atractivo contar con un respaldo de entre el 50% y el 70% de cada crédito, a cambio de un costo de 2.5% al 3% del monto garantizado. Adicionalmente la garantía no exigía condiciones específicas de crédito, simplemente era una condición necesaria que el crédito o financiamiento fuera otorgado a una Pyme.

²⁶ Considerada como una de las primeras innovaciones resultantes de los procesos de consulta y negociación, ya que la banca comercial aceptó cambiar la metodología de análisis basada en el proyecto de inversión a un análisis paramétrico basado en los productos de crédito al consumo y utilizar conceptos con los que las áreas de riesgos ya estaban familiarizadas para abrir de forma mas rápida el crédito a Pymes.

2. Situación Actual

El Sistema Nacional de Garantías es un esquema para facilitar el acceso al financiamiento para las MiPymes con respaldo del Gobierno Federal, a través un fideicomiso público²⁷ constituido y administrado por la banca de desarrollo con el propósito de instaurar un mecanismo de apoyo financiero que permita impulsar el crédito y financiamiento en mejores condiciones de tasa y garantías requeridas a las micro, pequeñas y medianas empresas del país a través de la banca comercial e intermediarios financieros no bancarios. Las aportaciones que la Secretaría de Economía canaliza hacia dicho fideicomiso son recursos presupuestales autorizados por ejercicio fiscal por el Gobierno Federal; y con el fin de promover la corresponsabilidad. La Secretaría de Economía, procura la concurrencia de Gobiernos Estatales, instituciones y organismo involucrados para aportar recursos al SNG.

En el período 2002-2006, la Secretaría de Economía ha canalizado un total de US\$ 111.2 millones al Sistema Nacional de Garantías, lo que ha permitido, que a través de 24 instituciones participantes, beneficiar a 218,545 Pymes generando una derrama crediticia de US\$5,583.2 millones, es decir, las Pymes han accedido al financiamiento en créditos promedio de US\$25,552 a un plazo no menor de 16 meses y una tasa de interés de 19.34%; el 99% de las empresas lo utilizan principalmente como capital de trabajo, mientras que el 1% restante fue empleado para la adquisición de activos fijos, la garantía otorgada a la cartera crediticia fue de 88.10%.

Cobertura del Universo Empresarial Atendido 2002-2006

Tamaño	Número de Empresas	Opreaciones de Crédito	Derrama Crediticia (Millones de dólares)
Micro	151.329	249.749	3.134
Pequeña	43.018	62.883	1.349
Mediana	24.198	37.980	1.100
Total	218.545	350.612	5.583

Fuente: Secretaría de Economía

²⁷ "Son fideicomisos públicos los que constituye el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su carácter de fideicomitente única de la administración pública centralizada, o las entidades, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias y estratégicas del desarrollo". Art.9 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Durante 2006, accedieron al financiamiento 72,200 Pymes, esto representa el 33.3% del total acumulado de 2002 a 2006 y la derrama crediticia ascendió a US\$2,197.7 millones, superior en 59% a la observada en el año 2005.

Actualmente, y con base al vencimiento de los créditos otorgados durante el periodo comprendido del año de 2002 a 2006, el saldo de la cartera garantizada asciende a US\$1,328.9 millones, y ratio de solvencia patrimonial se ubica en 0.05

3. Esquema de Pérdidas Esperadas

Es un esquema de cobertura de riesgo, por medio del cual el Sistema Nacional de Garantías cubre a la institución financiera hasta el 100% del riesgo que estima perderá al otorgar financiamiento a las MiPymes, mediante el producto financiero, previamente convenido con la Secretaría de Economía. Este esquema ha mostrado el mayor dinamismo; si las pérdidas calculadas son superiores, la institución otorgante asume por su cuenta el riesgo de los nuevos siniestros.

La instrumentación del programa de pérdida esperada fue empleado por primera vez en el año 2002 para apoyar a las Pymes del sector exportador, la institución encargada de la ejecución del proyecto, a través de modelos de simulación estimó que tendría un índice de quebrantos alrededor del 7%; sin embargo la operación fue frenada por la misma institución, tras demostrar que sus modelos de análisis estaban mal calibrados, sin embargo, logró crear un valioso antecedente para su instrumentación.

Dado que se requería estimular la competencia entre los integrantes de la banca múltiple y se buscaba maximizar los recursos fiscales, la Secretaría de Economía estableció los lineamientos para implementar un proceso de selección de productos financieros de atención a MiPymes. Este consistiría en que la Secretaría ofertaría una cantidad limitada de recursos para ser divididos entre las instituciones participantes; las instituciones de banca múltiple, en este proceso presentaría las características de sus productos especializados en MiPymes: montos, plazos; tasa de interés. La institución financiera que ofrezca la mayor cantidad de financiamiento y la menor tasa de interés, es quien logrará allegarse una mayor proporción de los recursos.

De esta manera, se pasó de tener por cada peso de garantía veinte de crédito a un múltiplo de sesenta y dos pesos de crédito por peso aportado al Sistema Nacional de Garantías.

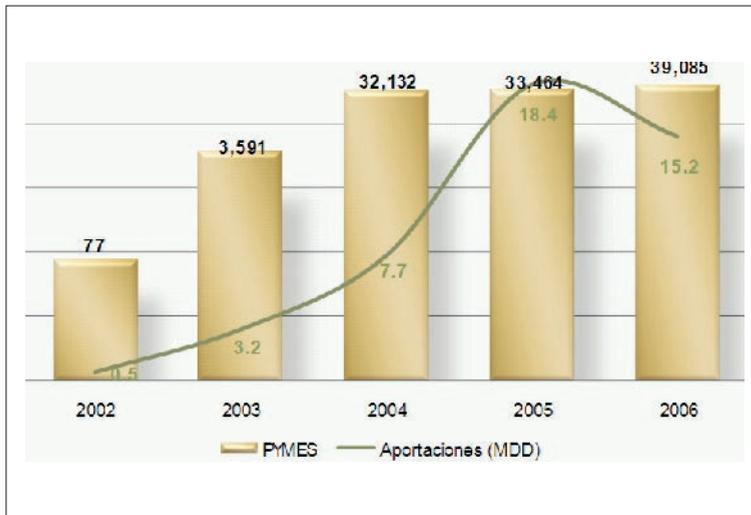
Desde la instrumentación del programa de pérdida esperada han accedido al financiamiento 108,346 Pymes, la participación del programa en el Sistema Nacional de Garantías es 54.7% en colocación de crédito, 45.2% en Pymes apoyadas y el 54.4% en derrama crediticia, y se han desarrollado 25 productos especializados en Pyme para financiar el capital de trabajo o para la adquisición de activos fijo.

4. Estudios de Impacto

En el año 2005 la Secretaría de Economía encargó un estudio que permitiría conocer los impactos de las acciones realizadas por la política de acceso al financiamiento “Evaluación de impacto del programa de garantías de la Secretaría de Economía”, realizado por la Fundación para el Desarrollo Sostenible, S.C., cuyos principales resultados se resumen a continuación:

- El Programa marcó un precedente en la administración de los Fondos de Garantía y en la relación de éste con los bancos.
- En el contexto del programa, el crédito, logró que las empresas usaran un servicio financiero que no era preferido por ellas. El 77% no tenían crédito en el año 2003.
- El bajo uso de los créditos bancarios se debe a un problema de preferencia por no endeudarse con los bancos.
- En términos netos 30% de empresas accedió al crédito gracias a que no se les requirieron garantías.
- El principal atractivo del crédito analizado fue la tasa de interés, pues la mayoría de las empresas (78%) no hubiera accedido si hubiera sido más alta.
- En el 40% de las empresas, el crédito permitió disminuir otras formas de financiamiento no bancarias, por ejemplo: proveedores, préstamos de familiares y de particulares; adicionalmente el 20% de las empresas que ya tenían crédito, pudieron aumentar su capacidad de endeudamiento.
- En el 40% de los casos, las empresas pudieron tener mayor poder de negociación en la compra de los insumos, pues señalan compras a menor precio.
- El crédito igualmente permitió aprovechar nuevas oportunidades de negocio. La liquidez de las empresas les permite atender nuevos pedidos, obtener descuentos de sus proveedores, por pronto pago, entre otros.

Los efectos del programa, sin duda desencadenarán una serie de beneficios e impactos en las empresas que aun no pueden ser apreciados y que requieren más tiempo, tal es el caso de la generación de empleos y la su influencia en la mejora del margen de utilidad. Sin embargo, ya se evidencia una mejora en la competitividad de las empresas al haber mejorado e innovado en la gestión de sus negocios, el haber ampliado su cartera de clientes, y mejorado su eficiencia al sustituir fuentes de financiamiento oneroso, en la comparación del crédito bancario otorgado a través de este programa, generando con ello ahorros al mejorar las condiciones en el que financian su capital de trabajo.



5. Conclusiones

El financiamiento es una de las tantas dificultades a las que se enfrenta la Pyme a lo largo de su vida, ante este marco de referencia y con la instrumentación del Sistema Nacional de Garantías se ha venido desarrollando productos y estructuras de atención bancaria enfocadas a atender las necesidades del universo empresarial Pyme a través del abanico de opciones a elegir.

El desarrollo de nuevo productos Pyme, el conocimiento del sector y el uso de modelos de análisis paramétricos han hecho posible la masificación de crédito y la flexibilización en las condiciones de acceso al financiamiento a las Pymes, aún falta por adecuar a esquemas de garantía que permitan acercar al crédito a sectores específicos que aún no tienen acceso a él, ya sea porque las instituciones de banca comercial los consideran como de alto riesgo o porque cuentan con necesidades crediticias específicas no cubiertas por la oferta actual de productos.

Adicionalmente, la Secretaría de Economía mediante el Sistema Nacional de Garantías ha logrado generar una cultura de competencia para atender en el segmento Pyme, donde la mayoría de las instituciones financieras conceptualizan a dicho segmento dentro de sus prioridades. Asimismo, la banca comercial acepta que gracias a los esquemas de garantías cambiaron su percepción del segmento Pyme y demostrar su viabilidad como de negocio, por lo que, hoy ya no necesitan de las garantías reales para continuar con sus productos Pyme en su operación fuera del programa de garantía.

El esfuerzo generado por todos los actores alrededor del Sistema Nacional de Garantías demuestra una nueva forma de hacer gobierno y de generar programas que realmente impacten a la sociedad en una franca relación de integración y cooperación entre la banca comercial, banca de desarrollo e

instituciones gubernamentales, debido que la Secretaría de Economía dejó atrás la filosofía gubernamental de diseñar e implantar programas de manera unilateral y decidió establecer una relación de coordinación, integración y trabajo conjunto con la sociedad, estableciendo de esta forma un proceso de colaboración continua y comunicación con los distintos actores corresponsables, obteniendo como resultado la creación de una serie de importantes innovaciones, mejoras institucionales y cambios organizacionales profundos, que sentaron las bases para la inclusión del sector empresarial en el sector financiero mexicano.

Logrando con todo esto:

- Reorientar el papel de la banca de desarrollo, en donde su actividad se centre en complementar el financiamiento a las empresas, sectores y regiones en donde la banca comercial no participa; no competir con la banca comercial.
- Permitir a la banca comercial conocer al nuevo sector empresarial, y desarrollar nuevas formas de evaluar el riesgo de otorgar financiamiento a las micro, pequeñas y medianas empresas.
- Estimular el desarrollo de nuevos agentes financieros interesados en participar en el mercado de financiamiento a las Mipymes.
- Crear una nueva cultura financiera en la comunidad empresarial, valorando el acceso al financiamiento como un instrumento de consolidación, expansión.
- Desarrollo de corresponsabilidad en entre los diferentes ordenes de gobierno, las instituciones financieras y la comunidad empresarial, para generar nuevas formas para tener acceso al financiamiento.

ANEXO

SÍNTESIS DESCRIPTIVA DEL SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍAS

Descripción del Sistema/Esquema/Ente de Garantía

- Situación predominante de la cartera micro, pequeña, mediana y/o gran empresa: 69% Micro, 20 % pequeña y 11% mediana empresa
- Porcentaje (%) promedio de cobertura de la garantía: Para los programas de primeras perdidas el 3.3% de la cartera garantiza total; para el resto de los proyectos la cobertura promedio es del 87%.
- Importe promedio (en USD) de la cartera garantizada: 25,552 Dólares.
- Plazo medio (en meses) predominante de la cartera: 16 meses.

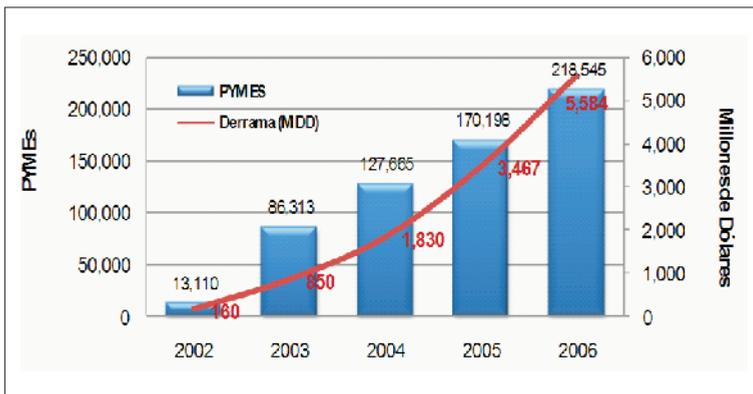
Estadísticas al 31.12.07 (En miles de US\$)

Año de fundación ó constitución	Nº de entes que lo componen	Valor recursos patrimoniales responsables	Stock de MiPymes (Nº) beneficiarias	MiPymes (Nº) beneficiadas en el 2007
2002	1.	259.719	Total Programa desde el 2002 239.056	81.179
Valor del saldo o stock de garantías vivas	Valor garantías otorgadas en 2007	Valor del saldo de crédito por garantías vivas	Valor crédito movilizado por garantía 2007	Recursos / valor saldo garantías vivas
216.697	75.676	7.853.791	1.991.588	1.2

Gráfico N°1



Gráfico N°2



GARANTÍA COMPRADOR DE BANCOMEXT- APOYO TIPO EXIM-BANK

Oscar González Rivera

Gerente de Garantías y Pymes
Banco Nacional de Comercio Exterior
S.N.C. (BANCOMEXT)

1. La Nueva “Garantía Comprador” de Bancomext como Instrumento para Apoyar la Diversificación de las Exportaciones Mexicanas

Dentro de su estrategia para reenfocar su actividad garante y propiciar en mayor medida el financiamiento de las exportaciones mexicanas, en el año 2007 BANCOMEXT decidió lanzar un nuevo producto denominado “Garantía Comprador”, el cual garantiza los créditos que las instituciones financieras en el extranjero otorguen para financiar importaciones de productos mexicanos.

Este producto marca un giro importante en la actividad garante de la banca de desarrollo en México, pues hasta la fecha los programas de garantías financieras se habían enfocado principalmente a reducir el riesgo de crédito de empresas mexicanas para así propiciar un mayor financiamiento en mejores condiciones en el país.

El desarrollo del producto se origina en el hecho de que México, a la fecha, no contaba con un esquema de garantías de crédito a la exportación equiparable con los que los Eximbanks o ECA's de los países exportadores de primer orden han desarrollado para otorgar competitividad a sus productos y servicios en los mercados internacionales.

Para el diseño del Programa Garantía Comprador, se tomaron como referencia los términos y condiciones de programas similares de Eximbanks y Agencias de Crédito a la Exportación internacionales, buscando asimismo replicar

esquemas exitosos de garantías desarrollados por otros bancos de desarrollo en México. Parte del riesgo asumido con este esquema se cubrirá con recursos federales que han sido aportados a un fondo de contragarantía administrado por BANCOMEXT.

Vale la pena destacar que al comparar la Garantía Comprador con programas de otros Eximbanks, el esquema en cuestión tiene similitudes en diversos términos y condiciones, presentando además la particularidad de ofrecer una modalidad de otorgamiento de garantía automática cuando el intermediario financiero vaya a integrar un portafolios formado por los créditos que llegue a otorgar para financiar importaciones mexicanas. La mayoría de los esquemas vigentes a nivel internacional requieren de una revisión caso por caso de los créditos previo al otorgamiento de la garantía.

- **Objetivo**

El objetivo de la Garantía Comprador es otorgar garantías a instituciones financieras en el extranjero elegibles por BANCOMEXT, para cubrir el riesgo de no pago, sobre financiamientos que otorguen a importadores para la adquisición de bienes y servicios mexicanos.

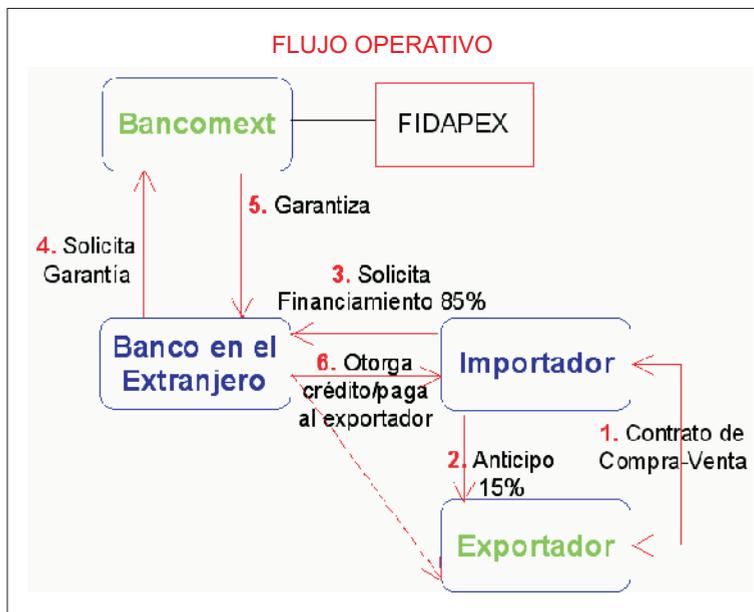
- **Características de la Garantía Comprador**

- El Monto de los Financiamientos garantizados será de hasta el 85% del valor de la factura o contrato comercial.
- La cobertura de la garantía será del 100% del monto del financiamiento más los intereses ordinarios que se generen.
- El Programa tiene dos modalidades en función al monto a garantizar: (a) Automática para operaciones hasta 1 millón de dólares EUA; y (b) Facultativa (caso por caso) para operaciones mayores a un millón de dólares.
- La comisión de garantía será determinada para cada producto del Intermediario Financiero con base en la estimación de riesgo.
- Para la modalidad Automática, una vez que se tenga incorporado el producto crediticio del Intermediario Financiero, se podrán garantizar automáticamente vía Internet los créditos que cubran con las condiciones pactadas.
- Para la modalidad facultativa, se hará un estudio de crédito para cada financiamiento a garantizar.

A continuación se detallan los términos y condiciones de la garantía así como las características de deben cumplir los financiamientos a garantizar.

Términos y Condiciones del Programa

Garante	BANCOMEXT
Receptor de la Garantía	Instituciones financieras en el extranjero elegibles para BANCOMEXT.
Beneficiario de la Garantía	Importadores en el extranjero de bienes y servicios mexicanos elegibles para el intermediario financiero.
Monto del Mercado Potencial	1,000 millones de dólares
Países Elegibles	Los que determinen las Áreas de Riesgos y Promoción de BANCOMEXT.
Moneda	Dólares Americanos
Destino	Cubrir el riesgo de no pago de los créditos que otorguen los intermediarios financieros a importadores elegibles para la adquisición de bienes y servicios mexicanos.
Monto de Financiamiento	Hasta el 85% del valor de la factura, contrato de compra-venta, pedido, etc.
Monto Máximo Garantizable	El 100% del monto del financiamiento, más los intereses ordinarios que se generen.
Tipo de Garantía	Automática o Facultativa (caso por caso) en función al monto del financiamiento.
Comisión de Garantía	Será determinada para cada producto del intermediario financiero con base en la estimación de riesgo.



Características de los Financiamientos a Garantizar

Plazos	Conforme a lo que establezca el producto del intermediario financiero sujeto a los límites siguientes: <ul style="list-style-type: none"> - Bienes de consumo: hasta 360 días - Equipo de transporte: hasta 5 años - Bienes de capital y proyectos de inversión: hasta 10 años Para el caso de los servicios serán determinados en base al monto de la operación y a las características del contrato de prestación de servicios.
Tasas	Conforme a lo que establezca el producto del intermediario financiero.
Amortizaciones de Capital y de Intereses	Conforme a lo que establezca el producto del intermediario financiero.
Mecanismos de Disposición del Financiamiento	Conforme a lo que establezca el producto del intermediario financiero.
Formalización	Al amparo del convenio de garantía suscrito previamente, y complementado con el alta en el sistema de garantías de cada crédito a garantizar.
Políticas de Pago Anticipado	Las que determinen los intermediarios financieros de acuerdo con sus políticas de crédito.
Colaterales	Las que determinen los intermediarios financieros de acuerdo con sus políticas de crédito

- **Beneficios Esperados**

La Garantía Comprador propiciará un mayor monto y diversificación de exportaciones al otorgar beneficios a las distintas contrapartes involucradas en la importación de productos mexicanos, conforme a lo que se comenta a continuación.

Para el exportador

- Pago de contado
- Aísla riesgo comercial y político del comprador.
- Diversificación de cartera de clientes.
- Posibilidad de ofrecer un mejor precio.

Para el importador

- Recibe financiamiento local para sus compras de origen mexicano.
- Plazos de acuerdo al tipo de bien o servicio.

- Puede obtener un mejor precio del exportador por pronto pago. *Para el banco en el extranjero*
- Mejora la calidad de su cartera de crédito.
- Complementa sus productos financieros.
Para BANCOMEXT
- Diversificación de mercados de exportación.
- Se promueve la participación de nuevos exportadores.
- Ampliación de su red de distribución y cobertura, al aprovechar la infraestructura bancaria del país del importador.

2. Proceso de Incorporación de los Intermediarios Financieros a la Modalidad Automática de la Garantía Comprador

Para la incorporación de los productos crediticios mediante los cuales se garantizará a los intermediarios financieros los financiamientos a las importaciones de origen mexicano, se seguirán los siguientes pasos:

- (i) Validar políticas y procedimientos para otorgamiento de crédito, cobranza y riesgos.
- (ii) Identificar los financiamientos del intermediario financiero que contarán con la cobertura del Programa Garantía Comprador.
- (iii) Validar el producto financiero que integrará el portafolio para la garantía automática.
- (iv) Suscribir el Convenio de Garantía Comprador al amparo del cual se garantizarán los financiamientos a las importaciones mexicanas.
- (v) Promover conjuntamente con el intermediario el financiamiento a las importaciones mexicanas. BANCOMEXT lo difundirá entre los exportadores mexicanos a fin de que éstos propicien su uso a través de sus clientes en el extranjero.

• Recursos de Contragarantía

Una porción del riesgo que BANCOMEXT asuma con estas garantías estará respaldado con recursos federales que han sido aportados a un fideicomiso de contragarantía administrado por BANCOMEXT denominado FIDAPEX (Fideicomiso de Apoyo a las Exportaciones).

3. Estrategia

En el período 2004 al 2006 el promedio de exportaciones mexicanas (sin considerar petróleo y maquila) ascendió a US\$88,000 millones; de esta cantidad, las exportaciones a Centro y Sudamérica alcanzaron US\$4,550 millones, en tanto que

el principal destino de las exportaciones mexicanas continúa siendo el mercado de los Estados Unidos de América.

BANCOMEXT está implementando una estrategia que permita hacer de la Garantía Comprador un instrumento para el incremento y diversificación de las exportaciones, con un particular enfoque en garantizar las importaciones de productos mexicanos en los mercados de Centro y Sudamérica en los que dichos productos tienen mayores posibilidades de incrementar su volumen de exportación.

El mercado meta considera productos manufacturados de los sectores automotriz y autopartes, eléctrico-electrónico, equipo de transporte, productos plásticos, siderurgia, entre otros, que requieren financiamiento para su venta. Dentro de los países que se tienen contemplados para una primera etapa se encuentran Chile, Colombia, Guatemala y Perú.

La estrategia contempla la implementación de un plan piloto en un país con niveles importantes de intercambio comercial con México y a través de un intermediario financiero con presencia internacional. Con base en las experiencias adquiridas, se llevarán a cabo readecuaciones y ajustes al programa y se continuará negociando Convenios Marcos con otros intermediarios financieros para ampliar la red de distribución.

4. Conclusiones

A través de la Garantía Comprador, BANCOMEXT propiciará una mayor competitividad de las exportaciones mexicanas, al asociar a los productos mexicanos una oferta de financiamiento al importador similar a las que al día de hoy dichos importadores tienen acceso por parte de Eximbanks de otros países que desean apoyar a sus exportadores.

Esta garantía se enfocará a diversificar las exportaciones de los productos mexicanos, a fin de propiciar un mayor volumen de exportación a los mercados latinoamericanos en los que los productos mexicanos son competitivos pero necesitan ir acompañados de una oferta financiera para estar en condiciones similares a las de otros países.

En este esquema se establecerán límites de riesgo por país y por Intermediario Financiero en función de las políticas de riesgos vigentes y de la estrategia de diversificación de exportaciones asociada a la Garantía Comprador. Para la cobertura del riesgo se usarán recursos de contragarantía además del propio soporte del capital financiero de BANCOMEXT.

ANEXO

SÍNTESIS DESCRIPTIVA DE LA GARANTÍA COMPRADOR DE BANCOMEXT

Descripción del Sistema/Esquema/Ente de Garantía

- El Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) es una Sociedad Nacional de Crédito (S.N.C.), Institución de Banca de Desarrollo, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Tiene por objeto financiar el comercio exterior del país, así como participar en la promoción de dicha actividad.
- BANCOMEXT fue fundado el 8 de junio de 1937, a fin de contar con una institución de crédito que se especializara en conceder apoyos para el fomento de las exportaciones.
- BANCOMEXT se rige por su Ley Orgánica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1986. Al formar parte del Sistema Financiero Nacional, se rige además por los lineamientos de las entidades regulatorias de la Banca Mexicana (Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Banco de México).
- BANCOMEXT funciona como una entidad autosustentable, con apoyos de recursos Federales para fines específicos como lo son los Fondos de Garantías y las actividades a favor de la promoción de las exportaciones mexicanas.
- A lo largo de su historia, BANCOMEXT ha desarrollado diversos productos de garantía para promover las exportaciones mexicanas y el financiamiento a las operaciones de comercio exterior en México. Tradicionalmente sus esquemas de garantía se centraron en cubrir la falta de pago de créditos otorgados por bancos comerciales en México, a fin de propiciar un mayor financiamiento a empresas mexicanas ligadas con la actividad exportadora; también desarrolló en el pasado un esquema de garantía de riesgo político que cubría a los exportadores mexicanos la falta de pago en el extranjero derivada de la configuración de riesgos políticos en el país destino de las exportaciones.
- Actualmente BANCOMEXT cuenta con diversos productos de garantía que cubren a la entidad financiera contra la falta de pago de créditos otorgados a empresas vinculadas al comercio exterior mexicano:
 - Garantía Pymex Automática
 - Garantía Selectiva
 - Garantía Comprador

Las características de estos productos se detallan a continuación:

Garantía Pymex Automática: Respalda portafolios conformados por financiamientos individuales otorgados a favor de empresas elegibles, autorizados bajo procesos de crédito estandarizados y con características similares. Se rige bajo el principio de no-discrecionalidad en la integración de los portafolios así como en la revisión y validación del proceso de crédito aplicado por el Intermediario, y la automaticidad consiste en que no se requiere de autorización caso por caso para garantizar cada transacción. Los créditos a garantizar pueden destinarse a capital de trabajo o activos fijos, cuentan con una cobertura del 50% al 70% y pueden tener un monto de hasta 1 millón de dólares. En casos de que se cuente con contragarantía para cubrir parte del riesgo de crédito asumido, la cobertura del crédito podrá ser mayor al 70%. En los casos en que la cobertura se otorga a primeros desembolsos, se cubre el 100% de las primeras reclamaciones que se presenten hasta llegar al porcentaje de cobertura pactado, el cual normalmente es inferior al 10%.

Garantía Selectiva: Enfocada principalmente a empresas medianas y grandes pertenecientes a sectores vinculados a la exportación. Al amparo de este producto se garantizan créditos para capital de trabajo y activos fijos con un monto desde US\$2 millones hasta US\$30 millones, con plazo máximo de 15 años y cobertura máxima de 70%. Para el otorgamiento de estas garantías, BANCOMEXT efectúa un análisis de crédito caso por caso y entrega al solicitante un certificado de garantía con los términos bajo los cuales garantizará al intermediario que financie a la solicitante.

Garantía Comprador: Otorga garantías hasta el 100% a instituciones financieras en el extranjero, sobre los créditos que éstos otorguen a importadores de su país y que se destinen a la adquisición de bienes y servicios de origen mexicano. El monto máximo de la garantía es el 85% del valor de la factura del exportador mexicano.

- Esquema de gestión de riesgos (análisis individual de cada operación o delegación entidad financiera, modelo estadístico de pérdidas esperadas, en su caso, etc.)

Para todos los casos se establece un monto máximo de riesgo a cubrir con base en la política de riesgos que establezca el Comité de Administración Integral de Riesgos de BANCOMEXT y se especifican las características que deberán cumplir los créditos a garantizar para cumplir con el perfil de riesgo autorizado. Además, se establece una comisión por garantía que debe ser suficiente para compensar la pérdida esperada, y para cubrir además los costos operativos y financieros esperados para la operación de cada producto o crédito a garantizar.

Para el establecimiento de la comisión por garantía se estima el costo de riesgo con base en inferencias estadísticas basadas en la experiencia derivada para portafolios equiparables a los del riesgo que se va a asumir en cada caso; para el costo de riesgo se consideran además la severidad de la pérdida esperada y en su caso la recuperación de reclamaciones en virtud de los fondos de contragarantía con que se cuente.

Para los esquemas de Garantía Pymex Automática y Garantía Comprador el costo de riesgo se estima a partir de la experiencia estadística generada por el modelo de crédito aplicado por el intermediario al que se otorgará la garantía, y en su caso con otros datos estadísticos que se tengan disponibles. En el caso de la garantía selectiva y en virtud de que se efectúa un análisis caso por caso, el costo de riesgo es estimado conforme al propio modelo estadístico de Bancomext.

- Esquema de reafianzamiento, en su caso: forma, porcentaje medio de cobertura, etc.

En algunos casos se cuenta con recursos de contragarantía que cubren parcialmente la pérdida del programa a garantizar, los cuales son aportados normalmente por entidades federales y en ocasiones por gobiernos estatales u otro tipo de entidades.

Los recursos son aportados a alguno de los fideicomisos con los que BANCOMEXT opera este tipo de fondos (Fideicomiso 8013-9 administrado por Nafin, o por el Fideicomiso de Apoyo a las Exportaciones [FIDAPEX] administrado por BANCOMEXT). BANCOMEXT formaliza con dichos fideicomisos la cobertura otorgada mediante el instrumento jurídico que corresponda. Una vez garantizados los créditos, BANCOMEXT va solicitando al fideicomiso los reembolsos conforme a los términos pactados en la medida en que se efectúen pagos por reclamaciones; si se logran recuperaciones sobre los créditos reclamados, se efectúa el reintegro correspondiente a los fondos del fideicomiso. Los porcentajes de cobertura de la contragarantía son variables y dependen del sector a apoyar, de la entidad que aporta los recursos, del apetito de los intermediarios por otorgar créditos para los beneficiarios finales, entre otros factores.

- Modalidad de la responsabilidad de la garantía (- solidaria o subsidiaria – pago a primer requerimiento o condicionado - pago de fallidos o morosos-) y su materialización (firma en el contrato de préstamo ó emisión de certificado de garantía)

En todos los casos se paga la reclamación aplicando al saldo insoluto del crédito el porcentaje de cobertura pactada. El pago se efectúa dentro en un máximo de cinco días hábiles siguientes a la presentación de la reclamación. Para efectuar el pago se verifica que el crédito efectivamente haya sido garantizado, se hayan cubierto las comisiones por garantía correspondientes y se presente la documentación establecida contractualmente para el trámite de las reclamaciones. Una vez efectuado el pago y dentro de un plazo perentorio, BANCOMEXT efectúa una revisión del expediente de crédito a fin de confirmar que éste se haya otorgado conforme a la metodología y criterios de crédito pactados entre BANCOMEXT y el intermediario; de encontrarse alguna discrepancia, se solicitan aclaraciones al intermediario y en caso de que se concluya que el crédito garantizado no cumplía los requisitos pactados contractualmente, se solicita el reembolso al intermediario.

Garantía Pymex Automática: Responsabilidad de garantía solidaria con pago al primer requerimiento con supervisión y seguimiento posterior, se firma contrato de garantías con el intermediario financiero y los créditos a garantizar al amparo de cada convenio son registrados electrónicamente.

Garantía Selectiva: Responsabilidad de garantía solidaria con pago al primer requerimiento con supervisión y seguimiento posterior, se firma contrato de garantías con el intermediario financiero para cada crédito a garantizar.

Garantía Comprador: Responsabilidad de garantía solidaria con pago al primer requerimiento con supervisión y seguimiento posterior, se firma contrato de garantías con el intermediario financiero y los créditos a garantizar al amparo de cada convenio son registrados electrónicamente.

- Situación predominante de la cartera micro, pequeña, mediana y/ó gran empresa

En 2006 se tenía un volumen muy reducido de garantías. Como resultado de la estrategia de reactivación, al cierre de 2007 se tenía una gran concentración de garantías en pequeñas empresas (créditos inferiores a los US\$100,000), pero se tiene planeado para el año 2008 cubrir además créditos enfocados a empresas medianas y en algunos casos grandes empresas.

- Porcentaje (%) medio de cobertura de la garantía: Varía en función del tipo de garantía, conforme a lo detallado a continuación:

Garantía Pymex Automática: Entre 50 y 75% para coberturas pari-passu, y entre 2.5% y 10% para esquemas a primeros desembolsos.

Garantía Selectiva: Entre 50% y 70%.

Garantía Comprador: 100% del monto del crédito otorgado por el intermediario al importador, sin exceder el 85% del valor de los bienes o servicios mexicanos a financiar.

- Importe medio (en US\$) de la cartera garantizada: A diciembre de 2007 la cartera ascendía a aproximadamente US\$12 millones, con un monto promedio por crédito de US\$10,000.
- Plazo medio (en meses) predominante de la cartera: A diciembre de 2007 el plazo promedio era de 19 meses.
- Mejoras o beneficios del acceso al crédito para los usuarios, respecto a las condiciones de mercado: En Garantía Pymex Automática y Garantía Selectiva propicia un acceso al crédito bajo tasas más bajas o con menores requerimientos de garantías. En Garantía Comprador, propicia una mayor competitividad a las exportaciones mexicanas al integrar una oferta de financiamiento en condiciones competitivas.
- Otras cuestiones relevantes a destacar
BANCOMEXT tuvo un período de gran actividad garante de 1987 a 1998, garantizando en esa etapa créditos otorgados a empresas vinculadas a la exportación por más de 10,000 millones de dólares. Debido a cambios estructurales en el sistema financiero nacional, dicha participación fue disminuyendo hasta el año 2006, en que se contaba con un producto de garantía denominado "Gliex" que cubría básicamente créditos a empresas medianas exportadoras. A partir de 2007 se redefinió la estrategia de garantías de BANCOMEXT, la cual ha empezado a dar resultados al cierre de 2007.

Estadísticas al 31.12.06
(En miles US\$)

Año de fundación / constitución	Nº de entes que lo componen	Valor recursos patrimoniales responsables	Stock de MiPymes (Nº) beneficiarias	MiPymes (Nº) beneficiadas en 2006
1937	1		8	8
Valor del saldo o stock de garantías vivas	Valor garantías otorgadas en 2006	Valor del saldo de crédito por garantías vivas	Valor crédito movilizado por garantía 2006	Recursos / valor saldo garantías vivas
4,900	4,743	4,900	9,421	100%

EVOLUCIÓN Y DESEMPEÑO DEL SERVICIO DE GARANTÍAS DEL FONDO ESPECIAL DE ASISTENCIA TÉCNICA Y GARANTÍA PARA CRÉDITOS AGROPECUARIOS²⁸

Xavier Garciaguayo Rangel

Especialista Subdirección de Planeación y Finanzas
Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía
para Créditos Agropecuarios (FEGA)
Fideicomisos Instituidos en Relación con la
Agricultura (FIRA) – Banco de México

1. Antecedentes y Evolución del Servicio de Garantías de FEGA

El mercado agrícola y pesquero es una prioridad en México. En la década de los setenta uno de los retos que enfrentaba FIRA para la promoción del crédito agropecuario era que prácticamente no se operaban garantías. Esto limitaba el acceso al crédito, en particular a los pequeños productores.

Dada la situación de rezago económico y descapitalización en el campo mexicano muchos productores de bajos ingresos no contaban con una garantía real o un colateral para acceder a un financiamiento formal.

Fue necesario crear un fondo que se encargara de ofrecer a la banca comercial garantías para la recuperación de créditos otorgados a productores de bajos ingresos, así como el reembolso parcial por asistencia técnica. Entonces el 30 de octubre de 1972 se creó el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA) para dar garantías al sector financiero.

Es a través del FEGA que los intermediarios financieros pudieron solicitar el servicio de garantía (cobertura) para la recuperación parcial de los créditos otorgados a productores sobre proyectos previamente evaluados, viables, rentables y con un riesgo calculado.

²⁸ Nota: El contenido de este documento representa la opinión de su autor mas no necesariamente representa la posición oficial de la Institución.

Cabe señalar que con el servicio de garantía brindado por FEGA se proporcionó una alternativa real para el acceso al crédito para todos los pequeños productores y diversificar los riesgos del sector agropecuario entre los intermediarios financieros, avales y FIRA.

A partir de 1999 se instrumentaron mejoras en el servicio de garantías con el objeto de dar a FEGA un mayor enfoque como instrumento de expansión de crédito y de administración del riesgo. Entre dichas mejoras destacan: la contratación automática por los bancos en coberturas menores al 40%, ampliación del servicio a diferentes estratos de productores de FIRA, privilegiando en cobertura cuando se adoptan paquetes tecnológicos que disminuyen el riesgo de fracaso de los proyectos, entre otros.

Posteriormente, en el año 2001 FIRA estableció la garantía a "Acreditados con desarrollo relativo intermedio" este esquema brindaba mayor información de la solvencia económica y moral del acreditado. Con la implementación de este nuevo servicio se incrementó la participación de las instituciones de banca múltiple en la canalización de recursos a productores que enfrentaban limitantes para acceder al financiamiento principalmente por falta de antecedentes crediticios. La ventaja de este esquema es que conforme la institución financiera cuenta con mayor información de la solvencia económica y moral del acreditado, se transfiere el riesgo de FIRA hacia el intermediario.

A través del FEGA, los intermediarios financieros discrecionalmente solicitan cobertura para la recuperación parcial de los créditos que otorgan a los productores sobre proyectos previamente evaluados, viables, rentables y con un riesgo calculado.

Actualmente el FEGA otorga 2 tipos de garantías:

- *Garantía con fondeo de FIRA*: Estas operaciones de garantía cubren créditos fondeados con recursos de FIRA
- *Garantía sin fondeo*: garantizan créditos otorgados por otros intermediarios financieros al sector objetivo de FIRA.

En el año 2007 las primas cobradas por el servicio de garantía han crecido con respecto al 2006, resultado de una mayor demanda de garantías y de la nueva modalidad de cobro de acuerdo a siniestralidad histórica. Se tiene un índice de cartera vencida bajo gracias a una recuperación importante. El equipo a cargo de la administración ha logrado mejorar los índices de siniestralidad de 6.35% en 1992 a aproximadamente 2.2% en 2007.

En adición a lo anterior se han aprobado cambios contables para permitir una mayor transparencia en cuanto al manejo del FEGA.

El 14 de noviembre del año 2007 con el objetivo de actualizar y simplificar la operación del servicio de garantía, se dieron a conocer las nuevas condiciones de operación del servicio de garantía entre FEGA y los intermediarios financieros:

- Son elegibles aquellos productores, con buenos antecedentes crediticios y proyectos viables.

- El servicio de garantía busca apoyar proyectos bien estructurados, es por esto que se inclina por beneficiar aquellos créditos que busquen un uso eficiente de la tecnología y los recursos naturales, que propicien la generación de empleos, que cuenten con algún seguro o cobertura y que operen en un régimen de legalidad y transparencia.

a) Garantías Líquidas

Las Garantías Líquidas son aquellas otorgadas para cubrir total o parcialmente el Saldo Insoluto del Acreditado de un crédito garantizado por FEGA, en el evento de incumplimiento de pago de los créditos. Dichas garantías se aplicarán para cubrir los incumplimientos que ocurran y hasta agotar la totalidad de la propia Garantía Líquida.

Cuando se trate de operaciones con Organizaciones de Productores o a través de Empresas Parafinancieras, las Garantías Líquidas deberán ser otorgadas en forma solidaria y dicha solidaridad aplicará considerando a todos los acreditados finales amparados por un mismo contrato.

Es decir, la Garantía Líquida se aplicará para cubrir los incumplimientos que ocurran y el pago de la garantía FEGA ocurrirá una vez agotado el saldo total de la Garantía Líquida correspondiente a cada contrato. Además las Garantías Líquidas que se constituyan podrán ser aportadas por las Empresas Parafinancieras, las Organizaciones de Productores o por los productores.

b) Cobertura

El Servicio de Garantía cubre el Saldo Insoluto del Acreditado, hasta por el porcentaje de Cobertura Efectiva que corresponda.

La garantía FEGA cubrirá los eventuales incumplimientos de pago una vez que el Intermediario Financiero haya aplicado, en su caso, las Garantías Líquidas.

En este servicio existe la cobertura nominal y efectiva las cuales se describen a continuación:

- *Cobertura Nominal*: Corresponde al porcentaje de cobertura que se aplica al Saldo Insoluto del Acreditado, una vez deducido del mismo los recursos provenientes de las Garantías Líquidas que respaldan al propio crédito.
- *Cobertura efectiva*: Es el porcentaje máximo de exposición neta al riesgo que asume FEGA sobre el monto total del crédito.

Para los créditos que no cuentan con Garantías Líquidas, la Cobertura Nominal y la Efectiva es la misma. Para determinar el porcentaje de Cobertura Efectiva se procederá conforme lo siguiente:

$$\%CE = (100\% - \%GL) * \%CN$$

Donde:

%CE = Porcentaje de Cobertura Efectiva

%GL = Porcentaje de Garantía Líquida

%CN = Porcentaje de Cobertura Nominal

La garantía se puede otorgar en pesos o dólares en distintas modalidades:

- *Nominal hasta del 50%*: Esta modalidad es aplicable a cualquier crédito elegible en moneda nacional, que otorgue un intermediario financiero y tendrá una cobertura nominal de hasta de un 50%.

Créditos en Moneda Nacional

Cobertura Nominal	40%	50%
Garantía Líquida	0%	0%
Cobertura Efectiva	40%	50%
Riesgo Intermediario	60%	50%

Para el caso de créditos en dólares de los EE.UU. la cobertura será la siguiente:

Créditos US\$

Riesgo Intermediario	Garantía Líquida	Cobertura	
		Nominal	Efectiva
60%	0%	40%	40%

En caso de que el intermediario financiero requiera una cobertura nominal diferente a las consideradas dentro de las tablas anteriores, la podrá solicitar específicamente a FEPA para que, en caso de autorizarse, se le informe el precio que le correspondería.

- *Nominal mayor del 50%*: Esta modalidad es aplicable sólo para bancos, a cualquier crédito elegible, denominado en moneda nacional. Las coberturas son las siguientes:

Créditos en Moneda Nacional

Cobertura Nominal	79%	90%
Garantía Líquida	30%	30%
Cobertura Efectiva	55%	63%
Riesgo Intermediario	15%	7%

En esta modalidad no califican los créditos a la comercialización.

El esquema de cobertura nominal mayor al 50% para SOFOLES y SOFOMES aplicará únicamente en aquellos programas específicos autorizados por el Comité Técnico de FEGA en los que se considere otorgar una garantía con cobertura nominal mayor al 50% y se prevea la participación de SOFOLES y SOFOMES.

El intermediario financiero podrá solicitar la cobertura del servicio de garantía en condiciones y porcentajes distintos a los señalados en el presente apartado, conforme a la normativa aplicable a cada intermediario financiero, incluyendo la cobertura del Servicio de Garantía para los llamados Esquemas Estructurados, previa autorización de FEGA.

Garantía para Créditos en Dólares

Son elegibles las empresas acreditadas por los Intermediarios Financieros, cuyo ingreso, al menos en una parte suficiente para afrontar sus compromisos, se obtenga con alguna de las modalidades siguientes: (a) En dólares de los Estados Unidos de América; (b) Cuenten con el soporte de una cobertura cambiaria; y (c) Sus productos tengan precios alineados a los internacionales.

En este caso, el intermediario financiero debe asegurarse, bajo su responsabilidad y riesgo, que los acreditados cuenten con la capacidad de afrontar fluctuaciones en el tipo de cambio. Los proyectos que no cumplan con esta condición no serán susceptibles de recibir la cobertura del Servicio de Garantía FEGA.

El pago del precio por uso del Servicio de Garantía, el importe de la cobertura y el pago y recuperación del servicio de garantía, se harán invariablemente en dólares de los Estados Unidos de América.

En créditos en dólares de los Estados Unidos de América, los obligados solidarios y/o avales deberán documentar su responsabilidad y cubrir su obligación en esa misma moneda y las Garantías Líquidas deberán establecerse también en la misma moneda.

Créditos no Elegibles

No son elegibles de recibir el Servicio de Garantía los créditos puente, créditos de liquidez, créditos quirografarios, créditos para adquisición de acciones (cuasi-capital), ni los créditos bajo la modalidad de factoraje financiero.

c) El precio del Servicio (prima)

El FEGA cobrará al intermediario financiero precios diferenciados por otorgar el servicio de garantía. Dichos precios dependerán de la siniestralidad histórica que el intermediario financiero haya presentado con FEGA y se ajustarán cada año conforme a la metodología autorizada por el Comité de Administración de Riesgos de FIRA.

El cálculo para determinar el monto por concepto del precio del servicio de garantía se realizará por períodos, los cuales tendrán una duración máxima de 365 (trescientos sesenta y cinco) días naturales. Los pagos se realizarán al inicio de cada período. Los períodos se determinan con base en el calendario de amortizaciones y ministraciones.

El monto por concepto del precio del servicio de garantía se determina multiplicando el Saldo Insoluto del Acreditado, al inicio de cada período de cobro por el factor que le corresponda según la cobertura ejercida, por el número de días naturales del período.

En caso de que el intermediario financiero no abone a FEGA las cantidades correspondientes al precio del servicio dentro del plazo acordado, se cancelará el servicio de garantía. Sin perjuicio de lo anterior, FEGA cobrará el servicio de garantía por los días naturales transcurridos entre la fecha de registro del crédito y la fecha de cancelación de servicio de garantía.

d) Aseguramiento

En el otorgamiento de los créditos con servicio de garantía con cobertura nominal mayor al 50%, los conceptos de inversión deberán ser asegurados contra los riesgos principales, siempre que existan seguros disponibles en el mercado para cubrir tales riesgos. Los intermediarios financieros se comprometen a establecer, en los contratos de crédito que celebre con sus acreditados, que éstos se obliguen a contratar el seguro idóneo disponible.

e) Registro de Socios

Los intermediarios financieros deberán registrar, en un plazo no mayor a 180 (ciento ochenta) días naturales posteriores a la fecha de registro del crédito garantizado en los sistemas computacionales de FEGA, la Relación de Socios Activos correspondientes a cada crédito garantizado.

Reporte de Calificación

El intermediario financiero deberá proporcionar al FEGA la calificación de cada uno de los créditos garantizados al momento de la originación, sin considerar para la determinación de dicha calificación la garantía FEGA. Asimismo, deberá remitir su actualización en forma trimestral. Dicha actualización podrá incluir en su cálculo la garantía FEGA. Las fechas de reporte serán las siguientes:

- Primer trimestre: A más tardar el quinto día hábil bancario de mayo.
- Segundo trimestre: A más tardar el quinto día hábil bancario de agosto.

- Tercer trimestre: A más tardar el quinto día hábil bancario de noviembre.
- Cuarto trimestre: A más tardar el quinto día hábil bancario de febrero.

Recuperación de Garantías Pagadas

Cuando FEGA pague la garantía, se subrogará en los derechos del Intermediario Financiero por el importe que le haya cubierto más los intereses ordinarios y/o moratorios que se generen a partir de la fecha de pago de la garantía, y hasta el momento de la recuperación total o castigo de la garantía pagada.

El proceso de recuperación dependerá del saldo por recuperar por parte de FEGA. Para determinar dicho saldo se deberá considerar lo siguiente: Cuando ocurra un pago de garantía, se deberá considerar el saldo total por recuperar a favor de FEGA con el acreditado, considerando para el cálculo de dicho saldo la fecha en la que se realizó el último pago de garantía. Dicho saldo se deberá transformar a UDIS²⁹ considerando el valor de la UDI en la mencionada fecha de pago. El saldo convertido en UDIS se tomará como base para determinar el proceso de recuperación que el intermediario financiero deberá seguir.

Supervisión de Créditos Garantizados

Los intermediarios financieros se obligan a pactar con sus acreditados las condiciones necesarias para que FEGA esté facultado para realizar o solicitar en cualquier momento inspecciones, auditorias, pedir estados financieros y contables, documentos y demás datos que se relacionen con los créditos en los que se haya otorgado el servicio de garantía, previa notificación al intermediario financiero con 5 (cinco) días hábiles bancarios de anticipación. El intermediario financiero deberá mostrar a satisfacción de FEGA la existencia de los documentos señalados.

En caso de que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) solicite a FEGA la calificación de su cartera garantizada sin considerar para la determinación de dicha calificación la garantía FEGA, los intermediarios financieros estarán obligados a entregar tanto la calificación inicial como las actualizaciones excluyendo para su cálculo la garantía FEGA.

En el otorgamiento de créditos con servicio de garantía, los intermediarios financieros deberán implementar los mecanismos adecuados para mitigar el riesgo, de acuerdo con sus manuales y políticas institucionales de crédito y en apego a sanas prácticas bancarias. Adicionalmente, en los casos en los que FEGA así lo requiera, los conceptos de inversión deberán ser asegurados contra los riesgos principales, siempre que existan seguros disponibles en el mercado para cubrir tales riesgos.

Cabe recalcar que una vez hecha efectiva la garantía, los intermediarios

²⁹ UDIS: Las Unidades de Inversión son una unidad de cuenta que refleja los cambios en los precios al consumidor en México

financieros continúan obligados a cuidar el crédito garantizado y su recuperación, realizando las acciones necesarias para procurar el cobro del mismo. Este servicio no afecta a la situación del acreditado como deudor de la institución acreditante, ya que la garantía debe considerarse como un crédito contingente, no como un seguro, ni una condonación de adeudos.

De acuerdo a lo anterior, el servicio de garantía que ha diseñado FIRA genera múltiples beneficios e incentivos, en primer lugar propicia que los proyectos cuenten con los apoyos necesarios que permitan acceder al crédito en mejores condiciones y con un perfil más claro de desarrollo. En segundo lugar busca la integración de cadenas productivas que faciliten la comercialización. También promueve la masificación en la transferencia de tecnología que eleve la productividad. Fomenta también el uso de instrumentos de cobertura de riesgos que disminuya la vulnerabilidad de los proyectos y, por último, favorece un desarrollo regional más equilibrado, apoyando la inversión en zonas con menor desarrollo relativo y promoviendo una mayor seguridad jurídica.

Terminación Anticipada de la Cobertura del Servicio de Garantía:

FEGA se reserva el derecho de otorgar el servicio de garantía a nuevas operaciones, en caso de que no disponga de recursos para continuar otorgando dicho servicio. En estos casos, deberá dar aviso por escrito dirigido al intermediario financiero, cuando menos con 30 (treinta) días naturales de anticipación. En tales supuestos, quedarán vigentes las coberturas del servicio de garantía otorgadas previamente a su terminación.

FEGA podrá dar por terminado anticipadamente la cobertura otorgada del servicio de garantía a una o varias operaciones en lo particular, cuando el intermediario financiero incurra en cualquiera de las circunstancias siguientes:

- Por negligencia, pierda los privilegios a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC).
- Cancele total o parcialmente los gravámenes constituidos a su favor sobre los bienes adquiridos con el financiamiento, sobre los inmuebles en los que se hubieren realizado inversiones con recursos provenientes del crédito, así como sobre aquellos bienes otorgados en garantía señalados en el Contrato de Apertura de Crédito Intermediario Financiero-acreditado, sin el previo consentimiento de FEGA.
- Omisión de contrato y pagarés, cuando así proceda, y en general la omisión de los documentos que respaldan el crédito.
- Omisión del estudio de crédito.
- El intermediario financiero no proporcione información sobre el crédito en los plazos establecidos o no otorgue las facilidades para la supervisión.
- El intermediario financiero exceda sus facultades de autorización.
- Duplicidad de fondeo.

- El productor no aplique su aportación que se comprometió al proyecto, salvo en caso de dolo o mala fe por parte del acreditado.
- El intermediario financiero reiteradamente presente extemporáneamente el pago de recuperaciones anticipadas.

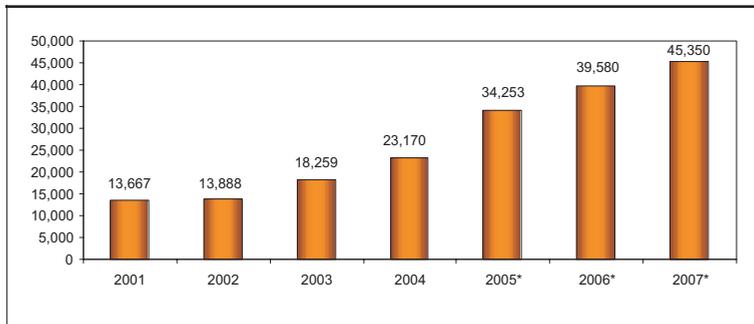
2. Desempeño del Servicio de Garantía en los Últimos Años

Con el objeto de incrementar la canalización de recursos al sector agropecuario y rural, FIRA ofrece el servicio de garantía a la banca múltiple y Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLES) y SOFOMES.

Es importante mencionar que con el fin de aumentar la participación de la banca comercial en el financiamiento al sector con sus propios recursos, a partir del año 2005 FIRA inició la operación del servicio de garantía sin fondeo, logrando el otorgamiento de más de US\$596 millones de crédito que la banca financió con sus propios recursos y con apoyo de la garantía de FIRA. Al 31 de diciembre de 2006, la banca comercial otorgó US\$896 millones fondeados con sus propios recursos y con apoyo de garantías de FIRA.

El crédito cubierto con garantía (con y sin fondeo) en 2006 ascendió a 39,580 millones de pesos (US\$3,639 millones), cifra que representó un incremento real de 16% respecto a 2005, beneficiando a 507,275 productores.

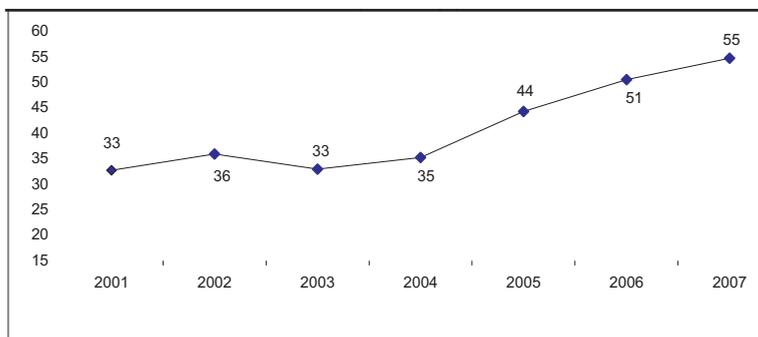
**Crédito cubierto con garantía con y sin fondeo
(Millones de pesos de 2007)**



* En 2005 incluye \$6,482 mdp de operaciones de garantías sin fondeo, en 2006, \$10,223 mdp y en 2007 10,969.6 mdp.

En el gráfico anterior podemos ver que el crédito con garantía con y sin fondeo de FIRA se ha incrementado; esto nos indica que el servicio de garantía está beneficiando cada vez a más productores y opera de manera adecuada. Sin embargo vale la pena mencionar que a pesar de que dicho servicio ha aumentado, se ha cuidado de no tomar un riesgo elevado.

Participación de la cartera garantizada / cartera total (Porcentaje)



En virtud del mayor dinamismo registrado en el otorgamiento de garantías, FIRA ha incrementado la participación del saldo garantizado en la cartera total. La participación del saldo de la cartera garantizada respecto de la cartera de crédito total creció de 33% en el año 2001 a 55 % en el año 2007.

3. Fondo de Inversión para el Servicio de Garantía

Para sostener un servicio de garantías para todo el campo mexicano, FEGA cuenta con un fondo de inversión que a diciembre del año 2006 valía aproximadamente US\$305.5 millones y que está compuesto por instrumentos de deuda del Gobierno Federal y bonos bancarios y que se incrementa gracias al cobro de primas e intereses del Fondo. Así, el programa de garantías de FIRA se ha diseñado para que sea auto sustentable en el largo plazo.

Un punto importante para lograr la autosuficiencia del programa consiste en la adecuada medición de la siniestralidad. La siniestralidad se entiende como aquella cantidad que no se logra recuperar sobre los pagos efectuados sobre créditos garantizados. Para medirla FIRA también desarrolló un modelo de siniestralidad que toma en cuenta la cobertura y riesgo de cada proyecto, determina la prima a cobrar, evalúa la siniestralidad de los diferentes grupos a los que se otorga la garantía y ayuda a establecer los límites de pérdida; tanto globales como de grupo.

Cálculo de Siniestralidad de FIRA

El 25 de febrero del año 2003, se aprobó y liberó el Sistema Institucional de Cálculo de Siniestralidades del Servicio de Garantía FEGA, el cual permitió la explotación masificada de la información de Siniestralidad de forma oportuna y ágil, y sustituyó las estimaciones de siniestralidad que la Unidad de Administración Integral de Riesgos realizaba de forma periódica.

El Sistema de Siniestralidad tiene como objetivo medir el riesgo asociado a las contingencias derivadas de las garantías otorgadas. El Sistema obtiene mediciones específicas sobre las pérdidas esperadas con o sin recuperaciones y en términos relativos a la contingencia asumida por FEGA.

El Sistema contiene información de los créditos garantizados, incluyendo las ministraciones otorgadas desde el año 1990 hasta el cierre del último año y sus respectivos pagos y recuperaciones hasta el último corte, el cual se hace en los meses de abril y octubre de acuerdo a los ciclos agrícolas. La información consiste principalmente en datos generales del crédito, datos de las ministraciones, de los pagos y de las recuperaciones.

Cabe destacar que la siniestralidad de las garantías ha disminuido en los últimos años.

Estimación de Reservas

La estimación de reservas para el esquema de garantía de FEGA se realiza con base en los niveles de siniestralidad del sistema. El modelo considera las frecuencias de incumplimiento, la severidad de los incumplimientos y el comportamiento de los montos recuperados.

Reservas para pago esperado de garantías. El porcentaje de reservas para pagos de garantías se estima con base en el promedio de pagos de garantía relativo al monto de las contingencias originales. El porcentaje de reservas obtenido se multiplica por el saldo contingente para obtener las reservas correspondientes.

4. En 2007 se Renueva la Calificación Mxaa-/Mxa-1 Otorgada al FEGA por parte de la Agencia Standard & Poors

Las calificaciones del Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA) reflejan la importancia estratégica de la entidad para formar un mercado de garantía para el sector agropecuario en México. La garantía implícita por parte del Gobierno Federal, la buena calidad de los activos, la buena capacidad de su equipo administrativo y la sofisticada administración del riesgo.

Cabe mencionar que las calificaciones están limitadas por el riesgo político vinculado a un cambio de administración, el riesgo de su sector y la consistencia en las reglas contables.

Para 2007 se renueva la calificación mxAA-/mxA-1 estable. Se espera que FEGA siga beneficiándose de la garantía implícita del gobierno federal mexicano ya que el sector que atiende se compone de una industria castigada pero muy importante para México. La calidad de los activos debiera mantenerse alta. Para subir su calificación el FEGA debe demostrar capacidad para seguir con el proceso

de adecuación de sus reglas contables que le permitirán mejorar el reporte al mercado.

5. Retos y Oportunidades

La renovación de la calificación otorgada a FEGA recientemente permitirá garantizar valores emitidos por intermediarios financieros bancarios y no bancarios (IFES). Esto facilitará a los intermediarios emitir deuda y bursatilizar cartera con el respaldo de FEGA, ampliando así las capacidades del sector.

Se considera que al cobrar el servicio de garantía se favorece la creación y desarrollo de un mercado privado de garantías fomentando con ello la participación de intermediarios financieros privados. Uno de los desafíos más importantes del programa de garantías de FEGA es poder convivir con programas similares del Ministerio de Agricultura y de otras instituciones del Gobierno Mexicano que no tienen costo para los usuarios (cobro por primas).

Se considera que si existe servicio de garantías gratuito, nunca surgirá el interés de los agentes privados para participar en este mercado. Otro desafío consiste en diseñar productos adecuados que faciliten el acceso de un mayor número de productores al servicio de garantías.

FEGA seguirá consolidándose en el mercado con un producto auto sustentable de largo plazo que beneficie a los productores agropecuarios, forestales y pesqueros.

El servicio de garantías de FEGA es hoy parte fundamental del quehacer institucional. Lo anterior comprende la evolución de FIRA de una institución de fondeo, hacia una institución líder en administración de riesgo y consultoría del sector agropecuario y pesquero en México.

ANEXO

**SÍNTESIS DESCRIPTIVA DEL FONDO ESPECIAL DE ASISTENCIA
TÉCNICA Y GARANTÍA PARA CRÉDITOS AGROPECUARIOS****Descripción del Sistema/Esquema/Ente de Garantía**

- Personalidad o forma jurídica del sistema/ente de garantía que otorga la garantía: Fideicomiso Público.
- Descripción del “origen de los recursos o capital” (de a) recursos públicos o b) recursos mixtos: privados <de participación financiera y/o empresarial> junto con recursos públicos): Recursos Públicos.
- Forma de capitalización (a) mediante capital social-recursos patrimoniales en fórmulas societarias y/o jurídicas, b) fondo o recurso líquido autónomo (fondo de garantía), con administración delegada, etc.): Fondo de Garantía Público Autónomo Administrado por un Comité Técnico.
- Régimen económico-financiero (autosostenibilidad, subsidio estatal, combinación de ambos, etc.): Autosustentable gracias al cobro por primas y recuperaciones con los que se constituye un Fondo de Inversiones.
- Objeto social exclusivo de otorgamiento de garantía o compartido con otras actividades: Otorgamiento de Garantías al sector agropecuario.
- Alcance indefinido-permanente o temporal de la actividad: Indefinido.
- Principales productos de garantía que ofrece (con énfasis en los que considere particularmente exitosos o novedosos): La garantía se ofrece en las modalidades siguientes: Nominal hasta del 50%, Nominal mayor al 50% y adicionalmente se cuenta con una garantía Específica para proyectos específicos.
- Esquema de gestión de riesgos (análisis individual de cada operación o delegación entidad financiera, modelo estadístico de pérdidas esperadas, en su caso, etc.): Modelo estadístico de siniestralidad.
- Esquema de reafianzamiento, en su caso: forma, porcentaje medio de cobertura, etc.: No aplica.
- Modalidad de la responsabilidad de la garantía (- solidaria o subsidiaria – pago a primer requerimiento o condicionado - pago de fallidos o morosos-) y su

materialización (firma en el contrato de préstamo ó emisión de certificado de garantía): Pago a primer requerimiento- pago de fallidos.

- Situación predominante de la cartera micro, pequeña, mediana y/ó gran empresa: Predominantemente la cartera de garantías está conformado por pequeños y medianos productores.
- Porcentaje (%) promedio de cobertura de la garantía: 50% en promedio de garantía efectiva.
- Importe promedio (en US\$) de la cartera garantizada: El saldo de la cartera garantizada fue de US\$2, 191,556 miles.
- Plazo promedio (en meses) predominante de la cartera: 26 meses (2.18 Años) de plazo promedio
- Mejoras o beneficios del acceso al crédito para los usuarios, respecto a las condiciones de mercado: El servicio de garantía es una alternativa para que pequeños productores que no cuentan con colaterales ni historial crediticio puedan acceder al crédito.

Estadísticas al 31.12.07
(En miles de US\$)

Año de fundación ó constitución	Nº de entes que lo componen	Valor recursos patrimoniales responsables	Stock de MiPymes (Nº) beneficiarias	MiPymes (Nº) beneficiadas en 2007 ^{1/}
1972 (FEGA)	1	366,326	27,000.	14,470 Pymes
Valor del saldo o stock de garantías vivas ^{2/}	Valor garantías otorgadas en 2007 ^{3/}	Valor del saldo de crédito por garantías vivas ^{4/}	Valor crédito movilizado por garantía 2007 ^{5/}	Recursos / valor saldo garantías vivas ^{6/}
1,223,843	1,946,062	2,370,273	4,084,728	29.9%

Tipo de cambio 1 dólar=10.9157 pesos en diciembre de 2007

1/ Incluye garantía con y sin fondeo FIRA

2/ Se refiere al saldo contingente

3/ Es el monto de garantías pagadas en el año 2007.

4/ Se refiere al saldo de cartera garantizada el 2007.

5/ Crédito con garantía con y sin fondeo FIRA.

6/ Recursos del fondo de inversión / saldo contingente

* Corresponde a una estimación.

PROGRAMA DE GARANTÍAS DE NACIONAL FINANCIERA S.N.C. (NAFIN)

Luz Stella Lozano Chona

Directora General Adjunto de Fomento
Nacional Financiera S.N.C.

Mario de la Vega Escamilla

Director de Desarrollo de Productos
Programa de Garantías
Nacional Financiera S.N.C.

1. Introducción

Con el propósito de facilitar el acceso al crédito, a las micro, pequeñas y medianas empresas; así como a las personas físicas con actividad productiva (Pymes), en condiciones competitivas, para financiar sus inversiones en activos fijos y capital de trabajo, Nacional Financiera (NAFINSA) flexibilizando y reduciendo los requerimientos de garantías de intermediarios financieros, ha instrumentado un programa de garantías, en su modalidad de garantía automática.

La garantía está orientada, en primera instancia, a facilitar el acceso al financiamiento al mayor número de empresas; así como inducir la participación de los intermediarios en el financiamiento de aquellos proyectos que, siendo viables y rentables, se les percibe con un mayor riesgo.

De manera resumida, las garantías a nivel internacional:

- Son el instrumento de política industrial y económica para el desarrollo de proyectos desarrollados por Pymes y por emprendedores.
- Apoyan a las pequeñas empresas generadoras de empleo.
- Más del 80% de las empresas demandantes de crédito, no pueden ofrecer una garantía efectiva.
- Facilitan el acceso al financiamiento y propician mejores condiciones en tasa de interés y plazo.

- Optimizan la gestión de las instituciones financieras, al tener cartera con garantías bien calificadas y ponderadas.

Como parte de la política económica, las garantías son un instrumento para:

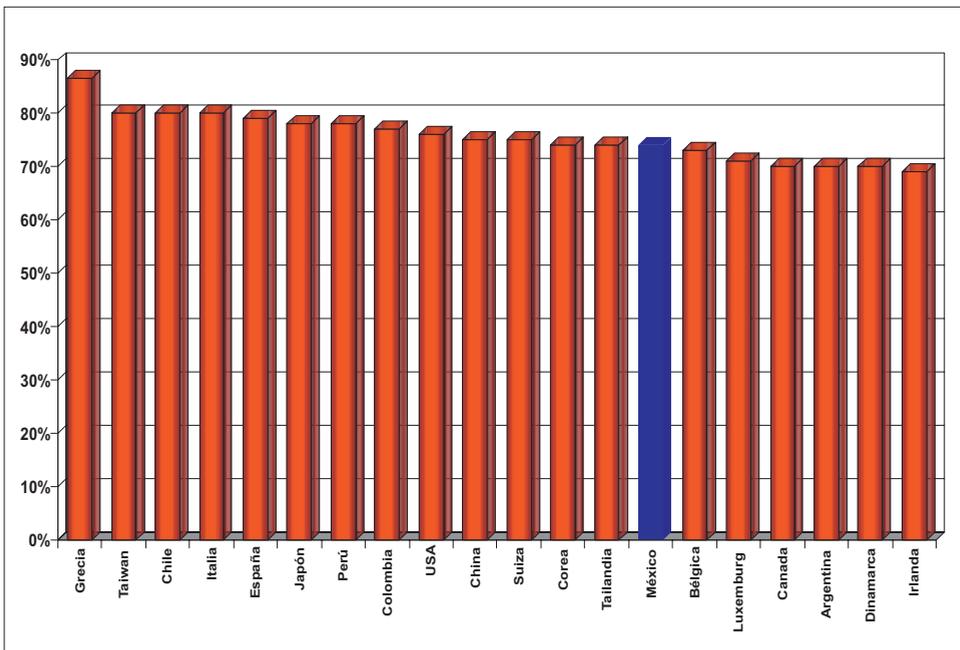
- Expandir el crédito a las Pymes, ya que facilitan el acceso y mejoran las condiciones de los financiamientos.
- Financiar la implantación de programas específicos de desarrollo de sectores en los que participa la inversión externa.
- Promover el desarrollo industrial de largo plazo, mediante incentivos estables y consistentes.

Contribuyen a enfrentar:

- Desajustes económicos coyunturales, como en el caso de las catástrofes o del fin de los ciclos recesivos.
- Imperfecciones de mercado de carácter estructural.
- Incertidumbre para orientar el desarrollo de sectores estratégicos en el largo plazo.

Los sistemas de garantías se han enfocado a las Pymes por su contribución a la generación de empleo.

% Empleo generado por PYMES



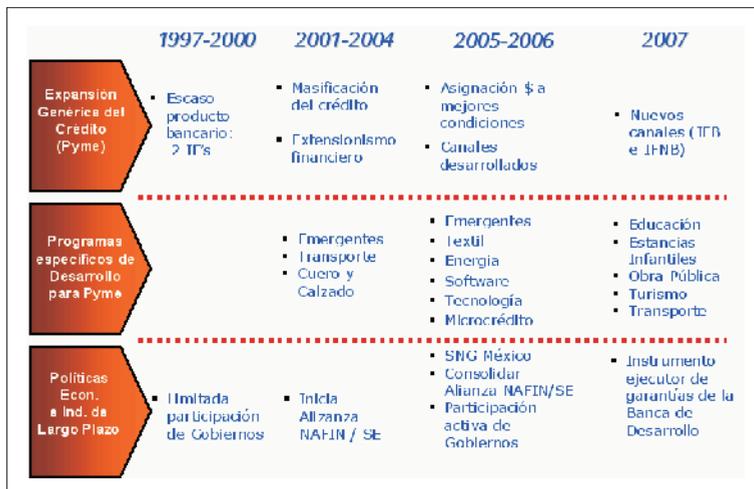
Este Programa ha venido evolucionando para responder a nuevas exigencias del mercado, conformando el Sistema Nacional de Garantías conjuntamente con la Secretaría de Economía.

Así, la garantía automática que inicialmente cubría parcialmente el riesgo (hasta el 70% para activos fijos y 50% para capital de trabajo) de los productos definidos por los bancos, se limitaba a cubrir un portafolio de riesgo moderado, soportado sólo con recursos aportados por NAFINSA.

Ante la retracción de la banca en el otorgamiento del crédito, particularmente en algunas entidades de la República, se buscó ampliar la garantía (hasta el 70%) para créditos destinados a financiar el capital de trabajo, que mantuviera la operación de las empresas, con recursos aportados por los gobiernos de esos estados. A partir del año 2001, NAFINSA impulsó un esquema para masificar el crédito a la Pyme, acordando con la banca los productos financieros a ser garantizados, que implicó la atención de nuevos segmentos de mayor riesgo; ampliando para ello la cobertura de la garantía (hasta el 85% para empresas de reciente creación y hasta el 75% para empresas en operación), con aportaciones fiscales de la Secretaría de Economía inicialmente, las cuales se han incrementado con otros participantes del sector público y privado.

Para tal efecto se constituyó el Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial, el cual al cierre del año 2006 cuenta con disponibilidades por 1,554 Millones de pesos, para garantizar los financiamientos que la banca y otros intermediarios financieros otorguen a las Pymes, integrados en 25 proyectos.

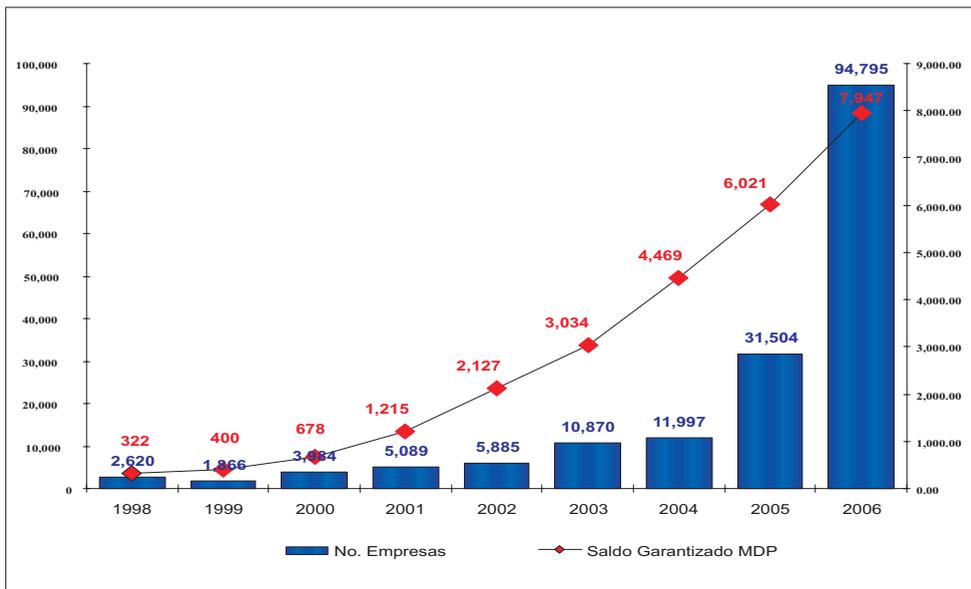
De esta manera, la evolución del Programa se resume a continuación.



Lo que se ha traducido en que, al cierre del año 2006:

- Se otorgaron 434,967 garantías.
- Se apoyaron 168,610 empresas.
- Se otorgaron 121,857 millones de pesos de crédito
- Se registre un saldo contingente de 7,947 millones de pesos

Evolución del Programa
(Cifras en número de empresas / millones de pesos)

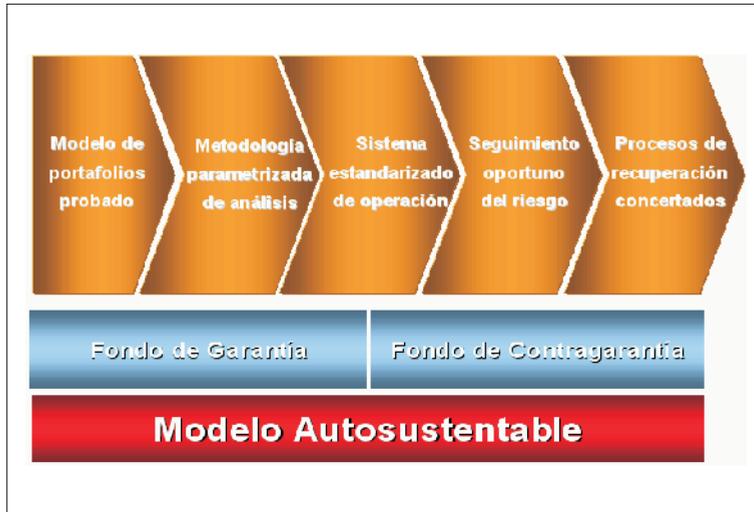


2. Objetivo Estratégico

Facilitar el acceso a los recursos financieros, a las empresas de los sectores industrial, comercial y de servicio, principalmente a las micro, pequeñas y medianas, para financiar sus inversiones en activos fijos y capital de trabajo; el desarrollo de proyectos de inversión para la ampliación o modernización de sus instalaciones; los proyectos de desarrollo tecnológico y mejoramiento de medio ambiente.

Para cumplir con lo anterior, NAFINSA desarrolló un modelo de portafolios probado; metodologías parametrizadas de análisis; sistemas estandarizados de operación; mecanismos de seguimiento oportuno del riesgo y procesos de recuperación concertados.

Modelo de Garantías Autosustentable



Todo ello ha permitido operar de manera eficiente y transparente los recursos aportados, mantener una operación supervisada de los intermediarios; llevar a cabo una administración segura de los riesgos; expandir el crédito a las Pymes, mejorar las condiciones de los financiamientos y facilitar su acceso a proyectos prioritarios a nivel regional o sectorial.

De esta manera, es posible ofrecer una garantía con valor, al poner a disposición del mercado:

- Infraestructura de administración y desarrollo de las garantías.
- Diversificación de portafolios de riesgo.
- Experiencia en el manejo de cartera garantizada y contra garantizada.
- Ventajas de capitalización y reservas hacia los intermediarios.

De ahí la necesidad de crear condiciones de apalancamiento, rentabilidad y credibilidad hacia los intermediarios financieros; de promoción e impulso a las Pymes y, en general, de fomento al desarrollo del país.

La experiencia anterior ha permitido integrar una oferta segmentada para la atención de las Pymes, conforme al cuadro siguiente:

3. Oferta Segmentada de Esquema de Garantías

Dentro de la evolución del Sistema Nacional de Garantías promovido y operado por NAFINSA y la Secretaría de Economía se tienen principalmente los siguientes productos:

- Esquema de Garantía Pyme (primer producto pyme dirigido)
- Esquema de Crédito Pyme (multibanco, multiproducto)
- Financiamiento al Sector Cuero y Calzado
- Financiamiento a través de Sofoles PYME
- Esquema de Garantía Pyme Asignación de Recursos
- Financiamiento para Sectores Estratégicos
- Financiamiento a la Microempresa

Y programas especiales que constan de empaquetamiento de financiamiento y garantías:

- Programa de Renovación del Transporte
- Programa de Sustitución del Parque Vehicular (Taxis)
- Programas Emergentes en atención a Desastres Naturales



En la siguiente parte se presenta una breve descripción de los principales productos:

- **Garantía Pyme/NAFIN-Secretaría de Economía-Banco Santander**

Descripción General: Ante la retracción del crédito y las exigencias de garantías hipotecarias hacia las MiPymes, por parte de la banca, conjuntamente con

la Secretaría de Economía se diseñó un esquema que facilitara el acceso al crédito a estas empresas, para lo cual se aportaron recursos, a primeras pérdidas, en un fondo que cubriera los incumplimientos de pago a los intermediarios financieros, particularmente al Banco Santander, en los créditos que estos otorgaran y para los cuales no exigieran garantías hipotecarias, potenciando los recursos hasta con 12 veces como la primera estimación de la pérdida. Sin embargo, con base en la gestión del riesgo, se logró una palanca final de 24 veces.

Evolución: Este esquema, cerrado actualmente al alcanzar la meta de colocación de 1200 millones de pesos, surgió en julio del año 2002 para atender a empresas en operación y nuevas; garantizando al Banco los créditos con la condición de que aplicara un tasa fija fondeada por NAFIN, sin garantías hipotecarias; los cambios que ha tenido básicamente han sido en los parámetros de autorización del banco, en cuanto al criterio de empresa nueva por el de reciente creación.

Descripción del producto: Garantía hasta por el 75% (empresas en operación) y el 85% (empresas de reciente creación), de los créditos, que Banco Santander otorgue a la MiPymes, incluye personas físicas con actividad empresarial hasta por un monto de 750 mil pesos y a plazo de hasta 3 años, pudiendo tener hasta dos créditos; uno para capital de trabajo y otro para activos fijos, sin exceder el millón de pesos.

- **Esquema de Crédito Pyme (Multibanco, Multiproducto)**

Antecedentes: Con el propósito de inducir un mayor otorgamiento del crédito a MiPymes y en mejores condiciones de costo, garantías y requerimientos de información, se amplía el esquema anterior, para darle mayor transparencia, competitividad, accesibilidad y pasividad. Para tal efecto, se negoció el otorgamiento de la garantía de NAFIN con los bancos que ofrecieran un producto crediticio en mejores condiciones y se buscó que las aportaciones de la Secretaría de Economía, se complementaran con recursos de gobiernos estatales.

Evolución: Esquema en operación que se inicia en julio del año 2004 con la suscripción del convenio con la Secretaría de Economía, para la aportación de 120 millones de pesos. Se han incorporado 4 bancos con 4 productos. Al mismo tiempo, los gobiernos estatales han aportado recursos para ampliar el alcance del esquema por un monto de 124 millones de pesos. El cambio básico fue en cuanto al monto del crédito, que pasó de 700 mil a 900 mil UDIS³⁰.

Descripción del producto: Garantía del 75% para créditos en capital de trabajo y activos fijos, que los bancos otorguen a las MiPymes sin requerir garantías hipotecarias y con una tasa topada y conocida, con montos máximos de hasta 900 mil UDIS. Las aportaciones de la Secretaría de Economía y de los gobiernos estatales cubren los primeros incumplimientos.

³⁰ UDIS: Las Unidades de Inversión son una unidad de cuenta que refleja los cambios en los precios al consumidor en México.

- **Sector Cuero Calzado y su Cadena Productiva**

Antecedentes: En junio del año 2003, el Consejo Nacional de Cámaras del Calzado, Curtiduría y Proveeduría (CONCALZADO), solicitó apoyo para el financiamiento de la cadena productiva "Proveeduría-Cuero-Calzado", para lo cual, se realizaron reuniones de trabajo involucrando al Gobierno del Estado, Bancos (Bajío y Santander), un representante de las cámaras participantes y NAFINSA.

El esquema se desarrolló para facilitar el acceso a financiamiento a las empresas del sector, ya que por lo general financian la cadena como proveedores y pocas reciben crédito; la mayoría de las MiPymes no tienen acceso al crédito por estar registradas en el buró. Existen cerca de mil empresas formales del sector en el estado de Guanajuato. El 5% son grandes (Emyco, Flexi, Andrea, etc.), el 35% medianas y el 60% micro y pequeñas.

Evolución: El programa inició operaciones en febrero del año 2004; mantiene una operación creciente, por lo que las aportaciones de la Secretaría de Economía y del Estado se han incrementado (19 millones de pesos de la primera y 6.5 millones de pesos del segundo) para garantizar una cartera máxima de 390 millones de pesos.

El producto diseñado por Banco del Bajío tuvo que ser ajustado, ya que la problemática de las empresas no estaba centrada en el Buró, por lo que se amplió la garantía hasta los créditos de empresas sin problema en el Buró que representa la mayor demanda. Se incorporó, aparte de Santander, al Banco Mercantil del Norte.

Descripción: Garantía al 75% para capital de trabajo y activos fijos para MiPymes con al menos dos años de operación; con créditos menores a un millón de pesos y plazos de hasta 2 años, contando con un fondo líquido del 10%. Básicamente se opera con el producto Banco del Bajío, ya que el de Banco Santander, similar al del crédito Pyme operó muy poco.

Los recursos del Gobierno en caso de incumplimiento, se utilizan para cubrir los primeros desembolsos por garantía y una vez agotada, se aplican los de la Secretaría de Economía.

- **Financiamiento a través de Sofoles Pyme**

Antecedentes: Para incorporar un mayor número y tipo de intermediarios que financiaran a las MiPymes, y dada la normatividad de NAFINSA en cuanto al fondeo a intermediarios financieros no bancarios (IFNB) nuevos se estableció un esquema que garantizara a NAFINSA las líneas de descuento que otorgara a las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLÉS) nuevas, para que pudieran tener mayor disponibilidad de recursos.

Evolución: Esquema en operación que se inicia en noviembre del año 2004 con la aportación de recursos de la Secretaría de Economía por 20 millones de pesos.

El esquema se ha mantenido sin cambios y se han incorporado más SOFOLES (FICEN, HIR PYME, MERCURIO y MONEX). Actualmente, se están garantizando líneas por 240 millones de pesos y se encuentra en proceso de negociación con la Secretaría de Economía una nueva aportación por 20 millones de pesos.

Descripción del Producto: Los créditos que las SOFOLES otorgan con fondeo de NAFINSA a las MiPymes que tengan 2 años de operación, se pueden destinar para capital de trabajo o para equipamiento nuevo o usado, hasta por un monto de 900 mil UDIS, a un plazo de 5 años.

- **Garantía Pyme / Asignación de Recursos**

Antecedentes: En conjunto con la Secretaría de Economía, aportante de recursos a este programa, se buscó desarrollar un nuevo esquema de cobertura de pérdida esperada con los siguientes atributos:

- Asignación de recursos a mejores productos en mejores condiciones, que permitiera aumentar la competitividad de los intermediarios.
- Mejoras a las características de los productos con tasa topada y sin garantías reales en créditos menores a un millón de pesos.
- Mecánica simplificada de operación, que permitiera simplificar los procesos y costos de operación de los involucrados.

Evolución: El esquema inició operaciones en Julio del año 2005, con un primer proceso de selección en el que participaron 4 bancos; en Agosto de ese mismo año se realizó un segundo proceso, participando 6 bancos y en el año 2006 se realizó un tercer proceso de selección con la participación de 6 bancos. Este esquema establece condiciones más simplificadas para la operación.

Descripción del Producto: Cada banco participante, al que se le haya asignado recursos a primeras pérdidas, otorga los créditos conforme a las características del producto seleccionado, asumiendo el compromiso de otorgar el volumen de crédito establecido, en función de la pérdida esperada. En caso de incumplimiento se le cubre al banco 100% del saldo del crédito fallido, con los recursos aportados, hasta que estos se agotan; una vez que sucede esto (se alcanza la pérdida esperada) el banco asume la totalidad del riesgo.

En adición se han instrumentado otros esquema orientados al desarrollo de sectores estratégicos como fueron el Programa de Modernización del Autotransporte de Carga y Pasaje, el Programa de Sustitución del Parque Vehicular D. F. (Taxis).

- **Programas Sectoriales Instrumentados**



Un sector en el que NAFINSA ha logrado la integración de los diferentes sectores en apoyo de las PYMES, como son el Gobierno Federal, los Gobiernos Estatales y los Intermediarios Financieros, ha sido en los Programas Emergentes. En el año 2006, bajo la coordinación del Ejecutivo Federal, se instrumentó el Programa Permanente de Apoyo a Empresas Afectadas por Desastres Naturales, con el propósito de contar con un Programa:

- Proactivo: de instrumentación rápida y respuesta oportuna ante eventos de desastre.
- Estandarizado: con características definidas previamente con los participantes y fácil de operar.
- Alto impacto: en la recuperación económica y del empleo en las zonas afectadas

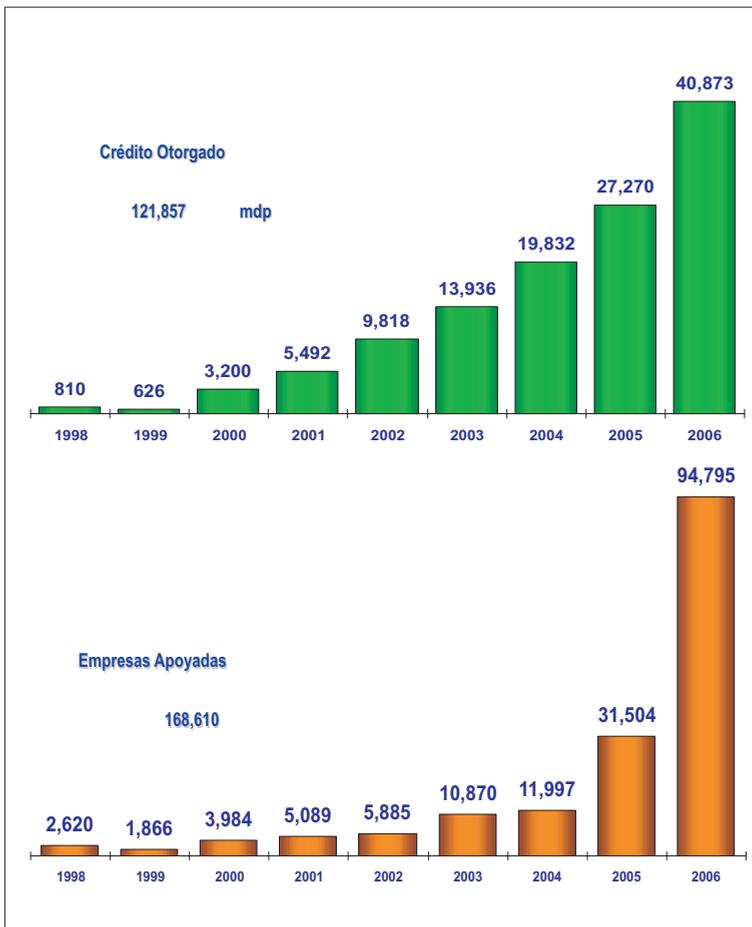
En términos generales, a través de este Programa se han otorgado 588 millones de pesos y apoyado 2,080 empresas, en los diferentes eventos en que NAFINSA ha participado, ya sea garantizando al 100% los créditos otorgados por los intermediarios financieros o directamente; en estos esquema se ha contado con recursos en contra garantía por parte de la Secretaría de Economía y de los Gobiernos de los Estados.

4. Resultados

La consolidación del Sistema Nacional de Garantías en México, con la participación de la Secretaría de Economía y los Gobiernos de los Estados, ha permitido la incorporación de toda la banca comercial, lo que propició que el aumento de garantías superara la meta establecida para el año 2006 en un 10% y en términos reales en un 49.9% respecto al monto del año 2005 y en la presente administración, un crecimiento de 3,200 millones de pesos al cierre del año 2000, a 40,873 millones de pesos a diciembre de 2006.

En cuanto a los Gobiernos Estatales, 32 Estados ya cuentan con participación en el Sistema Nacional de Garantías por un monto de 124 millones de pesos, que ha permitido otorgar 17,329 millones de pesos de crédito en beneficio de 40,363 empresas.

Evolución del Programa de Garantías



5. Situación Actual

Actualmente el Programa de Garantías operado por NAFINSA:

- Cuenta con un nuevo modelo de negocio y operación electrónica, sustentado en: (a) Estandarización; (b) Operación simplificada; y (c) Proceso certificado.
- Incorpora nuevos intermediarios orientados hacia las Pymes: Garantía sobre líneas IFNB
- Pone a concurso mejores productos que ofrezca la banca: Esquema de “subasta”: 7 bancos, 9 productos
- Cuenta con la participación de toda la Banca, incorporando a los grandes bancos: 18 intermediarios operando
- Cuenta con la participación de Gobiernos Estatales: 32 estados, 124 millones de pesos aportados
- Más de 1200 millones de pesos para contragarantizar las operaciones: Participación de la Secretaría de Economía, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Gobiernos Estatales, Fideicomiso para el Ahorro de la Energía Eléctrica (FIDE), Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).
- Ha coadyuvado a la reactivación del crédito a MiPymes: 40,873 millones de pesos y 94,795 empresas apoyadas.

6. Acciones a Realizar

En el año 2007, NAFINSA se enfocará en materia de garantías a:

- Seguir operando de manera eficiente y transparente los recursos aportados.
- Llevar una administración segura de los riesgos.
- Buscar incrementar la potenciación de los recursos fiscales, conforme la calidad de los portafolios garantizados.
- Incrementar la participación de los bancos con productos ex profeso para las Pymes.
- Desarrollar intermediarios financieros especializados para ampliar los canales de acceso al financiamiento.
- Fortalecer los programas de microcrédito y de equipamiento empresarial.
- Ampliar el Modelo Sectorial a otras actividades productivas para facilitar el financiamiento a proyectos prioritarios.
- Sumar recursos y esfuerzo de Gobiernos Estatales, en la promoción y seguimiento de los esquemas concertados.
- Integrar acciones de extensionismo con los diferentes agentes involucrados.
- Consolidar el sistema nacional de garantías, siendo la banca de desarrollo el instrumento ejecutor del mismo.

ANEXO

SÍNTESIS DESCRIPTIVA DEL PROGRAMA DE GARANTÍAS DE NACIONAL FINANCIERA S.N.C. (NAFIN)**Descripción del Sistema/Esquema/Ente de Garantía**

- Personalidad o forma jurídica del sistema/ente de garantía que otorga la garantía:
 - Fideicomiso 1. Fondo para la Participación en el Riesgo.
 - Fideicomiso 2. Fondo de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial

- Descripción del “origen de los recursos o capital” (de a) recursos públicos o b) recursos mixtos: privados “de participación financiera y/o empresarial” junto con recursos públicos):
 - Fideicomiso 1. Recursos Públicos. Aportados por Nacional Financiera, S.N.C. en su calidad de fideicomitente.
 - Fideicomiso 2. Recursos Mixtos. Se cuenta con la participación de diversos aportantes, entre ellos el Gobierno Federal, los Gobiernos Estatales y la iniciativa privada. Cada aportación se asigna a un proyecto específico; para algunos proyectos se cuenta con recursos de diferentes aportantes.

- Forma de capitalización (a) mediante capital social-recursos patrimoniales en fórmulas societarias y/o jurídicas, b) fondo o recurso líquido autónomo (fondo de garantía), con administración delegada, etc):
 - Fideicomiso 1. Fondo de Garantía con Administración Delegada.
 - Fideicomiso 2. Fondo con Garantía con Administración Delegada.

- Régimen económico-financiero (autosostenibilidad, subsidio estatal, combinación de ambos, etc.):
 - Fideicomiso 1. Autosustentabilidad, con base en patrimonio propio.
 - Fideicomiso 2. Subsidio y otras aportaciones a primeras pérdidas.

- Objeto social exclusivo de otorgamiento de garantía o compartido con otras actividades:
 - Fideicomiso 1. Tiene como objeto principal, participar en el riesgo de los financiamientos otorgados por los intermediarios financieros a favor de la micro, pequeñas y medianas empresas.
 - Fideicomiso 2. Tiene como objeto principal, constituir un mecanismo de apoyo

financiero en todos aquellos programas que apruebe su Comité y cuya finalidad sea otorgar apoyos a las empresas, especialmente, micro, pequeñas y medianas (participación en el riesgo y cobertura del diferencial de tasas de interés)

- Alcance indefinido-permanente o temporal de la actividad:
 - Fideicomiso 1. La vigencia será la máxima que permitan las Leyes para cumplir con los fines del mismo.
 - Fideicomiso 2. La vigencia será la máxima que permitan las Leyes para cumplir con los fines del mismo.
- Principales productos de garantía que ofrece (con énfasis en lo que considere particularmente exitosos o novedosos):
 - Fideicomiso 1. Pari-passu, primeros desembolsos y primeras pérdidas.
 - Fideicomiso 2. Primeros desembolsos y Cobertura del Diferencial de tasas de Interés.
- Esquema de gestión de riesgos (análisis individual de cada operación o delegación entidad financiera, modelo estadístico de pérdidas esperadas, en su caso, etc.): El análisis de riesgo del sistema de garantías, se basa en una metodología de análisis de vintage, con base en el cual se determina la pérdida esperada de cada portafolio y se estima el costo de garantía que aplicará al portafolio.
- Esquema de reafianzamiento, en su caso: forma, porcentaje medio de cobertura, etc.
 - Fideicomiso 1. Suscribe un Reglamento Operativo con el Fideicomiso 2 en el cual se establecen los mecanismos de afectación de los recursos que respaldan la operación de cada proyecto en lo específico; dichos recursos son utilizados para reembolsar al Fideicomiso 1 los desembolsos efectuados para cubrir a los intermediarios financieros los reclamos de garantías. Porcentaje medio de la cobertura del reafianzamiento es del 5% a primeras pérdidas. Actualmente el 40% del portafolio garantizado está asociado a esquema de contragarantía (como reafianzamiento).
 - Fideicomiso 2. No cuenta con mecanismos de diversificación de riesgos; cabe señalar que la obligación del Fideicomiso 2 está acotada al monto de las aportaciones recibidas.
- Modalidad de la responsabilidad de la garantía (solidaria o subsidiaria-pago a primer requerimiento o condicionado-pago de fallidos o morosos) y su materialización (firma en el contrato de préstamo o misión de certificado de garantía)

-La responsabilidad de Fideicomiso 1 se hace efectiva a solicitud del intermediario, condicionado al cumplimiento de criterios básicos, acordados previamente con los intermediarios, para cubrir los incumplimientos de pago (cartera vencida). Dichos criterios se aplican en forma estándar a todos los intermediarios financieros que participan en el esquema.

-En cuanto a la materialización, las políticas, procedimientos y criterios que se aplican en la operación de garantías, quedan establecidos en dos documentos: Convenio de Participación en el Riesgo y el Reglamento Operativo, que suscriben los intermediarios financieros con el Fideicomiso 1.

- Situación predominante de la cartera micro, pequeña, mediana y/o gran empresa: El portafolio garantizado se distribuye conforme lo siguiente: (a) en términos de monto 37% micro, 25% pequeña y 38% mediana empresa; (b) en términos de número de garantías 56% micro, 21% pequeña y 23% mediana empresa.
- Porcentaje (%) promedio de cobertura de la garantía: Al cierre de 2006, el Fideicomiso 1 otorga a los intermediarios financieros un porcentaje promedio de cobertura del 50%, producto de los últimos esquemas de asignación de recursos los cuales tienen como porcentaje máximo 4%.
- Importe promedio (en US\$) de la cartera garantizada: Al cierre del año 2006, el Fideicomiso 1 registra un saldo contingente de 795 millones de pesos.
- Plazo promedio (en meses) predominante de la cartera: El portafolio tiene un plazo promedio de 17. meses.
- Mejoras o beneficios del acceso al crédito para los usuarios, respecto a las condiciones de mercado: (a) Actualmente los productos Pyme no requieren garantías hipotecarias a las empresas, en créditos hasta por 270 mil dólares; y (b) La tasa de interés que ofrecen los intermediarios está topada a un máximo; en los esquemas de selección de productos, se favorece la tasa de interés más baja ofrecida.
- Otras cuestiones relevantes a destacar: El sistema de garantía opera en forma electrónica, vía internet, con los intermediarios financieros, lo cual ha permitido operar en promedio 16,000 garantías mensuales.

Estadísticas al 31.12.07
(en miles US\$)

Año de fundación o constitución	N° de entes que lo componen	Valor recursos patrimoniales responsables	Stock de MiPymes (N°) beneficiados en 2007	MiPymes (N°) beneficios en 2007
1997	1	169.900	323.860	155.250
Valor del saldo o stock de garantías vivas	Valor garantías otorgadas en 2007	Valor del saldo de crédito por garantías vivas	Valor crédito movilizado por garantía en 2007	Recursos / valor saldo garantías vivas
1.238.800	1.880.650	2.233.400	3.984.900	0.14

NAFIN es uno de los más importantes Bancos de Desarrollo de América Latina, siendo su misión, fomentar el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, proporcionando financiamiento, capacitación y asistencia técnica, así como el desarrollo del mercado financiero, con el fin de promover el crecimiento regional y la creación de empleos para el país.

En ese sentido, NAFIN, se ha propuesto ser el principal impulsor de desarrollo de la pequeña y mediana empresa, a través de innovación y calidad, con gente comprometida y guiada por valores compartidos.

Para lograr lo anterior, NAFIN vivió en los últimos seis años una profunda transformación sin precedentes, que comenzó con un reenfoque de su misión para orientarla directamente a las necesidades de sus clientes, las pequeñas y medianas empresas mexicanas, que tienen en la banca de desarrollo su opción de acceso a servicios competitivos de financiamiento, capacitación y asistencia técnica.

De esta manera, desde el año 2001 se emprendió una estrategia de reorientar y masificar productos y servicios, lo que se logró a partir de encuestas aplicadas directamente a las Pymes para conocer sus requerimientos, así como revisar y aplicar las mejores prácticas internacionales en la materia.

Una vez conocidas las necesidades de nuestros clientes, se emprendió una total reconversión tecnológica que alineó sistemas informáticos con procesos de negocio para poder cumplir con el mandato institucional.

En materia de esquemas de cobertura de riesgo, NAFIN instrumentó un nuevo enfoque en las reglas del negocio, bajo criterios de estandarización, operación simplificada y certificación de procesos, además de incorporar el uso de la tecnología.

LOS FONDOS Y MECANISMOS DE GARANTÍA EN EL SECTOR RURAL MEXICANO

Huitzilíhuatl Herrada

Director General Adjunto de Administración de Riesgos
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo
Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)

1. Introducción

La fuente más clara del problema del financiamiento agrícola en la historia de México ha sido la trama institucional de las políticas del sector rural y agroalimentarias con las de financiamiento para el desarrollo. Cada seis años se cambiaba de política de apoyo, las instituciones eran débiles y la banca privada no encontraba condiciones para incursionar en el sector. Ante este panorama, a partir del año 2003, fueron surgiendo fondos de garantía propiedad de los productores donde el gobierno aporta recursos para su capitalización, y el manejo de dichos fondos queda exclusivamente en manos de los productores.

Este mecanismo tiende a convertirse en un sistema nacional de garantías, basado en el ritmo de organización de los mismos productores. La aportación a este grupo de experiencias se basa en que el proceso de institucionalización de las políticas de fomento queda en corresponsabilidad de los productores, el sector financiero y el gobierno. Los primeros son quienes manejan y dan viabilidad a una especie de fondos de garantías recíprocas llamados FINCAS (Fideicomisos de Inversión y Fuente Alterna de Pagos).

La principal virtud de estos fondos de garantía y el programa que los apoya puede describirse como *adicionalidad institucional*, es decir, el poder de negociación y mitigación del riesgo que va adquiriendo la demanda organizada dentro del mercado financiero y que no sería posible sin una figura que asegurara

la estabilidad de las políticas de fomento en el largo plazo. En esencia estos Fondos van cambiando al Sistema Financiero Actual, volviéndolo m en la medida que exista certidumbre en el retorno del financiamiento en nuevas regiones y segmentos.

2. Marco Histórico

En los últimos veinte años del siglo XX, el crédito otorgado por la banca de desarrollo al sector agropecuario cayó un 85%, en términos reales.

Ante el escenario de crisis de mediados de 1990, y debido a la creciente cartera vencida del sector agropecuario, la banca comercial inició serie de medidas para que el productor pudiese acceder al crédito, iniciándose la institución de diversos esquemas de garantía para disminuir el riesgo financiero.

El esquema básico consistía en que la banca de desarrollo respaldaba el 90% del crédito y el productor aportaba del 10% en garantía líquida. Con ello también se impulsó la constitución de intermediarios financieros rurales que ofrecían otros servicios que complementaban el crédito y ayudaban en su recuperación.

No pasó mucho tiempo cuando iniciando el año 2000 se empiezan a recrudescer las políticas bancarias, exigiéndose para la obtención de crédito agropecuario una garantía líquida del 30% al monto total del mismo, quedándose, además, en custodia del mismo banco.

El agro mexicano en su relación con el financiamiento se encontraba en la situación siguiente:

- La banca de desarrollo se enfocó al apoyo de créditos al productor con el esquema de cesión de derechos del Programa de Subsidios Directos que otorgaba el gobierno
- En 6 años, entre 1994 y 2000, el financiamiento total al sector agropecuario (banca privada más banca de desarrollo) bajó un 69% en términos reales.
- La penetración financiera (medida como la cartera agropecuaria sobre el PIB agropecuario) bajó en el mismo periodo de 68.5% a 24.9%.
- El pequeño productor no tiene acceso de manera real a recursos crediticios de la banca comercial, por estar desprovisto de garantías líquidas e hipotecarias.
- Se encontraban ciertas limitaciones por parte de la banca para que los productores pudieran acceder al crédito, algunas eran:
 - La viabilidad técnica y económica de los proyectos
 - La capacidad de pago del crédito y desempeño de la actividad.
 - La solvencia moral del sujeto de crédito, con la presencia de malos antecedentes en el buró de crédito.
 - La cadena comercial inconsistente o dependiente del intermediario.
 - La desviación del destino de los créditos.
 - Falta de profesionalización de las organizaciones de productores con relación al nivel de conocimiento en la formulación de proyectos y cumplimiento con los trámites.

- El minifundismo limitaba el acceso al financiamiento agrícola, a la falta de gravamen y dispersión.
- Falta de suficientes garantías.
- Altas tasas de interés.
- Altos costos de transacción.
- Falta de desarrollo tecnológico.
- Actividades de alto riesgo y montos pequeños de crédito.
- Altos costos de atención.
- Falta de intermediarios financieros rurales.

3. El Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR), su Red de Fondos de Garantía (FINCAS)

Derivado de esta situación y de la inestabilidad en las políticas de fomento al financiamiento, la Secretaría de Agricultura, a partir de la demanda de las organizaciones productivas del sector rural buscó la formación de un programa de apoyos, basado en la capacidad organizativa local en el área rural. Este es el Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural, (PAASFIR), el cual se distingue por compartir la responsabilidad de institucionalización de los apoyos de inducción al financiamiento y garantías con los mismos beneficiarios, siendo su objetivo reactivar el crédito y la capitalización de las unidades productivas, basándose en la búsqueda de confianza de las instituciones financieras que canalizan recursos hacia el sector rural.

La Figura que se utilizó como un puente entre el productor y las instituciones financieras fue la del FINCA, Fondo de Inversión y Contingencia para el Desarrollo Rural. Este tipo de figura fue iniciada por FIRA (la Banca de Desarrollo) desde 1992; no obstante que en un principio estos entes funcionaban como organizaciones que podían administrar ahorro, seguros y además contar con fideicomisos para poder garantizar financiamientos, fueron quedando en desuso por diversas causas y no fue sino hasta el año 2003 que derivado de la crisis del sector azucarero la Secretaría de Agricultura volvió a utilizarlos pero ahora solamente como fideicomisos de garantía con la constante de seguir siendo administrados por los mismos productores.

Si bien, el FINCA resurgió en una circunstancia específica para solucionar la falta de mecanismos de confianza entre la banca y los campesinos cañeros, pronto se pudo comprobar su utilidad para dispersar el crédito en todos los sectores y regiones del país. Es importante aclarar que si en el inicio de su rehabilitación no se le pensaba como la parte nuclear de un futuro sistema nacional de garantías, las condiciones económicas y sociales fueron constituyéndola además de en un puente, también en un catalizador que mezcla la organización y la capacitación del productor en un mecanismo de garantía técnica que permite conocer y por lo tanto mitigar el riesgo regional y sectorial.

De aquel momento a la fecha no se han realizado las reformas jurídicas que puedan darle mayores atribuciones y responsabilidades al FINCA dentro del sector financiero, no obstante viene cumpliendo de forma cabal con los objetivos específicos que se fijaron en el 2003 para el PAASFIR.

Objetivos Específicos:

- Conseguir mayor flujo de recursos crediticios al campo.
- Generar nuevos sujetos de crédito en el sector rural.
- Establecer instrumentos financieros para la administración del riesgo, integrados por los propios productores de manera organizada, fomentando la cultura de pago.
- Fomentar la capitalización de las organizaciones de productores.
- Coadyuvar en la creación y capitalización de una red de INTERMEDIARIOS FINANCIEROS RURALES no gubernamentales para aumentar la derrama crediticia al sector rural y el acceso a servicios financieros.

Los dos principales componentes de apoyo del PAASFIR son los siguientes:

- Componente para la Constitución de Garantías Líquidas
- Componente de Apoyo para la Constitución de Intermediarios Financieros Rurales

• Aportaciones al Desarrollo Rural en General

- Ayuda al desarrollo de estructuras financieras de empoderamiento de la población beneficiada.
- Se involucran de manera importante otros actores del sector, promoviendo sinergias en recursos y apoyos.
- Consolida la garantía líquida hasta en un 17.5% del monto total de líneas de crédito durante los 3 años de subsidio continuo y en zonas marginadas hasta un 27.5%.
- El programa está contribuyendo en la generación de nuevos sujetos de crédito, por lo que contribuye de manera eficiente en la conformación y consolidación del Sistema Financiero Rural.
- El programa ha cumplido sus objetivos económicos y financieros, influyendo positivamente en la reactivación del crédito formal a los productores rurales y sus organizaciones.
- Ha construido instrumentos financieros adecuados a las necesidades de los productores, con el reconocimiento y aceptación de los bancos.
- El Programa brinda la oportunidad a los productores de construir un instrumento de acceso al crédito que sea autofinanciable y perdurable en el

tiempo. Siendo, además, con la constitución de FINCAS o Fondos Alternos de Pago, una estrategia para migrar a la conformación de intermediarios financieros rurales.

- Es un Programa que tiende a una focalización integral donde parte de un proyecto técnico y financieramente viable.
- Los fondos representan un instrumento de transparencia, flexibilidad y bajo costo de administración.
- Es un Programa que contribuye a la coordinación interinstitucional, fomentando sinergias entre otros programas complementarios.
- El Programa lleva a efectos de impacto indirecto, como es el reactivar las actividades productivas, contribuir con la seguridad alimentaria y minimizar las posibles fuentes de inestabilidad y tensión social.
- En general el PAASFIR es un Programa de apoyo estructural y no asistencial, ya que fomenta la corresponsabilidad de los involucrados y el fomento de estructuras crediticias de empoderamiento local y regional.
- Uno de los principales aciertos del PAASFIR con la nueva estructura de financiamiento rural es el soportar su operación no a través del esquema bancario, sino a través de los llamados “Agentes Financieros no Bancarios” o “Intermediarios Financieros Rurales”, sin embargo, es aquí donde se encuentra, también, uno de sus principales retos, ya que la base de su operativa se refiere a una estructura prácticamente con poca presencia, que se tendrá que impulsar, conformar y consolidar en un período relativamente corto.
- Para que el productor se apropie del Programa se requiere de al menos un tratamiento que puede ir de 5 a 10 años, dependiendo de su difusión, radio de acción, resultados y población beneficiada.
- Las condiciones de acceso al crédito se van mejorando de manera paulatina y en la medida en que el sector se vaya capitalizando, cosa que requiere igualmente de un plazo no menor a 5 años, para que de la misma manera se vaya estableciendo un buen historial crediticio en los beneficiarios.
- Las sinergias en otros programas, instituciones y actores es de vital importancia que se vayan consolidando durante el ejercicio del Programa, resolviendo inconsistencias y haciendo ajustes y mejoras, cosa que requiere de un período de al menos 5 años de consecutivas evaluaciones.
- Para la elaboración de redes de FINCAS, Intermediarios Financieros Rurales y Organizaciones de Productores que vayan permaneciendo como empresas, es necesario cuidarlos y madurarlos para garantizar el conocimiento de la administración de riesgos, uso de activos, ampliación de patrimonios o capital y el uso de tecnología de información.

4. Funcionamiento y Estructura de los FINCAS

A la fecha, se han formado 578 FINCAS, propiedad de los productores, creados con apoyo de la Secretaría de Agricultura, con un potencial para detonar créditos por más de 20,000 millones de pesos.

De estos, ya se cuenta con una primera generación de 79 organizaciones que se están constituyendo como intermediarios financieros, concretamente SOFOMES (Sociedades Financieras de Objeto Múltiple), durante el 2007.

Los Fondos de Garantía y sus Resultados (FINCAS)

Año	Inversión (millones de pesos)	Beneficiados	Crédito Detonado (millones de pesos)
2003	389.8	90,214	3,076
2004	355.8	142,291	4,769
2005	390.1	127,836	5,633
2006	256.7	165,530	4,748
2007	336.5	125,845	4,402.2
Total	1728.9	651,716	22,630.2

- **Características del Programa**

El componente FINCAS consta de dos tipos de apoyo: Constitución de Garantías Líquidas y acompañamiento técnico para el Fortalecimiento de las Figuras Asociativas Participantes (Consolidación Empresarial), los cuales están dirigidos a “Productores que por sus requerimientos de crédito, bajo nivel de desarrollo y altos costos de transacción que implica atenderlos no son financiados regularmente por las instituciones de crédito y otros intermediarios financieros”; las organizaciones beneficiarias tienen que contar con recursos propios suficientes para garantizar y/o respaldar como mínimo un 10% por cada línea de crédito que contratan. El apoyo del Componente FINCAS es hasta por el 10% de la línea de crédito contratada por los beneficiarios y se aporta al patrimonio de los FINCAS; en zonas de alta y muy alta marginación, el apoyo es de hasta el 20% del monto total de la línea de crédito contratada por los beneficiarios. Sin embargo, este apoyo para un mismo beneficiario va decreciendo año con año, hasta que en el cuarto año el productor deberá estar facultado para contar con al menos el 30% de garantía líquida propia y capitalizable para hacer frente a los requisitos del crédito requerido.



PROGRAMA DE APOYO PARA ACCEDER AL SISTEMA FINANCIERO RURAL
(PAASFIR)
NÚMERO DE FINCAS APOYADAS SIN REPETIR POR ESTADO 2003-2007

ESTADO	2003	2004	2005	2006	2007	ACUMULADO 2003-2007
AGUASCALIENTES	0	0	0	0	0	0
BAJA CALIFORNIA NORTE	20	25	5	4	2	56
BAJA CALIFORNIA SUR	5	2	4	2	0	13
CAMPECHE	0	4	2	2	0	8
CHIAPAS	0	4	7	2	4	17
CHIHUAHUA	5	5	0	12	3	25
COAHUILA	0	0	0	0	1	1
COLIMA	1	3	2	1	1	8
COMARCA LAGUNERA	1	2	2	5	7	17
DURANGO	0	0	2	2	1	5
GUANAJUATO	2	7	7	5	1	22
GUERRERO	6	2	7	12	6	33
HIDALGO	3	2	0	1	2	8
JALISCO	9	7	5	0	8	29
ESTADO DE MEXICO	2	1	1	0	0	4
MICHOACAN	3	5	0	1	0	9
MORELOS	6	3	2	1	9	21
NAYARIT	1	3	0	0	4	8
NUEVO LEON	0	1	1	1	2	5
OAXACA	7	3	6	2	8	26
PUEBLA	2	0	0	0	3	5
QUERETARO	2	1	0	2	0	5
QUINTANA ROO	2	2	3	1	0	8
SAN LUIS POTOSI	6	3	4	5	3	21
SINALOA	64	11	13	5	3	96
SONORA	13	7	5	1	2	28
TABASCO	4	2	2	0	2	10
TAMAULIPAS	7	1	2	1	3	14
TLAXCALA	1	0	4	3	0	8
VERACRUZ	22	10	11	7	8	58
YUCATAN	0	0	0	0	1	1
ZACATECAS	0	2	4	3	0	9
TOTAL	194	118	101	81	84	578

Una vez aprobada la solicitud de apoyo y siendo notificada la Gerencia Estatal, se procede a la firma del Convenio de Concertación con la organización de productores beneficiaria, mediante el cual éstos se comprometen, entre otros aspectos, a no retirar el patrimonio disponible en el FINCA, proveniente de su aportación y del apoyo recibido del Gobierno Federal; el cual se pide que permanezca mínimo tres años.

Si analizamos el número de productores atendidos por el Programa en los años del 2003 al 2007, los Estados donde se concentra la mayor cantidad de productores son: Veracruz, Oaxaca, Morelos, San Luis Potosí, Sinaloa y Puebla, los cuales concentran el 66.8% del total de beneficiarios. En menor medida, pero también con una importante concentración están los estados de Jalisco, Estado de México, Tlaxcala y Tabasco. Por otro lado, en la secuencia de años se presenta un

importante decremento en los FINCAS iniciados en el Estado de Veracruz, hecho que resulta coherente puesto que Veracruz es un Estado con alta concentración del cultivo de la caña de azúcar y el programa comenzó en un principio con este producto, pero con el paso del tiempo el programa viene diversificando regiones y sectores.

- **Los FINCAS para el 2008**

Los tipos de Apoyo que se otorgarán en el Componente de apoyo para la Constitución de Garantías Líquidas y Consolidación Empresarial, pretenden ser complementarios y buscan en su conjunto no sólo destinar los recursos de la Secretaría de Agricultura a la capitalización del patrimonio de los FINCAS, sino reforzar dicho recurso con un adecuado fortalecimiento de las organizaciones para que puedan destinar parte de estos recursos para: (a) la capacitación gerencial y directiva; (b) la formación de recursos humanos especializados en materia de administración; y (c) la automatización y el equipamiento.

Para el año 2008, en el marco de la Coordinación Interinstitucional para el Financiamiento Rural, la Secretaría de Agricultura destinará 2,356.9 millones de pesos (alrededor de 230 millones de dólares) para la constitución de garantías y otros apoyos, a través de la banca de desarrollo.

Tipo de Apoyo	Montos de Apoyo
Constitución de Garantías	Será hasta el 10% de la línea de crédito contratada por los beneficiarios (aplica para todo tipo de créditos destinados al sector rural).
Consolidación Empresarial de FINCAS	Se podrá otorgar hasta un monto de \$200,000 (doscientos mil pesos) por FINCA.

5. El Programa de Inducción al Financiamiento al Medio Rural y El Fondo Nacional de Garantías de los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural (FONAGA) como Elementos Fundamentales de Integración del Sistema Nacional de Garantías para el Financiamiento del Sector Rural

En el proceso de los últimos 5 años se ha entendido que el subsidio en el sistema financiero debe estar enfocado no tanto a bajar la tasa de interés como a compartir, conocer y disminuir el riesgo. Por ende, si en un principio el gobierno

comenzó a dar la garantía de forma directa o complementar las existentes en un trato entre dos particulares, el paso siguiente será respaldar o regarantizar de forma global a los diferentes esfuerzos de garantías líquidas y técnicas que existen entre particulares, para que bajo un principio de adicionalidad, se respalden solamente regiones y sectores que así lo ameriten.

Por consiguiente, el PAASFIR evolucionó a un programa que visualizara integralmente el acceso al financiamiento dentro de un verdadero sistema de apoyos, dando como resultado el PIDEFIMER. De éste surge el FONAGA, que viene a respaldar e integrarse al esfuerzo de los FINCAS para que, contrariamente a lo que suelen hacer los fondos tradicionales, éste promueva la descentralización del riesgo, por medio del mecanismo de primeras pérdidas, siendo los intermediarios financieros y los FINCAS quienes comiencen a apostar a segmentos de mercado que sin este instrumento sería imposible explorar.

Objetivo Institucional

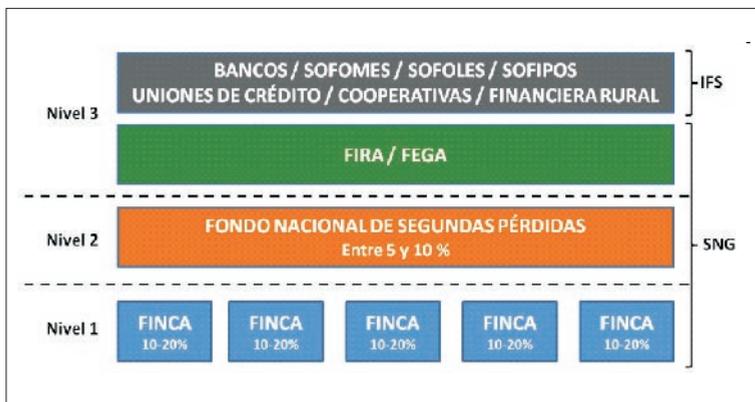
Concretar un sistema de garantías orgánicamente integrado para articular los efectos de la banca de desarrollo y la Secretaría de Agricultura, multiplicando los pesos de crédito detonado por cada peso de subsidio, y sobre todo coadyuvar en el desarrollo de un sistema financiero rural que convierta la diversidad de las características y los riesgos locales del país en un potente portafolios para atraer financiamiento.

Descripción

El SNG se compone de cuatro niveles, el primer nivel y base del sistema está constituido por los FINCAS que garantizarán los créditos en primera instancia. Para el siguiente nivel se creó el FONAGA que tendrá como función garantizar en segunda instancia y de forma mutual, los portafolios de crédito de los distintos Intermediarios Financieros (IFs). En el tercer nivel seguirá operando el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA), que garantiza los créditos de los IFs participantes, al par y passu del riesgo asumido por los propios IFs.

Ante la eventualidad de la presencia de un incumplimiento de una línea de crédito por parte de un productor acreditado, se afectarían las garantías del SNG en el siguiente orden: primero, las depositadas en el FINCA o fondo de garantía solidaria del grupo de productores; segundo, el Fondo Nacional de Garantías; tercero, las de FIRA-FEGA; y cuarto, los recursos de los Bancos, intermediarios financieros o Financiera Rural.

Figura N°1
Sistema Financiero Rural (SFR)



Esquema diseñado por el Lic. Jeffrey Max Jones, subsecretario de fomento a los agnegocios de la SAGARPA y Luis Fernando Rodríguez, Director General de Admon. De Riesgos y Proyectos de Inversión

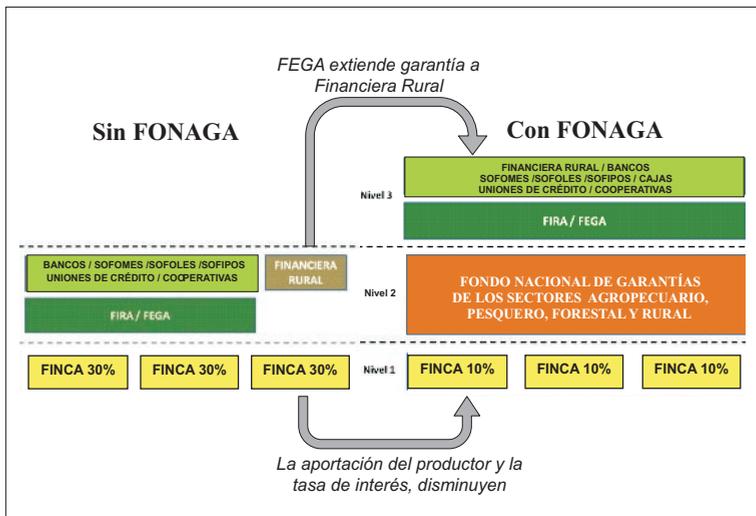
Para la operación del esquema, SAGARPA definirá las necesidades de financiamiento con base a sus prioridades en materia de la política agroalimentaria y rural (anexo 1); por otro lado, SHCP definirá los costos y estrategias para atender las demandas de crédito. Con estas dos perspectivas, se elaborarán los convenios de colaboración y las bases de transferencia de recursos para la constitución del Fondo Nacional de Garantías, así como la operación de apoyos complementarios para la creación y fortalecimiento de Fondos de Garantía Solidaria de Productores (FINCAS) y constitución de Intermediarios Financieros especializados en el medio rural (IFs).

Ventajas Concretas

- Disminuye el monto de las garantías que debe aportar el productor
- El FONAGA se constituye una garantía de gobierno y por lo tanto los bancos disminuyen sus reservas ante los créditos que se originan con este mecanismo
- Simplifica los procedimientos y agiliza el acceso al crédito y a los subsidios complementarios.
- Fortalece la política agroalimentaria y rural al atender prioridades estratégicas determinadas por SAGARPA (regiones, tipos de productor, ramas de producción, etc.).
- La Banca de Desarrollo diseñará paquetes de crédito acordes al esquema

planteado, en atención a las prioridades de SAGARPA.

- El esquema detonará créditos por 28,000.0 MDP, adicionales al valor actual de la cartera del SFR por 80,000.0 MDP.
- Se continuará la estrategia de apoyar la creación y formación de FINCAS en beneficio de nuevos sujetos de crédito.
- Adicionalmente, se fortalecerá la operación de la red de FINCAS, así como la evolución de algunos de estos fondos de garantía a IFs.
- FEGA se modificará jurídicamente para garantizar los créditos que otorguen los IF's, incluyendo a la Financiera Rural.



Esquema diseñado por el Lic. Jeffrey Max Jones, subsecretario de fomento a los agronegocios de la SAGARPA y Luis Fernando Rodríguez, Director General de Admon. De Riesgos y Proyectos de Inversión de la misma institución.

Antes el productor tenía que inmovilizar el 30% del total del crédito, con lo que el costo total del financiamiento aumentaba sustancialmente, con el FONAGA el productor pone el 10%, pero la mitad se la puede otorgar el gobierno, es decir que solamente inmoviliza el 5%, lo cual tenderá a disminuir.

Una siguiente figura sería cuando estos FINCAS comiencen a funcionar de forma formal como Sociedades de Garantía Recíproca con respaldo jurídico propio y la posibilidad de contar con contragarantías regionales.

6. Conclusiones

El camino no puede considerarse fácil cuando se trata de cambiar la visión del total de los integrantes del sistema financiero rural en una sola visión de sinergia. Aún existen muchas resistencias para pedir menos garantías líquidas por parte de algunos intermediarios, por la desconfianza que generó un periodo de volatilidad y desconocimiento de los riesgos del sector.

En la agenda del Sistema Nacional de Garantías todavía falta la labor fundamental de reformar el entramado jurídico para dar un valor y personalidad concreta a los FINCAS y puedan funcionar cabalmente como Sociedades de Garantía Recíproca, para que además pueda contarse con el respaldo de los gobiernos regionales.

No existe la menor duda de que un Sistema Nacional de Garantías depende de la organización de los productores (la demanda de financiamiento en el caso del sector rural). Por eso, se da prioridad a la constitución de intermediarios financieros integrados por productores; esta vez se escogió el camino largo y se tiene que empezar desde la generación de confianza entre los mismos miembros de las agrupaciones, hasta ir poco a poco bancarizando a cada miembro y lograr después organizaciones profesionalizadas cercanas a los problemas cotidianos del campo.

También, se apoyan las alianzas de productores con financieros que cuentan con la experiencia y el capital, logrando sinergias entre la oferta y la demanda.

Si se tuviera que sintetizar en un concepto este programa de apoyos, se podría expresar como generación de capacidades financieras en el campo. Al final de cuentas, la intervención del gobierno en este sector es para generar un mercado financiero rural donde no existan asimetrías de la información y todos los participantes cuenten con elementos suficientes para negociar condiciones óptimas y así expandir el financiamiento, la inversión y, por lo tanto, los mercados rurales y agroalimentarios mexicanos.

ANEXO

LOS FONDOS Y MECANISMOS DE GARANTÍA EN EL SECTOR RURAL MEXICANO

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN (SAGARPA)

Estadísticas al 31.12.07
(En millones US\$)

Año de fundación o constitución	N° de entes que lo componen	Valor recursos patrimoniales responsables	Stock de MiPymes (N°) beneficiadas en 2007	MiPymes (N°) beneficios en 2007
2003	1	172	578 Fincas operadoras receptoras de aval que benefician a 677.324 productores	578 Fincas 157.492 productores
Valor del saldo o stock de garantías vivas	Valor garantías otorgadas en 2007	Valor del saldo de crédito por garantías vivas	Valor crédito movilizado por garantía en 2007	Recursos / valor saldo garantías vivas
142	33	220	414	1.21

III. LOS SISTEMAS DE GARANTÍA EN CENTROAMÉRICA

COSTA RICA

EL PAPEL DE LOS AVALES Y GARANTÍAS DENTRO DE UNA PROPUESTA INTEGRAL DE DESARROLLO: LOS PRIMEROS TRES AÑOS DE FODEMIPYME

Lucy Conejo

Gerente

Fondo de Desarrollo de la Micro, Pequeña
y Mediana Empresa (FODEMIPYME)

1. Introducción

En el año 2002 el congreso costarricense crea la Ley 8262, “Ley del Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas” más conocida como Ley Pymes, con el objetivo de fomentar un parque empresarial más eficiente y competitivo. Dentro de esta ley se crea el Fondo de Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FODEMIPYME)³¹, compuesto por dos fondos y tres pilares de servicios, a saber: un primer fondo para avales y garantías, y un segundo fondo destinado a financiamiento para la innovación y la competitividad y fondos no reembolsables para servicios de desarrollo empresarial.

En el pasado Costa Rica había tenido al menos tres intentos fallidos de otorgamiento de avales y garantías que no lograron fructificar, ya sea porque no lograron arrancar o por desaparición. Ésta fue una de las razones por las cuales se tenía una gran expectativa por el arranque y desempeño de FODEMIPYME. Fue hasta marzo del año 2004 que se reglamentó la Ley Pymes, y es en mayo de 2004 que se otorga el primer aval.

Hoy día en el Congreso se discute la Ley de Banca para Desarrollo, que reproduce el esquema de FODEMIPYME, en sus tres componentes: Avales y Garantías, Financiamiento y Servicios de Desarrollo Empresarial, pero reuniendo otros fondos dispersos en varios fideicomisos y que tenían otras funciones.

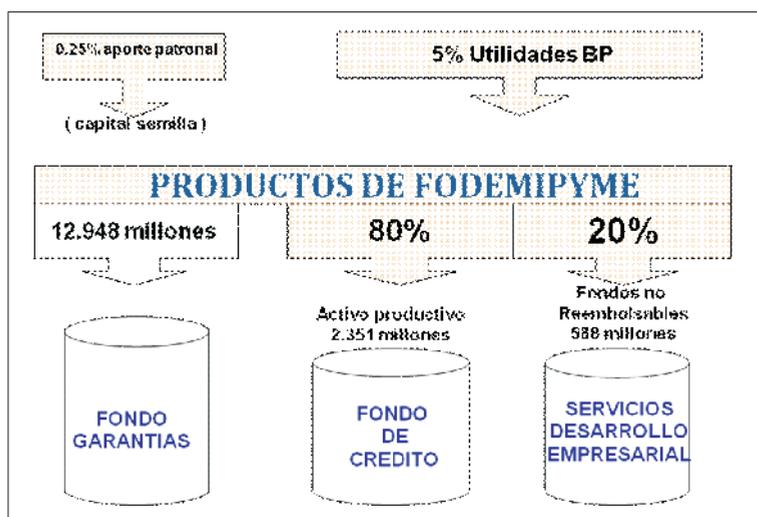
³¹ Capítulo 3 de la Ley 8262.

2. Fuentes de Financiamiento y Características del Fondo

El fondeo de cada uno de los fondos está acorde con el destino de cada uno de ellos. Para el primer fondo (avales y garantías) se destinó el 0.25% del aporte patronal al Banco Popular y de Desarrollo Comunal³², por una única vez, hasta alcanzar un monto de aproximadamente veinte millones de dólares (nueve mil millones de colones). El segundo fondo (financiamiento para la innovación y la competitividad y fondos no reembolsables para servicios de desarrollo empresarial) se fondea anualmente con al menos un 5% de las utilidades netas después de impuestos del Banco Popular y de Desarrollo Comunal. (Este es un banco público no estatal) siempre y cuando éstas superen el índice de la inflación.

Ambos fondos son administrados por el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, operan presupuestaria y contablemente separados del patrimonio de dicho banco, pero bajo su misma personería jurídica.

El siguiente diagrama ilustra la composición de los fondos, el origen de los recursos y el destino de cada cual.



(Cifras en colones, tipo de cambio: \$1 = 520.86 colones)

³² El aporte patronal al Banco Popular y de Desarrollo Comunal es un impuesto al salario del 0.5% sobre la planilla de cada empresa. Se tomó la mitad de ese porcentaje durante el tiempo necesario para completar el capital semilla de FODEMIPYME

El esquema de financiamiento fue previsto para que operara mediante el otorgamiento de avales a micro, pequeñas y medianas empresas, utilizando como operadores a los cuatro bancos públicos del país. Sin embargo, esto no ha sido posible, a la fecha únicamente el Banco Crédito Agrícola de Cartago y el mismo banco administrador, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, son los que han hecho posible este beneficio para el empresariado costarricense. El decreto reglamentario establece que FODEMIPYME funciona como aval subsidiario, lo que se presume puede desestimular la participación de dos de los bancos públicos, ya que no es reconocido por la Superintendencia General de Entidades Financieras como mitigador de riesgo.

Para definir el tamaño de las empresas se utiliza una fórmula que pondera activos, ventas y número de empleados.

Otros requisitos establecidos en la ley para que las empresas puedan optar por aval o financiamiento de FODEMIPYME, es cierto nivel de formalidad, que se conceptualiza como tener al menos dos de las siguientes condiciones: Cotizar para la seguridad social, para el seguro de riesgos del trabajo y/o para la Tributación Directa (impuesto sobre ventas y renta básicamente).

Un elemento que contemplaba el primer Decreto Reglamentario³³ es que las empresas beneficiarias de FODEMIPYME debían ser “de carácter permanente” y conceptualizaban esa permanencia como aquellas empresas con más de un año de estar operando. Una deliberación en el marco de la Red Pymes³⁴ concluyó que dadas las externalidades a las que están sujetas las Pymes, la permanencia en el mercado no se valida por los años de edad, sino por las acciones que pongan en práctica para consolidar su permanencia en el futuro. Esta discusión terminó con un cambio de concepto sobre la permanencia en el mercado, de manera que ahora se pueden apoyar micro, pequeñas y medianas empresas, que se encuentren en alguna de las siguientes condiciones³⁵:

- Tiene seis meses de operar en el mercado
- Es empresa nueva pero tienen contratos en firme
- Es empresa nueva pero está vinculada a una incubadora de empresas
- Es empresa nueva pero es una franquicia
- Es empresa nueva pero el empresario(a) tiene al menos dos años de experiencia en la actividad que va a realizar.

Otra condición establecida por ley es el tope del aval que se define mediante dos límites:

1. El porcentaje de aval no puede superar el 50% del monto del crédito.
2. La suma avalada no puede superar los treinta millones de colones, cifra que se actualiza periódicamente de acuerdo al índice de inflación. (actualmente equivale a unos US\$98.000).

³³ Decreto Ejecutivo de Marzo 2004

³⁴ Red de Apoyo a la Pyme: Se compone de entidades públicas y privadas de apoyo a la pyme y es coordinada por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

³⁵ Decreto Ejecutivo de Mayo de 2006

3. Propuesta Conceptual de Fondo

En el caso costarricense no se puede obviar que el banco administrador de FODEMIPYME es un banco muy particular. El Banco Popular y de Desarrollo Comunal nace en 1969, conformado como banco público no estatal, mediante una ley especial, que le confiere la misión de *"...dar protección económica y bienestar a los trabajadores, mediante el fomento del ahorro y la satisfacción de sus necesidades de crédito. Con este propósito procurará el desarrollo económico y social de los trabajadores, para lo cual podrá conceder créditos para necesidades urgentes, así como para la participación del trabajador en empresas generadoras de trabajo que tengan viabilidad económica. Asimismo, podrá financiar programas de desarrollo comunal."*

En el marco de una cultura democrática, el máximo órgano está constituido por una Asamblea de Trabajadores, conformada por doscientos noventa miembros representantes de distintos sectores de los trabajadores, como sindicalistas, educadores, cooperativistas, artesanos, profesionales y solidaristas. El segundo nivel del organigrama lo conforma la Junta Directiva Nacional, compuesta por siete miembros, cuatro de ellos los nombra la Asamblea de Trabajadores y tres los nombra el Gobierno.

A través de los años se le fueron otorgando facultades que le han permitido ampliar la oferta financiera y hoy día el Grupo Popular incursiona además en los negocios de pensiones, fondos de inversión y puesto de bolsa

Durante la vida del Banco Popular y de Desarrollo Comunal el tema de micro, pequeña y mediana empresa ha estado presente en sus operaciones y en sus diferentes formas estructurales a través del tiempo. En el año 2004 se conforma el departamento de Banca MiPymes, que en el año 2005 evoluciona hacia la Dirección de Banca de Desarrollo como una estructura especializada para atender el sector y FODEMIPYME pasa a formar parte de esta nueva configuración, como un elemento que permite fortalecer la oferta del Banco hacia la micro, pequeña y mediana empresa. A esto se suma que por su propia definición nominal, el Banco tiene un enfoque pronunciado hacia el desarrollo comunal.

Desde su conformación, para FODEMIPYME ha sido claro que una entidad financiera que lleve en su nombre la palabra desarrollo y realmente se precie de serlo, no puede ser un simple comprador y vendedor de dinero. Dentro de un concepto amplio de banca de desarrollo, debe vincularse a los temas de agenda mundial, al plan de desarrollo del país y todas sus actuaciones deben ir desde la accesibilidad hasta la competitividad.

Esto institucionalmente significa una estrategia de banca de desarrollo, que además de los ejes transversales ya convencionales de género³⁶ y ambiente, ponga especial interés en temas mundialmente reconocidos como críticos, tales como el manejo del recurso hídrico, la disminución de la brecha digital y la disminución de la

³⁶ El Banco Popular y de Desarrollo Comunal es la única entidad que tiene a nivel de ley de la república una política de equidad de género.

pobreza. En otras palabras este concepto no se basa únicamente en una estrategia de descreme de mercado, apoyando sólo a aquellas empresas con mayores posibilidades de desarrollo, como las productoras de servicios tecnológicos o las exportadoras; sino dando una oportunidad de desarrollar pequeños emprendimientos para poblaciones en exclusión, como las mujeres en las zonas rurales, las personas con discapacidad y otros grupos vulnerables, que por su condición tienen restricciones de acceso al sistema financiero. Asimismo, se pretende dar un elemento de apoyo a aquellas empresas con potencial de desarrollo y que deben invertir en elementos claves para lograr su competitividad en dimensiones internacionales, como pueden ser la adopción de tecnologías de información y comunicación, la certificación de calidad, el desarrollo de modelos de negocios como las franquicias, la innovación, la investigación, la incorporación de nuevas tecnologías, entre otros.

Los tres pilares de FODEMIPYME: avales y garantías, financiamiento para la innovación y la competitividad y fondos no reembolsables para servicios de desarrollo empresarial, son considerados eslabones indispensables dentro de la ejecución de este concepto. A continuación se describen brevemente algunos modelos de acción que ilustran la operatividad del concepto.

- **Pymes en Gestión del Agua**

A nivel mundial se trata el manejo del recurso hídrico como uno de los temas vitales y estratégicos del futuro.

En Costa Rica cerca del 25% de la población (aproximadamente un millón de personas) obtienen el agua de Asociaciones comunales, llamadas ASADAS creadas única y exclusivamente para el manejo del agua de la comunidad y administrada por gente del propio pueblo, los integrantes de la junta administradora otorgan su trabajo de manera voluntaria sin remuneración en dinero. En un país tan pequeño, existen alrededor de 1.700 de estas asociaciones. Muchas de ellas, en un afán paternalista tienen muchos años cobrando tarifas muy bajas, lo que no ha permitido la modernización del acueducto enfrentando serios problemas. Por otra parte, no son sujetas de crédito, dado que no tienen garantía que aportar, pues en el mejor de los casos tienen algún terreno, pero por la índole del territorio (en ellos hay nacientes de agua, o están cerca de fuentes de agua como ríos) no son bienes que las entidades bancarias puedan recibir en garantía, porque en caso de falta de pago, estos bienes no son vendibles para recuperar el crédito. Varios talleres de discusión, llevaron al convencimiento de que las ASADAS son verdaderas Pymes, pero se requiere que todos sus miembros entiendan este concepto como medio de lograr su autosostenibilidad.

En esta situación se unieron esfuerzos y se lograron alianzas de mutuo beneficio para todas las partes, bajo un programa denominado "Pymes en Gestión del Agua". En primer lugar el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, es el ente nacional que dicta la política pública y dentro de ella

determina ciertas prioridades para que las ASADAS puedan endeudarse, primero para todos aquellos planes de inversión que tiendan a mejorar la calidad del agua, como cloración, desinfección; luego aquellos elementos que permitan la macro y micromedición y así sucesivamente. Es este instituto el que debe otorgar la autorización para que la ASADA se endeude de manera que esté controlada la política pública.

Luego se les ofrecen alternativas de financiamiento de varias fuentes, ya sea de recursos del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) que son manejados como banca de segundo piso, recursos procedentes de la intermediación financiera del propio Banco Popular y de Desarrollo Comunal o de los recursos del fondo de financiamiento de FODEMIPYME, según sea el plan de inversión a financiar.

El tema de las garantías lo viene a resolver el Fondo de Avales y Garantías de FODEMIPYME en un 50% y el otro 50% muchas veces lo aportan fianzas de la misma comunidad.

El tema de vital importancia es la preparación en gestión empresarial, para que los miembros de la comunidad administren el acueducto como una Pyme. Este elemento lo aporta el tercer pilar de FODEMIPYME mediante capacitación y asesoría con fondos no reembolsables.

Este modelo es de impacto en varios ejes estratégicos:

- Impacto económico: la calidad del agua es indispensable para el desarrollo económico local, sobre todo en la industria alimentaria.
- Impacto en género: la mujer rural es usualmente la encargada de las labores domésticas y crianza de los hijos, actividades que se dificultan por la ausencia de agua.
- Impacto en salud: es usual que en comunidades donde no hay agua de calidad se incrementen enfermedades infecciosas e intestinales.
- Impacto en el empoderamiento de las comunidades: la educación y asesoría para el manejo de uno de los bienes más preciados de la comunidad, provoca un activo intangible al concientizar a la comunidad de su propia responsabilidad y la necesidad de ejercer su propio poder para controlar el agua.
- Impacto ambiental: La comunidad debe encargarse también de educar a las futuras generaciones en el cuidado de cuencas hidrográficas, calidad del agua y otros temas relacionados con el medio ambiente.

Resultado de este modelo, a agosto de 2007 hay 93 acueductos rurales formando parte del programa, en diferentes etapas de atención.

Aunque una ASADA cuenta estadísticamente como una Pyme apoyada, es evidente que detrás de cada organización hay un beneficio directo para todas las familias del pueblo.

- **Alianzas con Cooperantes Internacionales**

Para todos es conocido que parte de los fondos de cooperación internacional son destinados a proyectos productivos y también es conocido que muchas veces cuando se terminan los fondos de los cooperantes, también se terminan los proyectos, causando frustración en las distintas poblaciones al ver sus esperanzas truncadas. En un afán de “no dejar caer” esfuerzos productivos apoyados por los cooperantes, se hizo un convenio con FUNDECOOPERACIÓN³⁷ y GTZ³⁸, para procurar avances en los proyectos productivos que nacieron al amparo de fondos no reembolsables de los donantes, mediante una segunda etapa apoyada con financiamiento y aval. Un caso exitoso es el de la Asociación ASOPRODULCE, un modelo productivo de dulce de caña de azúcar orgánico, apoyado con fondos de la cooperación de los Países Bajos y luego con crédito del Banco Popular y aval de FODEMIPYME, lograron exportar su producto a Europa. Es necesario notar que aunque la asociación suma estadísticamente como una Pyme apoyada, detrás de esa persona jurídica hay 120 familias rurales de un pueblo que tiene uno de los mayores índices de pobreza del país. Este tipo de proyecto ilustra la convergencia de varios elementos de la política de banca de desarrollo del Banco Popular:

- El componente ambiental como eje transversal, al ser producción orgánica
- El apoyo al desarrollo económico local, mediante modelos asociativos (empresas de la economía social) como elemento estratégico para la disminución de la pobreza
- Sumarse como actor financiero dentro de la gama de instituciones de apoyo necesarias para que una Pyme sea exitosa. En este caso intervienen el Centro Agrícola Cantonal, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Consejo Nacional de Producción y FUNDECOOPERACION.
- Está presente el concepto “desde la accesibilidad hasta la competitividad”, en el proceso que va desde el elemento organizativo, el apoyo técnico y financiero hasta el proceso de comercialización para aprovechar la ventana del mercado justo.

4. Accesibilidad

En Costa Rica se estima que un 10% de la población padece algún grado de discapacidad. Esta situación afecta mucho la dinámica familiar no sólo por la parte de dolor emocional afectivo sino por la parte económica, pues no sólo son excluidas

³⁷ FUNDECOOPERACION es una fundación que maneja los fondos de la cooperación de los Países Bajos para Costa Rica

³⁸ GTZ maneja la cooperación alemana.

del sistema laboral las personas que padecen la discapacidad, sino también los miembros de la familia encargados del cuidado diario. En estas circunstancias se acentúa la búsqueda de opciones flexibles mediante el establecimiento de una micro o pequeña empresa. Desde FODEMIPYME se ha promovido la atención especializada para este tipo de emprendimientos apoyados con financiamiento y avales. Un papel preponderante han jugado distintas opciones que ayudan en la identificación de casos viables, como lo son el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Consejo Nacional de Rehabilitación y ONGs que trabajan con el colectivo.

La experiencia ha sido sumamente enriquecedora, pues las personas con discapacidad tienen un espíritu de superación increíble, lo que ha generado como valor agregado, un activo intangible en la motivación que generan sus testimonios.

Como ejemplo en el cuadro adjunto insertamos el testimonio de don Mario Alvarado. A él se le financió un vehículo adaptado a sus necesidades para que pudiera movilizarse e ir a dar clases de matemáticas a domicilio. Pero don Mario también sabe diseñar páginas web y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal le patrocinó la página Patria Accesible. Asimismo, se puso a disposición de don Mario la red de contactos y se recomendó ante el Ministerio de Ciencia y Tecnología, donde obtuvo una beca para ir un año a España a estudiar cómo diseñar páginas web accesibles. También está invitado a Portugal a dar una conferencia. Cuando trasladamos estas experiencias a la vida de las Pymes, el país en sí va adquiriendo conciencia de lo que significa hacer esfuerzos, tener el valor de dar un paso más, perder el miedo, ser perseverante hasta ver realizados sueños e incluso llegar más lejos de lo que habíamos imaginado.

...Mi nombre es Mario Alberto Alvarado Porras, profesional en el área de las matemáticas y persona con discapacidad.

Soy un hombre que vivo solo, no cuento con apoyo familiar y tengo que enfrentar a la vida sin apoyo de nadie.

Durante muchos años me dediqué a buscar trabajo, pero sin ningún éxito.

Mientras tanto subsistía impartiendo lecciones de matemáticas en las casas donde he vivido. Porque de no haberlo hecho, posiblemente hubiese terminado en alguna institución de asistencia social.

Ante mi caso, las instituciones del Estado hicieron poco o nada por tratar de brindar una solución integral a mi situación.

Siento que el Estado cree que el colectivo con discapacidad puede ser atendido únicamente con estrategias de asistencia social.

No piensan que lo único que necesitamos las personas con discapacidad en muchos de los casos, es un pequeño impulso para poder tener una vida digna. Decía Amartya Sen, Premio Nobel de Economía: "**El desarrollo es construir las capacidades de las personas para que tengan libertad de forjarse una vida digna**".

Cuando ya mi situación era prácticamente insostenible; conocí un programa de apoyo a las micropresas.

Este programa es el implementado por **El Banco Popular, FODEMIPYME**.

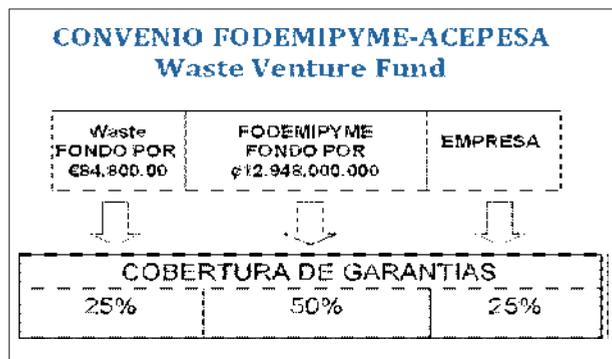
5. Fondos Complementarios para Mujeres Campesinas y Pymes de Saneamiento Ambiental

Como ya se indicó FODEMIPYME tiene un límite de otorgamiento de aval hasta un 50% del monto del crédito. Siendo que hay segmentos vulnerables pero con proyectos productivos viables, se lograron fondos de cooperantes internacionales para constituir fondos de garantías adicionales al de FODEMIPYME para sectores específicos.

Es así como se constituye el Fondo PASSAGE/CMC³⁹, que otorga un 25% de aval adicional al 50% de FODEMIPYME, completando así una disponibilidad de aval del 75%, con riesgo compartido entre ambos fondos y la empresa solicitante que debe aportar al menos el 25% de la garantía. Mujeres productoras de zonas rurales hacen posible su acceso al financiamiento bancario formal, gracias a la existencia de estos fondos de garantías.

Con similar esquema se conformó el fondo WASTE/ACEPESA⁴⁰, para apoyar con un 25% de aval adicional al de FODEMIPYME a micro, pequeñas y medianas empresas dedicadas al saneamiento ambiental. Empresas recolectoras de basura, recicladoras, productoras de abono a partir de desechos, creadoras de obras de arte a partir de vidrio de desecho, manejo de desechos tóxicos, desechos hospitalarios y reciclaje del aceite quemado de los barcos y vehículos, hoy son competitivas gracias al apoyo de financiamiento con el 75% de garantía proveniente de ambos fondos.

Este es un claro ejemplo del compromiso del agente financiero con un tema de agenda mundial, como lo es el cuidado del ambiente. También estos proyectos se deben apoyar en el trabajo interinstitucional para promover el desarrollo económico local. El siguiente diagrama ilustra el componente de los fondos de garantía adicionales.



³⁹ PASSAGE es una ONG holandesa que aportó los fondos, CMC es la Coordinadora de Mujeres Campesinas y actúa como contraparte técnica en la identificación de proyectos productivos de mujeres en zonas rurales.

⁴⁰ WASTE es una ONG holandesa que aportó los fondos y ACEPESA es una ONG costarricense que funciona como contraparte técnica en la evaluación de los proyectos a financiar.

6. Disminución en la Brecha Digital de las Pymes

Uno de los elementos para la competitividad de las mipymes es la adopción de Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) en su diario quehacer.

Diferentes estudios a nivel centroamericano han demostrado que las MiPymes no adoptan las TICs por varios factores, tales como: el temor a lo desconocido, la falta de personal para administrar procesos tecnológicos, la falta de financiamiento, entre otras.

Uno de los planes de inversión que puede financiar el fondo de financiamiento de FODEMIPYME es precisamente el de innovaciones tecnológicas; también pueden contar con el aval.

La mejor manera de comprender la transformación que experimenta una Pyme en su forma de hacer negocios cuando adopta Tecnologías de Información y Comunicación es mediante ejemplos. Por ello, a continuación se describen algunos de ellos:

- **Coopetueco RL** es una cooperativa que ha llegado a producir la materia prima del suero antiofídico (el veneno de las serpientes) liofilizado (esto es en polvo) y pasar de tener un intermediario único comprador a transformar su modelo de hacer negocios, mediante la utilización de Internet. Ha identificado prospectos para su producto entre laboratorios de investigación, universidades, productos homeopáticos y otros. El precio de su producto se incrementó sustancialmente y ha encontrado mercado para productos complementarios. Esta cooperativa cuenta con financiamiento y aval de FODEMIPYME. Igualmente es un proyecto que pasa por el desarrollo económico local mediante modelos asociativos y cuida su política ambiental; pues es una cooperativa ubicada en uno de los pueblos más deprimidos por la pobreza y a través del ministerio del ramo se vigila la política ambiental para mantener el equilibrio ecológico mediante al autorización de manejo de un cierto número de serpientes.
- **Infoturística** es una Pyme al servicio de Pymes turísticas. Mediante un crédito y un aval de FODEMIPYME ha logrado poner en operación una página web que brinda información turística y reservaciones en hoteles de playa, albergues, sistemas, todo incluido, cabañas de montaña, transportes y tours. Cuenta con más de 200 opciones que favorecen un mayor volumen de ventas de las Pymes turísticas costarricenses, ubicadas en zonas alejadas y que no cuentan con todas las opciones de comunicación.
- **AMP** es una academia de matemática que ha logrado entrenar a una gran cantidad de medallistas de las olimpiadas de matemática. Al valorar que algunos de estos medallistas viven en zonas muy alejadas del país y que fueron entrenados vía Internet, surgió la idea de hacer un aula virtual para la enseñanza de la matemática utilizando un método amigable, donde el estudiante pueda autoevaluarse. De esta manera el negocio adquiere dimensiones internacionales al poder entrenar olímpicos en cualquier lugar del mundo. Para desarrollar

este proyecto cuentan con un crédito para la innovación de FODEMIPYME, donde han obtenido condiciones financieras muy favorables.

- **AS MAJESTY.** Don Edwin es un inventor y un emprendedor que luchó incansablemente por poner en el mercado el fruto de su invención: un juego de estrategia similar al ajedrez. Sin embargo, el calvario para conseguir financiamiento fue largo y tortuoso, finalmente en FODEMIPYME encontró una solución financiera y logró poner en marcha la idea de desarrollar su juego y llevarlo a Internet. Habrá una asociación y campeonatos virtuales. Esto permitirá cambiar su modelo de negocios y vender exponencialmente en forma virtual, difundiendo esta creación costarricense a todo el mundo. (Se pueden ver videos de todas estas empresas en www.webcast.internexo.co.cr)

Desde la perspectiva de colaborar en la disminución de la brecha digital del país, se han ideado varias acciones puntuales, entre ellas:

- **PYME DIGITAL:** una alianza con el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, INTEL y proveedores de software y hardware para ofrecer a Pymes exportadoras un paquete que incluye asistencia técnica y financiamiento.
- **Web cast:** espacios virtuales de difusión de experiencias exitosas de Pymes que han adoptado TICs.
- **Convenio con la Cámara Costarricense de Detallistas,** para dotar de software y hardware a Pymes de comercio.

Dentro del fondo de financiamiento se incluyen varias Pymes que se han apoyado para la producción de software, uno de los servicios más dinámicos del país, incluso en el que hacen falta profesionales pues se encuentra a pleno empleo. Sin embargo, el tema de Pymes adoptando TICs en sus negocios, a pesar de ser uno de los elementos primordiales para la competitividad, no ha tenido gran dinamismo dentro de la clientela del fondo de financiamiento.

7. Los Resultados del Fondo de Avales y Garantías

La evolución del fondo de avales se indica en el siguiente cuadro, expresado en miles de colones (tipo de cambio 521 colones por dólar).

Las empresas que han accedido al fondo de avales y garantías son mayoritariamente del área de servicios y por su tamaño la mayor parte la constituyen las microempresas.

Los Fondos de Garantía y sus Resultados (FINCAS)

Año	Monto (millones de colones)	Número de Operaciones
2004	44	16
2005	351	82
2006	1.618	227
Agosto 2007	2.163	245
Total	4.176	570

Estos primeros tres años de operación han permitido aprender muchas lecciones y poner el tema de avales y garantías como un tema prioritario en la discusión política, puntualmente en el proyecto de ley de Banca para Desarrollo, que actualmente se encuentra en la corriente legislativa. Este proyecto de ley, se basa conceptualmente en los mismos tres pilares de FODEMIPYME (avales, financiamiento y servicios de desarrollo empresarial), pretende la creación de otros fondos de garantías e incluye importantes reformas para FODEMIPYME, entre ellas incluir al sector agropecuario, elevar el porcentaje de aval permisible del 50% al 75% del monto financiado, permitir la figura de avales de cartera y hacer extensivo el uso del fondo de avales de FODEMIPYME a todos los intermediarios financieros supervisados.

8. Resultados del Fondo de Financiamiento para la Innovación y la Competitividad

El fondo de financiamiento muestra su evolución en el siguiente cuadro. (cifras en miles de colones, tipo de cambio vigente 521 colones por dólar)

Créditos: Resumen de Resultados

Año	Monto (millones de colones)	Número de Operaciones
2004	8	1
2005	284	24
2006	1.237	100
Agosto 2007	1.282	94
Total	2.811	219

Por su tamaño son primordialmente microempresas las de mayor participación y por sector económico es el área de servicios la que hace mayor uso del fondo.

El tema de innovación y competitividad es del mayor interés en los últimos dos años en el país, al punto de haber recién constituido un Consejo de la Competitividad a cargo del Ministerio de Economía, Industria y Comercio y un Consejo de Innovación a cargo del Ministerio de Ciencia y Tecnología y dentro de la agenda legislativa se encuentra en este momento en discusión un préstamo al BID, dentro del cual se incluye un componente para este tema. Toda esta efervescencia nacional, ha colocado al fondo de financiamiento de FODEMIPYME como un referente nacional y del cual se valoran las experiencias para contemplarlas en el diseño de otros mecanismos de financiamiento para la innovación y la competitividad.

9. Resultados – Servicios de Desarrollo Empresarial

Dentro de este componente es posible apoyar con fondos no reembolsables, actividades complementarias a los servicios financieros, como la capacitación, asistencia técnica, investigaciones y promoción de encadenamientos. A la fecha se han planteado 19 diferentes proyectos, comprometiendo un monto de 189 millones de colones (cerca de 363 mil dólares), para apoyar a 1.463 empresas costarricenses. (tipo de cambio \$1=521 colones)

10. Conclusion Final

El FODEMIPYME ha sido considerado exitoso como modelo, al punto que se replica su estructura dentro del proyecto de Ley de Banca para Desarrollo (Proyecto de Ley bajo Número de Expediente 16.480).

Su evolución no ha sido la prevista en las expectativas, básicamente porque solo dos de los bancos autorizados para su utilización, ha puesto a disposición de las MiPymes ese instrumento y uno de ellos muy tímidamente. Sin embargo, al coincidir con la creación de la Dirección de Banca de Desarrollo en el Banco Popular, se insertó como un elemento clave dentro de las políticas y las estrategias, lo que ha hecho que lleve un crecimiento sostenido en sus tres pilares.

A dos años de funcionamiento se hicieron reformas importantes dentro del marco de maniobrabilidad política permisible, esto es cambios vía Decreto Ejecutivo a raíz de una actitud propositiva de la Red de Apoyo a las Pymes.

Queda trabajo por hacer, pero los tres pilares del fondo muestran un crecimiento sostenido y hay avances significativos a nivel de propuestas en el proyecto de Ley de Banca para Desarrollo, actualmente en la corriente legislativa, que se espera puedan facilitar el crecimiento de FODEMIPYME.

ANEXO N° 1
Principales Cambios al FODEMIPYME

Principales cambios al FODEMIPYME	Ley No. 8634 Sistema de Banca para el Desarrollo, mayo 2008
<ol style="list-style-type: none"> 1. Aclara que se otorga el aval cuando hay insuficiencia de garantía. 2. Además de los bancos públicos se incluyen todas las entidades supervisadas. 3. Se puede utilizar optativamente avales individuales o avales de cartera. 4. Se incluye el otorgamiento de garantías de participación y cumplimiento. 5. Se incluyen avales a emisiones de títulos valores 	<p>Los recursos del Fodemipyme se destinarán a lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Conceder avales o garantías a las micro, pequeñas y medianas empresas cuando éstas, por insuficiencia de garantía, no puedan ser sujetas de financiamiento, en condiciones y proporciones favorables al adecuado desarrollo de sus actividades, por parte de las entidades financieras reguladas por la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF). La garantía brindada por el Fodemipyme podrá concretarse mediante el otorgamiento de garantía individual a cada proyecto o mediante el sistema de garantía de cartera, previo convenio firmado entre el Fodemipyme y la entidad financiera que da el financiamiento. El Fodemipyme también podrá brindar la garantía de participación y cumplimiento requerida en el Programa de Compras del Estado, creado en el artículo 20 de esta Ley. Adicionalmente, podrá conceder avales o garantías a las emisiones de títulos valores de las micro, pequeñas y medianas empresas, que se emitan conforme a los criterios y las disposiciones de la Superintendencia General de Valores (Sugeval).

<p>6. Amplía la posibilidad de hacer transferencias a otras organizaciones privadas.</p> <p>7. Permite a FODEMIPYME hacer transferencias o contratar los Servicios De Desarrollo Empresarial (SDE)</p> <p>8. Introduce que el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) dictará los lineamientos</p> <p>9. Responsabiliza a la UTF a establecer metodología de evaluación (ya existe).</p>	<p>c) Transferir recursos a entidades públicas, organizaciones cooperativas, organizaciones privadas y organizaciones no gubernamentales, como aporte no reembolsable o mediante la contratación de servicios, para apoyar el desarrollo de programas tendientes a fortalecer y desarrollar las micro, pequeñas y medianas empresas, y las empresas de economía social, en áreas tales como capacitación, asistencia técnica, innovación, investigación y transferencia tecnológica; asimismo, promover y facilitar la formación de micro, pequeñas y medianas empresas y empresas de economía social, así como realizar investigaciones en diferentes actividades productivas y sociales tendientes a diseñar un sector empresarial eficiente y competitivo. La Unidad Técnica del Fodemipyme (UTF), creada en el artículo 12 de esta Ley, a partir de lineamientos generales que anualmente establecerá el MEIC, implantará una metodología para la presentación y valoración de los diferentes programas o proyectos por apoyar, y dará una recomendación técnica a la Junta Directiva Nacional del Banco Popular, que será la responsable de aprobar la asignación de los recursos. Para la asignación de los recursos, se requerirá el voto de por lo menos cinco miembros de la Junta Directiva Nacional.</p>
--	---

<p>10. Incluye al sector agropecuario que antes estaba excluido de los beneficios de FODEMIPYME</p>	<p>Los recursos del Fodemipyme podrán destinarse también, para los fines señalados en los incisos anteriores, a los micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, según definición del Ministerio de Agricultura y Ganadería, siempre que cumplan los requisitos señalados en el artículo 3 de esta Ley</p>
<p>11. Establece la forma de hacer los honramientos (en forma muy general es necesario darle mayor detalle vía reglamento)</p>	<p>El Fodemipyme tramitará el pago de los avales, luego de transcurridos setenta días naturales, contados a partir del incumplimiento del deudor con el ente financiero que otorgó un crédito avalado. Para tales efectos, el ente acreedor presentará la solicitud en cualquier momento, luego de transcurrido el plazo antes dicho, junto con toda la documentación que demuestre que ha cumplido con la debida diligencia de las gestiones de cobro administrativo. El Reglamento determinará el procedimiento y los documentos requeridos para el trámite de la cancelación del aval.</p> <p>El Fodemipyme pagará el aval a más tardar quince días naturales después de presentada la solicitud del ente acreedor. Una vez pagado el aval, el Fodemipyme subrogará los derechos crediticios al ente que otorgó el crédito, en la proporción en que dicha operación fue avalada. Sin embargo, corresponderá al ente que otorgó el crédito realizar toda las gestiones de cobro judicial, con la debida diligencia, hasta la resolución final de este.”</p>

<p>12. Eleva el porcentaje de aval al 75%</p> <p>13. Eleva el piso del aval a ¢70 millones</p>	<p>“Artículo 10.- Además de las disposiciones establecidas en esta Ley y de las que señale la Junta Directiva Nacional del Banco Popular, la Unidad Técnica del Fodemipyme cumplirá las siguientes funciones:</p> <p>[...]</p> <p>f) Determinar los porcentajes máximos de garantía o avales. En ningún caso, el porcentaje podrá ser mayor del setenta y cinco por ciento (75%) en cada operación. El monto garantizado en cada proyecto no podrá ser superior a setenta millones de colones (¢70.000.000,00), cifra que se actualizará anualmente, según la evolución del índice de precios al consumidor, calculado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).</p>
<p>14. Los resultados de la Auditoría externa anual deberán enviarse al MEIC</p>	<p>i) Contratar una auditoría anual externa que le permita evaluar su situación financiera. Dicha auditoría será remitida al MEIC y a la Junta Directiva Nacional del Banco Popular.</p>
<p>15. Introduce obligatoriedad de la UTF de definir estrategia de mercadeo anualmente.</p>	<p>l) Establecer anualmente una estrategia de información, promoción y mercadeo; dicha estrategia deberá contar con el aval de la Junta Directiva Nacional del Banco Popular.</p>
<p>16. Establece la periodicidad de informes de la UTF a la JDN cada tres meses.</p>	<p>m) Brindar, trimestralmente, a la Junta Directiva Nacional del Banco Popular y, anualmente, al MEIC, un informe comprensivo que cubra tanto los aspectos financieros como de desempeño.”</p>

<p>17. Da responsabilidad de definir políticas de crédito a la UTF.</p>	<p>“Artículo 11.- Además de lo dispuesto en el artículo anterior y en el resto de esta Ley, así como lo estipulado por la Junta Directiva Nacional del Banco Popular, la Unidad Técnica del Fodemipyme, para los recursos destinados a crédito, deberá cumplir las siguientes funciones:</p> <p>a) Establecer los requisitos mínimos para la evaluación de los créditos, así como las políticas para el seguimiento y el cobro de esas operaciones.</p> <p>b) Determinar los montos máximos de las líneas de crédito.”</p>
<p>18. Incluye sujeción a los controles emanados por parte de la CGR.</p> <p>19. Incluye exoneración del tributo que pesa sobre la inscripción de documentos o garantías en el Registro Público</p>	<p>Independientemente de lo anterior, por tratarse de fondos públicos que se dan en administración, el Fodemipyme estará sujeto a los controles emanados por la Contraloría General de la República.</p> <p>Las operaciones que se realicen con recursos del Fodemipyme, estarán exentas del tributo que pesa sobre la inscripción de documentos o garantías en el Registro Público.”</p>

ANEXO N° 2 SÍNTESIS DESCRIPTIVA DEL FONDO DE GARANTÍA FODEMIPYME

Descripción del Sistema/Esquema/Ente de Garantía

- Personalidad o forma jurídica del sistema/ente de garantía que otorga la garantía: FODEMIPYME opera con la personería jurídica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, que es el banco administrador designado por ley de la república.
- Descripción del “origen de los recursos o capital” (de a) recursos públicos o b) recursos mixtos: privados <de participación financiera y/o empresarial> junto con recursos públicos): FODEMIPYME cuenta con tres instrumentos y dos fuentes de fondeo, ambas de recursos públicos. El primero, el fondo de avales y garantías se fondeó del 0.25% del aporte patronal al Banco Popular y de Desarrollo Comunal (impuesto al salario que pagan los empleadores), hasta completar su capital semilla, por aproximadamente \$20 millones. El segundo fondo se nutre anualmente de al menos el 5% de las utilidades netas del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, siempre y cuando estas superen el índice de inflación y tiene dos destinos: Financiamiento para la innovación y la competitividad y fondos no reembolsables para Servicios de Desarrollo Empresarial.
- Forma de capitalización (a) mediante capital social-recursos patrimoniales en fórmulas societarias y/o jurídicas, b) fondo o recurso líquido autónomo (fondo de garantía), con administración delegada, etc.): El fondo de avales y garantías tuvo un único fondeo de su capital semilla y luego debe ser financieramente autosostenible. La ley le autoriza la búsqueda de recursos adicionales, pero hasta el momento no ha sido necesario pues no se ha utilizado todo el patrimonio. Su administración ha sido legalmente delegada al Banco Popular y de Desarrollo Comunal.
- Régimen económico-financiero (autosostenibilidad, subsidio estatal, combinación de ambos, etc.): FODEMIPYME debe ser autosostenible.
- Objeto social exclusivo de otorgamiento de garantía o compartido con otras actividades: FODEMIPYME cuenta con tres pilares de servicios: Avales y garantías; financiamiento para la innovación y la competitividad; y fondos no reembolsables para Servicios de Desarrollo Empresarial.

- Alcance indefinido-permanente o temporal de la actividad: Su alcance es indefinido.
- Principales productos de garantía que ofrece (con énfasis en los que considere particularmente exitosos o novedosos): (a) Avales y garantías para Pymes formales de los sectores industria, comercio y servicios; (b) Avales adicionales para Pymes dedicadas a manejo de desechos líquidos y sólidos (Costa Rica es un país con alta cultura de desarrollo sostenible y esto impacta directamente en Pymes que cuidan el medio ambiente); (c) Avales adicionales para mujeres campesinas (impacta directamente en la estrategia de disminución de la pobreza en zonas marginadas. Además el Banco Popular tiene una política de equidad de género a nivel de ley de la república – No.8322); y (d) Garantías de participación y cumplimiento.
- Esquema de gestión de riesgos (análisis individual de cada operación o delegación entidad financiera, modelo estadístico de pérdidas esperadas, en su caso, etc.): Actualmente análisis individual de cada operación. En trámite legislativo pasar a modelo de delegación a entidad financiera.
- Esquema de reafianzamiento, en su caso: forma, porcentaje medio de cobertura, etc.: No cuenta con ningún esquema de reafianzamiento.
- Modalidad de la responsabilidad de la garantía (solidaria o subsidiaria– pago a primer requerimiento o condicionado -pago de fallidos o morosos) y su materialización (firma en el contrato de préstamo o emisión de certificado de garantía): La responsabilidad es subsidiaria, el honramiento se hace efectivo a más tardar 15 días después de que el banco operador ha presentado la demanda de cobro judicial.
- Situación predominante de la cartera micro, pequeña, mediana y/o gran empresa
Microempresa 70%
Pequeña empresa 23%
Mediana Empresa 7%
(El tamaño se define por una fórmula que pondera número de empleados, nivel de ventas y activos).
- Porcentaje (%) promedio de cobertura de la garantía: 36%

- Importe promedio (en US\$) de la cartera garantizada: (a) Promedio por operación US\$14.656.
- Total de garantías otorgadas US\$8.8 millones.
- Plazo promedio (en meses) predominante de la cartera: No disponible.
- Mejoras o beneficios del acceso al crédito para los usuarios, respecto a las condiciones de mercado: FODEMIPYME es el único fondo de avales y garantías para micro, pequeñas y medianas empresas formales en sectores de industria, comercio y servicios. En trámite legislativo incluir al sector agropecuario.
- Otras cuestiones relevantes a destacar: Uso del fondo de avales por sector económico es en servicios 52%, comercio 32%, e industria 16%.

Atención dirigida a segmentos de población específicos de interés social (personas con discapacidad, mujeres, emprendedores, etc); a sectores prioritarios en etapa de escalabilidad con potencial para la innovación y la competitividad (artes gráficas, industria alimentaria, exportadores, TICs y otros), a protección ambiental (fondo de avales Waste y Pymes en gestión del agua).

Estadísticas al 31.12.07
(En miles de US\$)

Año de fundación o constitución	Nº de entes que lo componen	Valor recursos patrimoniales responsables	Stock de MiPymes (Nº) beneficiarias	MiPymes (Nº) beneficiadas en 2007
Ley en 2002 1ª aval en 2004	1	27.458	682	357
Valor del saldo o stock de garantías vivas	Valor garantías otorgadas en 2007	Valor del saldo de crédito por garantías vivas	Valor crédito movilizado por garantía 2007	Recursos / valor saldo garantías vivas
8.979	4.955	25.041	20.045	3,06

EL SALVADOR

DESARROLLO E IMPACTO DE LOS SISTEMAS DE GARANTÍAS EN EL SALVADOR

Roger Alfaro⁴¹

Director de Banca de Inversión y Desarrollo
Banco Multisectorial de Inversiones (BMI)

1. Introducción

En El Salvador, desde inicios del año 2000, los sectores productivos de la agricultura y la pequeña empresa han contado con instrumentos financieros de apoyo en garantías para la facilitación del acceso al crédito en el sistema financiero regulado a nivel nacional. El Gobierno de El Salvador creó a través del Ministerio de Hacienda que actúa a través el Fideicomiso Especial para el Desarrollo Agropecuario (FEDA) que administra el Banco Multisectorial de Inversiones de El Salvador (BMI), el Programa de Garantías Agropecuarias (PROGARA) y el Programa de Garantías para Pequeños Empresarios (PROGAPE) aportando de forma inicial un patrimonio de alrededor de US\$3.4 millones a cada uno de los programas, esperando con esto apalancar garantías en una relación de 4:1 por el orden de US\$14 millones en cada programa.

En el año 2003, nació el Programa de Garantías para la Agricultura Intensiva (PROGAIN) como respuesta a la necesidad de apoyo a iniciativas agrícolas de alta tecnología e inversión.

Los Programas de Garantía en El Salvador tiene la peculiaridad de tener una Administración Operativa Delegada (AOD), la cual está confiada a bancos comerciales y la Administración Superior a un Consejo Ejecutivo conformado por: 2 representantes del Banco Fiduciario del Fideicomiso FEDA, que es el BMI; 2; representantes de la Asociación de Bancos de El Salvador (ABANSA);

⁴¹ Con colaboración de Alfredo Alfaro y Carlos Alvarenga.

2 representantes del Ministerio de Economía; y 2 representantes del banco administrador que son nombrados por la Junta Directiva del banco fiduciario.

La AOD se diseñó para darle total transparencia a la aprobación y honra de garantías las cuales tienen una normativa que define los requisitos para ser “Agentes del Programa” que son las instituciones financieras que pueden optar a solicitar garantías a los programas, y además para aislarlo del riesgo político. Es decir para aprobarse una garantía, ésta tiene que ser aprobada por el Agente, ratificada por el banco administrador y en última instancia por el Comité Ejecutivo, y de igual manera en el caso de las honras, todo esto en el marco de la normativa aprobada entre el fiduciario y el fideicomitente.

Los Programas de Garantía son supervisados por la Superintendencia del Sistema Financiero y por la Corte de Cuentas de la República de El Salvador.

En El Salvador además de operar los tradicionales Programas de Garantía con respaldo del Gobierno como en muchos países se tomó en el año 2000 la decisión de incursionar en un modelo mixto en el cual participaría el sector privado y el sector público. Para ello se contrató una consultoría para modernizar el PROGAPE y además crear el marco legal para desarrollar el Sistema de Sociedades de Garantías Recíprocas por considerarse el esquema que más se adaptaba a la realidad Salvadoreña.

Luego de aprobarse la “Ley del Sistema de Sociedades de Garantía Recíproca para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa Rural y Urbana” en el año 2001, se constituyó en el año 2003 el Fideicomiso para el Desarrollo del Sistema de Sociedades de Garantía Recíproca (FDSGR) y posteriormente en el año 2004 inició operaciones Garantías y Servicios (G&S) S.A. de C.V., la primera Sociedad de Garantía Recíproca, como una institución financiera privada, especializada en el otorgamiento de garantías a micro, pequeñas y medianas empresas con carácter multisectorial, con participación de un Fideicomiso con capital estatal (FDSGR), un Banco Regional (BCIE), bancos comerciales y empresas salvadoreñas.

En este sentido en El Salvador conviven los Programas de Garantía con respaldo del Estado y las Sociedades de Garantía Recíproca los cuales son complementarios entre sí, pues si bien es cierto tienen como objetivo facilitar el acceso a financiamiento a las empresas tienen diferentes beneficios y características para los bancos y para los empresarios.

2. Sistema de Sociedades de Garantía Recíproca

El proyecto de conformar el Sistema de Sociedades de Garantía nació con el diagnóstico del Fondo de Garantía para la Pequeña Empresa (FOGAPE creado en el año 1992). Dicho diagnóstico realizado por el Dr. Pablo Pombo durante el año 1999 y 2000 marco la búsqueda de un sistema de garantías en el cual hubiera participación público - privada y se comenzó a estudiar el Sistema de Sociedades de Garantías Recíprocas.

Para poder establecer el Sistema de Sociedades Garantía Recíproca en El Salvador fue necesario formular un anteproyecto de ley, el cual garantizara el marco legal necesario para que pudieran establecerse las sociedades de garantía recíproca y sus requisitos de capital mínimo, tipos de socios, fondo patrimonial (capital social y fondo de provisiones técnicas), ponderación de activos de riesgo, facultades y prohibiciones legales, supervisión, régimen de inversiones y otros aspectos operativos para que funcionaran como entidades financieras supervisadas por la Superintendencia del Sistema Financiero y todos los aspectos relacionados al esquema de reafianzamiento de segundo piso.

Para poder formular el anteproyecto de ley se llevaron a cabo una serie de seminarios y talleres en El Salvador, coordinados por el Dr. Pablo Pombo, como en España con un equipo de técnicos del Banco Multisectorial de Inversiones, el Banco Central de Reserva de El Salvador y la Superintendencia del Sistema Financiero para poder “tropicalizar” el modelo en la cual hay que destacar la estrecha colaboración que existió con IBERAVAL, SGR, la Confederación Española de Sociedades de Garantía (CESGAR) y la Compañía de Reafianzamiento (CERSA), todas de España.

En este sentido se aprobó en la Asamblea Legislativa en septiembre del año dos mil uno la “Ley del Sistema de Sociedades de Garantía Recíproca para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa Rural y Urbana” con un dictamen favorable de la Comisión Financiera y por unanimidad de todas las fracciones legislativas⁴².

Después de aprobada la Ley se continuaron las actividades programadas e impartieron una serie seminarios y talleres con empresarios, gremiales del sector privado, jueces, despachos jurídicos, contables de auditoría externa y otros actores clave para divulgar la ley y sus beneficios a las micro, pequeñas y medianas empresas y a todos los sectores económicos del país.

Posteriormente, dentro del programa de consultoría previsto, se creó un Comité gestor para la Primera Sociedad de Garantía Recíproca el cual tuvo como objetivo recaudar los recursos para su constitución, coordinar la formulación del plan de negocios, llevar a cabo la planeación estratégica de la sociedad y servir como enlace entre las juntas directivas de los primeros socios protectores.

- **Garantías y Servicios, SGR Sociedad Anónima de Capital Variable**

En el año 2001, como una iniciativa del Banco Multisectorial de Inversiones (BMI) para la modernización del Sistema Nacional de Garantías por medio de la transición a un esquema de Sociedades de Garantías Recíprocas, se promulga, por Decreto Legislativo N° 553, la Ley del Sistema de Garantías Recíprocas para la micro, pequeña y mediana empresa.

⁴² Primer proyecto de ley aprobado por unanimidad de todas las fracciones legislativas desde la firma de los acuerdos de paz de 1991

A partir del año 2002 se contrató la consultoría del Dr. Pablo Pombo como director/coordinador del proyecto, bajo el cual se materializó una alianza con IBERAVAL, SGR y SGRSOFT, SL para poder implementar el modelo de negocios de la primera sociedad de garantía recíproca. Dicha consultoría conllevó desarrollar el plan de negocios de la sociedad, desarrollar los reglamentos internos, las políticas de riesgo, implementar los sistemas informáticos con la gran ventaja que se siguieron las pautas y mejores prácticas de IBERAVAL, SGR, que tiene una certificación ISO 9000. El apoyo de IBERAVAL, SGR fueron fundamentales y decisivas para poder montar la primera SGR en El Salvador pues se contó con la retroalimentación y experiencia de un equipo de más de 20 años de experiencia en el campo de las garantías, productos financieros y en el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas. Desde aquí nuestro agradecimiento a Julio Valles Rojo, Presidente, Alfredo Herrero Director General y al personal de esta SGR

A partir de ello, en febrero del año 2004 nació Garantías y Servicios, SGR, S.A. de C.V., siendo sus socios protectores el Fideicomiso para el Desarrollo del Sistema de Garantías Recíprocas (FDSGR) que administra el BMI, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), los Bancos Agrícola, Cuscatlán, Salvadoreño (ahora HSBC), Comercio (Scotiabank), Hipotecario y Cementos de El Salvador S.A. y 104 empresas como socios partícipes, la primer Sociedad de Garantía Reciproca en El Salvador, la cual fue autorizada por la Superintendencia del Sistema Financiero para iniciar operaciones con el público en septiembre del mismo año.

Los socios protectores aportaron US\$3.7 millones como capital semilla y en cuanto a los socios partícipes al momento de su constitución, ascendían a 104 y una participación de unos pocos miles de dólares; actualmente son casi 700 empresarios y su participación dentro del patrimonio de la Sociedad ya alcanza el 10%, alcanzando activos por más de US \$5.6 millones a junio de 2007 de los cuales los socios partícipes tienen más de US \$500 mil como aportes al capital variable de la sociedad.

La Sociedad tiene vigentes 10 convenios con instituciones financieras, los cuales establecen las condiciones preferentes de créditos que dichas instituciones otorgan a los socios partícipes avalados por la sociedad. La institución continuamente está buscando el establecimiento de más convenios de garantías de crédito con instituciones que tienen como mercado objetivo las micro, pequeñas y medianas empresas de El Salvador.

Para el 2007, se atendieron más de 361 créditos de 11 diferentes sectores de la economía nacional permitiendo así una colocación de financiamiento de más de US\$ 18 MM. En cuatro años de operación Garantía y Servicios ha otorgado más de US \$55 millones de dólares en garantías.

Por otro lado la Garantías y Servicios será un importante co-ejecutor del Fondo de Desarrollo Productivo para la Zona Norte del país, que será financiado con recursos de la Corporación del Reto del Milenio del Gobierno de los Estados

Unidos de América, con el cual se pretende otorgar garantías a pequeñas empresas del norte de El Salvador para que desarrollen actividades productivas y logren ser más competitivas.

- **Fideicomiso para el Desarrollo del Sistema de Sociedades de Garantía Recíproca**

El Fideicomiso para el Desarrollo del Sistema de Sociedades de Garantía Recíproca, fue constituido por el Ministerio de Hacienda de El Salvador en el año mes de marzo del año 2002, para apoyar y desarrollar el recién creado Sistema de SGR.

El fideicomiso es administrado por el Banco Multisectorial de Inversiones de El Salvador dentro de sus funciones principales ha tenido: conformar el Comité Gestor de la Primera SGR en El Salvador, aportar el capital junto con otras instituciones y empresas a la primera Sociedad de Garantía Recíproca GYS SGR S.A. de C.V.; ser el reafianzador de la cartera de garantías otorgadas por las Sociedades de Garantía Recíproca y además divulgar el los beneficios del Sistema de Sociedades de Garantía Recíproca a los empresarios, gremiales e instituciones financieras de El Salvador.

El FDSGR ha reafianzado operaciones por mas de US \$55 millones de dólares a la fecha y toma entre el 50 al 70% del riesgo de las garantías comerciales y financieras que otorga la sociedad de garantía recíproca.

El fideicomiso tuvo un rol fundamental en levantar convocar a los bancos del país, al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) a la gran empresa y a los micros, pequeños y medianos empresarios de El Salvador para conformar la primera sociedad. Por otro lado impartió cursos de capacitación a empresarios, gremiales, oficiales bancarios, autoridades judiciales, supervisores, despachos de auditores y contadores y otros actores claves para lograr la comprensión y adopción del nuevo sistema.

3. Programas de Garantía

- **Programa de Garantía Agropecuaria (PROGARA)**

Fue fundado en octubre del año 2000, con una aportación inicial de US\$3.43 millones del Estado Salvadoreño, con el propósito de continuar y mejorar el exitoso trabajo realizado por el anterior sistema denominado FOGARA (fondos de garantía principalmente aportados por la cooperación extranjera).

El PROGARA funciona como un programa especial Adscrito al Fideicomiso Especial de Desarrollo Agropecuario (FEDA), el cual fue constituido por el Ministerio de Hacienda de El Salvador como apoyo al sector agropecuario nacional, y el cual es administrado por el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI).

Una de las peculiaridades de este Programa de Garantía es que la administración del día a día está confiada a un banco comercial, el cual actúa con base a una normativa operativa clara la cual es aprobada por el Ministerio de Hacienda y por el BMI y es la base con la cual operan los bancos que aceptan las garantías del Programa (Agentes). Los Programas de Garantía cuentan en su diseño con un Comité Ejecutivo compuesto por miembros del Banco Fiduciario (BMI), del Ministerio de Economía y del Banco Administrador del Programa que es la máxima autoridad, la cual aprueba el presupuesto y los planes de colocación anuales.

Para el año 2002, PROGARA contó con más de 3,600 usuarios, US\$11.9 millones garantizados y un monto de crédito movilizado de US\$35 millones, logrando respaldar con esto casi un 25% del crédito otorgado y cerca de un 4% del producto interno bruto del sector agropecuario nacional.

Su impacto en la agricultura ha sido grande, y se ha convertido desde entonces en referencia necesaria y fundamental para el quehacer bancario, como insumo fundamental en la creación y actualización de las líneas de crédito que año a año la banca estatal y privada ajustan. El financiamiento del café y su mantenimiento en tiempos de crisis pudo darse gracias a que el PROGARA se ajustó a las necesidades de logrando que el productor mantuvieran su relación financiera.

El PROGARA ha apoyado la búsqueda de soluciones que permitan respaldar al productor y ayudarle obtener acceso a crédito. En ese propósito, el PROGARA generó un producto de garantía con Seguro Agrícola que apoyo el uso del seguro agrícola nacional aplicándose en el cultivo de hortalizas y el algodón.

Este esfuerzo ha dado frutos a lo largo del tiempo. En 2007, son más de 6,800 los usuarios del programa.

Para mediados del 2008, los datos muestran el crecimiento del programa contando ya con más de 42 mil beneficiarios acumulados facilitando el acceso a financiamiento acumulado por más de US\$ 242 MM y con una demanda de usuarios anual que duplica los requerimientos del año 2002.

Uno de cada tres créditos en el sector es respaldado por el PROGARA, que continúa siendo el referente de la banca comercial y estatal a la hora de diseñar las líneas de financiamiento. PROGARA ha permitido generar y mantener empleo en el campo, y promover el crecimiento económico del sector, enfocado hacia el pequeño y mediano productor.

Gran parte de su éxito es atribuido a la aplicación de buenas prácticas en el manejo del mismo mencionando:

- Registro estadístico de todas y cada una de las garantías inscritas, reflejando los diferentes estatus por los que puede pasar cada garantía a saber: vigente, vencida, cancelada, renovada, honrada, recuperada y liquidada.
- Control preliminar de la calidad de deudor en cada uno de los usuarios que solicitan garantía, mediante chequeo en bases de datos de centrales de

riesgo externas y propias del PROGARA.

- Revisión preliminar de contratos de créditos de los proyectos a garantizar a efecto de reducir la incidencia de errores de tipo legal que puedan afectar a futuro una eventual gestión de cobro ejecutivo.
- Ejecución aleatoria de visitas de evaluación en campo de los diversos proyectos productivos garantizados.
- Visita de supervisión final para cada proyecto productivo por cuenta del cual solicitan honra de garantía las Instituciones Financieras Agentes.

Las perspectivas a futuro contemplan la consolidación de la función catalizadora del desarrollo socio económico de los sectores económicamente menos favorecidos del agro nacional, por medio del acceso al financiamiento bancario formal con garantía PROGARA y la diversificación de la oferta de servicios para las Instituciones Financieras Agentes del PROGARA, garantizando nuevas opciones de negocio.

- **Programa de Garantía para la Pequeña Empresa (PROGAPE)**

Este programa nació para atender al pequeño empresario que comúnmente se financió de fuentes informales de alto costo debido a su dificultad de acceso a crédito en el sistema regulado, puesto que sus activos no lograban consolidarse como garantías para la banca. PROGAPE se convirtió en el complemento necesario ante la banca para perfilar a este usuario como sujeto de crédito.

En el año 2002, contó ya con más de 1,600 usuarios y una cartera garantizada de US\$5.8 millones que permite una colocación de créditos de más de US\$14 millones, apoyando principalmente a los empresarios del transporte de pasajeros y al pequeño comerciante.

Los buenos resultados y la operatividad y agilidad del mecanismo permitieron el crecimiento del programa triplicando su número de usuarios (más de 5,800) y de montos colocados gracias a las garantías (US\$ 40.48 MM) en el año 2007, siendo el segmento de comerciantes y de estudiantes su cartera más importante, contribuyendo así al dinamismo económico y a la preparación y calificación técnica de la sociedad salvadoreña. A mitad de junio de 2008, se han atendido un total de 27,871 usuarios desde el inicio del programa, permitiendo así el acceso a créditos por un monto total de US \$216 millones de dólares.

La siguiente meta es incursionar de mejor forma en el sector del turismo, apoyando iniciativas de negocios de pequeños empresarios aprovechando así las múltiples oportunidades que se vislumbra en esta actividad económica.

- **Programa de Garantía para la Agricultura Intensiva y su Agroindustria (PROGAIN)**

Este Programa inicio actividades en el año 2003 apoyando a los empresarios visionarios que le apuestan a la inversión en tecnología y equipamiento para la agricultura y la agroindustria. En este negocio se demanda de mucha inversión y la tierra que en muchos casos es la garantía en agricultura no alcanza a cubrir los requerimientos de la banca. PROGAIN apoya a este segmento de empresarios con hasta el 50% del monto de la garantía requerida. En 2007 se atendieron a 15 empresas permitiéndoles el acceso al financiamiento por más de US\$ 6 MM. Hasta la fecha han sido más de 30 empresas las atendidas cubriendo garantías por arriba de los US\$7 millones anuales.

Este mecanismo ha permitido introducir tecnología de punta que se ha convertido en referencia para el desarrollo agropecuario nacional, ha permitido la generación de empleo, capacitación y entrenamiento y también la incursión de productos salvadoreños en mercados externos. Por otro lado, el apoyo al sector de la industria de los alimentos es una meta a alcanzar para generar valor agregado a la producción básica nacional.

4. Conclusiones

El Salvador es uno de los pocos países en los cuales conviven los sistemas de garantías de portafolio, individuales y mixtos y tiene una trayectoria de más de treinta años en fondos de garantía los cuales iniciaron con el extinto Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa (FIGAPE) que fue creado en el año 2003.

Tanto los Programas de Garantía y las Sociedades de Garantía Recíproca son reconocidos por la Superintendencia del Sistema Financiero y son considerados en la ponderación de activos de riesgo de las instituciones financieras supervisadas y están sujetos por lo tanto a la supervisión de este ente regulador.

Es notable que para el año 2007, son casi 13 mil los beneficiarios de estos instrumentos de apoyo en garantías, y más de US\$92 millones los que se han respaldado. Lo recorrido ha sido mucho, lo apoyado también, pero aún falta mucho por hacer y los programas de garantías actuales están conscientes de que deberán continuar manteniendo ese papel protagónico tan importante para El Salvador.

Otro aspecto importante de resaltar es que las garantías emitidas por Garantías y Servicios, son ya aceptadas nivel centroamericano, así como en Europa mediante un convenio realizado con IBERAVAL, SGR mediante el cual las empresas españolas podrán acceder a financiamiento y/o fianzas en El Salvador, y viceversa. Los recursos serán garantizados por G&S, quien a su vez estará respaldada por IBERAVAL, SGR

El esfuerzo por echar a andar esta iniciativa privada ha sido mucho y los éxitos que comienzan a cosecharse son grandes y alentadores al perfilar a Garantías y Servicios SGR como una alternativa de otorgamiento de garantías replicable a nivel nacional y regional.

Esperamos seguir creciendo en número y monto de garantías para facilitar el acceso al financiamiento a las micro, pequeñas y medianas del país y poder ser partes de un esfuerzo coordinado con otras instituciones nacionales e internacionales para dar un apoyo más integral a las empresas y generar mayor empleo en nuestro querido El Salvador y lograr que nuestras empresas sean más competitivas y se inserten en el nuevo contexto internacional.

Agradecemos a todos nuestros amigos, socios, colaboradores y colegas nacionales e internacionales que nos han ayudado a desarrollar los sistemas de garantías en El Salvador y esperamos poder seguir aprendiendo, mejorando e intercambiando las mejores prácticas.

ANEXO N° 1

Estadísticas al 31.12.07
(En miles de US\$)

Concepto	PROGARA	PROGAPE	PROGAIN	GyS SGR
Año de fundación ó constitución	2000	2000	2002	Ley SGR 2001 GyS SGR 2004
N° de entes que lo componen	1	1	1	1
Valor recursos patrimoniales Responsables	12,766	3,400	1,500	4,594
Stock de Mipymes (N°) beneficiarias	38,000	23,402	35 (No son PYMES)	878
Mipymes (N°) beneficiadas en 2007	6,825 + 663 FICAFAE*	5,851	15 (No son PYMES)	361
Valor del saldo o stock de garantías vivas	13,043 + 28,398 FICAFAE*	18,619	1,371	16,106
Valor garantías otorgadas en 2007	12,094 + 28,660 FICAFAE*	20,497	1,417	18,043
Valor del saldo de crédito por garantías vivas	28.360 +170,358 FICAFAE*	29,741	2,742	16,106
Valor crédito movilizado por garantía 2007	27.290 +171,930 FICAFAE*	31,927	6,045	18,043
Ratio de Solvencia	0.31	0.18	1.09	0.28

*FICAFAE es un programa especial de garantía dirigido al apoyo del sector cafetalero nacional

IV. LOS SISTEMAS DE GARANTÍA EN AMERICA DEL SUR

ARGENTINA

EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DEL ESQUEMA DE SOCIEDADES DE GARANTÍA RECÍPROCA EN ARGENTINA

Miguel Gaya

Gerente de Comunicaciones
GARANTIZAR SGR - Argentina

Introducción

1. Hipótesis de Trabajo

El presente artículo parte de algunos postulados y luego de un rápido resumen del estado de desarrollo del sistema de sociedades de garantía recíproca en Argentina y de la experiencia de Garantizar SGR, propone apenas una hipótesis de trabajo.

Los postulados son tres:

- Las mipymes son impulsoras del desarrollo.
- Se requiere para ellas un financiamiento suficiente para cumplir esa función macroeconómica.
- Las garantías constituyen una herramienta idónea para brindárselo en las proporciones, costos y seguridades adecuados.

La hipótesis de trabajo es que en Argentina, el sistema de Sociedades de Garantía Recíproca es la mejor y más realista opción para cumplir estos postulados, en tanto logre estabilidad, masividad y focalización, mediante políticas de estado que concilien los intereses de los empresarios, el sistema financiero y el sector público.

(i) Las Mipymes como Impulsoras del Desarrollo

Resulta habitual adjudicarle a las mipymes un rol preponderante en el desarrollo económico de los países. Se ha puntualizado que por la lógica de su funcionamiento fortalecen y transparentan los mercados; permiten la incorporación y adecuación de tecnologías de punta; promueven la articulación vertical de la producción; fomentan la integración horizontal; generan empleo calificado y alientan vocaciones emprendedoras responsables.

(ii) El Financiamiento como Motor de las Mipymes

También se ha señalado que las limitaciones de acceso al crédito en condiciones equitativas son un freno a su desarrollo. Sus fuentes de financiamiento habituales se limitan al crédito de proveedores o informal, y el autofinanciamiento, vía ahorro personal o reinversión.

Existe amplio consenso en que las mipymes sufren una fuerte discriminación con respecto a otros sectores al momento de procurar otras fuentes de financiamiento, y que esta brecha constituye una auténtica “falla de mercado”, producida por una situación de competencia imperfecta y asimetría de información, detalladamente estudiadas, entre otros, por el reciente premio Nobel de Economía Alfred Stiglitz.

Si es verdad el axioma que las mipymes pueden motorizar un cambio sustancial en la economía con rapidez y eficacia, entonces la consecuencia es que este sector debe crecer, aún por encima de la media, para liderar ese cambio. Y, también consecuencia de esta afirmación, es que se necesita canalizar hacia ella un financiamiento adecuado a un ritmo creciente y urgente.

(iii) Las Garantías como Palanca del Financiamiento

También se ha comprobado que las garantías resultan un instrumento idóneo para la corrección de esta falla de mercado, al remover con su apalancamiento las barreras que obstaculizan el acceso al financiamiento en condiciones equitativas y el desenvolvimiento normal de las mipymes.

En tal sentido, un elemento a tener en cuenta para realizar una correcta evaluación de esta herramienta financiera es si puede resultar de utilidad en la emergencia marcada. Esto es, si resulta idónea para derivar en forma eficiente el ahorro hacia la actividad productiva de las mipymes, dentro de un contexto económico como el argentino, con su fuerte necesidad de asegurar y mantener un período de fuerte crecimiento operado en el último sexenio, pero amenazado por fallas estructurales de diversa índole.

Cabe hacer la salvedad que el ocuparnos por definición del sistema de garantía no significa perder de vista que, cualquiera sea su consideración sobre sus virtudes e impacto, no puede aplicarse en forma aislada de un sistema integrado de apoyo a las mipymes, y dentro de ese sistema debe ponderarse su utilización y eficacia.

2. El Modelo de las Sociedades de Garantía Mutua

Por haber sido este el modelo mayoritario implementado en Argentina, nos referiremos a las sociedades de garantía recíproca, sin perjuicio de señalar que existen otras alternativas, implementadas con éxito en otros países y aún en el mismo país señalado, como fondos y programas de garantía.

La característica principal de este sistema es asentarse en sociedades autónomas, con legislación, tipificación y normas específicas, mayormente integradas al sistema financiero y bajo control de la supervisión estatal del sistema. Las sociedades son las que realizan el análisis y concesión de las garantías a usuarios que, en mayor o menor medida, están integrados a las mismas en forma asociativa. Asume morosidades y falencias y se encarga de la recuperación de los fallidos. Dos rasgos que presentan variantes son la conformación de los fondos que respaldan las garantías y su vinculación con el patrimonio de las sociedades, y las diversas formas de reafianzamiento o de entidades de reaseguro que han desarrollado. Ambos temas resultan cruciales para apreciar el grado de difusión y solidez que los sistemas alcanzan.

Siguiendo la conocida clasificación de Pombo-Herrero, podemos subdividir las sociedades de garantías entre mutualistas y corporativas. El sistema mutualista es el original, fuertemente cooperativo o asociativo. En este marco, la organización tiene habitualmente un fuerte sistema asambleario y órganos de dirección vinculados con los propios usuarios o socios. Así nacieron las primeras sociedades en Francia, recibiendo el nombre de Sociedades de Caución Mutua (SCM). En el ámbito angloparlante se denominan Sociedades de Garantías Mutuas y en el español Sociedades de Garantías Recíprocas.

El subtipo de las corporativas, basado también en sociedades autónomas, se diferencia del anterior por dos rasgos especiales. Por una fuerte presencia estatal en la conformación del patrimonio y fondos de garantías, y porque los usuarios participan de la conducción de las sociedades a través de asociaciones empresariales o cámaras de comercio, que son las que conforman sus órganos directivos. El caso más relevante es Japón, seguido en su ejemplo por la mayoría del Sudeste Asiático, y los modelos alemán, austríaco e italiano, con sus matices.

Por su influencia en la definición del modelo argentino, y la reciente difusión en otros países latinoamericanos, resulta de interés detenerse en el modelo español para su cotejo con la propia evolución del sistema en nuestro país.

3. El Modelo Español de SGR

Como en el resto de los países europeos, se puede rastrear el origen de los avales mutuos en la Baja Edad Media, y continuar de este modo como rasgo cultural del artesanado, hasta las modernas sociedades de garantías. Pero el sistema de sociedades aparece mencionado como objetivo para fomentar el empleo y el

desarrollo empresarial en los Pactos de la Moncloa de 1977, y en el mismo año se define el primer régimen jurídico, fiscal y financiero de las SGR mediante el Real Decreto-Ley 15/1977.

El sistema se pone en marcha en 1979 y ya para 1983 había 42 SGRs operando, muchas de ellas de alcance provincial y varias sectoriales. El IMPI (Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial) fue el principal impulsor y aportante al capital de estas sociedades. El sistema entra en una profunda crisis en el trienio 1983/86, produciéndose entre el último año y 1989 un período de redimensionamiento y fusiones.

Esta experiencia es receptada en la ley 1/1994 que introduce varios cambios en el sistema, calificando expresamente a las SGR como entidades financieras. Asimismo, amplía el objeto social a la prestación de asesoramiento financiero, con exigencias mayores de capital mínimo y número de socios. Pero las dos modificaciones sustanciales son la constitución de un Fondo de Provisiones Técnicas, diferente del patrimonio de las SGR, que facilita el aporte de fondos públicos sin que simultáneamente aumente la participación de los aportantes en los órganos directivos. Estos pasan a ser controlados, cada vez con mayor protagonismo, por las pymes socias partícipes. A su vez, otro paso importante en la consolidación del sistema fue la creación, ese mismo año, del CERSA⁴³, que consagra el sistema de reafianzamiento iniciado por su antecesora SOGASA. También el mismo 1994 se constituye el FEL, que consagra el sistema de reafianzamiento europeo.

En la actualidad el sistema se encuentra consolidado en 22 sociedades, con un alto grado de concentración, pues las tres mayores representan el 58 % del riesgo vivo, las siete siguientes el 27 % y el 15 % restante se reparten entre las 12 de menor envergadura. Tres SGRs del País Vasco (Elkargi), Castilla-León (IBERAVALE) y Valencia (Comunidad Valenciana) concentran el 50 % de las operaciones formalizadas a nivel nacional.

De resultas de este sistema, las sociedades españolas presentan un capital semipúblico, donde el capital público lo aportan las Comunidades Autónomas, mientras el capital privado es aportado en casi su totalidad por los propios socios partícipes beneficiarios de los avales. También participan, en menor medida, organizaciones empresariales, cámaras de comercio, gobiernos locales e instituciones financieras. Es de destacar que en las principales SGR la presencia de estas instituciones es notoria.

En lo que respecta a las ayudas recibidas por las SGRs, las mismas varían según las sociedades y comunidades donde operan. La regla es que éstas aportan fuertemente al capital social y al Fondo de Provisiones Técnicas. También varias comunidades tienen sistemas de reafianzamiento local, que se escalonan con CERSA, en algunos casos direccionados a sectores o localidades en desarrollo. Otras

⁴³ CERSA: Compañía Española de Reafianzamiento. Sociedad mixta donde el estado tiene el 63 % de las participaciones, el ICO (Instituto de Crédito Oficial) el 27 % y el 5 % las SGRs y las entidades financieras respectivamente.

ayudas habituales son las subvenciones a los gastos de explotación, especialmente a promoción, publicidad y determinados gastos generales, de inicio o radicación.

Otras ayudas consisten en fondos especiales para subvencionar el tipo de interés de determinadas operaciones, principalmente para inversiones a realizar en determinadas áreas geográficas o en determinado tipo de empresas. Otro sistema consiste en sufragar los costos del aval que le corresponden al socio protector.

Un aspecto importante de la ayuda radica en beneficios de carácter fiscal, tanto en el Impuesto a las Sociedades como en el Impuesto al Valor Añadido (IVA), y la exención de determinadas operaciones del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados (sellos).

Estas últimas consideraciones sobre el apoyo estatal resultan de interés, pues revelan no sólo un aspecto que fue crucial en el desarrollo temprano y consolidación del sistema (aportes de capital, reafianzamiento) sino también en la coordinación de la ayuda a la pyme (subvenciones puntuales en virtud del sector o ubicación geográfica). De este modo, se potencia y a su vez se focaliza el accionar del instrumento.

ORIGEN DEL SISTEMA DE GARANTÍAS EN ARGENTINA

4. El Modelo Argentino

Dentro del ya mencionado esquema clasificatorio, el sistema de garantías adoptado por Argentina es el de sociedades de garantías mutualistas, y su modelo de referencia es el español. Sin embargo, debemos adelantar que tanto por su concepción inicial como por su inesperada evolución, el perfil que está configurándose resultará en un modelo original con características propias.

Afirmamos que recién se está configurando el modelo de garantías no sólo por su relativa envergadura y difusión, sino también porque en su corta vida ha experimentado un viraje por demás interesante hacia fuentes de financiamiento alternativas al sistema bancario, rasgo inédito en la experiencia internacional. Sin embargo, el poco tiempo de desarrollo hace que la medición del impacto posible, por más que aparezca como auspicioso, obliga a no aventurar conclusiones, sino a un acompañamiento expectante.

a. Antecedentes

Se toma como antecedente legal habitual del sistema de garantías las leyes 20568 de 1973 y 21542 de 1997, como así también el decreto 21542/92, porque se encuentran mencionados en los considerandos de la ley de creación de SGR 24467. Sin embargo, estos son antecedentes de tratamiento sobre las pequeñas y

medianas empresas, que poco definieron en ese momento sobre el caso específico de garantías.

En el caso de la ley 20568, se trata de la creación de la “Corporación para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa”, primer antecedente legislativo de relevancia sobre el tema, que surge como parte del plan económico impulsado por el peronismo en 1973 conocido como Pacto Social. Sin embargo, el ambicioso articulado no fue instrumentado en su totalidad, y la liquidación de la ya fantasmal COPYME fue dispuesta por la ley 21542 de 1977, en pleno gobierno militar. El art. 11 de la ley 24467 destina los posibles fondos supérstites de su liquidación a solventar los gastos de implementación de lo dispuesto en su articulado.

El decreto 2586/92, a su vez, trazaba un “Programa Trienal de Fomento y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa” y avanzaba en definiciones y lineamientos de una política general destinada al sector, siendo el antecedente inmediato de la ley 24467 por espíritu y definición. En forma especial, impulsaba sistemas asociativos entre pymes, que debían resolverse jurídicamente dentro del marco de los contratos de colaboración empresaria previstos en el Capítulo III de la Ley de Sociedades Comerciales 19550, o dentro de la legislación general prevista para las cooperativas.

Los verdaderos antecedentes de un sistema de garantías nacional deben ser rastreados aún más lejos en el tiempo, dentro de una maraña de leyes, decretos y resoluciones administrativas, y costaron al erario público centenares de millones de dólares durante décadas. Se trata de los avales otorgados por la Secretaría de Hacienda a distintos proyectos empresarios, muchos de ellos no precisamente pequeños, que eran calificados por el BANADE (Banco Nacional de Desarrollo) como “No viables”. Frente a esta calificación, el empresario recurría al aval de la Secretaría de Hacienda, quien los otorgaba mediante un decreto y basados en consideraciones de desarrollo regional u oportunidad. Ante la previsible mora de la empresa, el Banco recurría a los avales otorgados, que eran descontados por Hacienda anualmente, en general para hacer frente a su vez a préstamos de organismos internacionales que sostenían el accionar de la banca de fomento. No se conoce un solo caso de recupero de los avales honrados, o alguna sanción de cualquier tipo contra las empresas morosas, la mayoría de las veces ni siquiera deficitarias. A mediados de la década del '80, y ante la evidente lenidad de los usuarios del sistema, un decreto del entonces presidente Alfonsín desconoció los avales otorgados, lo que provocó en la práctica el principio del fin del BANADE.

Se menciona este antecedente de desgobierno y desviación de la banca pública de desarrollo, sobre la que no se avanza en mayores consideraciones que las apuntadas, sólo para aventurar una explicación a la evidente renuencia del legislador para involucrar otra vez la administración o los fondos públicos en un sistema de garantías, evidente tabú a la hora de definirlo en nuestro país.

b. Marco Legal

El marco normativo base de las Sociedades de Garantía Recíproca está dado por la Ley 24467, promulgada en marzo de 1995, que en su Título II define y regula el instituto. Resulta de interés remarcar que esta Ley, llamada el Estatuto Pyme, también legisla sobre distintos temas y herramientas, y que la incorporación de las SGR en dicho conglomerado expresa la visión del legislador de integrar al sistema de garantías dentro de un esquema superior y armonizado de políticas públicas permanentes y específicas.

No es objeto del presente estudio expedirse sobre la pertinencia o bondades de los otros aspectos legislados, pero sí poner de manifiesto este rasgo de articulación del sistema dentro de un conjunto de políticas públicas hacia el sector pyme, mencionando asimismo que mucho de lo previsto aún no ha sido implementado ni desplegado.

Posteriormente, la ley 25.300 de septiembre de 2000 reformula algunos aspectos sustanciales de la anterior, innovando en lo principal sobre la conformación de Fondos de Riesgo Específicos y mejorando cuestiones operativas detectadas en el funcionamiento de las sociedades.

Finalmente, el corpus normativo se integra con los siguientes decretos y resoluciones reglamentarias: Decreto 1076/2001, Res. SEPyME 8/98 sobre Registro Nacional de SGR, Res. SEPyME 18/98 sobre Unidad de Supervisión y Control, Res. SEPyME 134/98 sobre Requisitos a cumplir para obtener la autorización para funcionar, Resolución SEPyMEyDR N° 204/2002 sobre Estatuto Tipo, Resolución SEPyMEyDR N° 205/2002 de Régimen Informativo – Contable, Resolución SEPyMEyDR N° 675/2002 que contiene la Definición de PyME; Comunicaciones A-2806, A-2932 y A-3141 del BCRA. Resolución AFIP N° 1469/2003 (B.O. N° 30142 del 05-05-2003) Régimen de garantías otorgadas en seguridad de obligaciones fiscales. Resolución AFIP N° 1528/2003 (B.O. N° 30194 del 18-07-2003) Procedimiento de garantías otorgadas en seguridad de obligaciones fiscales. Modificatoria de la Resolución AFIP N° 1469/2003.

c. Principales Características y Rasgos Propios de las SGRs Argentinas

La ley de SGR consagra un nuevo tipo social, que no es un subtipo de ninguno previsto en la ley 19550 de Ley de Sociedades Comerciales, por más que se estipule que se rigen supletoriamente por las normas allí dispuestas para las sociedades anónimas.

Se trata de un tipo autónomo de sociedad, con su propia lógica constitutiva y de objeto, de principios mutualistas, aunque atenuados como se verá más adelante, y que combina soluciones operativas aplicables a las sociedades anónimas y a las cooperativas. Este carácter mixto no obsta a su clasificación como sociedad

comercial, toda vez que el legislador remite a éstas para superar por analogía o espíritu cualquier vacío o interpretación.

La sociedad se integra con dos tipos de socios:

- **Partícipes:** Están constituidos por pequeñas y medianas empresas sean éstas personas físicas o jurídicas que reúnan las condiciones generales que determine la autoridad de aplicación y suscriban acciones⁴⁴. La SGR no podrá asignar a un mismo socio partícipe garantías superiores al 5% del total garantizado, ni tampoco podrán asignar a obligaciones con el mismo acreedor más del 20% del total garantizado.
- **Protectores:** Son aquellas personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que realicen aportes al capital social y al fondo de riesgo. La sociedad no podrá celebrar contratos de garantía recíproca con los socios protectores, siendo incompatible la condición de socio protector con la de socio partícipe.

Cuadro N° 1
Esquema societario SGR

Socios	
Partícipes Pymes	Protectores Grandes empresas, entes públicos o privados nacionales, extranjeros, provinciales o municipales
<ul style="list-style-type: none"> • Aportan Capital Social (Acciones Clase A) • Utilizan Servicios: Garantías Asesoramiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Aportan Capital Social (Acciones Clase B) • Aportan al Fondo de Riesgo • Obtienen: Desgravación Rentas

El capital social está compuesto por los aportes de ambos socios y representado por acciones ordinarias, nominativas, de igual valor y número de votos. La participación de los socios protectores no podrá exceder el 50% del capital social (en el texto original el tope era del 49%)⁴⁵ y la de cada socio partícipe no podrá superar el 5%.

⁴⁴ Para conformar una sociedad se requiere contar al menos con 120 socios. Queda a decisión de la autoridad de aplicación modificar esta cantidad en función de la región en la que se radique o del sector de actividad económica que la conforme.

⁴⁵ La modificación tuvo por objeto alentar la participación de socios protectores, que en un comienzo estaban en minoría accionaria. Art.21 de la ley 25.300 sustituye el art.45 de la ley 24.467.

Los socios protectores y otros aportantes conforman un Fondo de Riesgo, que constituye la prenda común de las garantías emitidas por la SGR, y que debe administrar adecuadamente para hacer frente a las posibles falencias de sus socios partícipes.

Cuadro N° 2
Fondo de Riesgo

Se compone con:	Objeto principal y características esenciales
<ul style="list-style-type: none"> • El aporte de los Socios Protectores • Rendimientos de la Inversión del propio Fondo de Riesgo • El recupero de las garantías abonadas • Las asignaciones de los resultados de la sociedad • Donaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Retiro de fondos a partir de los 2 años • Desgravación del Impuesto a las Ganancias (Si se otorgan garantías por el 80 % del aporte) • Representado por bonos nominales • Apalancamiento por cada peso (hasta 4 veces)

En la actual legislación, forma parte del patrimonio de la SGR, pero no de su capital accionario. Es conveniente adelantar que es probable que en una próxima reforma se diferencie de éste, siguiendo el tenor de la reforma española de 1994, con sus Fondos de Provisiones Técnicas separados del patrimonio de la sociedad. Como este esquema a su vez se recuesta en sistemas de reafianzamiento, gana en estabilidad y permanencia.

Asimismo, resulta conveniente señalar que en tanto el Fondo de Riesgo no se confunde con el capital accionario, y es aquel el que responde ante la eventual falencia del socio partícipe, fuerza es concluir que son los aportantes a éste, sean socios protectores o no, quienes asumen el riesgo, por lo menos hasta el aporte efectuado. Por lo tanto, el concepto mutualista de solidaridad entre socios por la garantía otorgada a otro, tiene de este modo un curioso y limitado significado, restringido a los aportantes al Fondo de Riesgo.

Es que el espíritu que alienta la definición del esquema es alcanzar una autonomía de funcionamiento de las sociedades con respecto al estado, donde éste realiza su aporte resignando recaudación impositiva, pero deriva en el mercado la decisión de constitución de las sociedades, su definición, objetivos, oferta de garantías y asunción de eventuales falencias. De allí la importancia que ha tomado la figura del socio protector y aportante al Fondo de Riesgo, pues es necesario

contar con estos, en general provenientes del sector privado, para la conformación de una sociedad.

En la incipiente literatura sobre el tema se hace la distinción doctrinaria entre sociedades abiertas y cerradas, donde dicho carácter estaría dado por la existencia de varios socios protectores o uno solo, pero sobre todo si éstos son grandes empresas que ofertan el respaldo de su aval sólo a sus pymes vinculadas como proveedores o clientes. Si bien el sistema es incipiente y es prematuro adelantar hipótesis, el resultado ha sido por lo menos paradójico. En rigor, la constitución de SGR cerradas no ha dado los resultados esperados, ni en cantidad de constitución de las mismas ni en su utilización genuina.

La ley 25.300 introdujo también la posibilidad de constituir Fondos de Riesgo Específicos, en la forma de un fondo fiduciario en los términos de la ley 24.441, independiente del Fondo de Riesgo General y del patrimonio de la SGR. En este caso, la desgravación impositiva alcanza a las $\frac{3}{4}$ partes del Impuesto a las Ganancias. El objetivo de esta reforma es alentar la conformación de fondos que permitan direccionarlos a grupos de pymes nucleados geográfica o sectorialmente por una gran empresa o radicadas en una provincia o región, sin constituir una sociedad cerrada, sino vinculándola con la existencia de otra de carácter abierta. De todas las sociedades constituidas, Garantizar ha sido la única en conformarlos, con resultados no demasiado alentadores.

Los órganos sociales están constituidos por la Asamblea General de socios, con representación de ambas calidades. Las Asambleas pueden ser Ordinarias, que se reúne obligatoriamente una vez al año, y tienen como competencia fijar la política de inversión de los fondos sociales, aprobar el costo de las garantías, decidir el mínimo de contragarantías que la SGR habrá de requerirles a sus socios partícipes y fijar el límite máximo de bonificaciones que podrá conceder el Consejo de Administración.

La Asamblea Extraordinaria puede reunirse en cualquier momento y su competencia es tratar cuestiones estipuladas en la ley de sociedades (19.550) que no están contempladas para la asamblea general ordinaria.

La Asamblea designa el Consejo de Administración y la Sindicatura. El Consejo de Administración está conformado por tres personas de las cuales dos representan a los socios partícipes y una a los socios protectores. Su función principal es la administración y representación de la sociedad, decidiendo a su vez sobre asuntos como otorgar o denegar garantías y/o bonificaciones a los socios partícipes, determinar las inversiones a efectuar con el patrimonio de la sociedad, designar a los gerentes de la SGR y decidir sobre la admisión de nuevos socios y la exclusión de los que no han cumplido con la garantías que le fueron otorgadas.

El órgano de fiscalización está integrado por tres síndicos designados por la asamblea ordinaria. Sus atribuciones abarcan auditar las inversiones, el capital social, las reservas y el fondo de riesgo de las SGR, como también los contratos

de garantías celebrados por las mismas, atendiendo además los requerimientos normativos que efectúe el BCRA.

Un aspecto innovativo frente al modelo europeo ha sido la adjudicación de las funciones de control a la misma área encargada de impulsar las políticas públicas destinadas al sector pyme, mediante la designación como Autoridad de Aplicación de la actual Sub-Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, dependiente a su vez de la Secretaría de Industria del Ministerio de Economía. Sin perjuicio de la obligación de inscribir las SGR en las respectivas oficinas estatales de control de las personas jurídicas y comerciales (Inspección General de Justicia, en el ámbito nacional), la autorización para funcionar y el contralor de la actividad propiamente dicha es definida y ejercida por la SSEPYMEyDR. La misma encargada de impulsar su difusión y articularla con las otras políticas sectoriales.

De este modo se abandonó el esquema de someter la supervisión al área de control del sistema financiero, como es de práctica en el modelo europeo. Dentro de la incumbencia del Banco Central de la República Argentina quedó ejercer las funciones de superintendencia en lo atinente a las vinculaciones de las SGR con los bancos y demás entidades financieras. Pero esto ocurre sólo si las mismas se inscriben en el registro especial para SGR habilitado por el Banco en la Superintendencia de Entidades Financieras y Bancarias. Esta inscripción otorga a los avales emitidos por las SGR el carácter de garantía preferida "A", esto es, autoliquidable, lo que confiere una especial fortaleza como avalista a aquellas entidades inscriptas. Lamentablemente, a la fecha sólo una, y la primera, Garantizar SGR, se ha inscripto en dicho registro desde el comienzo, lo que le quita mucho de su eficacia. Recién nuevas normativas (resoluc. 209/2006) inducen a la inscripción del resto, sin que por ahora pueda medirse el impacto producido.

Así se consagró un sistema donde el ente administrativo con interés en la difusión y utilización del sistema ha sido encargado a su vez de la supervisión y virtual auditoría del funcionamiento de las sociedades, con la colisión de intereses que esto conlleva. Y que aquella inscripción en el BCRA que habría de brindar mayor eficacia y certeza de cumplimiento a las garantías, fuera en los hechos omitida por el conjunto de las sociedades con el objeto de eludir el control del ente.

Esta situación paradójica ha llevado a una difícil relación de las sociedades con la autoridad de aplicación, y a una desviación de los propósitos iniciales de consolidación del sistema.

La particularidad que marcamos también se ha puesto en evidencia al momento de diseñar el sistema de reafianzamiento, nominalmente en funcionamiento. Hemos observado en la experiencia internacional que un rasgo de consolidación de los sistemas de sociedades de garantías está marcado por la existencia de un sistema de reafianzamiento escalonado, que converge en un sistema nacional, y en el caso europeo se expande a uno supranacional (UE, con el IEF).

Nuestro sistema nació sin este esquema, y sólo se incorporó con la ley 25300, que crea el Fondo de Garantías Pyme (FOGAPYME). Si bien la ley es del año 2000, recién en el año 2004 culminó su morosa implementación. El FOGAPYME actúa como reaseguro de segundo piso para SGR y Fondos Provinciales, y puede actuar otorgando garantías directas (primer piso) en aquellas regiones donde no se desempeñe ninguna sociedad o fondo provincial. En su función de reaseguramiento de segundo piso prevé contratos por garantías individuales o por cartera. El reaseguramiento no es automático ni gratuito, sino que depende de la celebración de un contrato general con cada SGR interesada, y a su vez, el costo dependerá de cada caso, pudiendo ir del 20 al 30% del valor de la comisión que abona el socio partícipe a la SGR, lo que encarece considerablemente la operatoria para la propia entidad. Cabe reiterar que una implementación exitosa y masiva del reafianzamiento se considera clave para la consolidación del sistema, y basta adelantar que a la fecha no ha tenido impacto alguno.

Esta situación también desnuda otra característica particular del diseño de las SGR en la Argentina, ya mencionada, y que ha sido la fuerte voluntad legislativa de no involucrar fondos públicos en el sostenimiento, administración o difusión del sistema. Como se apuntara, esta decisión puede tener origen en cierta orientación que define a priori al estado como mal administrador, basarse en la experiencia histórica propia o en la constatación de las debilidades institucionales existentes, pero el caso es que el sistema está sesgado a que sea el mercado quien marque la tónica del sistema, mediante la administración de las sociedades por parte de los socios partícipes (tienen mayoría en el Consejo de Administración) o el fuerte incentivo de desgravación para atraer fondos privados. Si bien la posibilidad de comprometer fondos públicos no está vedada en forma explícita en el articulado de la ley, el resultado es palpable a la hora de evaluar la composición de las distintas sociedades constituidas.

Pero como se marcara cuando se analizó la experiencia internacional, no existe un solo caso de desarrollo y raigambre del sistema donde no se hayan involucrado de algún modo los distintos estamentos estatales, y se puede aventurar que no sucederá lo propio en nuestro país hasta que esto no suceda.

d. Análisis Cuantitativo de su Desarrollo Actual

A la fecha, se han constituido y están actuando con disímiles niveles operativos 24 SGRs. De ellas, la mayoría (15) son de las consideradas sociedades abiertas, y 9 cerradas, conformadas por grandes empresas con el objetivo de asistir a sus pymes vinculadas (clientes y proveedoras). Entre estas, las hay vinculadas a cadenas de valor de los sectores siderúrgico, lácteo, petrolero, agrícola y comercio (supermercados). De las 24 constituidas, 17 tienen su domicilio en la Ciudad de Buenos Aires, y sólo una, la primera y líder, de carácter multisectorial, tiene una plausible implantación en varias provincias.

Las informaciones difundidas por la CASFOG (Cámara Argentina de Sociedades y Fondos de Garantía, dan cuenta de un importante crecimiento cuantitativo. Cabe la salvedad de que estos números no han podido ser corroborados por otras fuentes, ni han podido ser desagregados en cuanto a origen por sociedad, tipo de producto, cantidad, sector y/o localización de pymes beneficiarias o plazos y modalidades de las garantías otorgadas.

Cuadro N° 3

Socios Partícipes al Inicio	Socios Partícipes a la Fecha	Socios Protectores	Fondo de Riesgo autorizado al inicio	Fondo de Riesgo autorizado actual
3.566	10.222	367	\$471.047.292,00	\$737.186.756,00

Cantidad de Avales Otorgados	Monto Total de Avales Otorgados	Saldo de Avales Vigentes a la fecha
72.898	\$4.085.686.615,86	\$1.201.048.876,00

Fuente: CASFOG (Cámara Argentina de Sociedades y Fondos de Garantía)

No obstante esta salvedad, lo cierto es que el sistema ha tenido un importante despliegue en los últimos años, cualquiera sea el parámetro que se tome para medirlo. Uno de los más genuinos, la cantidad de avales otorgados, corrobora lo dicho, si bien debe aquilatarse que esta enumeración puede verse distorsionada por la particular manera que tiene la entidad sectorial de contabilizar los avales, donde no se discrimina entre garantías financieras, por montos y plazos significativos, y el impacto de la irrupción de los cheques de pago diferido negociados en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, por plazos y montos acotados, y otras garantías no suficientemente explicitadas.

Pero más allá de cualquier consideración, lo cierto es que el sistema, aún con sus distorsiones y necesidad de eventuales correcciones, ha dejado de depender de una o dos experiencias exitosas, y posee una entidad que a su vez demanda mejorar y crecer. Como corolario de esta breve síntesis, pues, se postula su viabilidad y conveniencia, aún considerando el recorrido que aún necesita para su definitiva madurez.

e. Características Especiales del "Caso Argentino". Síntesis

De lo expuesto surge un sistema de garantías sustentado en sociedades comerciales privadas, con una implantación razonable y unas perspectivas de crecimiento interesantes, que se define en el concierto internacional por algunos rasgos propios:

- **Abstención Estatal**

Como apuntáramos, las sociedades son privadas, y por ende autónomas en sus políticas y estrategias. Si bien esto es lógico, habida cuenta la opción elegida, también que una sociedad de garantía recíproca *también* es un instrumento de política pública. Y en ese sentido habría que diferenciar entre la autonomía (necesaria e imprescindible) que cada sociedad debe tener, y cómo esta debe conjugarse dentro de la política general del estado hacia las mipymes. Se necesita pues, de un ámbito de política concertada, que ha estado ausente, ya que el estado se ha mantenido al margen del desempeño de las sociedades, más allá del poder de contralor. Esto ha provocado en la práctica una desconexión notoria entre las políticas públicas de apoyo a las pymes y el sistema de garantía, cuyo resultado ha sido un bajo impacto del instrumento, medido en términos macroeconómicos.

Al no formar parte de la estrategia estatal, esta herramienta tampoco ha sido utilizada como inducción al aumento del crédito bancario o extrabancario orientado hacia el sector mipyme, muy bajo aún para la región y las circunstancias económicas.

- **Desgravación Impositiva**

Una de las características innovadoras del sistema argentino ha sido impulsar la conformación de los Fondos de Riesgo mediante aportes privados, los que se benefician con la desgravación de la totalidad del impuesto a las ganancias. El impuesto grava el 35% de las ganancias obtenidas en el año fiscal, por lo que la oferta de desgravación resulta muy atractiva para los particulares e implica un aporte no desdeñable estatal al sostenimiento del sistema (más de un tercio de los Fondos de Riesgo constituidos, que equivale al monto de lo no recaudado por el impuesto). No se pone en discusión la razonabilidad de la decisión legislativa desde el punto de vista del aporte estatal. Estudios llevados adelante por la Fundación Garantizar el Desarrollo, aunque parciales, han demostrado que la adicionalidad de las garantías promueve una mayor recaudación impositiva del estado, vía aumento de la actividad productiva y de las ventas de las empresas beneficiarias. Ello sin considerar los impactos deseables desde la función del estado, medidos en aumento y calificación del empleo, aumento de la formalidad y competitividad en las empresas, crecimiento y desarrollo sustentable, y demás efectos beneficiosos logrados.

Lo que puede señalarse, no obstante, y en orden a la sustentabilidad misma del sistema, son dos efectos que se manifestaron una vez puesta en marcha el sistema, y que requieren una ponderación adecuada para su corrección. Ambos tienen que ver con la lógica de las imposiciones de los particulares. Por un lado, cuando una empresa, o un particular, deciden realizar una imposición a una sociedad de garantía, obviamente el fin tenido en cuenta es la desgravación. Por

lo tanto, su interés es recuperar íntegro el capital aportado, en el menor plazo y con el menor riesgo posible. En el caso previsto en la legislación, dos años de imposición y con una utilización mínima del 80% de los fondos. Esto tiene un efecto positivo, al hacerles velar por la razonabilidad de las garantías otorgadas, la correcta medición del riesgo y su cobertura adecuada con las contragarantías. Pero también la resistencia lógica a aumentar la exposición al riesgo, yendo más allá de lo estrictamente marcado en la ley (80% de utilización de los fondos) y sin avanzar hasta las cuatro veces de apalancamiento previstos en la legislación. Esto conspira contra la economía del sistema, que debería apalancarse por cuatro y en la práctica encuentra dificultades para ir mucho más allá de dos veces. Si bien esta limitación está en vías de corregirse por normativa administrativa, resultaría de interés conferirle un adecuado análisis en toda su implicancia.

El otro aspecto a observar tiene que ver con la volatilidad probable de una parte de los aportes realizados a los fondos. Nuevamente, el interés genuino de los aportantes es recuperar su dinero al cabo de dos años. Esto es así, por cuanto pocas empresas pueden inmovilizar sus ganancias más allá de dos años, incluso de la conveniencia financiera de renovar los aportes, pues genuinamente deben contar con ellos para su propio giro de negocios. Esta suerte de “plazo de expiración probable” de los aportes conspira a su vez para la colocación y afianzamiento de garantías de medio y largo plazo, uno de los objetivos claves a conseguir para las pymes. Esta variable ha obligado a las sociedades de garantía a una continua vigilancia y ponderación de sus fondos de riesgo, para mantener en el tiempo los aportes, y también merece un análisis detallado para evitar posibles cuellos de botella en el apalancamiento.

- **Organismo de Contralor**

Como se apuntara, el órgano de contralor designado por ley es la Sub-Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, dependiente del Ministerio de Economía y Producción Nacional, y dentro de ella, la Dirección de Supervisión y Control del sistema de SGR. Asimismo, el Banco Central de la República Argentina ejerce las funciones de superintendencia en lo atinente a las vinculaciones de las SGR con los bancos y demás entidades financieras. La autoridad de aplicación es la encargada de autorizar el funcionamiento de las sociedades, o determinar su revocación; de autorizar aumentos de los fondos de riesgo y disponer todas las medidas y normas reglamentarias pertinentes para regular el sistema, fiscalizarlo y supervisarlos.

Pero también, esta repartición es la encargada de promover y difundir el sistema, de modo tal de: a) Interesar a las grandes empresas a aportar capitales que den sustento (solvencia) a las garantías a emitir, otorgándoles beneficios de desgravación impositiva. b) Motivar a las pequeñas y medianas empresas para que se involucren en las estrategias asociativas que implican involucrarse en las

SGR. c) Otorgar trato preferencial a las garantías emitidas en el sistema bancario, interesando a éste para que las acepte y fomentar el cupo de crédito destinado a las mipymes. Como si convivieran en un solo organismo las funciones de policía y vendedor, forzando un poco el símil.

Por lo que, si bien a primera vista estas acciones no son contradictorias entre sí, no han resultado para la administración ni sencillas ni exentas de dificultades. No es lo mismo fiscalizar que promover el sistema; vigilarlo que armonizarlo dentro de las políticas públicas de fomento a las pymes. En este aspecto, las distintas administraciones han oscilado entre ambas posiciones, ora promocionales, ora de fiscalización, política pendular que ha condicionado en parte la difusión y consolidación del sistema.

- **Reforma de la Ley 25.300: Correcciones, Fondos Fiduciarios Específicos y Sistema de Reaseguro (FOGAPYME)**

La ley 25300 nace con el propósito de efectuar algunas correcciones operativas que surgieron a poco iniciarse el sistema de garantías, y sus innovaciones principales tienen que ver con la introducción del sistema de reaseguro, a través de un Fondo especial (FOGAPYME) de control estatal, y de los Fondos Fiduciarios Específicos. Estos tenían como objetivo alentar la formación de una suerte de subsistemas SGR o “Pequeñas SGR” que dieran respuesta a intereses sectoriales o locales. A pesar de su escaso desarrollo, pues una sola Sociedad ha incursionado con vocación en el tema, podemos ensayar una suerte de balance sobre estos.

- **Fondos Fiduciarios Específicos. Una Experiencia**

Vale la pena exponer la experiencia de Garantizar SGR. Ésta ha constituido nueve FFE, cinco de ellos con fondos privados y cuatro con fondos públicos, y cada uno con muy distintos objetivos y características. Los Fondos originados en aportes privados tuvieron la mayoría como objetivo atender a las PYMES vinculadas con las empresas aportantes. Los restantes, casi todos realizados con aportes provinciales, buscaron beneficiar a empresas radicadas en sus territorios. A la fecha, sólo se mantienen dos activos, habiendo cumplido sus objetivos los restantes.

Debemos corroborar que cada uno de los Fondos constituidos cumplió sus objetivos en forma satisfactoria. Sin perjuicio de asentar que esta experiencia ha resultado muy rica y merece un análisis detallado, cabe consignar algunas conclusiones que llevaron a la SGR a ponderar con reparos su constitución. Las objeciones al sistema de Fondos Específicos tienen dos ejes: una de orden práctico-administrativo y el otro de conveniencia de aplicación. En el primero, la objeción obedece a que, desde el punto de vista operativo, la administración de los Fondos Específicos requiere un considerable esfuerzo por parte de la organización. El resultado práctico es como si convivieran en una misma organización varias

sociedades de garantía, con características similares, pero que requieren un tratamiento administrativo diferenciado, con la recarga y duplicación de tareas que conlleva. Desde el punto de vista de la conveniencia de su aplicación, los FFE tienen un reparo para quienes los constituyen como aportantes, ya que tienen limitaciones de desgravación contra lo que ofrece sin cortapisas el Fondo General. Y desde el punto de vista de las pymes beneficiarias, los montos y eventuales plazos limitados de los Fondos no sirven para mejorar sus opciones de financiamiento, ya que estas estarán relacionadas con la cuantía y supervivencia del Fondo. Asimismo, cualquier política de incentivo a sectores o regiones, aún las que tienen características diferenciales, bien pueden instrumentarse descargando las garantías en el Fondo General. Por lo tanto, la conclusión de Garantizar ha sido no promover estos FFE, sino trabajar siempre con aportes a su propio Fondo de Riesgo General.

- **FOGAPYME: El Sistema de Reaseguro Pendiente**

La restante innovación, y llamada a ser la de mayor trascendencia, fue la constitución del Fondo de Garantías Pyme (FOGAPYME) destinado a comenzar a implementar el sistema de reaseguro en la Argentina, cubriendo el vacío legislativo de la norma de creación del sistema. Es oportuno hacer notar que dicho vacío no fue menor ni involuntario. Por el contrario. Iniciar el sistema sin un reaseguro fue una definición de modelo, que implicaba dejar en manos de las sociedades de garantía el peso del desarrollo del sistema, reservándose el estado sólo los aspectos de fiscalización y control. Como advertimos, esto no significa que esté ausente, y mucho menos del esfuerzo para constituirlo, ya que su aporte puede medirse en el aporte del 35 % de los fondos de las sociedades, montos que resigna mediante la desgravación. Sin embargo, el estado está ausente en todo lo que se refiera a orientación del sistema, en fijación de estrategias y políticas, aquello que podría denominarse la “inteligencia” del sistema.

Por estas razones, es probable que el legislador se haya inhibido de proporcionarle un esquema de reaseguro. El argumento más socorrido fue que el estado ya efectuaba un importante esfuerzo con la generosa desgravación inicial, y que no podía distraer fondos adicionales en paliar el riesgo asumido por las sociedades. Siendo esto cierto, sobre todo en países como Argentina, con graves falencias institucionales e ingentes problemas sociales, no lo es menos que el sistema de reaseguro sólo es en parte un acotamiento del riesgo. Un esquema de reaseguro hace a, como la denominamos, la “inteligencia” del sistema. Facilita su sustentabilidad y estabilidad, pero también resulta un engranaje imprescindible para la definición de estrategias y políticas, que trascienden el interés particular de las sociedades de garantía y velan por el fin último del sistema.

Sin perjuicio de volver sobre el tema, que consideramos crucial en la definitiva consolidación del sistema, adelantamos que no fue con este criterio con que se creó e intentó implementar el reaseguro, a través del FOGAPYME. Por el

contrario. El Fondo creado, como apuntamos con morosidad y hasta recelo, tiene como único norte el reafianzamiento. Y como es este el objeto principal, y se entiendo con razón que el estado argentino ha realizado su aporte inicial en forma directa a los Fondos de Riesgo de las distintas sociedades, se le ha impuesto un esquema de costos muy por encima de lo razonable, y que tiene en mira las operaciones individuales. Incluso de un sistema de contratación entre el Fondo y las sociedades que casi remiten a suscripción de contratos por operación respaldada.

Además, con pobre criterio estratégico, se habilita al FOGAPYME a operar como sociedad de primer piso allí donde el esfuerzo privado no le interese intervenir. Léase sectores y/o regiones marginadas o poco desarrolladas. Por definición, aquellas donde un sistema inteligente debería hacer foco en su conjunto, porque es allí donde se requiere de un mayor esfuerzo común. De allí que el reaseguro continúe en los hechos como nonato, sin que haya signos que permitan aspirar a una puesta en marcha cercana, aún con las limitaciones denunciadas.

IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA

5. Experiencia de Garantizar SGR

Para aquilatar el desarrollo del sistema de garantía en Argentina nos detendremos en el caso de Garantizar SGR, pues su experiencia posee suficiente material para poder medir no sólo los claroscuros típicos de todo proceso innovador, sino también porque dan cuenta del enorme potencial que el instrumento posee para Argentina y países de la región. Asimismo, nos permitirá visualizar en forma concreta los novedosos caminos intentados para potenciar y arraigar las garantías, dando cuenta de exitosos programas y productos.

a. Antecedentes

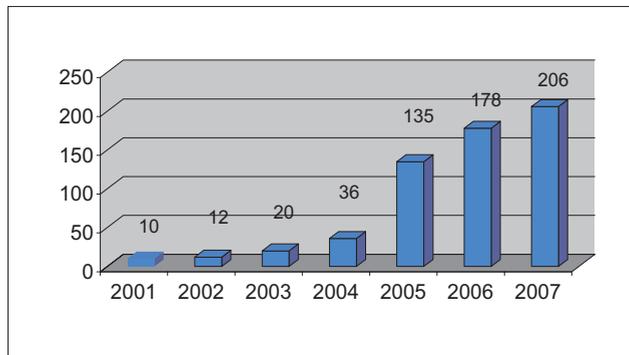
Garantizar es la Sociedad de Garantía Recíproca líder y pionera de la Argentina, que cumplió, junto con el sistema, los diez años de su fundación en un momento de consolidación y crecimiento institucional. Fue autorizada a funcionar con el registro n° 1 por Resoluc. N° 880 del 04/09/97 del Ministerio de Economía y Producción. Idéntica prelación le corresponde en el Registro Especial de Sociedades de Garantía Recíproca del Banco Central de la República Argentina, según Comunicación B6261 del 19 de diciembre de 1997. La constitución de la Sociedad fue resultado de un inédito acuerdo entre las principales entidades gremiales empresarias representativas de las pequeñas y medianas empresas, y su Fondo de Riesgo primigenio se formó con el aporte del Banco de la Nación Argentina, convirtiéndose en su socio protector y fundador. De este modo se constituyó un

núcleo de 120 empresas pymes de distintos sectores y un Fondo de Riesgo de \$ 15.000.000 con un socio protector único.

b. Principales Rasgos

A 2007, los socios protectores suman 201 con 5 aportantes al Fondo de Riesgo General y a los distintos Fondos de Riesgo Específico, provenientes tanto de la actividad privada como del sector público por muy variadas imposiciones. En el cuadro siguiente puede apreciarse el crecimiento de los socios protectores, lo que le brinda a la Sociedad no sólo una ampliación constante sino también una diversificación de origen de los aportes que fortalece al Fondo de Riesgo, y constituye un rasgo único entre las sociedades de garantía.

Evolución de Aportantes al Fondo de Riesgo y Fondos Específicos



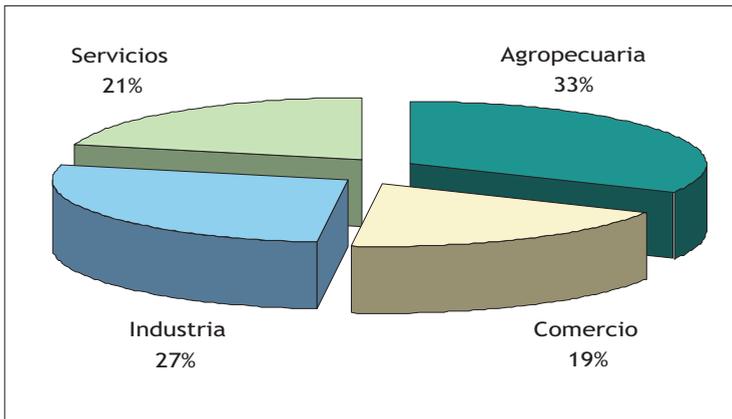
De la diversificación de aportantes y socios protectores da cuenta el gráfico siguiente, donde puede apreciarse que un 75 % de los aportes tienen su origen en el sector privado. Este rasgo da cuenta de una clara política estratégica de la Sociedad: Por un lado, y tal como induce la ley, se ha logrado que el grueso de los aportantes al Fondo provengan del sector privado. Por el otro, y conjugando una política única en el mercado, congruente con el carácter de herramienta de política pública, paulatinamente se ha ido interesando a entes públicos para que aporten al Fondo de Riesgo. Estos aportes, con su correlato de relación con banca pública y gobiernos provinciales y municipales, permiten brindar al Fondo una impronta de continuidad institucional, y vincular en forma sinérgica la actividad de la Sociedad con los intereses comunes perseguidos por dichas instituciones.

Aportantes al Fondo de Riesgo Según Origen de los Fondos



Asimismo, debe destacarse que entre las entidades financieras públicas confluyen el Banco de la Nación Argentina (socio protector fundador), el Banco Ciudad de Buenos Aires y el BICE, Banco de Inversión y Comercio Exterior; y que los aportes de los estados provinciales van de la mano de una activa política de inserción federal de las actividades. Del mismo modo, y pese a que su peso en el conjunto no resulta relevante, sí lo es considerar el aspecto estratégico del aporte efectuado por la Corporación Interamericana de Inversiones (del Grupo BID, Banco Interamericano de Desarrollo), una participación inédita y llamada a tener alto impacto en el desarrollo futuro de la Sociedad.

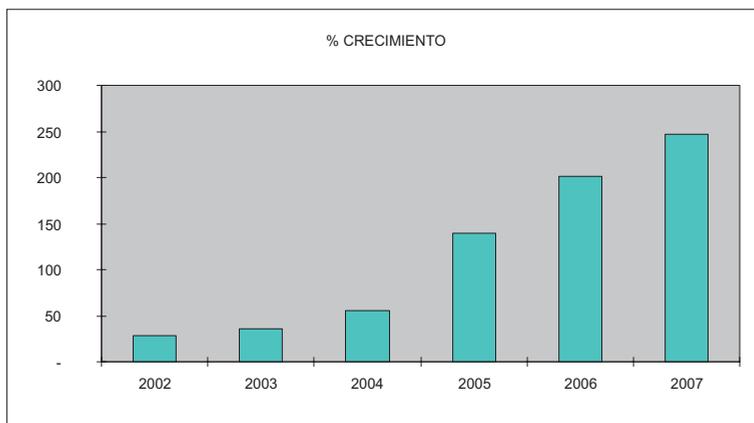
Socios por sector productivo al 31/12/07



Los socios partícipes, como empresas pymes destinatarias de los certificados de garantía, constituyen el rasgo distintivo de la Sociedad y, en consecuencia, el crecimiento de su base resulta un rango de ponderación. Baste decir entonces que a la fecha son más de 3.000 las pequeñas y medianas empresas vinculadas a la Sociedad, con un adecuado equilibrio entre sectores.

El Fondo de Riesgo General está compuesto por un monto de aportes vigentes de \$ 216.000.000 aprox., correspondiente al Fondo de Riesgo General, sumando \$ 235.000.000 aprox. con los Fondos Específicos.

Crecimiento Fondo de Riesgo por año



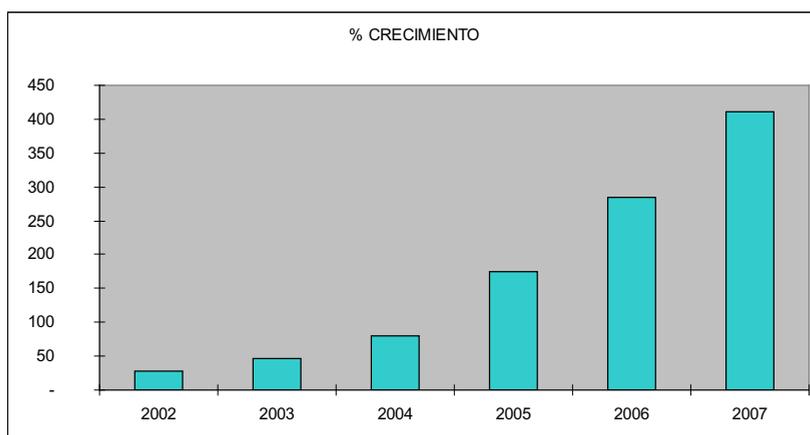
La evolución de los certificados de garantías permite visualizar un notable incremento que han permitido superar los \$ 1.255 Millones (U\$S 400 Millones, aprox.), y sólo en el año 2007 alcanzaron \$ 478 Millones, lo que evidencia una clara tendencia al crecimiento y expansión de la compañía.

c. Productos e Innovación

Dentro del portfolio de productos y servicios, continuaron siendo relevantes aquellos desarrollados e implementados por la misma Garantizar SGR. De este modo, el 40 % de los acreedores (o monetizadores) de las garantías corresponden al sector no bancario, lo que ratifica su excelente inserción y fortaleza como opciones de financiamiento. A su vez, el constante crecimiento de las operaciones bancarias, que crece de la mano de la recuperación de este sector, permite augurar una tendencia a la expansión de este mercado, y su consiguiente despegue, dejando atrás las restricciones derivadas de la crisis padecida a principio de la década.

Finalmente, del análisis de crecimiento del Riesgo Vivo por año surge no sólo una clara tendencia, sino también una virtuosa correspondencia con el incremento del Fondo de Riesgo, que le sirve de sostén adecuado y otorga la seguridad en la cuota que el mercado requiere.

Crecimiento Riesgo Vivo por año



Como resultado de la crisis económica y bancaria desatada en el país durante el bienio 2001-2002, y como alternativa a ella, Garantizar desarrolló y puso en ejecución productos innovadores para ofrecer alternativas financieras a las pymes por medio de canales inusuales para ellas, como el mercado de valores.

Un ejemplo de esta innovación son los fideicomisos financieros garantizados dirigidos a apoyar cadenas de valor productivas. Estas constituyen una adecuada unidad de análisis para el desarrollo de una estrategia de competitividad regional y potencian la seguridad del negocio. Prueba de esto han sido los SECUPYMES y MULTIPYMES, que ya alcanzaron 30 emisiones exitosas desde su inicio post-crisis en el año 2002. Estos fideicomisos han permitido atender a 1278 pequeños productores agropecuarios de más de 17 provincias, superando el monto global de 110 MILL. U\$S en apoyo a productos que han ampliado sus mercados en forma sustancial. Analizados en perspectiva y en conjunto, estos fideicomisos permitieron a los pequeños productores acceder a mejores opciones de financiamiento, otorgaron seguridad y continuidad en el negocio, permitieron bajar sus costos y potenciaron su productividad.

Otros productos innovadores han sido la negociación de cheques de pago diferido garantizados en la Bolsa de Comercio y el garantizamiento del leasing. En el primer caso, Garantizar ha liderado esta innovadora herramienta, que era una modalidad típica del financiamiento informal de las pymes, que con estos cheques recurría a un mercado informal, de alto costo y riesgo. Ahora, con la opción de

descontar estos documentos en el mercado de valores, ambos rangos se han acotado, brindando a las pymes una opción financiera ágil, de bajo costo y adecuada para el giro habitual de negocios, formalizando de paso un importante segmento de la economía cotidiana. Con respecto al leasing, una adecuada legislación, como la argentina, chocaba contra una renuencia empresaria para su utilización. A partir del desarrollo de este producto, el nivel de utilización del leasing ha crecido sustancialmente, siendo una alternativa de financiamiento para bienes de capital.

El resultado de todo ello ha sido una entidad que es reconocida por el mercado como líder indiscutida, no sólo en emisión de certificados de garantía, sino y sobre todo como innovadora e inductora de nuevos y exitosos productos.

UNA HIPÓTESIS DE FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA

6. Por un Reforzamiento del Esquema Público – Privado

La reflexión que aquí se esboza parte de una comprobación pragmática: no existe ningún sistema de garantía exitoso que no tenga alguna medida de interacción entre lo público y lo privado. Existen, sí, muchas y diferentes respuestas a esta interacción, pero esta variedad más tiene que ver con la adopción del sistema que mejor responda a las necesidades particulares de la sociedad en que se implanta, que a una receta sobre cómo debe ser el sistema.

Esto es particularmente visible en aquellos sistemas que han adoptado el esquema de sociedades de garantía, por más privadas que estas sean. Según el tipo de sociedad donde se inserten, la combinación privado – público adoptará variantes diferentes, pero siempre estará presente. En muchas de ellas, a través de aportes a los fondos y/o capitales de las sociedades de garantía. Allí también podemos ver una variedad de soluciones, donde es común que convivan aportes estaduales, nacionales y hasta municipales. También se comprueba, con mayor énfasis, en la constitución de los sistemas de reaseguro, donde los aportes, y aún la conformación de los institutos, son palmariamente estatales.

Pese a que resulta habitual medir el aporte de fondos para resaltar el involucramiento estatal, su importancia entendemos radica en otro lugar, no menos trascendente. Siendo el sistema de garantías, por definición, un instrumento de política pública tendiente a alcanzar objetivos comunes y valiosos para la sociedad en su conjunto, la labor del estado en él tiene relevancia estratégica. Ahora bien, el involucramiento difuso y hasta indirecto que se manifiesta en distintos escenarios ha propiciado una labor conjunta de los actores, donde cada uno de ellos aporta desde su propio perfil. Básicamente, podemos distinguir tres actores: el estado, los empresarios y el sector financiero. En esta suerte de pata de tres mesas, ninguna de ellas puede faltar ni tener preeminencia sobre las otras, por más que sus

intervenciones tengan en vista intereses diferentes y estos a su vez tener diferente valoración.

Creemos que el sistema argentino ha adolecido de una falta de sincronización y protagonismo de los actores, donde la mayor parte del peso de la implantación ha recaído sobre las propias sociedades, sin mayor entusiasmo del sector financiero y con una conducta errática del estado. Con base a la experiencia de Garantizar SGR ofrecemos algunas alternativas que se han demostrado exitosas aún en pequeña escala.

a. Sistema mixto de Fondos de Riesgo

En Argentina convive un sistema mixto de garantía, conformado por 1 Fondo de Garantías, también con fondos mixtos (FOGABA S.A.P.E.M., Fondo de Garantías de Buenos Aires, Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria) pero de clara órbita estatal, y 24 Sociedades de Garantía Recíproca privadas. De ellas, 23 tienen fondos privados exclusivamente, y solo una, Garantizar, cuenta con aportes estatales.

Dentro de estos fondos de Garantizar SGR, el 72 % son privados, donde el 48 % provienen de empresas de capital privado, 9 % de entidades financieras y 15 % de personas físicas. El 28 % de fondos públicos, se compone a su vez de un 20 % aportado por entidades financieras públicas, 6 % por estados provinciales y municipales y 2 % por empresas públicas y organismos multilaterales.

Por liderar el sistema por volumen e implantación en distintas provincias y regiones, Garantizar ha demostrado que una cuidada sinergia entre los tres actores redundan en una exitosa gestión. Repasaremos los rasgos principales de esta combinación.

b. Gestión Sinérgica de los Actores: SGR – Empresarios – Sector Público

La combinación de fondos públicos y privados, con sus diferentes lógicas, fortalecen el Fondo de Riesgo en un doble sentido: combinan la vocación de permanencia de los fondos estatales con la exigencia de alto profesionalismo en el análisis del riesgo, propio del interés privado que privilegia la seguridad.

De esta suerte, se puede satisfacer una mayor y más variada demanda financiera de las pymes de más sectores económicos y regiones del país, diversificando alternativas de financiación a la medida de las necesidades de las empresas en cuanto a montos, plazos, costos y modalidades de repago.

Si a estos aportes al Fondo de Riesgo sumamos una activa política de búsqueda de opciones de monetización de los certificados de garantía, otra vez tanto en el ámbito privado como público, la sinergia que se produce es inmediata. En particular, Garantizar ha recorrido dos caminos de búsqueda de monetizadores,

amén del habitual sector bancario: fondos públicos, a través de subsidios de tasas y otras facilidades, y fondos privados, principalmente a través del mercado de capitales.

Los fondos privados operan como una suerte de reaseguro de eficiencia y transparencia, al someter cualquier iniciativa al escrutinio y comparación de otras opciones presentes en el mercado. De este modo, se ha logrado cubrir varias necesidades:

- De pymes que pertenecen a una cadena de valor vinculadas a grandes empresas que realizan aportes al Fondo de Riesgo.
- De pymes que pertenecen a un sector económico seleccionado, con productos especialmente diseñados para ellos.
- De pymes individuales que concurren a cubrir sus necesidades financieras de corto y mediano plazo.

Los fondos públicos tienden a cubrir otro tipo de necesidades:

- De pymes pertenecientes a una determinada región y sector cuya importancia resulta estratégica desarrollar para municipios o provincias.
- Permite acceder a beneficios en tasas de interés, plazos de gracia y mejores condiciones, de las cuales se hacen cargo parcialmente los entes estatales en combinación con la banca pública o privada.
- Permite financiar proyectos de inversión a mediano y largo plazo, imprescindibles para el desarrollo de regiones, con mayor impacto y menor costo para el erario público.

c. Implementación del Sistema de Reaseguro

Como apuntáramos, la consolidación de los sistemas de garantía corre pareja con la implementación de un reaseguro, y si este tiene alguna suerte de apoyatura supranacional, gana en eficiencia y estabilidad. Hemos visto que en el caso argentino este sistema ya cuenta con definición legal y administrativa, por lo que su implementación efectiva depende de una decisión política.

Sin perjuicio de considerar esta implementación prioritaria, también señalamos que puede ser una oportunidad excelente para que el estado asuma su rol de difusor e inductor del sistema, y coordinador de una estrategia consensuada de crecimiento y afianzamiento del mismo.

Como apuntamos, el Fondo FOGAPYME es el encargado de llevar adelante el segundo piso del sistema, y hasta puede concurrir a sectores o regiones determinadas para actuar como entidad de primer piso. Pero también puede actuar, mediante la constitución de una mesa de diálogo y trabajo, como un ente rector e inductor de políticas y estrategias. Desde allí pueden salir métodos e instrumentos que faciliten la adopción de las garantías por el sistema bancario; el fondeo del propio FOGAPYME, la definición de garantías preferidas, locales y regionales, con sus características; la convocatoria a provincias, municipios, banca pública y

organismos multilaterales a suscribir acuerdos con sociedades de garantías, y una larga agenda de temas concretos para fortalecer el sistema. Esta sencilla decisión de política permitiría abordar de un solo golpe y en un solo actor los dos déficit principales de los que adolece el sistema argentino: ente de segundo piso y política para la masificación de las garantías.

d. El crecimiento Económico Argentino, la Inversión y el Crédito

La economía argentina, luego de la grave crisis padecida, ha manifestado un crecimiento sostenido. Por quinto año consecutivo el Producto Bruto Interno volvió a aumentar significativamente, en el año 2007 el 8,7 %, marcando una serie inédita en la economía moderna del país. Este crecimiento se ve reflejado también en la inversión, el consumo y la actividad productiva, lo que ha permitido recuperar muchos de los parámetros anteriores a la crisis.

Sin embargo, muchas de las debilidades estructurales de la economía argentina siguen presentes, por más que en mejores condiciones para atenderlas con previsión, estrategias y políticas que permitan conjurar riesgos y conflictos. Asimismo, debemos mencionar que gran parte de la recuperación económica se logró utilizando una gran capacidad ociosa anterior y, sobre todo las pequeñas y medianas empresas, recurriendo a la autofinanciación.

Asimismo, el nivel de intermediación financiera se ha mantenido inusualmente bajo, aún para los parámetros de la región. El porcentaje de crédito al sector privado en relación al PBI en Argentina es del orden del 13,5 %. En Perú, del 20 %, en Brasil 40 % y Chile alcanza al 80 %. Pero aún ese austero 13,5 % es devaluado cuando se comprueba que a las pymes se destina menos de la cuarta parte de la oferta de crédito.

Por estas razones, atender el financiamiento productivo resulta una necesidad estratégica para mantener el ritmo de crecimiento de la economía sin disparar pujas inflacionarias, y esto se logra atendiendo una serie de medidas que requieren atención inmediata:

- Fomento a nuevas inversiones y proyectos de inversión
- Inversiones en infraestructura
- Mayor oferta de financiamiento con ampliación de instrumentos por plazos más largos y tasas favorables.
- Modernización y ampliación del sistema financiero.
- Incorporación de las pymes al sistema financiero.

En todos ellos puede jugar un rol relevante el sistema de garantías, que se encuentra en un estado de desarrollo óptimo para asumirlo, con los ajustes y estrategias que requiera.

e. Desafíos: Difusión del Sistema y Focalización del Crédito

Por lo expresado, las mipymes han acompañado el crecimiento económico general jugando un rol relevante. Pero debe apuntalarse en una etapa que requiere de una difusión y masificación del crédito destinado al sector productivo.

Una forma de inducir el financiamiento a las pymes con las condiciones necesarias de masividad, eficiencia y seguridad es promover la función de las sociedades de garantía recíproca. Esta función, en esta particular coyuntura, excede con mucho una visión restringida de facilitar el acceso al crédito bancario existente. No se trata de mejorar las condiciones de la demanda, sino de recrear y ampliar la oferta de crédito, utilizando el sistema de garantía como inductor y facilitador.

Esta función no sólo es deseable y posible, sino que ha sido demostrada palmariamente con la experiencia de Garantizar SGR de los últimos 5 años. La experiencia de Garantizar, movilizandofondos y monetizadores públicos y privados, en una sinergia que logró coordinar los tres actores del sistema, merece replicarse a una escala mucho mayor.

La condición para ampliar esta experiencia es dotar al sistema de reaseguro FOGAPYME de dos herramientas principales:

- Capacidad para operar en todo el país y en todos los sectores, pero en forma focalizada en cada caso, a través de las sociedades de primer piso y con productos especialmente diseñados.
- Ampliación de su mesa consultiva, convocando a todos los actores: sociedades de garantía y empresarios pymes, gobiernos provinciales y municipales y sistema financiero, para definir, implementar y monitorear estrategias comunes.

De este modo el sistema de garantías podrá dar el salto en capacidad y masividad que requiere para ofrecer una herramienta eficaz para el crecimiento económico equitativo.

ANEXO

SÍNTESIS DESCRIPTIVA DEL GARANTIZAR SGR

Descripción del Sistema/Esquema/Ente de Garantía

- Personalidad o forma jurídica del ente de garantía que otorga la garantía: Sociedad de Garantía Recíproca. Tipo especial de sociedad comercial legislada en la ley 24.467 (y 25.300)
- Origen de los recursos o capital
Recursos mixtos: privados (de participación financiera y/o empresarial) y estatales (bancos nacionales y municipales estatales, fondos provinciales y municipales, etc.) que conforman un Fondo de Riesgo.
- Forma de capitalización: Mediante capital social-recursos patrimoniales en fórmulas societarias y/o jurídicas.
- Régimen económico-financiero: Autosostenibilidad con subsidio estatal indirecto derivado de la exención impositiva a las imposiciones efectuadas al capital social y al Fondo de Riesgo.
- Objeto social: Otorgamiento de garantía como principal con asistencia técnica subsidiaria
- Alcance: Indefinido-permanente de la actividad
- Principales productos de garantía que ofrece
Garantías Comerciales
Garantías Financieras Bancarias
Productos especiales desarrollados por Garantizar SGR:
Garantías Financieras monetizadas en el Mercado de Capitales:
 - Fideicomisos Financieros Garantizados
 - Negociación de cheques de pago diferido garantizados
 - Valores Negociables de Corto PlazoGarantías Financieras para contratos de leasing
- Esquema de gestión de riesgos: Análisis individual de cada operación
- Esquema de reafianzamiento: Estatal. No operativo.

- Modalidad de la responsabilidad de la garantía
Solidaria – pago a primer requerimiento.
Emisión de certificado de garantía.
- Situación predominante de la cartera: Pequeña y mediana empresa.
- Porcentaje (%) promedio de cobertura de la garantía: 100 %
- Importe promedio (en US\$) de la cartera garantizada: U\$S93.137
- Plazo promedio (en meses) predominante de la cartera: 23 meses
- Mejoras o beneficios del acceso al crédito para los usuarios, respecto a las condiciones de mercado
Los beneficios se observan en dos aspectos diferentes, y en algún caso complementario:
 - Acceso al crédito bancario y/o líneas especiales impulsadas por gobiernos provinciales o nacionales (con subsidio de tasa, plazo de gracia y largo plazo). El acceso a estas líneas no hubiese sido posible sin apoyo de la SGR.
 - Mejora en los montos (aumento de los mismos) y condiciones (plazo y tasa) del crédito al que accedían previamente. La mejora en estos casos pueden ir del 35 al 50 % del crédito preexistente.

Estadísticas al 31.12.07

(En miles de US\$
Garantizar SGR

Año de fundación ó constitución	Nº de entes que lo componen	Valor recursos patrimoniales responsables	Stock de Mipymes (Nº) beneficiarias	Mipymes (Nº) beneficiadas en 2007
Ley 1995	1	77.781	1.004	784
Valor del saldo o stock de garantías vivas	Valor garantías otorgadas en 2007	Valor del saldo de crédito por garantías vivas	Valor crédito movilizado por garantía 2007	Recursos / valor saldo garantías vivas
136.314	157.884	136.314	157.884	0,57

Estadísticas al 31.12.07**(En miles de US\$****SISTEMA SGR**

Año de fundación o constitución	Nº de entes de garantía que lo componen	Valor recursos patrimoniales responsables	Stock de Mipymes (Nº) afiliadas a SGR	Mipymes (Nº) beneficiadas en 2007
Ley 1995 Inicio 1997	24	245.901	11.063	5.686
Valor del saldo o stock de garantías vivas	Valor garantías otorgadas en 2007	Valor del saldo ó stock crédito movilizado por garantías vivas	Valor crédito movilizado por garantías otorgadas 2007	Recursos patrimoniales / valor saldo garantías vivas
351.116	468.585	351.116	468.595	0,70

LANZAMIENTO DE LA GARANTÍA DE CARTERA DEL FOGABA

Néstor Rubén Pata

Gerente de Administración y Operaciones
Fondo de Garantías de Buenos Aires
(FOGABA) - SAPEM

Poner en el mercado una nueva operatoria de garantías implica la interrelación de varios factores a coordinar. No sólo se deben tener en cuenta los objetivos de la Institución otorgante de la garantía sino que a su vez se debe definir el producto, acordar con las entidades financieras su funcionamiento, definir el circuito operativo, planificar su comercialización y por último medir los resultados obtenidos.

1. Objetivos de la Operatoria

Durante el año 2004, con la economía argentina en pleno crecimiento y con el crédito bancario totalmente restaurado, FOGABA fijó como objetivos propios lograr la primera bancarización para los micro emprendedores y obtener mejores condiciones para las MiPymes ya bancarizadas pero con poca asistencia crediticia a corto plazo y con tasas no preferenciales.

Para el primer objetivo ya existían canales institucionales mediante las Instituciones de Financiamiento a Microempresas, por lo cual no fue necesaria una ingeniería específica para atender a este segmento.

El problema surgió con el segundo objetivo, dado que las MiPymes que componían este segmento tenían las siguientes características:

- Facturaban menos de \$750.000 (U\$S250.000) al año
- Tenían líneas acordadas por el banco de bajo monto (hasta U\$S10.000)

y a muy corto plazo (descuento de documentos o adelantos en cuenta corriente)

- No tenían tasas preferenciales
- Carecían de garantías suficientes para ofrecer al sector Bancario
- Necesitaban más crédito y plazo para acompañar el crecimiento del país.

Debido a sus características, los bancos eran renuentes a aumentar su exposición crediticia en este segmento MiPyme, lo que obligó a lanzar una nueva operatoria.

2. Definiendo el Producto

Cuando las Instituciones de Garantías no cubren el 100% del riesgo (como el caso de FOGABA que llega hasta el 75% del capital) se hace necesario que los sectores de Análisis de Riesgo de la Institución y de los bancos prestadores no sólo se complementen sino que actúen en forma coordinada. Esto resultó una fortaleza para FOGABA, que con 11 años en el mercado de las garantías bancarias, conoce perfectamente el alcance y la profundidad del análisis de riesgo efectuado por los bancos con los que tiene convenios.

Este conocimiento permitió tomar la decisión de facultar a algunos bancos seleccionados a otorgar créditos, en ciertas condiciones, obteniendo inmediatamente la garantía de FOGABA, reservándose FOGABA el análisis de la operación en caso de tener que pagar una garantía.

Una vez tomada esta acción, quedaban por solucionar los otros problemas, aumentar el plazo del crédito, conseguir tasa preferenciales y sobre todo, vencer la renuencia de los bancos a aumentar su exposición.

Si se lograba ofrecer a los bancos un producto que venciera su resistencia a aumentar su exposición, el resto de los problemas serían de fácil solución puesto que serían condición de la operatoria.

La estrategia utilizada para vencer esta resistencia fue ofrecer a los bancos que para aquellos clientes MiPymes que tuvieran calificación vigente en adelantos en cuenta corriente y/o descuento de documentos de hasta U\$10.000, se le pudiera otorgar un financiamiento equivalente a la calificación y FOGABA garantizaba no sólo el 75 % del nuevo financiamiento sino también el 75% del vigente.

Con este esquema los bancos que tenían otorgado créditos de hasta U\$10.000 contra avales de terceros, podían duplicar el financiamiento con una garantía Preferida "A" del 75% del total, o sea que sobre un nuevo financiamiento de U\$20.000 tenían cubiertos U\$15.000, lo que es lo mismo bajaban su exposición a la mitad (de U\$10.000 a U\$5.000)

Para poder acceder a la operatoria los bancos estaban obligados a cumplir con lo siguiente:

- Del nuevo financiamiento por lo menos el 50% del mismo debería consistir en un préstamo amortizable en cuotas con un plazo mínimo de 24 meses; y,
- La tasa de interés a aplicar tanto al nuevo financiamiento como al vigente debería ser como máximo del 70% de la tasa vigente para su cartera general comercial.

Al presentar esta operatoria a los bancos los mismos se mostraron muy entusiasmado puesto que:

- Al contar con una garantía Preferida "A" para el Banco Central de la República Argentina (BCRA) sus imposiciones de previsionamiento y capitales mínimos bajaban considerablemente;
- En caso de mora recuperaban el 75% de capital prestado en un plazo máximo de 30 días (una de las condiciones impuestas por el BCRA para considerar a FOGABA como garantía preferida "A"); y,
- Adicionalmente contaban con un canal seguro para poder encaminar los crecientes excesos de liquidez que existían en el mercado Financiero.

Ante la buena acogida de los bancos, FOGABA decidió sacar el producto que denominó "Garantía de Cartera", siendo este un nombre de fantasía puesto que técnicamente la operatoria no responde a la definición que el mercado garantizador entiende por Cartera.

3. Acuerdo con las Entidades Financieras

Definido el producto a nivel macro, se hacía necesario acordar un mecanismo con los bancos para que el mismo fuera operativo.

Este acuerdo se basó en:

Sujeto de la Garantía: MiPyme de la provincia de Buenos Aires que reunieran las siguientes características:

- Antigüedad en el banco de por lo menos un año.
- Calificación vigente en el banco de hasta U\$S10.000 en adelantos en cuenta corriente y/o descuento de documentos.
- Estar calificados 1 por el BCRA en el sistema financiero (sin atrasos).

Características del Financiamiento: según las siguientes especificaciones:

- Monto: hasta el 100% de la calificación vigente.
- Tasa: hasta un 70% de la que el Banco publique en sus pizarras para este tipo de préstamos.
- Plazo: como mínimo el 50 % del nuevo financiamiento debe ser un préstamo amortizable en cuotas con un plazo mínimo de 24 meses. El

resto puede ser aplicado a adelanto en cuenta corriente y/o descuento de documentos que por normativa vigente del BCRA no puede exceder de un año.

Alcance de la Garantía: cubre el 75% del capital involucrado en el financiamiento total, la contragarantía a favor de FOGABA deberá ser aval de socios o de terceros que demuestren un patrimonio neto computable de 2 a 1 respecto a la garantía emitida. El Banco por el 25% del riesgo asumido debe tomar las mismas contragarantías u otorgar el préstamo a sola firma.

Circuito Operativo: Aceptadas las condiciones por el banco FOGABA evalúa su historial, sus procedimientos de análisis y su stock de mora, fijándole una garantía global a la cual se le imputan individualmente los nuevos financiamientos.

Para imputar la garantía de los nuevos financiamientos, se desecharon los medios electrónicos puesto que según normativa del Banco Central de la República Argentina la entidad financiera no podía computar la garantía emitida por este medio.

Ante esta limitación el circuito operativo es el siguiente:

- Entidad Financiera: decide otorgar el financiamiento, hace firmar al cliente una solicitud de garantía y envía a FOGABA un formulario con los datos de la empresa, el financiamiento vigente y las características del nuevo financiamiento.
- FOGABA: Controla que la MiPyme sea de la Provincia de Buenos Aires, que se encuentre con calificación 1 en el sistema financiero, que no posea deudas vigentes con la institución y que el nuevo financiamiento se condiga con las pautas fijadas por el Banco. Devuelve al banco, a las 24 horas como máximo, una copia del formulario firmado aceptando que la financiación sea incluida en la garantía global, adjuntando la factura por su comisión (1% anual adelantado sobre el saldo teórico de la garantía).
- Entidad Financiera: Constituye los avales a favor de FOGABA, liquida el financiamiento reteniendo la comisión de FOGABA que deposita en la cuenta abierta a tal efecto.
- Documentación: El banco es responsable de la custodia de toda la documentación referida al financiamiento total incluso de la documentación de FOGABA quien tiene facultades para efectuar auditorias en cualquier momento.

El banco debe informar mensualmente del estado de las operaciones garantizadas.

En caso de siniestro el banco debe enviar a FOGABA la documentación siguiente:

- Nota de Requerimiento: debiendo especificar la decisión del Banco de ejecutar la garantía y el saldo de capital impago reclamado.
- Constancia de Intimaciones: deberán ser como mínimo dos, la entidad financiera puede enviar fotocopias de estas intimaciones, pero las mismas

deberán estar certificadas por "EL BANCO". Se tomarán como válidas intimaciones efectuadas por carta documento donde se le exija el cumplimiento del pago de los créditos vencidos.

- Legajo del Cliente: "EL BANCO" deberá enviar copia del legajo del cliente, cada folio deberán estar inicialado por el firmante de la nota descrita en el punto 1 de la presente. El legajo deberá contener como mínimo la siguiente información:
 - a) Solicitud del crédito debidamente firmada por el cliente.
 - b) Liquidación del crédito recibido por el cliente.
 - c) Solicitud de Garantía de "FOGABA-SAPEM." firmada por el cliente
 - d) Forma jurídica del cliente: si no es una persona física, copia de la documentación legal donde se especifique las facultades del firmante por cuenta del cliente.
 - e) Situación ante la D.G.I. (constancia de inscripción).
 - f) Calificación original otorgada por "EL BANCO" al cliente previa al otorgamiento de la ampliación del crédito.
 - g) Se deberá adjuntar elementos externos de verificación de la situación económico, financiera y legal (Central de Riesgo del BCRA u otro sistema alternativo reconocido en el mercado)
 - h) Si el cliente no tiene domicilio en la Provincia de Buenos Aires, copia de los elementos que se tomaron en cuenta para definir su actividad principal en la Provincia.
 - i) Si el cliente es persona jurídica, último balance, en poder de "EL BANCO".
 - j) Saldos de deuda mantenidos por el cliente en "EL BANCO".

FOGABA cuenta con treinta días para analizar la documentación recibida con el objeto de verificar que el financiamiento halla sido otorgado en las condiciones pactadas.

4. Perfeccionando la Operatoria

Una vez lanzado el producto los bancos observaron las bondades del mismo y solicitaron poder otorgar nuevos financiamientos hasta U\$S20.000 a MIPYMES que no estuvieran calificadas.

FOGABA aceptó esta modalidad permitiendo que se otorgaran nuevos financiamientos a MiPymes no calificadas siempre que los mismos se dieran en préstamos amortizables en cuotas a más de 24 meses de plazo y cuya tasa fuera el 70% de la tasa general vigente. Además incorporó estos requisitos para la nueva modalidad:

- Antigüedad mínima de 3 años en Comercio o Industria.
- Personas Físicas con declaración jurada de impuestos al día.

- Personas Jurídicas con balances certificados y sin salvedades.
- Calificación Normal en el Sistema Financiero.
- Sin cheques rechazados por falta de fondos en los últimos 12 meses.
- Sin inhabilitación en el sistema financiero, comercial, bancario y/o judicial (incluyendo a los miembros de los Órganos de Dirección de las Personas Jurídicas).
- No refinanciar esta garantía, no podrá aplicarse a refinanciaciones de operaciones vigentes.
- Monto del crédito hasta el 60% del promedio mensual de facturación de los últimos doce meses (Crédito máximo U\$S20.000).
- La deuda en el sistema financiero no podrá ser mayor a dos meses de ventas. (Incluyendo financiación requerida).
- Haber obtenido ganancias los dos últimos años para el caso de Responsable Inscritos (según Declaración Jurada de ganancias y/o Balance auditado y certificado por el Colegio Profesional de Ciencias Económicas).
- Propietario del local comercial o de vivienda particular.

5. Estrategia Comercial

Es evidente que el canal de comercialización de este tipo de producto no es directamente la MiPyme sino que es el banco.

Teniendo en cuenta esta definición, FOGABA siguió la siguiente estrategia comercial, que consiste en cuatro pasos básicos:

- Primer Paso: Convencer a la Alta Dirección del Banco de los beneficios que obtendrían aceptando la operatoria, tanto en menor previsionamiento, menor exigencia de capital mínimo, menor exposición al riesgo y mayor colocación de excedentes de liquidez.
- Segundo Paso: una vez convenida la Dirección, se focalizó la estrategia en la Gerencia Comercial MiPyme y los gerentes zonales de la entidad financiera, no sólo explicando el producto sino colaborando con la emisión de normas internas para el uso de la herramienta. Estos pasos fueron ejecutados tanto por la Dirección y el nivel Gerencial de FOGABA; faltaba completar los otros dos pasos que son los más importantes para el éxito del lanzamiento del producto.
- Tercer Paso: a cargo de los Ejecutivos Regionales de Negocios de FOGABA y dirigido específicamente al gerente de la sucursal bancaria quien en definitiva es el que verdaderamente utiliza la herramienta. Este paso consistió en una profunda capacitación en el uso de la herramienta no sólo difundiéndola sino también colaborando con la interpretación de la norma emitida por su Casa Central, apuntalándola con manuales preparados por FOGABA a tal efecto.

- Cuarto Paso: este es el de presencia y permanencia de los Ejecutivos Regionales de Negocios con los gerentes de sucursal evacuando sus dudas, visitando conjuntamente a MiPymes, interesadas y ayudando a armar los respectivos legajos. Este Paso siempre está vigente mientras continúe la operatoria.

6. Resultados Obtenidos

Por último, cualquier lanzamiento de un nuevo producto debe ser evaluado para comprobar si el resultado obtenido es consistente con los objetivos planteados.

Teniendo en cuenta que FOGABA comenzó esta operatoria en enero del año 2005, podemos decir que los resultados a julio del año 2007 tienen la suficiente maduración como para poder ser evaluados. Los datos que se obtienen al 31/07/07 son los siguientes:

Sobre las Garantías

Concepto	Importe
Cantidad de Garantías Otorgadas	1.584
Cantidad de MiPymes Asistidas	1.163
Monto de Garantías Otorgadas en U\$S	10.418.000
Monto Promedio de Garantía Emitida en U\$S	6.600
Monto Promedio de Garantía por MiPyme en U\$S	9.000

Sobre las MIPYMES

Concepto	Importe
Antigüedad Promedio en años	10
Facturación Anual Promedio en U\$S	300.000
Personal Ocupado	5.060

Sobre el Financiamiento

Concepto	Importe
Financiamiento Pre-existente Garantizado en U\$S	5.180.000
Financiamiento Nuevo Garantizado en U\$S	8.720.000
Financiamiento total Garantizado en U\$S	13.900.000
Plazo Promedio del Financiamiento en meses	26

Riesgo Vivo al 31/07/07: Asciede a U\$S8.630.000 con un plazo promedio remanente de 20 meses.

Siniestralidad: Se abonaron dos garantías por un valor de U\$S11.500, representando un 0,11% sobre el monto de garantías otorgadas y el 0,13% sobre el riesgo vivo vigente.

7. Conclusiones

El lanzamiento de un nuevo producto implica el inicio de un intrincado camino de ingeniería financiera y estrategias de comercialización.

Si este camino se recorre con sumo cuidado y poniendo atención a todos los elementos que pueden influir en su éxito o fracaso, se podrán obtener los resultados esperados.

El lanzamiento de la **Garantía de Cartera** de FOGABA siguió el proceso descrito, y si se tienen en cuenta los resultados obtenidos, se puede afirmar que se cumplieron los objetivos fijados. Este producto permitió a las MiPymes obtener un 68% más de financiamiento del que poseían, aumentaron en un 100% el plazo de los mismos y lo obtuvieron a un costo a un 30% menor.

El crecimiento de este producto (en 7 meses del año 2007 se otorgaron el doble de garantías que en todo el año 2006) permiten aventurar que el mismo seguirá satisfaciendo con creces las mas ambiciosas expectativas soñadas cuando fue concebido.

ANEXO

SÍNTESIS DESCRIPTIVA DEL FONDO DE GARANTÍAS DE BUENOS AIRES (FOGABA) - SAPEM

Descripción del Sistema/Esquema/Ente de Garantía

- Personalidad o forma jurídica del sistema/ente de garantía que otorga la garantía: Sociedad anónima con Participación Estatal Mayoritaria.
- Descripción del “origen de los recursos o capital” (de recursos públicos o recursos mixtos: privados <de participación financiera y/o empresarial> junto con recursos públicos): Fondos Mixtos (Mayoritariamente Estatal).
- Forma de capitalización (mediante capital social-recursos patrimoniales, fondo de recurso líquido autónomo (fondo de garantía), presupuesto público, etc.): Mediante Fondo de Garantía, que forma parte del Capital Social de la Empresa.
- Régimen económico-financiero (autosostenibilidad, subsidio estatal, combinación de ambos, etc. Autosustentable (Comisiones y Renta de Inversiones).
- Objeto social exclusivo de otorgamiento de garantía o compartido con otras actividades: Objeto exclusivo.
- Alcance indefinido-permanente o temporal de la actividad: Creada por 99 años.
- Principales productos de garantía que ofrece (con énfasis en los que considere particularmente exitosos o novedosos)
 - ~ Garantía bancaria tradicional (incluye leasing)
 - ~ Garantía bancaria de cartera
 - ~ Garantía comercial
 - ~ Garantía de leasing no bancario
 - ~ Garantía de cartera de leasing no bancario destinado a securitización
 - ~ Garantía para el Mercado de Capitales:
 - Sobre fideicomisos financieros de acopiadores de granos
 - Sobre fideicomisos financieros de cadenas de valor
 - Cheques de Pago Diferido
 - Garantías a instituciones de financiamiento a microempresas.

- Esquema de gestión de riesgos (análisis individual de cada operación o delegación entidad financiera, modelo estadístico de pérdidas esperadas, en su caso, etc.) Excepto en la garantía de cartera donde se efectúa el análisis sólo en caso de siniestro el análisis es individual por cada operación.
- Esquema de reafianzamiento, en su caso: forma, porcentaje medio de cobertura, etc. Aunque en la Argentina está creado por ley a la fecha está inoperante.
- Modalidad de la responsabilidad de la garantía (-solidaria o subsidiaria- pago a primer requerimiento o condicionado -pago de fallidos o morosos-) y su materialización (firma en el contrato de préstamo o emisión de certificado de garantía) Se emite certificado de Garantía directo, explícito, irrevocable e incondicional y se paga al primer requerimiento.
- Situación predominante de la cartera micro, pequeña, mediana y/o gran empresa: De pequeña a mediana.
- Porcentaje promedio de cobertura de la garantía: 73% siendo el máximo permitido por ley del 75%.
- Importe promedio de la cartera garantizada: La garantía promedio es de U\$S20.000 y garantiza a un crédito promedio de U\$S27.500.
- Plazo promedio predominante de la cartera en meses: De las garantías otorgadas 36, de la cartera viva 29 meses.
- Mejoras o beneficios para los usuarios respecto a las condiciones de mercado: Además de permitir el acceso a quienes no tienen garantías suficientes para los bancos, menor tasa de interés.
- Otras cuestiones relevantes a destacar: Tiene calificación Investment Grade de Moody's.

Año de fundación / constitución	Nº de entes que lo componen	Valor recursos patrimoniales responsables	Stock MiPymes (Nº) beneficiarias	Mipymes (Nº) beneficiadas en 2007
1995	1	21.518	4.207	1.764
Valor del saldo o stock de garantías vivas	Valor garantías otorgadas en 2007	Valor del saldo de crédito por garantías vivas	Valor crédito movilizado por garantía 2007	Recursos / valor saldo garantías vivas
48.916	30.705	66.828	41.516	0.44

BRASIL

RIESGO DE CRÉDITO Y GARANTÍAS: PROPUESTA DE UN SISTEMA

Carlos Alberto dos Santos

Director de Administración y Finanzas
Serviço Brasileiro de Apoio as Micro
e Pequenas Empresas (SEBRAE)

1. Introducción

Los contratos de créditos son complejos porque necesitan lidiar de modo eficaz con diferentes tipos de riesgos. Para transformar depósitos en préstamos – realizar la intermediación financiera – los bancos desarrollan una sofisticada gestión capaz de administrar simultáneamente diversos tipos de riesgos. Debido a las economías de diversificación y de escala, los bancos son los más aptos en esta tarea y cuentan con instituciones de apoyo (financieras y no financieras) en la recolección de informaciones, en la recuperación de crédito y en la mitigación de riesgos por medio de mecanismos garantizadores de crédito.

La gestión de riesgo en contratos de crédito en el segmento empresarial de pequeño porte es un gran desafío. La baja calidad de la información sobre los proyectos a ser financiados y la crónica falta de garantías tradicionales, como hipoteca, o la imposibilidad de liquidar los bienes financiados, resulta en una percepción de alto riesgo por parte del agente Financiero. Tal hecho es agravado por los altos costos derivados de los reducidos valores de las operaciones.

Las dificultades de acceso al crédito, enfrentadas por las micro y pequeñas empresas pasan primordialmente por factores estructurales. La crítica fácil de que “no habría voluntad” de los bancos en financiarlas debe dar lugar a la construcción de alternativas factibles para una mejora significativa en las condiciones de acceso de los pequeños negocios al Sistema Financiero Nacional.

Este artículo tiene como objetivo discutir los aspectos centrales de la gestión de riesgo y garantías en operaciones de crédito para pequeños negocios. A partir de la premisa que el principal riesgo en este tipo de operaciones es el riesgo de crédito, serán presentadas las posibilidades y limitaciones de mecanismos alternativos de garantías (Fondos de Aval e Asociaciones de Garantías de Crédito) y culminará en la propuesta de creación de un Sistema Nacional de Garantías de Crédito.

2. Crédito para Micro y Pequeñas Empresas en el Brasil

Uno de los factores que más dificulta el acceso al crédito a las micro y pequeñas empresas es la insuficiencia de garantías en el volumen y en la naturaleza exigidos por los agentes financieros. Una investigación realizada por el SEBRAE, en São Paulo (Sebrae, 2004), indicó que 61% de las micro y pequeñas empresas formales del Estado no tienen acceso al crédito bancario, y que 40% de ellas indican como causa la imposibilidad de ofrecer las garantías exigidas en contrapartida a los préstamos. Esa realidad puede ser extendida, de forma más agravada, a los demás Estados brasileños.

Naturalmente que la gran dificultad de acceso al crédito bancario por parte de las Mype no significa que operen sólo con recursos propios o sin ningún tipo de financiamiento. El pago de proveedores a plazo (66%), cheque pre-fechaado (45%), cheque especial y tarjeta de crédito (29%) son los mecanismos de financiamiento más utilizados, también indicados por la misma investigación. Acrecienta esto la práctica bastante diseminada de endeudamiento de personas físicas para financiar sus actividades como persona jurídica. Además de los elevados costos, esas alternativas vuelven aún más difícil de separar las finanzas personales de la caja de la empresa y estimulan una creciente informalización de los pequeños negocios.

La falta o insuficiencia de garantías, como uno de los principales impedimentos del acceso al crédito bancario por parte de las Mype, no es una característica solamente del mercado financiero brasileño. Según la Federación Latinoamericana de Bancos, entre las principales limitaciones enfrentadas por los bancos de América Latina en este segmento se encuentra la "falta de garantías sólidas" (Felaban, 2005)⁴⁶.

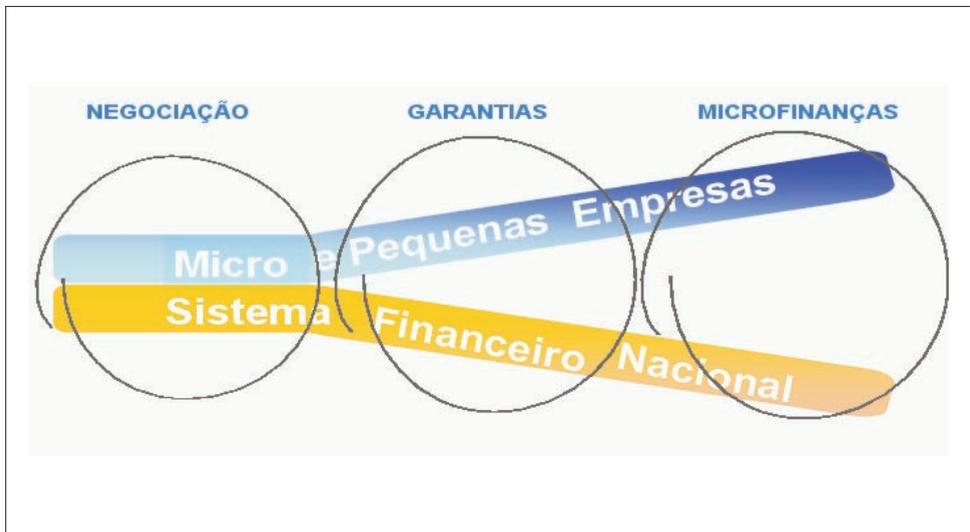
En el caso brasileño, la crónica falta de garantías fiduciarias tradicionales, impide que proyectos viables sean financiados, frustran inversiones y dificultan la consolidación y sobrevivencia de los pequeños negocios. Para el agente financiero, por otro lado, la ejecución de garantías en el caso de incumplimiento, ocurre por

⁴⁶ Se trata de del primer estudio realizado por el Fondo Multilateral de Inversiones Interamericano de Desarrollo (FOMIN) y la Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN) sobre la disposición para que instituciones financieras en América Latina y en el Caribe financien pequeñas y medianas empresas. Fueron entrevistados ejecutivos de 111 bancos de la región. Las principales dificultades (respuestas múltiples) señaladas son la falta de disponibilidad de información (65%), falta de garantías sólidas (63%), informalidad (41%) y restricciones catastrales del cliente (35%).

medio de un proceso engorroso, de altos costos y con pequeñas oportunidades de éxito⁴⁷.

Una evaluación de los actuales mecanismos alternativos de garantías existentes en el Brasil indica que el desarrollo de una estrategia para la constitución de un Sistema Nacional de Garantías debe reflejar, de forma rigurosa, la gran heterogeneidad de las MYPEs y su relación con el sistema financiero. El mercado de crédito en ese segmento puede ser modelado con auxilio de una figura análoga a una tijera semiabierta:

Figura N°1: Mercado de Crédito en el Segmento de las MYPEs Formales e Informales



Fuente: Elaboración propia

⁴⁷ Estudio realizado por el Banco Mundial (BIRD) revela que solamente 18% de las acciones de cobranza judicial de deudas de préstamos bancarios, que pueden extenderse hasta por cinco años, logran algún éxito. De las 469 acciones de cobranza acompañadas por el estudio, 99 fueron archivadas por ausencia de bienes a ser recuperados y 270 acabaron liquidadas debido a procedimientos burocráticos exigidos por la legislación brasileña. Entre los 18% de los créditos recuperados, apenas 5% corresponden propiamente al pago en dinero, otros 13% resultaron del embargo de algún bien del deudor que, vendido en subastas judiciales, cubrió apenas parcialmente el valor de la deuda. Las dos principales causas del bajo nivel de recuperación de las deudas fueron la necesidad de citación del deudor, encontrado en 226 procesos, y la posibilidad del insolvente de cuestionar el embargo, lo que causó la suspensión de 59 acciones. Responsables pero la inviabilidad del 50% de las cobranzas, esas posibilidades están previstas en el Código de Proceso Civil, que establece las reglas de la ejecución judicial y fue elaborado en 1973.

De un lado, la oferta de crédito representada por el Sistema Financiero Nacional y sus diversos agentes. De otro lado, la demanda, compuesta por un universo de cerca 4,5 millones de micro y pequeñas empresas formales⁴⁸ y cerca de otros 10 millones de empresas informales urbanas⁴⁹.

Reflejando la diversidad del segmento de las micro y pequeñas empresas las diferentes constelaciones de mercado pueden ser resumidas en una tipología de tres posibilidades.

En la parte cerrada, cerca de 1/3 de la “tijera”, se encuentran las MYPEs formales consolidadas, con historial de relación con los bancos y sin dificultades de acceso al crédito. Para ese segmento de mercado las garantías ofrecidas son suficientes o no constituyen limitación para la contratación del crédito. En el segmento, como en toda la economía nacional, el gran desafío es la reducción de los costos del crédito⁵⁰.

La parte abierta, los otros 2/3, muestra un creciente alejamiento entre oferta y demanda y representa el mercado de crédito potencial. Cuanto más pequeño, más frágil e informal es el emprendimiento (desplazándose de izquierda a derecha), mayor es la dificultad de acceso al sistema financiero, en especial a los bancos. En la parte más a la derecha de la “tijera” se encuentran las actividades informales como estrategia de sobrevivencia en razón de la carencia de empleo o la baja empleabilidad y de las limitaciones de los seguros y políticas sociales de apoyo a los desempleados. En ese segmento, el acceso al crédito depende de instituciones especializadas en microfinanzas que operan con tecnología de crédito basada en mecanismos de garantías⁵¹ y de incentivos apropiados a la informalidad y a los pequeños volúmenes de las operaciones.

Así, la función primordial de un Sistema Nacional de Garantías es facilitar o acceso al crédito por parte de las empresas que se sitúan en el campo intermedio de la “tijera”: empresas de micro e pequeño tamaño que no consiguen responder a las exigencias de garantías tradicionales de los bancos y para las cuales la oferta de microcrédito no es adecuada.

⁴⁸ El Estatuto de la Microempresa y de la Empresa de Pequeño Porte (Ley 9.841/99, actualizada por el Decreto 5028/2004) define microempresa como la persona jurídica y la firma mercantil individual que tuviera ingreso bruto anual igual o inferior a R\$433.755. Empresa de pequeño porte es la que tuviera ingreso bruto anual superior a ese valor e igual o inferior a R\$2.133.222. La ley le asegura a esas empresas un trato jurídico diferenciado y simplificado en los campos administrativo, tributario, seguro social, laboral, crediticio y de desarrollo empresarial, conforme previsto en la Constitución.

⁴⁹ Según la investigación del IBGE (ECINE, 2003), que comprendió las unidades económicas no-agrícolas con hasta cinco empleados y los trabajadores por cuenta propia y examinó el conocimiento de los pequeños emprendimientos informales en el Brasil en los más diversos aspectos, incluyendo el acceso al crédito. Disponible en el sitio www.sebrae.com.br/br/economiainformalurbana2003_sb/index.asp.

⁵⁰ La estrategia de “Soluciones Colectivas para el Acceso al Crédito” desarrollada por el Sebrae en el contexto de las Organizaciones Productivas Locales es una posibilidad promisoría de reducción de costos del crédito vía ganancia de escala en relación entre las MYPEs y los agentes financieros. Veá término de referencia de la estrategia en: www.uasf.sebrae.com.br/uasfareas/nosf/termnoref

⁵¹ Correctamente utilizados, mecanismos flexibles y alternativos de garantías, como el aval solidario, consiguen mitigar o riesgo de crédito y son fundamentales para responder al enorme desafío de operar microcrédito en bases auto-sustentables.

De forma resumida, los principales factores limitantes de oferta de crédito para el segmento de las MYPEs son la insuficiencia y la baja confiabilidad de la información sobre la empresa, los altos costos de la operación⁵², la falta de garantías reales y, consecuentemente, la percepción de riesgo elevado. Por lo tanto, el enfrentamiento de esos problemas presupone una substancial reducción de la asimetría de información entre el banco y el cliente (Mype) y de los costos y riesgos de la operación de crédito.

3. Asimetría de Información, Racionamiento de la Oferta de Crédito y Garantías

El modelo de Stiglitz y Weiss (1981) demuestra que una distribución asimétrica de información entre los clientes y el agente financiero (la parte menos informada) impide que la variación de la tasa de interés sea suficiente para garantizar el equilibrio entre oferta y demanda en el mercado de crédito. El mecanismo de precios no funciona de forma plena en ese mercado. A partir de cierto nivel, el aumento de la tasa de intereses induce a la atracción de proyectos más arriesgados para ser financiados (selección adversa) y estimula el no cumplimiento de las obligaciones contractuales (riesgo moral), lo que empeora la calidad de la cartera por el aumento del incumplimiento de pago y, en consecuencia, su rentabilidad.

La premisa básica del modelo es la correlación positiva entre el riesgo y la rentabilidad del proyecto a ser financiado: alto riesgo/alto retorno, bajo riesgo/bajo retorno. El resultado es una estrecha correlación entre tasas de interés, niveles de incumplimiento de pago y rentabilidad de cartera. Alcanzado el punto de maximización de las ganancias, el ofertante de crédito deja de aumentar la tasa de interés para evitar una caída de la calidad de la cartera y parte de la demanda pasa a no ser atendida. El mercado se encuentra en un *non-market clearing equilibria*⁵³.

La exigencia de colateral y la disponibilidad de informaciones sobre el futuro acreedor y el proyecto a ser financiado están en una correlación inversa. Cuanto más y mejor información, mejor la evaluación de riesgo, mayor la posibilidad de preverlo, menores las exigencias de colaterales y viceversa. En un mercado de crédito con información perfecta, no habría riesgos en la contratación de crédito y el uso de colateral sería, por lo tanto, dispensable.

En los mercados de crédito realmente existentes, además de la asimetría de información entre acreedores y deudores se acrecienta, en el segmento de las MYPEs, la escasez de información (*no hit*) y su baja calidad (*thin file*). La imposibilidad –o

⁵² Los costos de la oferta de crédito pueden ser definidos como $C_s = fL + A + xL + tL$, siendo C_s el costo total de la oferta de crédito para la institución financiera; f el costo medio de oportunidad del *funding*; L el valor del préstamo; A los costos fijos de concesión, monitoreo y recibo del préstamo; x los costos medios del riesgo y t los impuestos que inciden sobre la operación. O sea, en cuanto los factores f , x e t son proporcionales al valor prestado, el componente A no está relacionado a él. Por eso, cuanto menor es el valor del préstamo, mayor será, proporcionalmente, su costo para el banco.

⁵³ Vea Santos (2004) y una presentación simplificada del modelo de Stiglitz y Weiss en el anexo.

la gran dificultad– de elaboración de *scores* inhibe aún más la oferta, o la encarece demasiado dada la percepción de alto riesgo.

La utilización de colateral en operaciones de crédito puede ser interpretada como una tentativa de verificar la calidad del proyecto a ser financiado por la disposición del potencial tomador de crédito en ofrecer garantías y, con eso, correr un riesgo adicional del proyecto a ser financiado.

En ese contexto, el aval de la “calidad” del préstamo, en la perspectiva del banco, tiene en cuenta la disposición del emprendedor de correr riesgos por medio de recursos propios invertidos y hacer frente a los prejuicios sobre el fracaso del proyecto a ser financiado (pérdida de las garantías ofrecidas) y, más importante, la pérdida de la reputación (“nombre propio”) y la consecuente exclusión del acceso al crédito en el futuro⁵⁴.

4. Mecanismos Alternativos de Garantías de Crédito

Los recientes avances en la concesión del crédito para personas físicas, fueron obtenidos a partir de soluciones relativamente simples. El crédito consignado por planilla o nómina ya beneficia a una gran parte de los asalariados y exoneró por lo menos la mitad de los costos del financiamiento al consumidor. Simultáneamente se resolvió, con el vínculo laboral, el problema de información y el de garantías por medio del descuento de las partes del préstamo por planilla o nómina.

Un cambio significativo en el actual panorama restrictivo del crédito para las MYPEs, amparada por mecanismos alternativos de garantías tiene que responder, por lo tanto, a un doble desafío. Primero, ofrecer a los agentes Financieros una garantía de crédito, de cobertura directa, irrevocable e incondicional. Segundo, posibilitar una disminución de la asimetría de informaciones entre o banco e o cliente MPE (*ex-ante*) e do riesgo moral (*ex-post*) que reduzca substancialmente o riesgo de crédito e, consecuentemente, los niveles de incumplimiento de pago. La forma en que los Fondos de Aval y las Sociedades de Garantías de Crédito responden a ese doble desafío será presentado en las dos próximas secciones.

5. Fondos de Aval

Características del funcionamiento de los fondos de aval son la uniformidad y la simplicidad de procedimientos por medio de un contrato padrón, cuya operacionalización es delegada al agente Financiero. La honra del aval en el caso de incumplimiento de pago es realizada a través del retiro de un depósito garantizador previamente depositado en el agente financiero convenido.

⁵⁴ Los costos de la ejecución judicial de deudas y de la discrepancia en la evaluación del valor del colateral resultan en la exigencia de garantías encima del valor del préstamo. Una fuente permanente de irritación y desconfianza por parte de los empresarios de pequeño porte ante los bancos.

A pesar de esas características, que deberían contribuir para la amplia utilización de los fondos de aval, la experiencia de los fondos FAMPE⁵⁵, FUNPROGER⁵⁶ y FGPC⁵⁷ demuestra, entretanto, las limitaciones de ese tipo de instrumento garantizador de crédito. Lo que corrobora las evidencias empíricas encontradas en otros países presentada en la extensa literatura sobre el tema⁵⁸.

Resumiendo, las debilidades y limitaciones de los fondos de aval pueden ser localizadas en su *modus operandi* y en su fuente de recursos. La delegación de la decisión de la utilización o no del aval al agente financiero⁵⁹, implica un análisis de crédito tradicional sin la posibilidad de ganancia de información adicionales sobre el cliente a ser financiado.

Además de la no reducción de la asimetría de información en el proceso de concesión del crédito, el origen público de los recursos de los fondos de aval potencializan o inducen la selección adversa y el riesgo moral. El pequeño interés de los agentes financieros privados en utilizar fondos de aval garantizador deriva también del recelo que las fuentes de los recursos que alimentan al fondo garantizador sean interrumpidas.

El surgimiento de los fondos de aval en el Brasil resulta de las características del Sistema Financiero Nacional y de políticas públicas de fomento a las pequeñas empresas. Su utilización por bancos públicos y agencias de fomento ocurre, en general, en líneas de crédito dirigido altamente subsidiadas y destinadas a una clientela de alto riesgo.

Las iniciativas en torno de la creación de un Sistema Nacional de Garantías de Crédito colocan en el centro del debate un instrumento garantizador que podríamos llamar de segunda generación: las Sociedades de Garantía de Crédito.

6. Sociedades de Garantía de Crédito

La gran ventaja de una Sociedad de Garantía de Crédito (SGC) en relación al fondo de aval son los orígenes públicos y privados de los recursos garantizadores de las operaciones y una estructura de gobierno que garantice una gestión privada de

⁵⁵ Fondo de Aval para la Micro e Pequeña Empresa, creado en 1996; mantenido y dirigido por el Sebrae.

⁵⁶ Fondo de Aval para la Generación de Empleo y Renta – creado por el Gobierno Federal por medio de la Ley 9.872, del 23/11/1999 y reglamentado por la Resolución N°231, del 23/12/1999, del Ministerio del Trabajo y Empleo (CODEFAT) está constituido con recursos del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) y dirigido por el Banco do Brasil.

⁵⁷ El FGPC –Fondo de Garantía para a Promoción de la Competitividad – fue instituido por la Ley 9.531, del 10/12/1997, pasando a reforzar la nueva reglamentación el 6/7/1999, por medio del Decreto N°3.113. El Fondo está constituido con recursos del Tesoro Nacional y administrado por el BNDES.

⁵⁸ Vea por ejemplo: Seibel (1995); Vigano (2000); Von Pischke (2000).

⁵⁹ Ese no es el caso del Fondo de Aval. Al delegar la decisión de la utilización o no del aval al agente financiero, se abre la posibilidad de su utilización como sobregarantía, encareciendo el acceso al crédito por parte de aquellas MYPEs que ya poseen garantías suficientes.

co-responsabilidad por la garantía de crédito (también aval técnico y para locación) concedido. Por tanto, la concesión o no del aval pasa a ser una prerrogativa de la SGC⁶⁰.

Involucrar en el proceso de análisis y concesión de crédito a aquellos que tienen mejor acceso a la información sobre el cliente y corran riesgos con el proyecto a ser financiado posibilita una drástica disminución de la asimetría de información entre el banco y el tomador del préstamo y una reducción sustancial del riesgo del crédito.

Además de una mejora en la valoración del riesgo del crédito en el momento de la concesión, el aval de la SGC (y su implícito *peer pressure*) posibilita también que el problema del riesgo moral sea bastante mitigado. En caso durante el análisis de la viabilidad económica sea identificada la necesidad de modificaciones en el proyecto a ser financiado, la SGC propone adecuaciones de los volúmenes y plazos del préstamos solicitado. La oferta de consultoría empresarial, principalmente en gestión financiera, es un importante servicio complementario que la SGC puede prestar a sus asociados. En suma, además de ofrecer garantía la SGC participa activamente en el proceso de selección de clientes (*screening*), mejora la calidad de la información y de los proyectos y posibilita a los buenos pagadores, crédito, intereses y plazos atractivos. A los asociados con dificultades para honrar sus compromisos frente al agente financiero, incentivos para cumplir los contratos y mejora da gestión financiera del negocio. Los esquemas siguientes presentan el flujo decisorio en el proceso de concesión del crédito (2) y los *stakeholders* y origen de los recursos de la Sociedad de Garantía de Crédito (3).

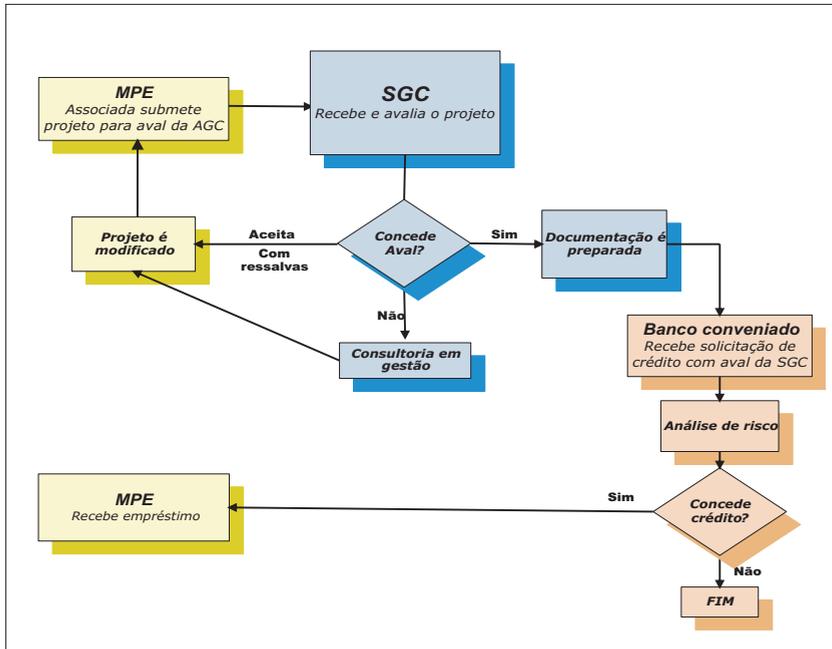
Una primera atribución de las SGC es básicamente procesal: el encaminamiento a los bancos de proyectos en condiciones de ser financiados. Al hacer eso, están informando que la operación será debidamente evaluada y que el proyecto atiende a las exigencias formales de las instituciones financieras y demuestra capacidad de pago del tomador.

Otra atribución, también fundamental, es la de orientación a los emprendedores que presenten proyectos que no atiendan totalmente a las exigencias. Esos proyectos serán reelaborados, siempre dentro de la perspectiva de la viabilidad y realidad del negocio.

Una tercera atribución es decir no a proyectos para los cuales el crédito no representa solución, sino agravamiento de los problemas que ya enfrentan. En ese caso, será ofrecido a las empresas apoyo en la forma de consultorías directas o por medio de socios, que identifiquen objetivamente lo que podrá ser hecho en favor de la empresa, cuya demanda por crédito puede ser síntoma de graves problemas de gestión.

⁶⁰ El *screening* ocurre en el momento de la admisión en el cuadro de asociados por medio de una evaluación catastral del interesado en participar de la SGC.

Figura N°2
Concesson de Crédito con Aval de la SGC



Fuente: Elaboración propia

Pautada por el rigor técnico y basado en parámetros del banco que será solicitado el préstamo, solo recibirán aval proyectos viables y pasibles de ser aprobados por el banco, lo que implica necesariamente la posibilidad de rechazo o modificación de proyectos. Será un criterio de evaluación de las SGC, el porcentaje de aprobación de las solicitudes de crédito junto a los agentes financieros convenidos.

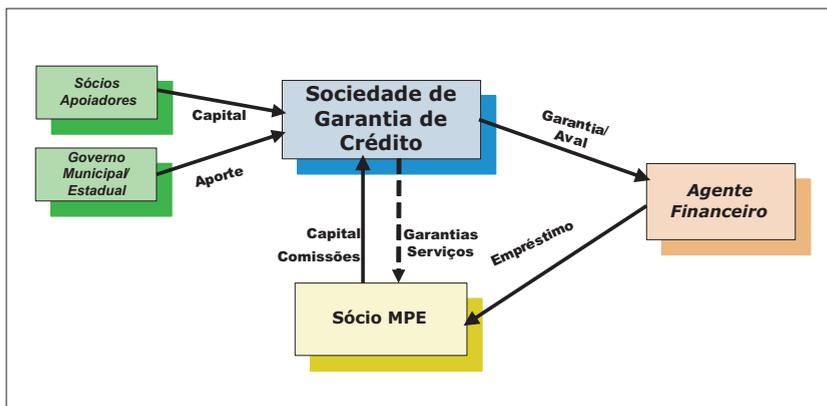
Debido a su proximidad con el asociado, la SGC posibilita una reducción sustancial de la asimetría de información y, por tanto, un *screening* que facilita el posterior análisis de riesgo hecho por el banco. Y más: el carácter mutualista de la institución es un importante factor para inhibir el riesgo moral.

Para la concesión del aval las SGC pueden, por tanto, mediante la recopilación y análisis de la información, facilitar la intermediación financiera, en un segmento donde los bancos encuentran serias dificultades. El desafío, nada trivial, es el de operar con índices de incumplimiento de pago inferiores al del segmento cuando es atendido directamente por el banco.

Para los bancos, sociedades con las SGC extrapolan el beneficio de un aval “líquido y seguro”, les posibilitan la ampliación de la cartera de préstamos sin que

su calidad sea comprometida. El papel de orientación y de consultoría de las SGC no se acaba con la concesión del aval. En calidad de avalistas, ellas serán requeridos por los bancos tan pronto haya un atraso de deuda y tendrán, así, condiciones de una actuación proactiva ante los asociados para evitar que el incumplimiento del pago se concrete. A los instrumentos de apoyo al tomador/asociado, como consultorías para identificación de soluciones en tiempo real de los problemas enfrentados, se suma la presión derivada del carácter mutualista de las SGC. Esa reducirá el llamado riesgo moral del incumplimiento de pago.

Figura N°3
Sociedade de Garantia de Crédito



Fuente: Elaboración propia

Además de los socios, beneficiarios de sus servicios, la SGC también cuenta con socios apoyadores públicos y privados. En cuanto que el socio/MYPE hace aportes para integrar la sociedad⁶¹ y paga comisiones para recibir el aval y servicios, el socio apoyador privado, medianas y grandes empresas, entienden la SGC como un importante instrumento de apoyo a sus proveedores, clientes y/ o socios de la cadena productiva o arreglo productivo local. Lo mismo vale para el gobierno que, al apoyar una SGC, la está identificando como un poderoso instrumento de desarrollo local y regional. Se trata, por tanto, de un promisorio diseño de sociedad público-privada a nivel local.

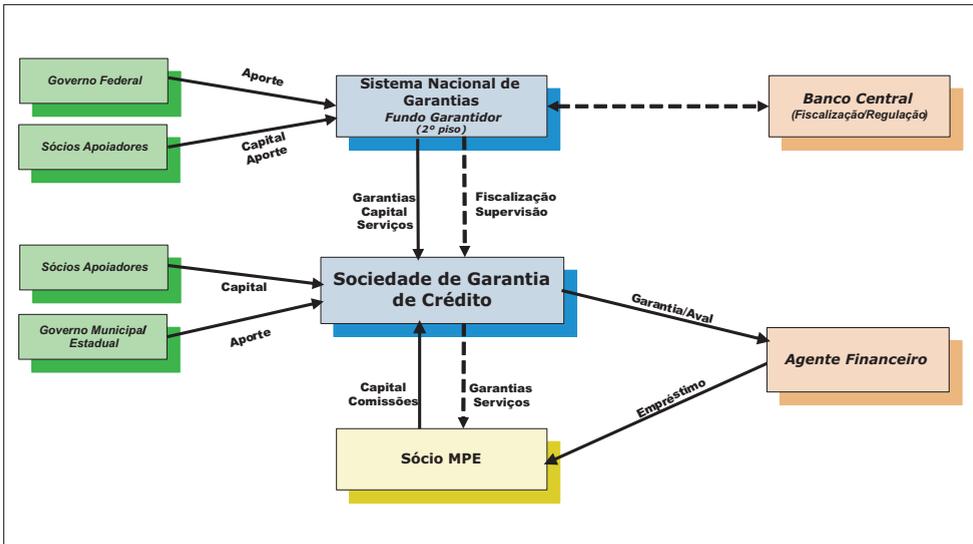
7. Sistema Nacional de Garantías de Crédito

Las potencialidades de una SGC solo serán ejercidas plenamente en caso estén insertas en un arreglo sistémico, compartiendo costos similares, tecnologías

⁶¹ En la AGC-Serra Gaúcha fue establecida la cuota de R\$2.400,00 a ser pagada en hasta 24 meses.

y sociedades que optimicen la implementación de acciones, que apalanquen su potencial prestador de servicios y faciliten su relación con los agentes financieros y el poder público.

Figura N°4
Sistema Nacional de Garantías (1)

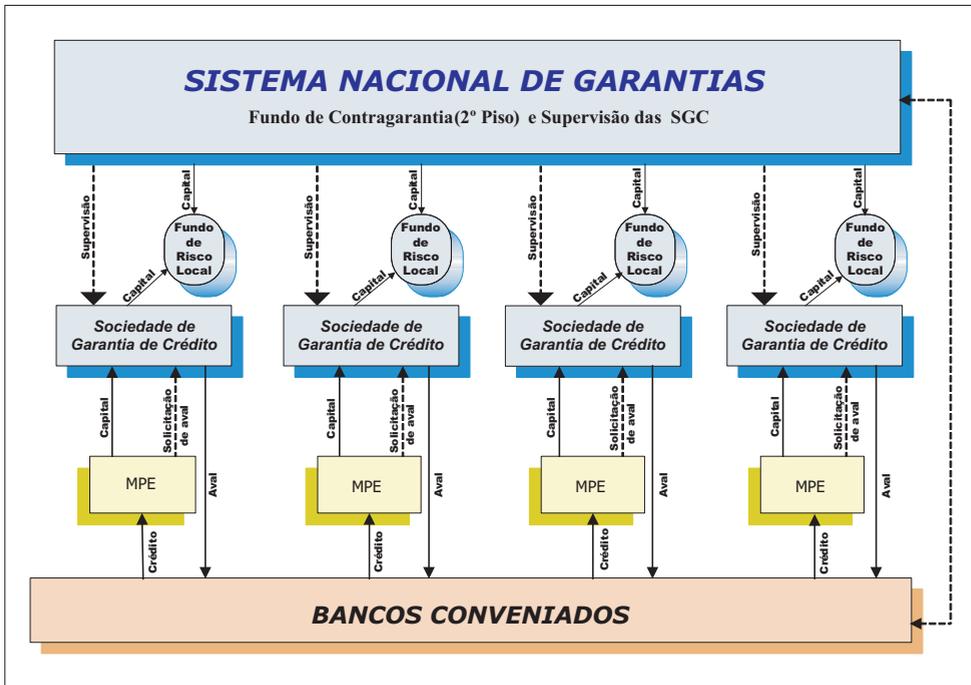


Fuente: Elaboración propia

La propuesta de un Sistema Nacional de Garantías de dos pisos objetiva la diseminación de la experiencia pionera de la Asociación de Garantía de Crédito de la Sierra Gaúcha y de experiencias de gran éxito en el exterior lo que garantizará suficiente escala operacional para sus similares que surgirán en varias regiones del país. El papel sistémico de esa propuesta puede ser más bien percibido en la siguiente ilustración.

De forma sucinta, el segundo piso de un Sistema Nacional de Garantías tendrá la función de un fondo garantizador, aliado a la función de fiscalización y de supervisión de las SGC. Ese fondo, constituido de aportes de entes públicos y privados, de carácter nacional o regional, será, a su vez, regulado y fiscalizado por el Banco Central.

Figura N°5
Sistema Nacional de Garantías (2)



Fuente: Elaboración propia

La institución de segundo piso del Sistema también tiene doble función. La primera es la gestión de un fondo de contragarantías constituido de aportes de patrocinadores públicos y privados y, eventualmente, organismos internacionales. El fondo va a ofrecer liquidez y garantías adicionales a las operaciones de crédito realizadas con el aval de las SGC. La segunda es la de garantizar la eficiencia del sistema, dándole homogeneidad operacional y estimulando la permanente capacitación del cuerpo técnico de las SGC. Corresponderá también a la institución de segundo piso la tarea de establecer convenios con los agentes financieros.

La relación entre el primer y el segundo piso se dará por contratos de adhesión por tiempo determinado (por ejemplo, tres años) y renovables. La renovación del contrato podrá darse en bases más favorables, por ejemplo, a través de un mayor aporte de capital en el Fondo de Riesgo Local, dependiendo de la performance de la SGC. La no observancia continuada de los parámetros generales de eficiencia y de calidad operacional y de gestión del Fondo de Riesgo Local puede ser motivo de no renovación del contrato o, en casos extremos, de cancelación del contrato por parte de la institución de segundo piso hasta que los ajustes necesarios sean efectuados por la SGC local.

La diversidad de la economía nacional y del segmento de las MYPE indica la necesidad de un diseño institucional común y del establecimiento de normas y padrones operacionales para posibilitar la constitución de SGC que puedan acontecer a partir de la movilización de actores locales.

8. Conclusiones

Ofrecer garantías para el caso de incumplimiento de pago, reducir el riesgo de crédito y disminuir las tasas de interés deben ser los objetivos centrales de un Sistema de Garantía de Crédito.

La larga experiencia de diversos países con mecanismos, similares a los propuestos en este texto, apunta tres factores fundamentales para la constitución del Sistema Nacional de Garantías:

- a) Fuerte apoyo y compromiso del sector empresarial de pequeño porte en la constitución de las Sociedades de Garantías de Crédito;
- b) legislación y reglamentación adecuada, en el ámbito del sistema financiero;
- c) Existencia de una fuerte institución de segundo piso que posibilite la eficiencia, expansión y consolidación de todo el sistema.

La relevancia socioeconómica de la construcción de un Sistema Nacional de Garantías se justifica por el gran potencial de generación de empleo y renta de las MYPEs. Además, al aumentar el acceso al crédito y mejorar la gestión de las MYPEs, contribuye fuertemente en la reducción de la mortalidad y aumento de la competitividad de los pequeños negocios en el Brasil.

Por otro lado, la ampliación de la cartera de crédito de los bancos resultará en la profundización del sistema financiero (*financial deepening*) y en el aumento de la relación crédito/PIB. El incumplimiento de pago y costos de concesión menores permitirán la reducción de los *spreads* y, consecuentemente, de las tasas de interés.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Interamericano de Desarrollo (2005): *Liberar el crédito: como profundizar y estabilizar el financiamiento bancario*. (Original: *Unlocking Credit: The Quest for Deep and Stable Bank Lending*. Rio de Janeiro: Elsevier. Banco Interamericano de Desarrollo

FELABAN (2005): *“Para los bancos latinoamericanos las PYMES son un sector estratégico para sus negocios”*. Comunicado de Prensa sobre los resultados del estudio sobre la predisposición de las entidades financieras de Latinoamérica y el Caribe para la financiación de las PYMES. Federación Latinoamericana de Bancos.

Santos, C. A. (2004): *“Asimetría de informaciones e racionamiento de la oferta de crédito.”* En: *Sistema Financiero y las Micro y Pequeñas Empresas. Diagnósticos y Perspectivas*. Carlos Alberto dos Santos, organizador. – 2. ed. – Brasília: Sebrae, pag.61-64.

SEBRAE (2004): *El financiamiento de las MYPEs en el Estado de São Paulo*. Disponible en www.sebraesp.com.br

Seibel, H. D. (1995): *“Credit guarantee schemes in Small and Microenterprise Finance: Do they really do more good than ham?”* The case of Philippines. *Quarterly Journal of International Agriculture*, Vol 34, Nº 2.

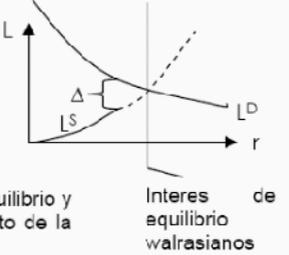
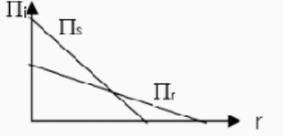
Stiglitz, J. E.; Weiss, A. (1981): *„Credit Rationing in Markets with Imperfect Information.”* *The American Economic Review*, Vol. 71, Nº 3, pp. 393-410.

Vigano, L. (2000): *Rural Credit Guarantee Funds: Best Practices, International Experiences and the Case of the Nena Region*. Guiffre.

Von Pischke, J. D. (2000): *„Capital enhancement guarantees and risk management by capital constrained lenders”*. *Journal of Microfinance*, V. 2, Nº2.

ANEXO

STIGLITZ, J. E. & WEISS, ^a (1981): CREDIT RATIONING IN MARKETS WITH IMPERFECT INFORMATION. THE AMERICAN ECONOMIC REVIEW, 71, N° 3, 393-410	
EL MODELO	UN EJEMPLO SIMPLES
<p>1. Paso: Premisa sobre la probabilidad del rendimiento de los proyectos de inversión: Proyectos más arriesgados posibilitan rendimientos más elevados.</p>	<p>Existen dos tipos de proyectos a ser financiados, r y s, con la misma necesidad de capital $B=40$ y con recursos propios y garantías $C=0$. En caso el proyecto fracase, la rentabilidad es de $R=0$. Proyecto r realiza con la probabilidad $p_r=0.5$ un rendimiento de $R=100$; Proyecto s realiza con la probabilidad $p_s=0.75$ un rendimiento de $R=50$. La proporción de proyecto r entre los tomadores de crédito es de λ.</p>
<p>2. Paso: <i>Adverse Selection Screening:</i> Con intereses más elevados solamente los proyectos con mayores rendimientos (y mayores riesgos) permanecen lucrativos. Con eso, empeora la cartera de crédito del banco con el aumento de las tasas de intereses. (Teorema 1&2)</p>	<p>Rendimiento esperado por el empresario:</p> <div style="text-align: center;"> </div> $\Pi_r = 0.5(100 - 40(1+r))$ $\Pi_s = 0.75(50 - 40(1+r))$ <p style="text-align: center;"> Proyectos s serán financiados Solamente el proyecto r sería financiado </p>
<p>3. Paso: Dado el volumen de crédito, el lucro del banco aumenta proporcional al aumento de los intereses y decrece proporcional al aumento de los riesgos de la concesión de crédito. (Teorema 3)</p>	<p>Lucro esperado por el banco a través de la concesión de un crédito del tipo i:</p> $p_i(r, p_i) = 40p_i r - 40(1 - p_i)$ $p_r(r) = 0.5 \cdot 40r - 0.5 \cdot 40$ $p_s(r) = 0.75 \cdot 40r - 0.25 \cdot 40 > p_r \text{ para todos los } r!$
<p>4. Paso: El efecto directo (lucro del banco aumenta junto con el aumento de las tasas de intereses) puede a partir de un determinado nivel de intereses r_1 ser sobrepuesto por el efecto indirecto (lucro del banco disminuye con el aumento del riesgo de los proyectos financiados por intereses más elevados). Practicar intereses más altos ocasionaría – por saldo – una disminución de la rentabilidad de la cartera de crédito. (Teorema 4)</p>	<p>utilidad esperada por el banco a través de la concesión de un crédito desconocido:</p> <div style="text-align: center;"> </div> <p>para $0 < r < r_1$:</p> $\rho(r) = \lambda(p_r(r)) + (1 - \lambda)(p_s(r))$ <p>para $r_1 < r < r_2$:</p> $\rho(r) = p_r(r)$

<p>5. Paso: Dado o nivel de juro que optimiza los lucros do banco, una demanda por crédito superior al volumen de recursos disponibles (Q no puede ser atendida a través de un aumento de intereses. El resultado es un equilibrio de mercado con racionamiento de crédito: quien tendrá acceso al crédito no será determinado por la disposición de pago de los intereses (precio) exigido por el ofertante. (Teorema 5)</p>	
<p>A tasa de intereses como mecanismo de incentivo: Argumentación análoga, pero los empresarios escogen el proyecto a ser implementado después del cierre del contrato de crédito (\rightarrow <i>moral hazard</i>). En esa situación los intereses más altos inducen un comportamiento de mayor riesgo que el empresarial. (Teorema 7)</p> <p>Garantías de crédito (<i>colateral</i>) y capital propio pueden ser utilizados como mecanismos disciplinarios (incentivos para comportamiento menos arriesgados).</p>	<p>Con interés r_1 los dos proyectos realizan el mismo rendimiento; intereses más elevados el empresario es inducido a escoger el proyecto más arriesgado, proyecto r (curva menos inclinada), con intereses inferiores ejecuta el proyecto s (menos arriesgado).</p> 

GARANTÍAS DE CRÉDITO PARA LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS BRASILEÑAS: LA ACTUACIÓN DEL SEBRAE¹

Roberto Marinho Figueiroa Zica²

Consultor

Unidad de Acceso a Servicios Financieros

Serviço Brasileiro de Apóio às Micro e

Pequenas Empresas (SEBRAE)

1. Introducción

Las micro y pequeñas empresas brasileñas desempeñan un importante papel en la economía nacional, destacándose como uno de los principales agentes en la creación de empleo y renta, así como en el desarrollo económico y social del país.

Las estadísticas del sector corroboran este análisis, pues en un país de proporciones continentales, como Brasil, las cifras son considerables. Según muestra el Boletín Estadístico de las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE, 2005), el número de MYPE en Brasil supera la marca de 4,9 millones. En conjunto, las micro y pequeñas empresas representan el 99,2% de las empresas formales, privadas y no agrícolas del país.

Según dicho estudio, el total de personas ocupadas en tales empresas se sitúa en 5.789.875, lo que supone el 57,2% del número de empleos formales. Otro dato importante es que las MYPE corresponden a cerca del 20% del total del producto interior bruto (PIB) nacional.

No obstante, a pesar de esta representatividad socioeconómica, las empresas de menor porte han enfrentado obstáculos en la obtención de recursos para desarrollar sus actividades, tanto en las instituciones financieras públicas

¹ Traducción del portugués: Fernando Campos Leza.

² Posgrado y MBA en Administración de Empresas.

como las privadas. Carvalho y Abramovay (2004, p.17) constataron la falta de respuesta del sistema financiero nacional a las necesidades de financiación de los pequeños negocios, al afirmar que “el sistema financiero brasileño no atiende a las necesidades de las pequeñas y de las microempresas”.

Dicho argumento está en sintonía con la percepción de un volumen de crédito todavía bajo, aunque creciente, con relación al PIB del país. Según datos del Banco Central de Brasil (BACEN, 2007a), en agosto de este año el volumen total de operaciones de crédito del sistema financiero alcanzó los R\$841.500 millones³, el equivalente al 33,1% del producto interior bruto. Ese porcentaje todavía no es elevado, pero registra un crecimiento sistemático, con un aumento en los últimos 12 meses de un 24,8%.

Apoyada en la estabilidad favorable de indicadores macroeconómicos, como el control de la tasa de inflación, la reducción de los tipos de interés y el alargamiento de los plazos, uno de los factores que ha contribuido a la expansión del volumen de crédito en el país es la readecuación de productos y servicios financieros para atender a las MYPE y para emprendedores y consumidores situados en la base de la pirámide. Hay que destacar la reciente innovación que ha supuesto el crédito descontado en nómina, responsable por buena parte de del avance del crédito en Brasil.

De acuerdo con Stiglitz y Weiss (1981), el acceso al crédito es una de las herramientas más importantes para el desarrollo económico de un país. Sin la obtención de recursos las empresas ven disminuir su capacidad productiva y de inversión y reducirse sus niveles de facturación y de creación de empleo y renta, lo cual acaba contribuyendo al aumento de las tasas de mortalidad de las Mype.

Según lo que apuntan estudios y la experiencia de especialistas, uno de los factores que ha restringido el acceso de las Mype al crédito bancario es la insuficiencia de garantías reales. Es sabido que el problema no depende de la cantidad de recursos disponibles en las instituciones financieras, sino de que se haga llegar el dinero a las micro y pequeñas empresas.

De este modo, ofrecerle al sistema financiero nacional mecanismos alternativos de garantías, que aseguren la concesión de garantías de crédito, con una cobertura complementaria directa, irrevocable e incondicional, supone introducir un cambio significativo en el actual panorama restrictivo de crédito para las Mype, tal como afirma Santos (2006).

En esa dirección y teniendo en cuenta la estrategia para construir y estimular el surgimiento y el fortalecimiento de mecanismos que contribuyan al aumento del acceso al crédito, el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) actúa intensamente desde 1995 por medio del Fondo de Aval para las Micro y Pequeñas Empresas (FAMPE) y más recientemente para fomentar las sociedades de garantía de crédito en Brasil.

³ Equivalente a aproximadamente US\$420.750 millones, considerando la cotización del dólar estadounidense a 2 reales brasileños (R\$).

Este artículo se propone presentar un breve panorama del crédito en Brasil, la perspectiva de la insuficiencia de garantías reales, así como mostrar la forma de actuación del Sebrae para aumentar el acceso a los servicios financieros, con reducción de costos, mediante la articulación y el estímulo de la aproximación del Sistema Financiero Nacional al universo de las micro y pequeñas empresas.

2. Panorama y Perspectivas del Acceso al Crédito

Desde el segundo semestre del año 2003 se percibe una sustancial progresión en el volumen de transacciones de crédito en Brasil, lo que ha propiciado un creciente aumento del ratio volumen de crédito concedido/PIB.

A pesar de la estabilidad económica experimentada y del sucesivo aumento del volumen de préstamos durante esta década, resulta patente que sobre todo las micro y pequeñas empresas experimentan diversas dificultades para obtener recursos para la operacionalización y realización de inversiones en sus negocios. Al liberar recursos para operaciones crediticias, los bancos tienden a hacerlo de forma más restringida para las empresas de pequeño porte, según observan Carvalho y Barcelos (2002).

La dimensión relativamente reducida del crédito destinado a las Mype no puede verse simplemente como falta de voluntad por parte de las instituciones financieras para financiar las actividades de aquellas. Hay que entender las razones por las que no se da una financiación más amplia, así como viabilizar formas de neutralizar o minimizar los obstáculos y estimular su expansión.

En lo que se refiere al caso de Brasil, según especialistas del sector, dichas dificultades para la obtención de crédito se derivan básicamente de dos bases estructurales: el alto costo financiero y las fuertes restricciones de acceso al crédito.

Brasil es un país en que tradicionalmente se han dado elevados tipos de interés en comparación con otros países. En octubre de 2007, el tipo de interés Selic⁴ se situaba en un 11,25% anual, lo que significa su nivel más bajo en esta década. Pese a ser todavía elevado, ese cuadro ha mejorado significativamente, evolucionando a la baja y de forma consistente. A efectos comparativos, en octubre del año 2000 la tasa Selic se situaba en el 16,5% anual y a comienzos de 2003 alcanzaba el 26,5% anual.

Según Morais (2006), las reducciones en los tipos de interés han hecho que los grandes bancos disminuyan sus operaciones de tesorería, ofrezcan menores lucros y se estén pasando paulatinamente al mercado del crédito.

Aunque sea uno de los factores de inhibición del crédito, el alto costo de los préstamos no ha sido el único problema de las empresas de menor porte para obtener financiación. Según Stiglitz y Weiss (1981), problemas como la asimetría

⁴ Selic – Sistema especial de liquidación y de custodia. Se trata de un sistema informatizado destinado a la custodia de títulos escriturales de emisión del Tesoro de Brasil, así como al registro y a la liquidación de operaciones con dichos títulos.

de información, la selección adversa y la insuficiencia de garantías han sido los responsables de la restricción de la financiación para las micro y pequeñas empresas.

En el derecho brasileño, según la doctrina de Neves (1997, p. 1.083), la garantía puede definirse como “el medio de asegurar o resguardar el derecho de alguien contra cualquier daño resultante del incumplimiento de una obligación”. La garantía, añade el autor, es la “protección que el orden jurídico le otorga a la persona o al derecho de cada cual”. Para Souza (2002), “el puente que une la economía al derecho es el crédito, y su base de sustentación se llama garantía del crédito”.

La falta de garantías ha sido un obstáculo recurrente y preponderante para el acceso al crédito de las MYPE. Pombo y Herrero (2006, p. 10) hacen una constatación importante al afirmar que:

“La garantía es un bien o un recurso escaso, sobre todo aquellas garantías mejor calificadas y ponderadas, lo que provoca graves dificultades en el acceso a la financiación de la microempresa y Pyme”.

Dicha situación se agrava con el hecho de que la falta de garantías se da en ambos lados, tanto del lado de la oferta como del de la demanda.

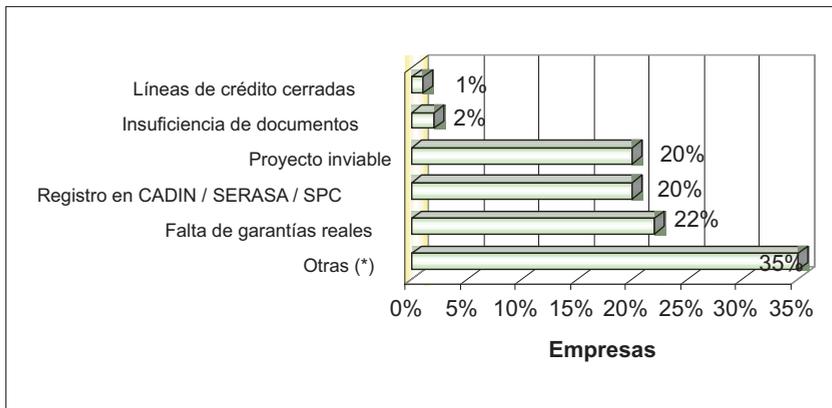
Desde el punto de vista de la demanda, o de los empresarios, entre las razones alegadas por los bancos para no conceder préstamos a las MYPE, la preponderante fue la “falta de garantías reales” que se ofrecen, con 22% de los casos del estudio realizado por el Sebrae-SP (2006). En un 20% de los casos la razón fue constar en los registros del CADIN, SERASA o SPC (instituciones responsables de la formación de bancos de datos y de registros y de información sobre clientes, personas físicas y/o jurídicas con deudas pendientes ante órganos públicos y empresas). Otro 20% señaló que la razón alegada por el banco para la no concesión del préstamo era la inviabilidad del proyecto.

También las instituciones financieras han de hacerle frente a este desafío, pues en determinadas situaciones desean ofrecer créditos y ampliar sus carteras de préstamos, pero no pueden en virtud de esa misma insuficiencia de información y de garantías fiables por parte de las empresas. Las garantías (colaterales) asumen una doble función dentro de las prácticas bancarias:

- i) la de cumplimiento de la legislación pertinente; y,
- ii) la de reducir los riesgos de la operación.

El gráfico N°1 permite visualizar todos los casos mencionados en el estudio.

Gráfico N°1
Razones Alegadas por los Bancos para no Conceder Préstamos a la MYPE,
Según las Empresas con Solicitudes de Crédito Denegadas



Fuente: SEBRAE-SP, 2006.

Nota: (*) Ejemplos: empresa nueva, baja facturación, baja puntuación crediticia, no aceptación del coche de la empresa como garantía.

Desde el punto de vista de la legislación es importante también aclarar que el Banco Central de Brasil, a través de la Resolución 2.682/1999, determina que las instituciones financieras deben clasificar las operaciones de crédito según el riesgo atribuido, que varía de 0% para el nivel de menor riesgo (AA) hasta el 100% para el nivel de mayor riesgo (H) (BACEN, 2007b). En cuanto a las exigencias específicas de garantías en operaciones de crédito, la Resolución 3.258/2005 mantuvo la prohibición de que las instituciones financieras realicen operaciones que no cumplan los principios de selectividad, garantía, liquidez y diversificación de riesgos (BACEN, 2007c).

Stiglitz y Weiss (1981) vuelven a contribuir en lo tocante al riesgo con su análisis de que la exigencia de garantía para la liberación de recursos es también una forma de discriminar comportamientos más o menos arriesgados. Cuanto mayor sea el riesgo de la operación, mayor será la cantidad y calidad de las garantías exigidas por el agente financiero para contratarla.

Se constata que minimizar o incluso eliminar los obstáculos impuestos por la exigencia de garantías, por medio de mecanismos adecuados de complementariedad de las garantías colaterales exigidas, asociándose cualitativamente a formas simples y eficaces de suministrar información pertinente para el crédito a las instituciones financieras, implicaría principalmente el incremento del nivel de préstamos totales (Santos, 2006).

Como se puede percibir, el ambiente de crédito en Brasil ha venido imponiendo a los empresarios de micro y pequeños negocios diversos obstáculos que han de superar. Sin embargo, ese cuadro ha mejorado a lo largo de esta década, con mayor cantidad de recursos ofrecidos y con mejor calidad, esto es, en condiciones más adecuadas y con productos y servicios adaptados a las necesidades de los tomadores. Múltiples analistas financieros prevén que dicha expansión de la oferta de crédito va a continuar ampliándose de forma sostenible y que se va a dirigir cada vez más hacia la base de la pirámide.

3. Estrategia de Actuación del SEBRAE

El SEBRAE es una sociedad civil sin ánimo de lucro, encuadrada como servicio social autónomo, creada en 1972, y cuyo objetivo es “promover la competitividad y el desarrollo sostenible de las micro y pequeñas empresas y fomentar el emprendedurismo”.

Mediante diversas actividades, programas y proyectos —p.e. de capacitación empresarial; acceso a servicios financieros, mercados y a tecnología e innovación; políticas públicas; y formas de atención individual y colectiva— articula y contribuye al desarrollo de ambientes favorables para los pequeños negocios nacionales.

Al no estar establecido como institución financiera, no está autorizado por el Banco Central de Brasil a conceder préstamos y financiaciones a sus clientes (claro que tampoco es esa su intención).

El movimiento dinámico de la economía nacional e internacional depende enteramente y se da dentro de la estructura del Sistema Financiero Nacional (SFN), que “estandariza e intermedia financieramente” en las transacciones entre la disponibilidad de ahorro y la aplicación de los recursos (Assaf Neto, 2005, p.80). Las instituciones financieras son las que hacen llegar los recursos de financiación a las empresas, organizaciones, colectivos, cooperativas, gobiernos y personas físicas, en fin, a sus clientes.

En este ámbito, el SEBRAE cree que la obtención de los recursos para financiación y capitalización debe articularse y resolverse dentro del SFN y no fuera del mismo. Así, la estrategia de actuación se constituye en la “articulación, estímulo e inducción de la aproximación del sistema financiero al segmento de las micro y pequeñas empresas, para ampliar el acceso y reducir los costos del crédito y demás servicios financieros” (UASF, 2007).

La figura N°1 siguiente muestra la estrategia de actuación de la Unidad de Acceso a Servicios Financieros del SEBRAE. La alegoría de una “tijera” representa por un lado la oferta de servicios financieros (crédito, ahorro, seguros, medios electrónicos de pago) y por otra parte el universo de las micro y pequeñas

empresas formales e informales⁵ urbanas. La intención es aproximarlos entre sí, actuando vigorosamente en la primera parte —donde ya existe adherencia entre ambas partes— en procesos de negociación para reducir los costos totales de las transacciones. De la mitad hacia el extremo derecho, donde los pequeños negocios están más lejos de los ofertantes de recursos, la actuación persigue propiciar un mayor acceso. Cuanto más hacia el extremo derecho estén, más frágiles y sin acceso se encuentran los pequeños negocios, que acuden a instituciones de microfinanzas y cooperativas de crédito orientadas hacia este público.

Es importante recalcar que en la parte intermedia de la figura se percibe que las Mype no consiguen efectuar contratos de financiación debido a la insuficiencia de garantías reales que pueden ofrecer.

FIGURA N°1
Mercado de Crédito en el Segmento de las MPE Formales e Informales



Fuente: SANTOS, 2006.

El Sebrae actúa en esos tres frentes. En lo referente al tema de las garantías, trabaja desde julio de 1995 con el FAMPE y ha estimulado considerablemente el fomento de las Sociedades de Garantía de Crédito.

3.1. Fondo de Aval para las Micro y Pequeñas Empresas (FAMPE)

El FAMPE fue es primer fondo de aval de Brasil. Creado en julio de 1995 por el SEBRAE, surgió con la finalidad de viabilizar la concesión de garantías

⁵ Según un estudio del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística - IBGE (ECINF, 2003), existen cerca de 10 millones de emprendimientos informales urbanos.

complementarias en los financiamientos y préstamos solicitados por las MYPE ante las instituciones financieras acreditadas.

Con su fundación la intención era reducir los obstáculos a que habían de hacer frente los empresarios de micro y pequeños negocios, incapaces de ofrecer las garantías totales exigidas por las instituciones financieras. Se puede considerar el fondo pionero e inductor de la creación de los demás fondos en Brasil. Desde su creación hasta el mes de diciembre del año 2006 ya han sido beneficiadas 18.281 empresas.

Como tiene la característica de complementar las garantías ya ofrecidas por las empresas, el Fondo de Aval no sustituye por completo la necesidad de que el aspirante al crédito presente otras garantías, como tampoco podrá utilizarse cuando el cliente presente todas las garantías exigidas por el agente financiero. Otro aspecto a tener en cuenta es que la institución financiera sólo puede exigir garantías para la parte de la financiación no cubierta por el FAMPE.

Las empresas beneficiarias del fondo son las micro y pequeñas empresas pertenecientes a los sectores industrial (incluida la agroindustria), comercial y de servicios, siempre y cuando se encuadren dentro de los siguientes límites financieros anuales:

- (i) Microempresa: ingresos brutos anuales de hasta R\$240.000 (US\$120.000);
- (ii) Pequeña empresa: ingresos anuales brutos superiores a R\$240.001 (US\$120.000,01) y hasta R\$2.400.000 (US\$1.200.000);
- (iii) Micro y pequeñas empresas exportadoras: ingresos brutos anuales de hasta R\$10.500.00 (US\$5.250.000).

Al contratar una financiación o préstamo con una micro o pequeña empresa, la entidad financiera analiza el crédito y solicita las garantías de la solicitud. En caso de que el cliente no posea la integridad de las garantías colaterales exigidas, podrá complementarlas con el FAMPE, que contratará con el agente financiero acreditado. Los límites de la garantía pueden alcanzar hasta el 80% del valor financiado.

El patrimonio del fondo está formado por recursos procedentes del presupuesto del SEBRAE, por los ingresos de la cobranza de la Tasa de Concesión del Aval (TCA) y por los rendimientos de las aplicaciones financieras de los recursos del fondo. El saldo en diciembre de 2006 era de R\$195.638.114, equivalente a US\$97.819.057. El valor de la cartera de garantías concedidas por el fondo hasta esa fecha era de R\$284.612.556 o US\$142.306.278.

3.1.1. Desempeño de las Operaciones del FAMPE

La tabla N°1 pretende mostrar el rendimiento del fondo en las operaciones contratadas desde su constitución.

Tabla N°1
Desempeño de las Operaciones del FAMPE
(Valores en miles de US\$)

Año	Número de Operaciones (Unidades)	Financiamientos Concedidos (US\$)	Avales Concedidos (US\$)	Avales Honrados (US\$)	Avales Recuperados (US\$)
1995	189	2.087.000	989.000	-	-
1996	635	9.912.000	3.143.000	-	-
1997	3.518	65.821.500	27.988.000	251.075	-
1998	586	57.339.000	26.712.500	1.210.770	570
1999	1.472	30.511.400	21.440.235	3.892.956	34.570
2000	4.258	52.216.750	24.669.510	4.401.196	91.470
2001	1.708	31.384.300	12.666.175	5.651.956	140.034
2002	1.480	20.469.578	12.374.898	7.213.556	455.200
2003	647	12.334.224	5.762.290	5.142.855	586.010
2004	253	5.813.905	2.078.445	2.623.226	622.379
2005	137	3.916.025	1.150.970	2.723.675	705.010
2006	398	7.586.033	3.331.256	889.822	839.243
Total	18.281	299.391.715	142.306.278	34.001.084	3.474.486

Fuente: SEBRAE, 2007.

3.2. Nuevos Rumbos: Sociedades de Garantía de Crédito

Tal y como muestran las experiencias de los modelos de Sistemas de Garantías de Crédito alrededor del mundo, las empresas asociadas tienen muchas más posibilidades de obtener ventajas competitivas en lo tocante al cumplimiento de las garantías, si se las compara con las que actúan aisladamente (Pombo y Herrero, 2003; Baumgartner, 2004).

Según Casarotto Filho y Pires (1999), de entre los beneficios en el empleo de las SGC hay que destacar tres frentes:

- i) Disponibilidad de orientación empresarial y de servicios técnicos especializados con vistas a alcanzar una mejor gestión en los negocios;
- ii) Poder de negociación para acceder a productos financieros más adecuados, con menores costos de transacción y tipos de interés más bajos que los disponibles en la cartera tradicional de los agentes financieros; minimización de los trámites y procedimientos burocráticos en la obtención del crédito;
- iii) Credibilidad en la metodología de análisis de los avales; y la concesión complementaria de garantías, el gran objetivo de la Sociedad.

En este contexto de cooperación financiera y beneficios colectivos, el Sistema SEBRAE, junto con diversos socios públicos y privados, ha realizado esfuerzos para fomentar y fortalecer las Sociedades de Garantía de Crédito en el ámbito nacional.

Como afirma Santos (2006), es altamente recomendable establecer un sistema que garantice el crédito y que, concomitantemente a la concesión de las garantías, posibilite con anticipación la reducción del desequilibrio de la información disponible entre las instituciones financieras y las micro y pequeñas empresas (ex ante) y del riesgo moral (ex post) que reduzca sustancialmente el riesgo de crédito. Tales factores contribuyen decisivamente a reducir las tasas de impagos y los costos de concesión, convergen hacia la reducción de los *spreads* y, en consecuencia, de los tipos de interés para el tomador final.

Teniendo claras las ventajas de la adopción de los SGC como instrumentos de acceso al crédito, la estrategia de actuación del Sebrae pretende ofrecer apoyo técnico y, en su caso, económico a aquellas iniciativas consistentes y sostenibles que cumplan todos los parámetros de gobernanza y credibilidad ante la comunidad empresarial y que cuenten con la participación de socios públicos, privados y demás interesados.

En ese sentido, en el año 2003 el Sebrae Nacional, en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el gobierno del Estado de Rio Grande do Sul, el ayuntamiento de Caxias do Sul, la Cámara de Industria, Comercio y Servicios de Caxias do Sul y el Sebrae de Rio Grande do Sul, apoyó la iniciativa del empresariado de la región de la Sierra Gaucha para la creación de la primera experiencia brasileña de Sociedad de Garantía de Crédito. El apoyo del SEBRAE consistió en asistencia técnica, aporte de recursos para la constitución del fondo de riesgo local, referente al primer piso, y del fondo de contragarantía, relativo al segundo piso.

En 2005 realizó, en colaboración con la Federación Brasileña de Bancos (Febraban) y el Banco Central de Brasil (BACEN), el primer Foro Nacional de Garantías de Crédito, en la ciudad de São Paulo. Dicho foro supuso un hito en el país, pues introdujo ese tema en el debate con la comunidad empresarial y las instituciones financieras.

El SEBRAE también ha seguido de cerca las más recientes iniciativas al respecto en diversos estados brasileños.

Es importante citar asimismo el redoblado interés que suscita este tema desde la reciente inclusión del artículo 60-A en la Ley Complementaria 127 / 2007, en el ámbito de la Ley General de las MPE (LC 123/2006). Dicho artículo introduce la posibilidad de que el Poder Ejecutivo instituya el Sistema Nacional de Garantías de Crédito, algo que supone la ganancia potencial, pues abre la perspectiva de la constitución y mejora de actos normativos y otras disposiciones legales.

4. Consideraciones Finales

El segmento de las micro y pequeñas empresas juega un importante papel dentro de la economía brasileña, destacándose como uno de los principales agentes de creación de empleo y renta y contribuyendo a la creación del PIB nacional.

A pesar de su relevancia, existe una preocupación respecto a dicho segmento al analizar las elevadas tasas de mortalidad que afectan a tales empresas durante sus primeros años. Son diversas las causas que apuntan los empresarios para el cierre de su actividad, pero las principales dificultades están relacionadas con la falta de crédito bancario.

La escasez de crédito es uno de los factores que más afectan al dinamismo económico de las empresas y al desarrollo social de un país. A pesar del crecimiento constante del ratio crédito/PIB, con la continua expansión del volumen concedido en esta década, dicho porcentaje es todavía escaso, si se compara con países con economías más desarrolladas o del mismo nivel que la brasileña.

Algunos estudios muestran que la falta de garantías destaca como el principal obstáculo que han de superar los empresarios de pequeños negocios para la obtención de recursos de terceros. Esa misma dificultad la experimentan también las instituciones financieras, que no consiguen reducir el riesgo de las operaciones debido a la falta de garantías y de datos fiables sobre el negocio.

Como forma de aumentar el acceso al crédito y reducir las dificultades para ofrecer las garantías exigidas por el Sistema Financiero Nacional, se crearon mecanismos que pudieran garantizar las operaciones crediticias ante las instituciones financieras.

El SEBRAE lleva años trabajando en esa dirección con el Fondo de Aval para las Micro y Pequeñas Empresas (FAMPE), así como fomentando las Sociedades de Garantía de Crédito.

Es importante resaltar que el estímulo para la creación y fortalecimiento de las SGC no pretende sustituir los modelos existentes, como el FAMPE u otros fondos de aval, sino continuar realizando mejoras constantes en los mecanismos existentes.

Para finalizar, es posible afirmar que el gran objetivo de la actuación del Sistema Sebrae en esta novedosa cuestión sigue siendo contribuir fuertemente al aumento de la competitividad de las micro y pequeñas empresas mediante la expansión del acceso a los servicios financieros.

BIBLIOGRAFIA

Assaf Neto, Alexandre (2005) “Mercado Financeiro (Mercado Financiero)”. 6ª ed. São Paulo. Editora Atlas, 2005.

Banco Central de Brasil (2007) “Política Monetária e Operações de Crédito do Sistema financeiro”. Notas para a imprensa (Política Monetaria y Operaciones de Crédito del Sistema Financiero: notas para la prensa). Disponible en <<http://www.bcb.gov.br/?ECOIMPOM>>. Consulta: 25 oct. 2007.

Banco Central de Brasil – RESOLUÇÃO 2.682/1999 (RESOLUCIÓN 2.682/1999.2007 b.) Disponible en <<http://www5.bcb.gov.br/normativos/detalhamentocorreio.asp?N=099294427&C=2682&ASS=RESOLUCAO+2.682>>. Consulta: 23 octubre de 2007.

Banco Central de Brasil – RESOLUÇÃO 3.258/2005 (RESOLUCIÓN 3.258/2005. 2007 c.) Disponible en <<http://www5.bcb.gov.br/normativos/detalhamentocorreio.asp?N=105014313&C=3258&ASS=RESOLUCAO+3.258>>. Consulta: 23 octubre de 2007.

Baumgartner, Regiane (2004) “Propostas para implementação de um Sistema de Garantia de Crédito Mutualista como alternativa de acesso ao crédito para as micro, pequenas e médias empresas no Brasil (Propuestas para la implementación de un Sistema de Garantía de Crédito Mutualista como alternativa de acceso al crédito para las micro, pequeñas y medias empresas en Brasil)”. Tesina (Posgrado en Ingeniería de Producción) - Programa de Posgrado en Ingeniería de Producción, Universidad Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

Carvalho, Carlos E. y Abramovay, Ricardo (2004) "Panorama Geral (Panorama General). En: Santos, Carlos Alberto *et al* (org.). O Sistema Financeiro e as Micro e Pequenas Empresas: Diagnósticos e Perspectivas (El Sistema Financiero y las Micro y Pequeñas Empresas: Diagnósticos y Perspectivas)". _____ Cap. 1 – Diagnóstico da oferta e da demanda de serviços financeiros (Diagnóstico de la oferta y de la demanda de servicios financieros). Brasilia: SEBRAE.

Carvalho, A. G., y Barcelos, L.C. (2002) "Determinantes do Acesso ao Crédito Empresarial no Brasil (Determinantes del Acceso al Crédito Empresarial en Brasil)". In: XXIV Encontro Brasileiro de Econometria 2002, Nova Friburgo. XXIV Encuentro Brasileño de Econometría, 2002.

Casarotto Filho, Nelson. E. y Pires, Luiz Henrique. H. (1999) "Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local. Estratégias para a conquista da competitividade global com base na experiência italiana (Redes de pequeñas y medianas empresas y desarrollo local. Estrategias para la conquista de la competitividad global a partir de la experiencia italiana)". São Paulo. Atlas.

Morais, José Mauro (2006) "Empresas de pequeno porte e as condições de acesso ao crédito: falhas de mercado, inadequações legais e condicionantes macroeconômicos (Empresas de pequeño porte y las condiciones de acceso al crédito: fallos de mercado, inadecuaciones legales y condicionantes macroeconómicos)". Texto para discussão do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para discusión del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) N.º 1.189. Brasilia. Disponible en <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2006/td_1189.pdf>. Consulta: 20 oct. 2007.

Neves, Iêdo Batista (1997) "Vocabulário enciclopédico de tecnologia jurídica e de brocardos latinos (Vocabulario enciclopédico de tecnología jurídica y de expresiones latinas)". Volumen II. 1.ª edición. Río de Janeiro: Editora Forense.

Pombo, Pablo González *et al.*, (2006) "El marco de los sistemas/esquemas de garantía en Europa: principales características y conceptos". ETEA, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Córdoba. Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación. España.

Pombo, Pablo González y Herrero, Alfredo Calvo (2003) "Los sistemas de garantías para la Pyme en una economía globalizada". Edición electrónica Cyberlibro. España.

Santos, Carlos Alberto. Risco de Crédito e Garantias: A proposta de um sistema nacional de garantias (Riesgo de Crédito y Garantias: la propuesta de un sistema

nacional de garantías). Brasília: SEBRAE, 2006. Disponible en <<http://www.uasf.sebrae.com.br/artigos>>. Consulta: 22 oct. 2007.

SEBRAE (2005) “Boletim Estatístico de Micro e Pequenas Empresas – Observatório”. 1º Semestre (Boletín Estadístico de Micro y Pequeñas Empresas - Observatorio: 1.º Semestre de 2005). SEBRAE. Brasília.

SEBRAE-SP (2006) “Sondeo de opinión: Financiamento de Micro e Pequenas Empresas (MPE's) no Estado de São Paulo (Financiación de Micro y Pequeñas Empresas (MPE) en el Estado de São Paulo)”. SEBRAE-SP. São Paulo.

Souza, Sylvio Capanema de (2002) “Considerações sobre a cumulação das garantias pessoais e reais, na alienação fiduciária (Consideraciones sobre la acumulación de garantías personales y reales en la enajenación fiduciaria)”. Jus Navigandi, Teresina: año 6, N°56, abril. 2002. Disponible en <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2910>>. Consulta: 25 oct. 2007.

Stiglitz, J. E. y Weiss, A. (1981) “Credit Rationing in Markets with Imperfect Information”. The American Economic Review, Vol. 71, n.º 3, pág. 393-410.

UASF - Unidade de Acesso a Serviços Financeiros: Missão da UASF (Unidad de Acceso a Servicios Financieros: Misión de la UASF) (2007) Disponible en: <<http://www.uasf.sebrae.com.br>>. Brasília, Consulta: 24 octubre de 2007.

LOS SISTEMAS DE GARANTÍA BRASILEÑOS Y LA EXPERIENCIA DE LA ASOCIACIÓN DE GARANTÍA DE CRÉDITO DE LA SIERRA GAUCHA

Fernando Vial

Director Ejecutivo

Asociación de Garantía de Crédito de la Sierra Gaucha

1. Consideraciones Iniciales

De igual manera que otros países, tenemos en Brasil instituciones que actúan en diversas áreas y sectores económicos, que periódicamente realizan levantamientos e investigaciones que tratan de los datos incluyendo los relacionados con el acceso al crédito para empresas de micro, pequeño y mediano porte. En este caso utilizaremos como referencia para la definición del tamaño de las empresas, los límites estatutarios utilizados por la asociación de Garantía de Crédito de la Sierra Gaucha, que considera como referencia los ingresos operativos brutos anuales de las empresas⁶.

- Microempresas: IOB anual hasta R\$240 mil = U\$133 mil.
- Pequeñas Empresas: IOB anual hasta R\$2.400 mil = U\$1.333 mil.
- Médias Empresas: IOB anual hasta R\$20.000 = U\$11.111 mil.

Invariablemente los resultados encontrados y las conclusiones extraídas de estas investigaciones, indican una gran carencia en lo que se refiere a la cantidad de crédito y a la atención de las necesidades de las empresas de menor tamaño, que buscan en el sistema financiero recursos para suplir sus necesidades de inversiones y para capital de trabajo.

⁶ Nota: Dólar de Estados Unidos de Norteamérica de R\$1,80 (Un Real y Ochenta Centavos) vigente en esta fecha.

Se habrá de considerar, entre otros factores, que Brasil actualmente además de tener uno de los mayores intereses reales del mundo, pasa por un periodo de estabilidad y control económico significativamente reciente. Hace poco más de una década el país llegó a sufrir una inflación anual que superó los insoportables 2.500 %.

Si por un lado esta situación traía perjuicio para la economía nacional, por otro, creó en el país un sistema financiero sumamente moderno, complejo y dinámico, con las instituciones financieras avanzando sustancialmente a través del crecimiento de sus patrimonios y del volumen de sus activos, creando productos y servicios volcados a la atención de todos los sectores empresariales. Se pregunta si tenemos un sistema financiero apto para atender la demanda en la adquisición de crédito, tanto en lo que se refiere a volúmenes disponibles en cartera cuanto a productos, líneas y servicios bancarios a disposición de las empresas, ¿por qué persisten aún las dificultades de las empresas de menor tamaño para acceder al crédito de forma adecuada?

Uno de los principales problemas se basa en costumbres y prácticas adoptadas desde hace mucho por los empresarios, éstos motivados por factores diversos, ven perjudicadas sus condiciones de tener acceso a líneas de crédito por no conseguir presentar a los agentes financieros documentación contable y gerencial adecuadas, para la evaluación y análisis de riesgo para las operaciones solicitadas. Se sabe que una de las bases para la concesión de crédito está vinculada a la capacidad y a la posibilidad del agente financiero de poder analizar y medir sus riesgos, cuando estudia la concesión y la formalización del crédito.

Sucede en la práctica que la empresa al buscar un financiamiento con plazos mayores y costos menores, tiene su encuadramiento y clasificación del grado de riesgo perjudicado por el simple hecho de no poseer la documentación mínima necesaria para que sea posible realizar una evaluación ajustada de su operación, y principalmente, de su capacidad de pago o de generar dividendos.

Se sabe que los bancos al enfrentarse con esta situación limitan los valores de estas operaciones, disponen productos de crédito muchas veces inadecuadas y aumentan la exigencia de garantía para las empresas que solicitan crédito. Tenemos como resultado final de esta ecuación, una elevación considerable en el costoe de las operaciones para las empresas.

2. Los Sistemas de Garantía Brasileños

Brasil posee tres fondos tradicionales de garantía que son: (a) el Fondo de Garantía para Promoción de la Competitividad – FGPC; (b) el Fondo de Aval para Micro y Pequeñas Empresas – FAMPE; y (c) el Fondo de Aval para la Generación de Empleo y Renta – FUNPROGER.

El FGPC fue creado en el año 1997, por medio de la Ley 9.531, es administrado por el BNDES – Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, con recursos oriundos del Tesoro Nacional.

Este fondo atiende empresas de micro, pequeño y mediano tamaño, concediendo garantías para líneas de financiamiento orientadas al apoyo a la exportación, proyectos de implantación, expansión, recuperación o modernización y para la adquisición de máquinas y equipos. Puede extender parte de los recursos como capital de trabajo para las empresas, siendo su valor limitado en R\$10.000 ó U\$5.555.

Por tratarse de un fondo de crédito, actúa en la complementación de las garantías necesarias a las operaciones de crédito, siendo que su contratación es hecha a través de los agentes financieros autorizados a repasar a las líneas del BNDES, quedando a cargo de estos agentes también el análisis del crédito como la recuperación de los eventuales endeudamientos.

El FAMPE fue creado en el año 1995, tiene sus recursos y es administrado por el SEBRAE – Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas, atendiendo específicamente a las micro y pequeñas empresas.

Este fondo actúa en la concesión de aval para líneas de crédito para la adquisición de máquinas y equipamientos, construcción civil, desarrollo tecnológico, exportaciones en las etapas de preembarque y para capital de trabajo.

Su límite operacional máximo es de R\$300 mil o U\$166 mil para las líneas de exportación preembarque y para innovación tecnológica, en las inversiones alcanza el valor de R\$80 mil o U\$44 mil y en las operaciones de capital de trabajo opera hasta R\$30 mil o U\$16 mil.

También es un fondo de crédito, teniendo como agentes repasadores principales al Banco do Brasil y la Caja Económica Federal, quedando a cargo de éstos también el análisis y concesión de los créditos así como la cobranza de los posibles valores en atraso.

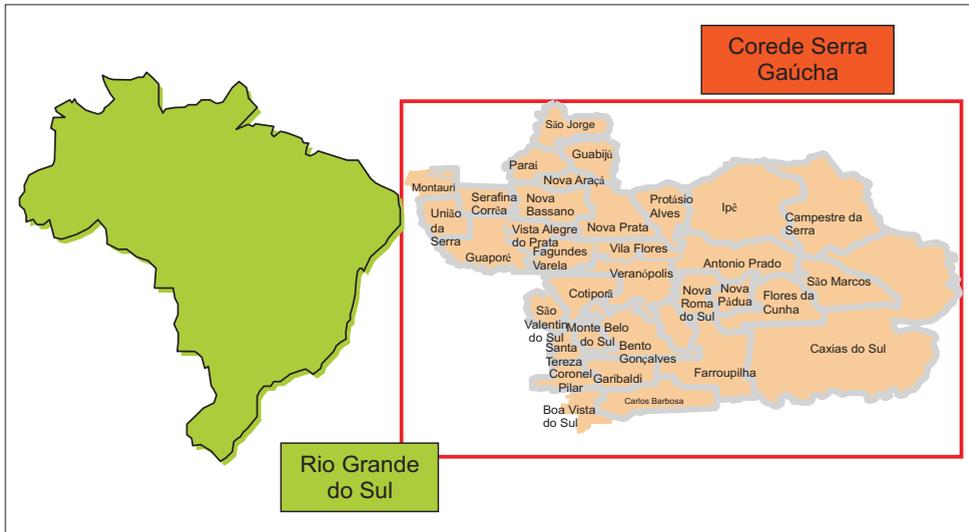
El FUNPROGER fue creado en el año 1999, a través de la Ley 9.872, tiene como gestor de sus recursos al Banco do Brasil y su atención está orientada para conceder aval tanto para empresas jurídicas, en este caso empresas con ingresos operativos brutos anuales hasta R\$5.000 mil o U\$2.777 mil, cuanto para personas físicas. Sus recursos provienen del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT).

Este fondo así como los demás trabaja en el sistema de dinero en caja, siendo que las concesiones de aval formalizadas son complementarias a las garantías presentadas por los usuarios de crédito. Aunque diversos bancos puedan utilizarlo, la mayor parte de las operaciones son realizadas por el propio Banco do Brasil. El valor máximo de las garantías otorgadas es de R\$160 mil o U\$88 mil.

No serán tratados en este artículo los datos estadísticos relativos a cada uno de estos fondos de aval; estos datos podrán ser encontrados a través de los sitios de Internet de cada entidad gestora.

3. La Experiencia de la Asociación de Garantía de Crédito de la Sierra Gaucha (AGC)

Además de los tres fondos mencionados anteriormente, surgió en el sur del país la primera Sociedad de Garantía de Crédito, con formato y característica asociativa, constituida a través del esfuerzo conjunto del Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), Gobierno del Estado de Rio Grande do Sul, Intendencia Municipal de Caxias do Sul, Cámara de Industria, Comercio y Servicios (CIC) de Caxias do Sul y empresarios de la región de la sierra gaucha, que incluye a treinta y tres municipios.



La Asociación de Garantía de Crédito de la Sierra Gaucha (AGC) es un proyecto piloto en el país de una asociación de garantía de crédito y se basó en los modelos de sistemas de garantía de mutualistas existentes en Italia llamadas Confidis.

Su principal actuación se direcciona a atender a micro y pequeñas empresas, actuando también junto a empresas de mediano tamaño con complementación de garantías en operaciones específicas. Fue fundada en diciembre del año 2003, pero inició sus actividades operacionales a mediados del año 2005.

Su forma jurídica es la de una Asociación Civil sin finalidad de obtener ganancia, como Organización de la Sociedad Civil de Interés Público, en los términos de la Ley N°9.790 de 23 de marzo de 1999, conforme la Secretaría Nacional de Justicia de Brasil.

El proyecto nació y tiene como objetivo central promover el desarrollo y el crecimiento económico en la región donde actúa, combatir la pobreza y servir de herramienta al sistema financiero con la utilización de las garantías en la concesión de crédito para las empresas que a ella se asocien. Esto trae consigo ganancias y ventajas que las empresas buscan al ingresar en la asociación.

Para que se volviera operativa, fueron destinados en la creación de su fondo de aval, recursos provenientes del SEBRAE Nacional, SEBRAE Rio Grande do Sul, BID/Fomin, Gobierno del Estado de Rio Grande do Sul, Intendencias Municipales del territorio de actuación y de una valor de ingreso pagado por los primeros 155 empresarios que tuvieran interés en asociarse. En la época, diciembre de 2003, el valor fue el mismo para los tres tipos empresariales, micro, o pequeña y mediana empresa, siendo de R\$2.400 o U\$1,333.33. Este valor es pago en diez cuotas iguales de R\$100,00 o U\$55,56.

En julio de 2006, fue aprobada por el Consejo de Administración de la AGC la modificación para el pago de los valores de adhesión, se crearon tres valores distintos y que tienen vigencia hasta hoy en día y son:

- Micro empresa: R\$500,00 o U\$277.78
- Pequeña empresa: R\$1.000,00 o U\$555.56
- Mediana Empresa: R\$2,400,00 o U\$1,333.33

Esta medida tornó más justa y adecuada la condición y la capacidad de las empresas en asociarse, respetando su tamaño, en este caso considerado por los ingresos operacionales brutos actuales, recordando que el pago de este valor de adhesión es hecho por una única vez por la empresa que se asocia.

La AGC atiende empresas de los sectores de la industria, comercio y servicios, que tengan ingresos operacionales brutos anuales de hasta R\$20.000 mil. Cada empresa asociada puede tener acumulados en avales suministrados por la AGC el monto de R\$100 mil o U\$55 mil.

4. Bancos que Mantienen Convenios con la AGC

Por no contar todavía con un padrón de regulaje distinto, la AGC necesitó firmar contratos individuales con seis instituciones financieras para que fuera aceptada su garantía y posibilitando de esta manera cumplir con su principal servicio que es la emisión de sus cartas de aval y la formalización de las operaciones hechas por las empresas usuarias de crédito.

Actualmente son cuatro bancos públicos, uno privado y una cooperativa de crédito que trabajan utilizando contratos firmados con la AGC: Banco Comercial Uruguay, Banco do Brasil, Banco do Estado do Rio Grande do Sul (BANRISUL), Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), Caixa RS y Sicredi

Por los convenios firmados con estos agentes financieros, la AGC puede ofrecer aval para operaciones de capital de trabajo, inversiones en máquinas,

equipos, adquisición de vehículos utilitarios, construcción civil que incluye ampliación, construcción o reforma, crédito rotativo, cuentas deudoras y líneas de exportación.

El valor máximo permitido para cubrir cada tipo de exportación considera los límites siguientes:

Capital de Giro	Inversión mixta	Inversión
65 %	50 %	50 %

Apoyo

Los contratos de apoyo firmados con los seis agentes financieros permiten y preveen en los dos primeros años de operación un apoyo máximo permitido de 2x1.

Posteriormente a este período, se dará un aumento gradual en el índice de apoyo que, probablemente, acompañará el aumento de 1 vez por año, respetando lo máximo acordado de 8x1.

5. Beneficios Alcanzados

Por tratarse de un sistema nuevo implantado en el país, la AGC como entidad garantizadora de crédito no puede depender, exclusivamente, de las empresas que no posean garantías, para poder mantenerse y ampliar su estructura de operación. Esto se debe al hecho, atípico tal vez, de encontrar un gran número de empresas en el ámbito de actuación de la AGC, que ya poseen estructura patrimonial suficiente para ofrecer garantía individual en sus operaciones junto a los bancos.

El trabajo desarrollado hasta el momento está basado en la diferencia que las empresas asociadas pasan a tener cuando utilizan la garantía ofrecida por la AGC, en las condiciones ofrecidas por los bancos que trabajan en conjunto apoyando a la asociación.

Esta condición diferenciada le permite a las empresas beneficiarias las siguientes posibilidades:

- Tasas de intereses menores para las operaciones de crédito.
- Reducción de 50% o más en las tarifas bancarias que forman parte de la operación.
- Asesoría y orientación para la toma de decisión relativa al crédito.
- Apoyo en la estructuración de documentos para encaminar a los bancos.
- Constitución de garantía para la empresa tomadora de crédito.

Como ejemplo, podemos citar que en una de las instituciones financieras que forman parte del convenio, si una empresa de micro o pequeño tamaño busca una línea de financiamiento para atender a sus necesidades de capital de trabajo optando por de manera individual, además de las garantías que le serán solicitada, la empresa obtendrá en una óptima condición un porcentaje contractual de 2,3 % a 2,6 % al mes.

Si utiliza la garantía AGC, el porcentaje mensual es reducido a 1,7%, existiendo también la posibilidad de ser la empresa asociada a una de las tres entidades empresariales participantes en el convenio de esta institución financiera con la AGC y tener su porcentaje mucho más reducido, alcanzando el tope de 1,5 al mes. Tenemos aquí una rebaja de 42,31% en el interés, practicada en una simple operación de capital de trabajo.

En el convenio operacional existente con el Banco do Brasil, la línea para capital de trabajo BB Giro Mix Pases ofrece una tasa de interés, que es pagada hoy por las micro y pequeñas empresas de la región donde actúa la AGC varía entre 2,3% y 4,7%.

Partiendo de ese principio, es posible medir que desde el comienzo de sus actividades hasta el cierre del primer semestre del año 2007, la AGC provocó una economía o reducción en los gastos financieros para las empresas usuarias, considerándose los intereses anteriormente obtenidos por esas empresas en sus contrataciones bancarias con relación al nuevo nivel de interés pagado por ellas, con la utilización de la AGC, que sobrepasó el monto de R\$1.150 mil o U\$638 mil.

Tales recursos permanecieron en los proyectos pudiendo proporcionar nuevas inversiones, aumento en la recaudación de impuestos en los municipios donde están localizadas estas empresas, aumento en la generación de empleos, entre otros aumentos económicos posibles.

Además del beneficio de la reducción de las tasas de interés para las operaciones contratadas, la AGC da, de forma gratuita, a sus asociados, orientación para la toma de decisión relativa al crédito.

Es común encontrar empresas que utilizaron su capital de trabajo para compra de máquinas, equipos o aplicación en obras civiles. De la misma manera es posible dar una orientación adecuada al empresario, demostrando los riesgos de la falta o de un planeamiento financiero inadecuado, resaltando la importancia para que las empresas no se descapitalicen o inmovilicen sus recursos propios, cuando opten por inversiones que pueden ser hechos utilizando líneas de crédito disponibles con plazos de hasta 72 meses y tasas menores que 1% al mes.

Además de esto, se observa de forma regular que las empresas utilizan líneas para descuento de valores a recibir con tasas mayores que las ofrecidas por los convenios disponibles por la AGC, lo que encarece la caja de las empresas además de eliminar créditos futuros que el empresario necesita tener en su flujo de caja.

Estas entre otras diversas actividades volcadas a la orientación y educación para el crédito han despertado el Interés y el aumento en la adhesión de nuevos socios a la entidad, como es posible verificar en los gráficos N°1 y N°2 mostrados abajo.

Gráfico N°1
Número de Socios

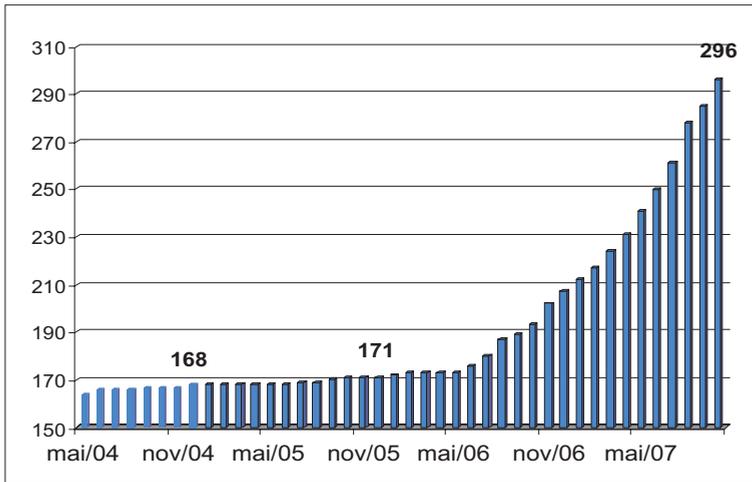
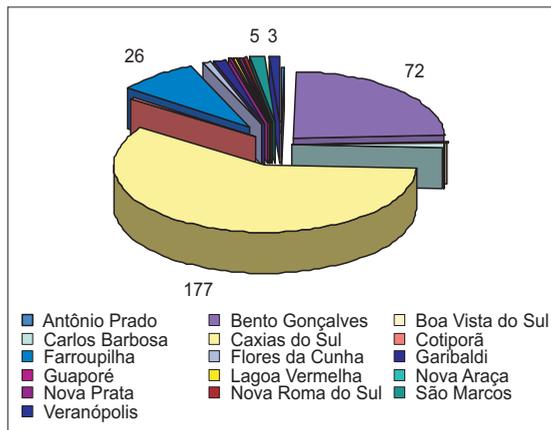
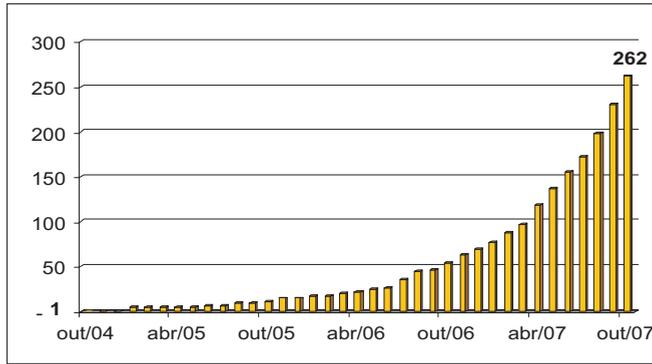


Gráfico N°2
Socios por Municipio



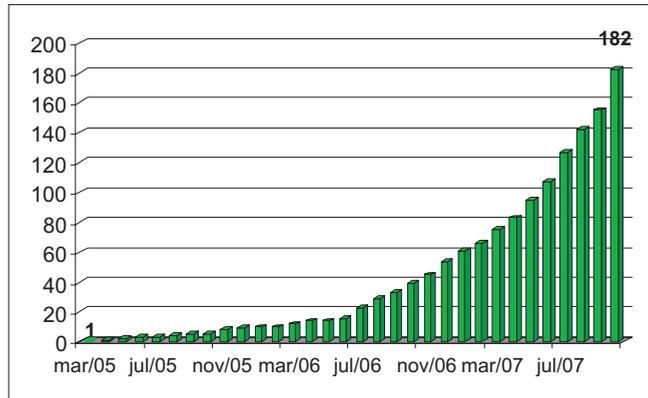
A través de asociaciones hechas con diferentes entidades que representan a los múltiples sectores de economía en la región, la demanda por crédito utilizando el aval de la AGC también representa una curva de crecimiento lo cual puede ser visualizado en el Gráfico N°3 que se expone abajo.

Gráfico N°3
Total de Garantías Solicitadas (acumulado)



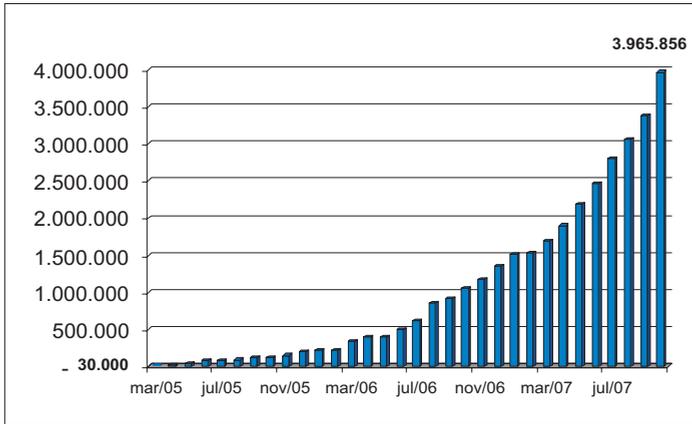
De todas las garantías solicitadas, fueron aprobadas 69,47% de las solicitudes, siendo liberados y emitidos 182 documentos de garantía conforme lo muestra el gráfico N°4.

Gráfico N°4
Total de Garantías Emitidas (acumulado)



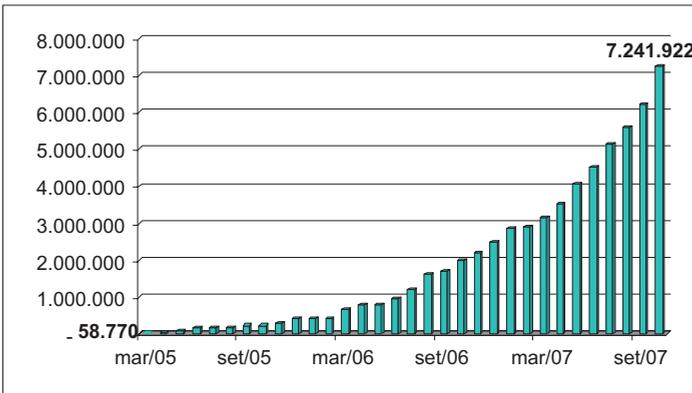
El monto que alcanza la emisión de los 182 documentos de garantía suma el valor de 2.203 mil, lo que resulta en un valor medio por documento de garantía de R\$21 mil o 12 mil, conforme el Gráfico N°5.

Gráfico N°5
Total de Garantías Emitidas (acumulado)



Este volumen de garantías emitido por la AGC, hizo viable operaciones de crédito para las empresas asociadas en un total de U\$4.023 mil conforme el gráfico N°6.

Gráfico N°6
Total de Garantías Emitidas (acumulado)



Los principales sectores demandantes y atendidos por la AGC pueden ser analizados por la cantidad de operaciones realizadas y por los montos de recursos garantizados conforme siguen en los gráficos N°7 y N°8.

Gráfico N°7
Operaciones por Sector

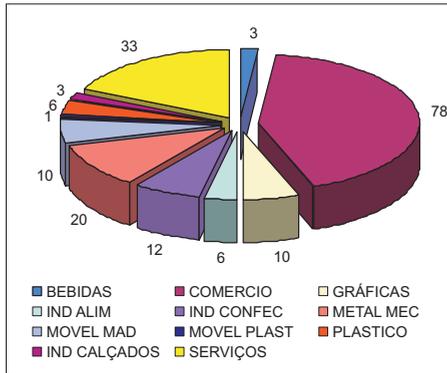
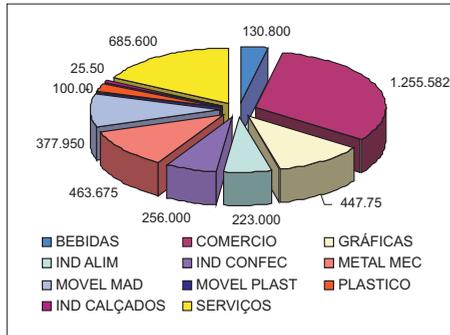
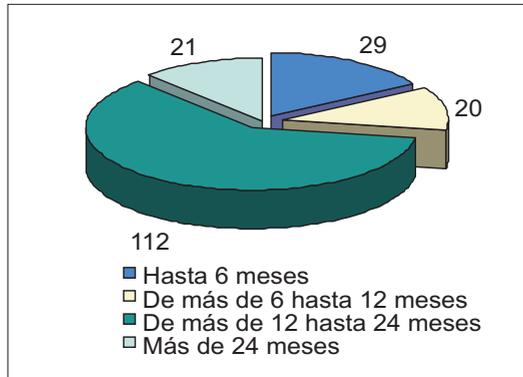


Gráfico N°8
Garantías por Sector (En R\$)



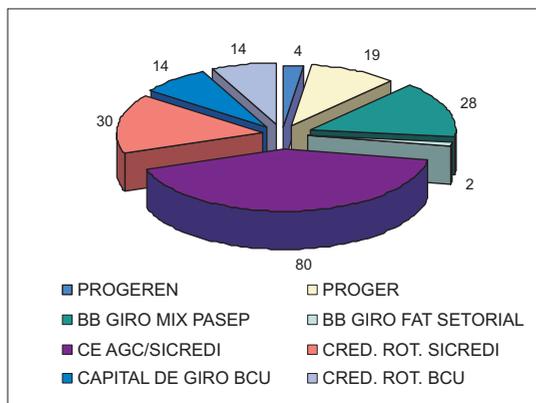
El perfil del plazo de la mayoría de las operaciones está situado entre 12 y 24 meses, característica de las operaciones de capital de trabajo, siendo posteriormente más significativa la presencia de operaciones de crédito rotativo o cuentas deudoras que tiene sus límites renovados a cada 6 meses, conforme presenta el gráfico N°9.

Gráfico N°9
Garantías Concedidas por Plazo de la Operación



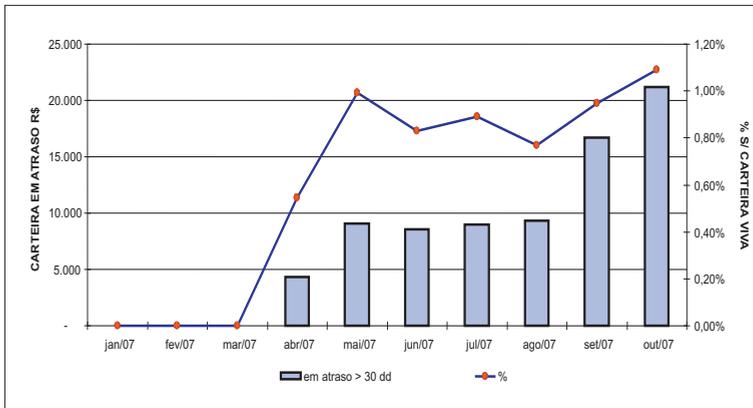
Los tipos de operaciones predominantes son los de capital de trabajo, seguidas por las de crédito rotativo entre las otras presentadas por el gráfico N°10.

Gráfico N°10
Garantías Concedidas por Tipo de Operación



Por último, se presenta el gráfico N°11, que demuestra la falta de pago de la cartera garantizada considerándose todo los atrasos hasta el período de 60 días.

Gráfico N°11
Cartera en Atraso Superior a 30 Días



6. Consideraciones Finales

Analizando el tiempo de existencia de la Asociación de Garantía de Crédito de la Sierra Gaucha, teniendo en cuenta que es una experiencia pionera en el país y única hasta el momento, sabiendo que será vital la creación de un marco regulador así como su reglamentación, se puede concluir, que la entidad viene alcanzando un progreso considerable, siendo ella una herramienta poderosa en el apoyo al acceso al crédito para las micro y pequeñas empresas en la región de la Sierra Gaucha.

Esto se verifica a través de los resultados obtenidos con el trabajo realizado por la AGC, donde ocurrieron reducciones significativas en las tasas de interés disponibles para las empresas asociadas, reducción de 50% en las tarifas bancarias de las operaciones. Atención presencial en más de 700 micro y pequeñas empresas que aun sin utilizar el aval de la AGC en operaciones de crédito, se beneficiaron con la orientación y la consecuente mejora de sus controles financieros y gerenciales, así como las demás que pudieron acceder a líneas de financiamiento con tasas de interés en promedio 40% menores que las obtenidas anteriormente.

De manera más correcta y satisfactoria todavía, es obtenida a través de las opiniones de los empresarios que tuvieron en la AGC, apoyo calificado en la mejora de las condiciones de acceso al crédito con calidad.

Frente a estos hechos nos quedamos con la interrogante siguiente:

“Sin la AGC, ¿a quién más pueden recurrir las empresas para obtener tasas de interés reducidas y aval calificado para la obtención de crédito de calidad?”

ANEXO
ASOCIACIÓN DE GARANTÍA DE CRÉDITO DE LA SIERRA GAUCHA

Estadísticas al 31.12.07
(En miles US\$)

Año de fundación / constitución	Nº de entes que lo componen	Valor recursos patrimoniales responsables	Stock de MiPymes (Nº) beneficiarias	MiPymes (Nº) beneficiadas en 2007
2004	1	1.813	200 317 asociados	111
Valor del saldo o stock de garantías vivas	Valor garantías otorgadas en 2007	Valor del saldo de crédito por garantías vivas	Valor crédito movilizado por garantía 2007	Recursos / valor saldo garantías vivas
1.030	1.675	1.940	2.860	1.76

LA EXPERIENCIA DEL FONDO DE GARANTÍA PARA LA PROMOCIÓN DE LA COMPETITIVIDAD: ¿ÉXITO O FRACASO?

Marcelo Porteiro Cardoso⁷

Maurício Serrão Piccinini

Simone Saisse Lopes

José Carlos dos Santos Lagoa Junior

Resumen

El Fondo de Garantía para la Promoción de la Competitividad [FGPC] es un fondo de aval creado por el gobierno federal en 1997 (Ley 9.531, del 10.12.1997, alterada por la Ley 10.184, del 12.2.2001). Constituido con recursos del Tesoro Nacional y administrado por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), el FGPC entró en operación en 1998. Hasta diciembre del 2006, el fondo complementó garantías de 17.509 operaciones de crédito, que sumaron R\$ 3,6 billones. En total, fueron beneficiadas 13.318 empresas, sobretodo de micro y pequeño portes.

Después de un comienzo promisorio, el uso del FGPC cayó a niveles poco significativos. Aunque el fondo conserve aún un elevado potencial de impulso financiero, persisten los problemas de acceso a crédito de las micro, pequeñas y medianas empresas (MPME) por insuficiencia de garantía. El resultado se explica por el comportamiento de los agentes financieros, que perdieron el interés o la posibilidad de utilizar el fondo.

La contingencia de los gastos de la Unión, frente a la necesidad de cumplir metas de superávit fiscal, limitaron la capacidad del fondo de honrar sus

⁷ Marcelo Porteiro Cardoso, Gerente del Departamento de Suporte y Control Operacional.
Maurício Serrão Piccinini, Jefe del Departamento de Suporte y Control Operacional.
Simone Saisse Lopes, Economista del Departamento de Suporte y Control Operacional.
José Carlos dos Santos Lagoa Junior, Contador del Departamento de Suporte y Control

compromisos de la forma prevista, esto reduce su credibilidad y su aceptación. Después de los primeros años de operación del FGPC, su estructura reguladora fue adaptada para mejorar la administración del fondo, pero aún se busca mejorar su proceso de gestión.

1. Constitución y Evolución del FGPC

El FGPC fue creado en el año 1997 en el ámbito del Plan Plurianual⁸, con el objetivo de proveer recursos para garantizar parte del riesgo de operaciones realizadas por el BNDES, directamente o a través de agentes financieros (AF), con las micro, pequeñas y medianas empresas de la cadena exportadora (Mipyme)⁹. El Fondo fue constituido con recursos del Tesoro Nacional, está vinculado al Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC) y es administrado por el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), legalmente designado su gestor.

En las operaciones con cobertura de riesgo del FGPC, la exigencia de garantías reales queda reducida. Además de eso, el *spread* del agente financiero en la operación está limitado a 4,0% al año, en contraste con una operación típica de repase de recursos del BNDES, en que el *spread* es libremente negociado. Como contrapartida a la complementación de garantía, la empresa beneficiaria paga una comisión, que es incorporada al patrimonio del Fondo. La decisión con relación a la utilización del FGPC es del agente financiero.

Para contratar la cobertura del FGPC, es necesario observar ciertos límites de riesgo.¹⁰ En caso de impago, el agente financiero debe cumplir además con algunos requisitos para accionar el fondo y recibir la honra de aval, entre los cuales está la obligación de comprobar la ejecución judicial del beneficiario deudor. Cumplidos los requisitos, el Fondo repasa al agente financiero el valor impago en la proporción de la cobertura de riesgo, que está limitada a 80%. El pago de la honra no exime al agente financiero de tomar las medidas correspondientes para recuperar el saldo deudor impago.

El porcentaje máximo de cobertura del FGPC en la contratación de la operación depende del tamaño y de la región en que se localiza la empresa. Ese porcentaje puede además sufrir reducción de acuerdo con la clasificación de riesgo de la operación y con el impago de la cartera de operaciones del agente financiero. Cuando el impago de la cartera de operaciones del agente con el Fondo es superior a 12%, este queda impedido de realizar nuevas operaciones.

⁸ Ley 9.531, de 10/12/1997, modificada por la Ley 10.184, de 12.2.2001, y reglamentada por el Decreto 3.113, de 6/7/1999, modificado por el Decreto 3.889, de 17/8/2001.

⁹ El BNDES define el tamaño según el ingreso operacional bruto (IOB) anual de la empresa: micro, hasta R\$1,2 millón; pequeña, de R\$1,2 millón a R\$10,5 millones; mediana, de R\$10,5 millones a R\$60 millones; y grande, arriba de R\$60 millones.

¹⁰ Clasificación de riesgo "AA", "A", "B" o "C", de acuerdo con la Resolución del Banco Central do Brasil (BACEN) 2.682, de 21/12/1999.

En el primer año de funcionamiento del Fondo fueron introducidos cambios para aumentar su atractivo para los agentes financieros y estimular las operaciones con Mipyme. El límite máximo de cobertura del Fondo fue ampliado de 70% a 80% y los agentes financieros fueron dispensados de constituir garantías reales en las operaciones con micro y pequeñas empresas de valor hasta R\$500 mil (aproximadamente US\$263 mil) o US\$500 mil, en el caso de operaciones de exportación. En caso de impago, el número de cuotas mensuales anteriores a la ejecución (vencidas) que pueden ser indemnizadas al agente financiero aumentó de 3 a 12, para dar más tiempo al proceso de negociación amigable.

El BNDES reglamentó el FGPC en marzo de 1998.¹¹ Las normas fueron establecidas de forma que no haya intervención del Fondo en cada operación, para asegurar que la contratación de la garantía fuese ágil y sencilla. Los procedimientos operacionales de contratación de crédito son los mismos de las demás operaciones de FINAME, BNDES Automático y BNDES-*Exim*, especificándose, en la contratación, el uso del FGPC como complemento a las garantías de la empresa.

El *spread* máximo del agente financiero en las operaciones con garantía del Fondo fue inicialmente fijado en 2,5% a.a. y el factor para cálculo de la comisión de garantía, en 0,10%. Un año más tarde, esas políticas operacionales fueron alteradas, con destaque para el aumento de 4% a.a. del límite de *spread* del agente y de 0,10% a 0,15% del factor para cálculo de la comisión de garantía¹².

En el año 2003, después de constatar que el índice de impago de las operaciones garantizadas había crecido más allá de lo esperado, el BNDES adoptó lo que llamó parámetros de gestión. Esos parámetros, vigentes actualmente, redujeron el porcentaje máximo de cobertura según la clasificación de riesgo de la operación y el impago del agente financiero, limitaron en 12% la tasa de impago para permitir que el agente financiero opere con el Fondo e impidieron su contratación en operaciones con clasificación de riesgo inferior a "C". También fue fijado un tope, por agente financiero, del valor total de las cuotas con garantía del FGPC¹³. En el segundo semestre del año 2003, se comunicó a los agentes financieros la adopción de esos parámetros, que entraron en vigencia inmediatamente¹⁴.

En la condición de gestor del FGPC, el BNDES tiene la atribución legal de rendir cuentas a los órganos de control de los resultados operacionales, financieros y patrimoniales del Fondo y de encaminar, anualmente, al Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior [MDIC] la propuesta presupuestaria del FGPC. Adicionalmente, es deber del BNDES asegurar el cumplimiento de las normas y velar por la preservación del patrimonio del Fondo, lo que incluye implementar los sistemas de acompañamiento y proponer mejoras normativas.

¹¹ Decisión del Directorio 108/98, de 10.3.1998. La Circular 163, de 17/3/1998, comunicó a los agentes financieros el inicio de las operaciones con el Fondo.

¹² Decisión del Directorio 285/99, de 16/6/1999.

¹³ El valor no puede exceder en 30% del límite de crédito establecido por el BNDES para las operaciones de repase con riesgo del agente financiero.

¹⁴ Circulares 180, de 7/8/2003 (revocada por la Circular 190, en 25/6/2004), y 181, de 10/12/2003.

El cumplimiento de esas atribuciones se despliega en varios procesos con un grado razonable de complejidad. La contratación de la operación garantizada es ágil y simplificada, como deseable en operaciones de crédito con micro y pequeñas empresas. Sin embargo, una vez contratada la operación, el conjunto de providencias que deben ser adoptadas por el BNDES en la gestión del Fondo es vasta y parte de este antecede el eventual impago de la operación. Esas providencias crecieron en número y complejidad después de la introducción de los parámetros de gestión, en el año 2003.

2. Desempeño del FGPC y de las Operaciones con Cobertura del Fondo

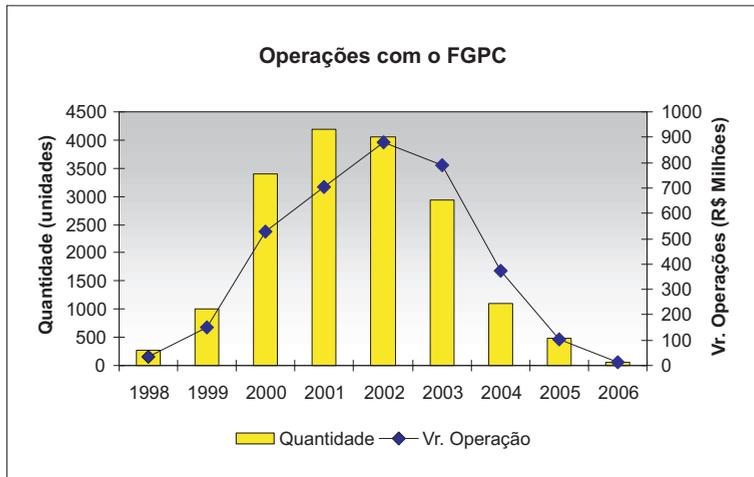
Operaciones Garantizadas

Del año 1998 al 2006, fueron aprobadas 17.509 operaciones de crédito con garantía del Fondo, totalizando R\$3,6 billones (US\$1,7 billón por el tipo de cambio media del período). La cuota garantizada totalizó R\$2,6 billones (US\$1,2 billón), correspondiente a un porcentaje medio de cobertura de riesgo de 73%. El valor medio financiado fue de R\$203,9 mil (US\$93,6 mil) y el plazo medio, de 53 meses. Fueron beneficiadas 13.318 empresas, mayoritariamente de micro y pequeñas, que respondieron, en conjunto, por 71% del valor y por 93% del número de operaciones. La industria de transformación fue el ramo de actividad que más contrató operaciones con cobertura de riesgo por el FGPC (49%), seguida por el sector de servicios (39%). Construcción, transporte y infraestructura absorbieron, aproximadamente, 15% de las operaciones contratadas. En total, 1.514 operaciones impagadas provocaron reclamación de honras al Fondo. El índice de impago del Fondo, medido como la relación entre el valor honrado y el valor total garantizado, fue de 9,4%, en el período.

Las operaciones, en valor, se distribuyeron casi igualmente entre adquisición aislada de máquinas y equipamientos (producto FINAME) y proyectos de inversión (producto BNDES Automático): 40% y 39% del total, respectivamente; las operaciones de financiamiento a la exportación en el producto BNDES-*Exim* respondieron por los 21% restantes. En número de operaciones, el producto FINAME respondió por más del 60% del total, seguido por el BNDES Automático, responsable por un tercio de las operaciones en el período. Se destaca, en esta composición, la baja participación de las operaciones de exportación.

El número de operaciones con el FGPC, en el período de 1998 a 2006, tiene dos fases distintas y opuestas: de franca expansión hasta 2002 y de acentuada contracción a partir de 2003. El Gráfico N°1, en forma de V invertida, ilustra ese desempeño.

Gráfico N°1
Operaciones con el FGPC

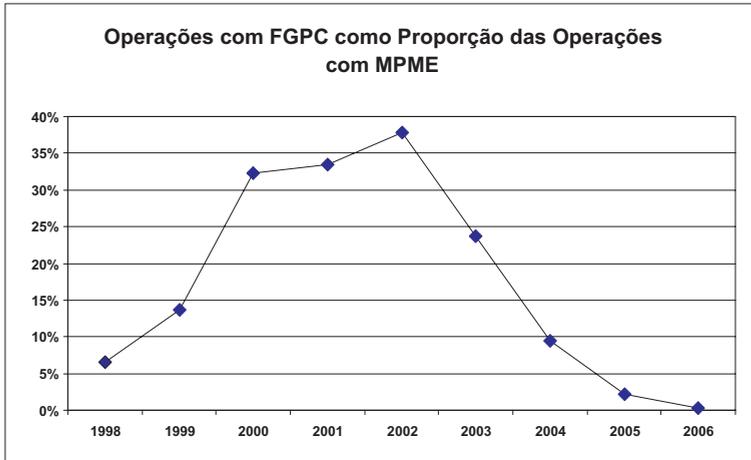


Fuente: BNDES

Al principio, el desempeño del Fondo superó las expectativas. El número de operaciones de financiamiento con cobertura del FGPC aumentó de 276, en 1998, a 1.010, en 1999, y 3.404 al año siguiente – un crecimiento anual de más de 300%. En el 2001, el número de operaciones llegó a casi 4.200 y se mantuvo próximo a ese nivel en el 2002. Su utilización fue ampliamente diseminada entre los agentes financieros. Más de sesenta instituciones recurrieron al Fondo para cubrir parte del riesgo de sus operaciones de crédito con recursos del BNDES, incluyendo todos los grandes bancos del país, así como instituciones de mediano y pequeño tamaño. Las operaciones con cobertura del FGPC representaron más de 30% de las operaciones indirectas del BNDES con micro, pequeñas y medianas empresas en el trienio 2000-2002.

En el 2003, el número de nuevas operaciones contratadas cayó 27%, para 2.938. La desaceleración ya era esperada frente al aumento de la base de comparación. Sin embargo, la caída se acentuó en los años siguientes. En el 2004, fueron 1.094 operaciones (-63% en relación al año anterior); en el 2005, 483 (-56%); y en 2006, apenas 77 (-84%). Solamente cinco agentes financieros operaron con el fondo en el 2006. Las estadísticas de los primeros cinco meses de 2007 fueron 68% menores de que las de igual período de 2006 y sugieren que habrá poco más de tres decenas de operaciones contratadas a lo largo del año. Menos de 0,5% de las operaciones indirectas del Banco con Mipyme tuvo cobertura de riesgo por el FGPC en el 2006.

Gráfico N°2
Operaciones con FGPC como Proporción de las Operaciones con MPME.



Fuente: BNDES.

Obs.: Para el tamaño de la mediana empresa, se consideraron solamente las operaciones de exportación.

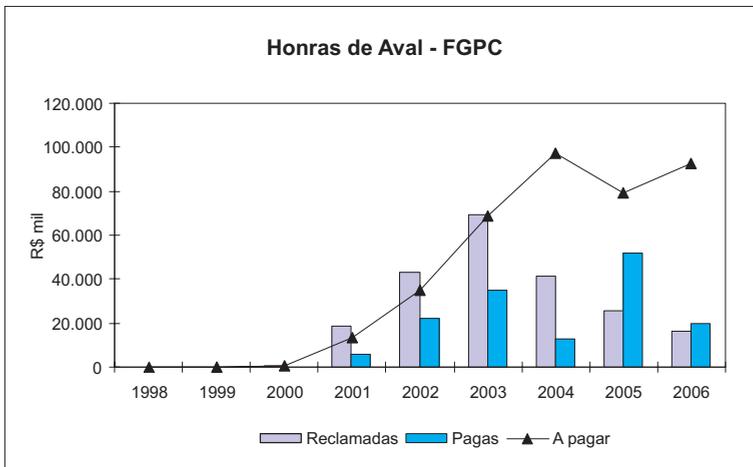
Para entender ese desempeño, es importante recordar que la contratación de la cobertura de riesgo es de la competencia exclusiva del agente financiero intermediario de la operación y que ese agente debe no solamente querer como también poder contratar la garantía del Fondo. Varios factores desincentivaron los agentes financieros a contratar operaciones con cobertura del Fondo en los últimos años.

Uno de ellos es el atraso en la indemnización de los créditos no pagados por las empresas. Los últimos pagos, realizados en el 2007, se referían a derechos de indemnización adquiridos en el 2005. El atraso en el pago a los agentes financieros de los recursos a que tienen derecho frustró la expectativa de que el FGPC funcionaría como recurso de alta liquidez y comprometió la credibilidad del Fondo.

El atraso es resultado del contingente de los gastos presupuestarios. Los gastos con honra autorizadas en las leyes de presupuesto anuales quedaron sistemáticamente por debajo del presupuesto propuesto por el BNDES, que es hecho con base en las honras de aval debidas y no pagadas y en las conjeturas de nuevos pedidos de honra a lo largo del año. En el 2007, por ejemplo, el presupuesto propuesto por el BNDES fue de R\$127 millones (US\$67 millones), pero la Ley Presupuestaria Anual (Ley 11.451, de 7.2.2007) autorizó gastos con honras de aval en el ejercicio de apenas R\$15 millones (US\$8 millones) y destinó R\$59 millones (US\$31 millones) para reserva de contingencia.

Hasta diciembre del 2006, 1.514 operaciones reclamaron honra de aval por el Fondo. En valores históricos, la honra reclamada sumaba R\$244,8 millones (US\$112 millones) al final del 2006. Los pedidos de honra estuvieron prácticamente ausentes hasta el año 2000 y comenzaron a aumentar a partir del año 2001, con el vencimiento de las primeras operaciones contratadas. El suceso arriba de las expectativas de los primeros años del FGPC hizo con que las honras reclamadas superasen el monto presupuestario inicialmente previsto para pago. Con el contingente del presupuesto de la Unión, que se intensificó a partir de 2004, el distanciamiento entre honras debidas y pagadas se amplió.

Gráfico N°3
Honras de Aval – FGPC



Fuente: BNDES

Otro factor de desincentivo son las obligaciones a que quedan sujetos los agentes financieros al contratar una operación con el Fondo. Una de ellas es la ejecución judicial de la empresa, un procedimiento que, por sus implicaciones, costos y morosidad, se inclina a ser evitado como instrumento de recuperación de crédito por los bancos, siendo siempre precedido de tentativas exhaustivas de negociaciones amigables. Otra es la necesidad de contar con la anuencia previa del BNDES a cualquier acuerdo para recibimiento de la deuda, como establece el Decreto 3.113, del 6.7.1999, que reglamentó el Fondo. Aunque haya disposición de la empresa y evaluación favorable del agente financiero, el acuerdo no puede ser hecho sin consentimiento del gestor del FGPC, que encontró dificultad para responder de forma ágil a las solicitudes de anuencia, por falta de reglamentación

específica¹⁵. Con esto el agente queda impedido de recuperar, aunque parcialmente, el crédito y mejorar el perfil de su cartera de activos.

La cobertura del Fondo también genera al agente la necesidad de obtener y prestar un volumen considerable y periódico de informaciones, cuyos costos aún no fueron calculados, pero no son despreciables.

Aunque se desee utilizar el FGPC, la mayoría de los agentes financieros, incluyendo los mayores bancos públicos y privados del país, no está apta para hacerlo. Los parámetros de gestión introducidos en el 2003 fijaron en 12% el tope de impago para operar con el Fondo. La tasa de impago de los agentes financieros fue definida por el BNDES como la relación entre el saldo deudor total de las operaciones con cuota atrasada en por lo menos noventa días, independientemente de ejecución judicial, y el saldo deudor total de las operaciones con el Fondo. En diciembre de 2006, esa tasa era de 34%, en promedio. La mayoría de los agentes financieros que ya operaron con el fondo (60%) tenía tasa de impago superior a 12% y estaba impedida de realizar nuevas operaciones con el FGPC.

La introducción de los parámetros de gestión relativos al impago sin un período de transición contribuyó para ese resultado. Cuando las normas entraron en vigencia, muchos agentes ya habían sobrepasado el límite de 12%. Como la mayoría de las operaciones fue contratada antes del 2003, el cálculo de la tasa de impago sobre el stock de las operaciones acaba dando un peso mayor al que fue hecho antes de la introducción de los parámetros de gestión.

Resultados Financieros del Fondo

En la calidad de Fondo contable, el FGPC es solvente y superavitario. El balance parcial consolidado de diciembre de 2006 exhibe un patrimonio neto de R\$517,1 millones (US\$241,9 millones) y activos totales de R\$609,6 millones (US\$285,2 millones). Como se trata de un fondo de garantía, esos activos constituyen disponibilidades depositadas en la Cuenta Única del Tesoro y no solamente derechos. El pasivo del Fondo, que corresponde, básicamente, a las honras de aval por pagar acumuladas, totalizan R\$92,5 millones (US\$43,3 millones)¹⁶.

El FGPC está expuesto a bajo riesgo. El saldo deudor por vencer con garantía del Fondo totalizaba R\$658,3 millones en diciembre de 2006 (US\$308,0 millones). El monto corresponde a poco más de una vez el patrimonio neto del Fondo, bien abajo del límite legal de ocho veces. O sea, el Fondo podría impulsar muchas más operaciones de lo que hizo, sin abandonar los límites de la prudencia legalmente establecidos. El patrimonio neto de R\$517 millones (US\$242 millones), en diciembre de 2006, podría impulsar un saldo garantizado por vencer de R\$4,1

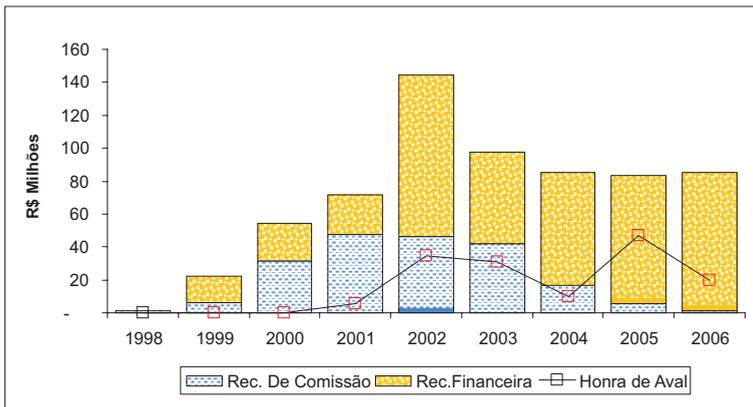
¹⁵ En 2006, el BNDES formó un grupo de trabajo para definir atribuciones y ver procedimientos operacionales relativos a la gestión del FGPC (Resolución 54/06, del Presidente del BNDES). El informe final del grupo se encuentra en elaboración.

¹⁶ No están contabilizadas las operaciones subrogadas al BNDES.

billones (US\$1,9 billón), contra los R\$658 millones (US\$308 millones) verificados. Considerando una cobertura media de 73% y un valor medio financiado de R\$204 mil (US\$94 mil) por operación, el número acumulado de operaciones con cobertura del FGPC podría ser 23 mil mayor de lo que fue¹⁷.

El resultado financiero del FGPC muestra una participación creciente de los ingresos financieros y decreciente de los ingresos con comisión de garantía. Los ingresos financieros provienen de los rendimientos financieros de las disponibilidades del Fondo, crecientes en el tiempo. Ya los ingresos con comisiones de garantías, que provienen de la contratación de nuevas operaciones, son francamente declinantes desde el año 2004, en línea con la caída en el número de nuevas operaciones contratadas. A pesar del cambio en la composición de los ingresos, su monto siempre superó ampliamente los desembolsos con honra de aval. Como resultado, el superávit acumulado desde la constitución del Fondo, en 1998, es de R\$298,8 millones (US\$137,2 millones), en valores históricos.

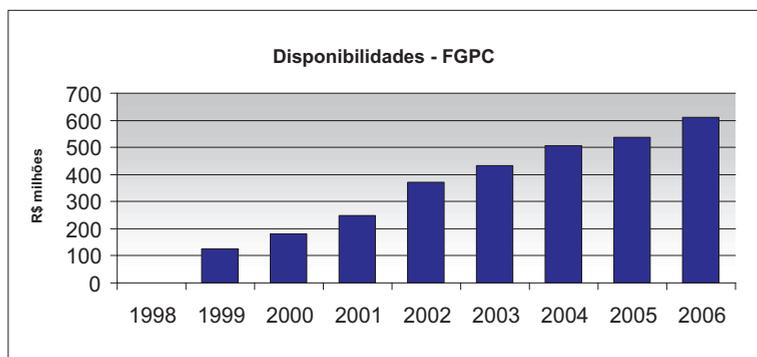
Gráfico N°8
Desempeño Financiero



Fuente: Tesoro Nacional - Ministerio de Hacienda y BNDES.

¹⁷ La conjetura es el resultado del cálculo $(R\$4.136 - R\$ 658) / 0,73 / R\$0,204$.

Gráfico N°9
Disponibilidades – FGPC



Fuente: Tesoro Nacional - Ministerio de Hacienda.

3. Factores de Éxito y Dificultades

En el análisis del desempeño del FGPC, algunos factores se destacan en la explicación del éxito de los primeros años y de las dificultades de los años siguientes. Un factor de éxito fue la simplicidad de contratación, hecha a criterio del agente financiero sin la necesidad de intervención del FGPC. El agente sólo necesita asegurar que estaban siendo cumplidas las condiciones objetivas relativas al tamaño de la empresa y a la clasificación de riesgo de la operación. La simplicidad de uso en una coyuntura de amplia demanda por garantía complementaría explica el gran número de operaciones en los primeros años.

Otros factores de éxito fueron la dispensa de constitución de garantías reales en las operaciones con micro y pequeñas empresas hasta R\$500 mil reais (o US\$500 mil, en el financiamiento a la exportación) y el tope elevado de cobertura de riesgo por el fondo. La dispensa de garantías reales eliminó un obstáculo insuperable para algunas empresas, mientras que el límite de 80% posibilitó al agente financiero transferir la mayor parte del riesgo de la operación, ampliando la oferta de crédito para Mipyme.

Las dificultades ocurrieron en los planes presupuestario, normativo y operacional. En el plan presupuestario, dos factores se sumaron para limitar la capacidad de honra de aval por el Fondo. Por un lado, los estimados del gobierno sobre los gastos anuales con honra de aval fueron muy conservadoras: la media estimada de R\$20 millones/año (US\$9,2 millones) quedó muy por debajo de las necesidades. Por otro lado, el contingente de los gastos presupuestarios no salvó el Fondo, revelando prioridad relativamente baja de facilitación de acceso al crédito por las MPME (en 2007, hasta junio, 80% de los gastos presupuestados, muy por debajo de las necesidades apuntadas por el BNDES, estaban condicionadas).

El plan normativo, la construcción de la estructura reguladora complementaría a las leyes y decretos federales que constituyeron el FGPC fue más reactiva que preventiva. Los parámetros de gestión, cuya definición por el gestor del FGPC estaba prevista en el Decreto 3.113, solo fueron introducidos en el 2003, cuando los índices de impago comenzaron a mostrarse preocupantes. Sin embargo, el aumento del riesgo moral asociado a la oferta de fondos de aval, que puede traducirse en actitud menos cuidadosa de la institución financiera en la concesión de crédito, es un problema muy conocido y podría haber sido anticipado. La introducción de los parámetros de gestión preservó la salud financiera del Fondo, pero, como fue inesperada, no tuvo carácter pedagógico que sería deseable y contribuyó para trabar las operaciones con el Fondo. El límite de impago, en particular, impidió que muchos agentes financieros continuasen operando con la cobertura del FGPC.

Finalmente, en el plan operacional, las dificultades fueron resultado de una subestimación de la complejidad de los procesos de gestión. Así, por ejemplo, los sistemas de tecnología de información necesarios para registro y acompañamiento de todos los eventos originados de la contratación del FGPC no fueron completamente desarrollados y se revelaron, en la práctica, un obstáculo para procedimientos previstos, tales como extensión del plazo de la garantía y acuerdos de pago de la deuda. A la insuficiencia de sistemas, se sumaron problemas operacionales del gestor del FGPC, que fueron reiteradamente apuntados por los agentes financieros como factores de desincentivo a las operaciones con el Fondo¹⁸.

4. Conclusiones e Implicaciones

En nueve años de existencia, el FGPC fue utilizado, principalmente, para complementar garantías en el financiamiento a micro y pequeñas empresas, de la industria de transformación y de servicios, para la compra de máquinas y equipamientos. El Fondo tuvo, por lo tanto, el destino pretendido por el gobierno.

Sin embargo, la cobertura de riesgo del FGPC quedó muy por debajo de su potencial. En los últimos años, el Fondo perdió relevancia como instrumento de facilitación de acceso a crédito para las micro y pequeñas empresas, por razones que se localizan más en los factores determinantes de la oferta que en la demanda de crédito garantizado.

Los recursos disponibles para honras, que deben estar previstos en el Presupuesto de la Unión, sufrieron cambios de prioridades de las políticas públicas. En especial, la contingencia de los gastos frente a la necesidad de cumplir metas de superávit fiscal limitó mucho la capacidad del fondo de honrar sus compromisos de la forma prevista y redujo su credibilidad y aceptación.

¹⁸ En el año 2005, el BNDES inició discusiones con el objetivo de adaptar los sistemas de control del Fondo a las normas e implementar nuevas funcionalidades y mejoras en los sistemas (Secretaría de Proyectos, Declaración de Objetivo, Enero de 2005).

Los estados financieros comprueban la buena situación financiera del Fondo y, por lo tanto, el éxito de la gestión del BNDES en la preservación del patrimonio público. Ese resultado fue asegurado por una administración que veló por el estricto cumplimiento de las normas. Por otro lado, como la variedad y la cantidad de eventos y la complejidad de sus implicaciones no fueron plenamente anticipadas, la capacidad de responder a demandas y apuntar soluciones de forma ágil quedó perjudicada y dificultó la puesta en operación por los agentes financieros.

Es bueno recordar que gran parte de los agentes se encuentra impedidos de operar con el FGPC, teniendo en cuenta su elevado grado de impago. La revisión de la metodología actual, conjuntamente con las reglas de gobierno, deberá contribuir a reducir ese problema.

Aunque una evaluación de impactos esté fuera el objetivo de este artículo, la rápida adhesión de los agentes financieros al Fondo y la disposición de las empresas de pagar por su utilización sugieren que el FGPC fue efectivamente relevante en la facilitación del acceso al crédito de la micro y pequeña empresas. La evolución de las operaciones de crédito para Mipyme con y sin cobertura del FGPC muestra una correlación mayor en los financiamientos para la exportación (BNDES-*Exim*) y a proyectos de inversión (BNDES automático) que en la adquisición de máquinas y equipamientos (FINAME), en que el propio bien financiado funciona como garantía (alienación fiduciaria). Así, la garantía complementaria del FGPC parece más relevante para el financiamiento a las exportaciones y a los proyectos de inversiones de Mipyme y puede explicar parte de la caída de las operaciones contratadas para esos fines a partir de 2004, como muestran los gráficos en el anexo.

La demanda por garantía complementaria de crédito continua grande. El universo de casi cinco millones de micro y pequeño empresas formales en el país es mucho mayor que el de empresas atendidas por el FGPC (poco más de 13 mil). Además de eso, aún en 2004, cerca de un cuarto de las micro y pequeñas empresas del Estado de San Paulo nunca había tomado préstamos bancarios por no disponer de garantías suficientes (Sebrae, 2004).

En la ausencia de un esquema de garantía complementaria, como el FGPC, lo más probable es que los agentes financieros disminuyan las operaciones con micro y pequeñas empresas. La forma más sencilla e inmediata de evitar ese resultado es recuperar las condiciones que permitan la retomada de las operaciones con el Fondo, un instrumento ya reglamentado, de operación conocida y con estructura financiera suficiente para impulsar un volumen de operaciones mayor al que fue realizado.

Un paso fundamental para eso es recuperar la credibilidad del Fondo con las instituciones financieras, lo que exigiría un esfuerzo coordinado del gobierno y del BNDES. Del gobierno, para redefinir prioridades y destinar recursos presupuestarios suficientes para que el FGPC honre sus compromisos pasados y los mantenga al día a partir de entonces. Del BNDES, para el mejoramiento de los

procesos de gestión y aumento de la agilidad.

Pero recuperar la confianza y el interés de los agentes financieros no es suficiente. Es importante también revisar la estructura normativa y conciliar el cuidado en la inversión de recursos públicos con los objetivos económico-sociales del FGPC, de modo que equilibre la observancia de las normas con las necesidades operacionales de los agentes financieros y beneficiarios finales.

El análisis del FGPC corrobora la experiencia internacional con fondos de avales para el apoyo a empresas de pequeño tamaño. El instrumento, en sí, tiene amplia aceptación en el mercado, pero su implementación puede enfrentar varias dificultades. El éxito inicial del Fondo, inequívoco a la luz del desempeño de las operaciones, no fue sustentado, principalmente en función de las limitaciones de orden presupuestaria, como ha sido relatado en este artículo. La experiencia sugiere que la frustración con el desempeño reciente tiene su origen en la ejecución, y no en la concepción del instrumento. Los problemas de ejecución son superables con la orientación adecuada de recursos. Ya que la falta de garantías continúa siendo un obstáculo importante al acceso de la micro y pequeña empresa al crédito bancario, esa adecuación de recursos debe ser prioritaria. El éxito inicial del FGPC y el potencial de su uso más adecuado indican que el Fondo aún tiene un papel importante por desempeñar en la promoción del desarrollo de las Mipyme.

BIBLIOGRAFÍA

IBGE (2004) "Estatísticas do Cadastro Central de Empresas". Brasil.

SEBRAE (2004) "O financiamento das MPEs no Estado de São Paulo". Disponible en: <www.sebraesp.com.br>.

ANEXO

Gráfico N°1
Contrataciones en el BNDES Automático con Micro y Pequeñas Empresa
R\$ mil

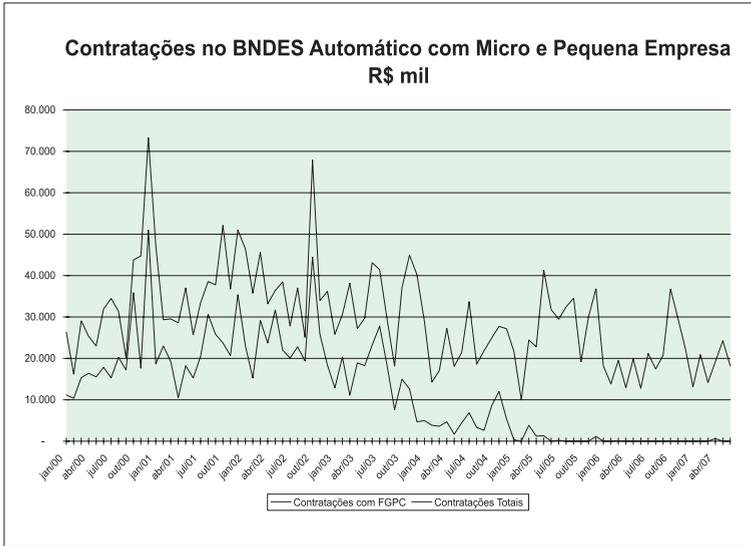


Gráfico N°2
Contrataciones en el FINAME para Micro y Pequeña Empresa
R\$ mil

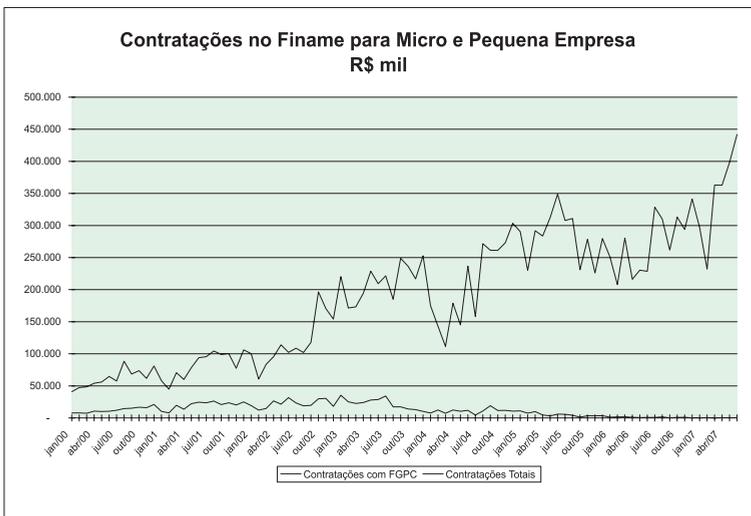
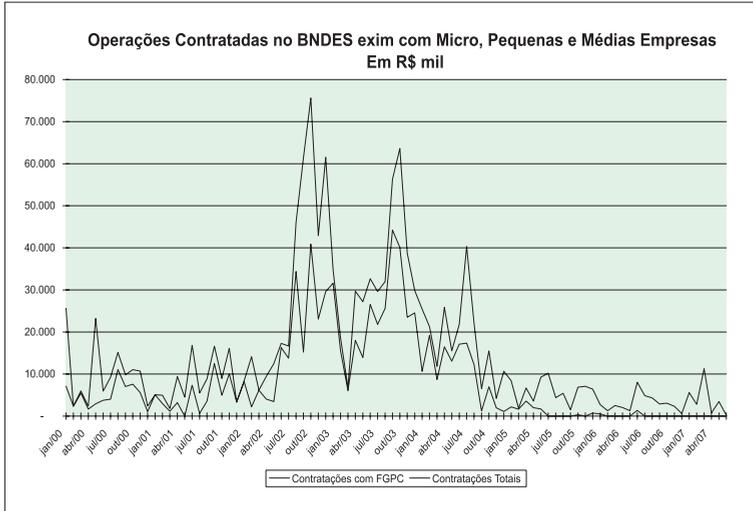


Gráfico N°3
Operaciones Contratadas en el BNDES-Exim con Micro, Pequeñas y Medias
Empresas
En R\$ mil



ANEXO N° 2

SÍNTESIS DESCRIPTIVA DEL FONDO DE GARANTÍA PARA LA PROMOCIÓN DE LA COMPETITIVIDAD

Descripción del Sistema/Esquema/Ente de Garantía

- Personalidad o forma jurídica del sistema/ente de garantía que otorga la garantía: Ente o institucionalidad de derecho público (fondo regulado de cobertura de riesgo).
- Descripción del “origen de los recursos o capital” (de a) recursos públicos o b) recursos mixtos: privados <de participación financiera y/o empresarial> junto con recursos públicos): Recursos públicos (del Tesoro Nacional).
- Forma de capitalización (a) mediante capital social-recursos patrimoniales en fórmulas societarias y/o jurídicas, b) fondo o recurso neto autónomo (fondo de garantía), con administración delegada, etc.): Aportaciones públicas en un patrimonio neto autónomo.
- Régimen económico-financiero (autosostenibilidad, subsidio estatal, combinación de ambos, etc.): El Fondo es autosostenible pero sus recursos sólo pueden ser utilizados después de la autorización del Gobierno.
- Objeto social exclusivo de otorgamiento de garantía o compartido con otras actividades: Objeto social exclusivo de otorgamiento de garantía.
- Alcance indefinido-permanente o temporal de la actividad: Alcance temporal indefinido.
- Principales productos de garantía que ofrece (con énfasis en los que considere particularmente exitosos o novedosos): Aavales financieros.
- Esquema de gestión de riesgos (análisis individual de cada operación o delegación entidad financiera, modelo estadístico de pérdidas esperadas, en su caso, etc.): Gestión de riesgos delegada a las entidades financieras.
- Esquema de reafianzamiento, en su caso: forma, porcentaje medio de cobertura, etc.: Sin reafianzamiento.

- Modalidad de la responsabilidad de la garantía (- solidaria o subsidiaria – pago a primer requerimiento o condicionado - pago de fallidos o morosos -) y su materialización (firma en el contrato de préstamo o emisión de certificado de garantía): La responsabilidad es solidaria. La entidad financiera tiene que solicitar a la Justicia la ejecución de la empresa morosa, pero no necesita esperar la decisión para recibir los pagos garantizados.
- Situación predominante de la cartera micro, pequeña, mediana y/o gran empresa: Micro 23%, Pequeña 48%, y Mediana 29%.
- Porcentaje (%) promedio de cobertura de la garantía: 73%.
- Importe promedio (en US\$) de la cartera garantizada: US\$75.000.
- Plazo promedio (en meses) predominante de la cartera: 54 meses.
- Mejoras o beneficios del acceso al crédito para los usuarios, respecto a las condiciones de mercado: Cuando hay garantía del Fondo, la remuneración de la entidad financiera tiene límite de 4% a.a.
- Otras cuestiones relevantes a destacar: (a) La empresa usuaria de la garantía paga una comisión de aval de 0,15% sobre el valor garantizado y el plazo en meses del financiamiento; y (b) El porcentaje de cobertura máximo varía según el tamaño de la empresa y la región del país en que se ubica la empresa.

Estadísticas al 31.12.07
(En miles US\$)

Año de fundación / constitución	Nº de entes que lo componen	Valor recursos patrimoniales responsables	Stock de MiPymes (Nº) beneficiarias	MiPymes (Nº) beneficiadas en 2007
1997	1	312.718	13.343	22
Valor del saldo o stock de garantías vivas	Valor garantías otorgadas en 2007	Valor del saldo de crédito por garantías vivas	Valor crédito movilizado por garantía 2007	Recursos / valor saldo garantías vivas
248,594	1.090	355,134	1.650	1,25

FONDO DE AVAL PARA LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS¹⁹

José de Alencar de Souza e Silva

Consultor de la Unidad de Acceso a Servicios Financieros
Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)

1. Síntesis descriptiva

El SEBRAE es una sociedad civil sin ánimo de lucro, creada en 1972, cuyo objetivo es promover la competitividad y el desarrollo sostenible de las micro y pequeñas empresas. Posee representaciones en los 26 estados de la Federación y en el Distrito Federal, formando un sistema de amplia implantación, con aproximadamente 600 puntos de atención desde el extremo norte hasta el extremo sur de Brasil.

La falta o insuficiencia de garantías en las condiciones exigidas por las instituciones financieras ha sido uno de los mayores obstáculos de las micro y pequeñas empresas para acceder al crédito. Para modificar esa situación desfavorable para los pequeños negocios, el SEBRAE pone a disposición de ese segmento empresarial el Fondo de Aval para las Micro y Pequeñas Empresas (FAMPE), que fue creado en julio de 1995.

El FAMPE no tiene personalidad jurídica propia. Se constituye como una partida presupuestaria específica del SEBRAE a la que se asignan los recursos financieros destinados a fianzar el aval o la fianza del SEBRAE en las operaciones de crédito contratadas por las micro e pequeñas empresas. Así, los recursos que componen el Fondo se administran dentro del SEBRAE y proceden exclusivamente de su presupuesto, que está constituido por recursos públicos.

Solo están autorizadas a utilizar el Fondo de Aval las instituciones financieras acreditadas a tal fin por el SEBRAE mediante la formalización de convenios.

¹⁹ Traducción del portugués: Fernando Campos Leza

Dichas instituciones reciben un poder para actuar en nombre del SEBRAE en la concesión de la garantía y en la cobranza administrativa y jurídica de los créditos del Sebrae derivados de los avales concedidos. El análisis y la decisión sobre la concesión del crédito y la concesión de la garantía del SEBRAE son responsabilidad de la institución financiera acreditada.

El FAMPE tiene la función exclusiva de complementar las garantías exigidas por la institución financiera. La institución financiera podrá exigir garantías solamente para la parte de la financiación no cubierta por el FAMPE.

El Banco do Brasil es hoy el mayor banco operador del FAMPE, y ha respondido en los últimos 5 años por más del 90% de la cartera.

Debido a la dinámica de actuación del mercado bancario brasileño y con el objetivo de buscar siempre la ampliación y la mejora de las condiciones de acceso al crédito de las micro y pequeñas empresas, el Reglamento del FAMPE se ha visto sometido durante la última década a diversas actualizaciones y adecuaciones. Actualmente se encuentra en su quinta versión, aprobada a finales del mes de agosto de 2007 por el Consejo Deliberativo Nacional del SEBRAE, y cuyas principales condiciones son las siguientes:

- **Beneficiarios**

Micro y pequeñas empresas pertenecientes a los sectores industrial (incluida la agroindustria), comercial y de servicios, según los siguientes ingresos brutos anuales:

- Microempresa: ingresos brutos anuales de hasta US\$120.000.
- Pequeña empresa: ingresos brutos anuales superiores a US\$120.000 y de hasta US\$1.200.000.
- Micro y pequeñas empresas exportadoras: ingresos brutos anuales de hasta US\$5.250.000.

- **Límites**

Hasta el 80% del valor de la financiación, y respetando los límites abajo indicados respecto al valor:

- Hasta US\$65.000: En financiaciones destinadas a la adquisición de máquinas, equipamientos, instalaciones, vehículos utilitarios y obras civiles necesarias para la implantación, modernización, ampliación o relocalización de la empresa, incluyendo el capital circulante asociado.
- Hasta US\$30.000: En préstamos para capital circulante, separadamente, siempre y cuando la operación tenga plazo fijo de amortización (no variable).

- Hasta US\$150.000: En operaciones de crédito orientadas a la exportación, en la fase de preembarque.

En financiaciones destinadas a inversiones en desarrollo tecnológico e innovación, se consideran a aquellas que tienen el objetivo de crear un nuevo producto o proceso de fabricación, así como la agregación de nuevas funcionalidades o características al producto o proceso que implique mejoras incrementales y una ganancia efectiva de calidad o de productividad, que resulte en una mayor competitividad en el mercado.

- **Costo de la Garantía del FAMPE para el Tomador del Crédito**

Por la obtención de la garantía del FAMPE, la empresa pagará, en la fecha de la liberación del crédito, la Tasa de Concesión de Aval (TCA), incidente sobre el valor del aval concedido, calculada según la siguiente fórmula:

$$TCA = 0,1\% \times n.^{\circ} \text{ de meses} \times \text{valor del aval}$$

La TCA podrá considerarse un elemento financiable del proyecto.

En la hipótesis de que se diera una renegociación de la deuda con prórroga del plazo de vencimiento, se cobrará la TCA Adicional proporcional al plazo prórroga.

- **Elaboración de los Proyectos y Propuestas de Crédito**

La elaboración de los proyectos es responsabilidad de las propias empresas interesadas, para lo que podrán recurrir a consultorías indicadas por las Representaciones del SEBRAE en los estados.

La presentación del proyecto o propuesta de crédito a la institución financiera no implica necesariamente la concesión de la financiación, aunque cuenta con la garantía del FAMPE. La institución financiera, en el análisis de la operación, tendrá en cuenta sus normas internas relativas al registro y análisis de riesgos del solicitante y de la operación y al cumplimiento de directrices operacionales.

- **Mantenimiento de la Liquidez del Patrimonio del Fondo**

Los pagos de los avales concedidos por el FAMPE deben ser solicitados por las instituciones financieras en un plazo de 90 días a contar de la fecha de la ejecución judicial de la deuda.

El SEBRAE sólo atenderá las solicitudes si la cartera de operaciones con la garantía del FAMPE de la institución financiera solicitante presenta una tasa de impagos inferior al 7%. Aún así, la institución financiera podrá continuar realizando nuevas operaciones con la garantía del FAMPE. El pago de los avales se retomará tan pronto como la tasa de impagos se sitúe por debajo del 7%.

Las condiciones de operacionalización del FAMPE pretenden abrir nuevas perspectivas para el uso de dicho producto, pues se adaptan más a las condiciones del mercado y a las aspiraciones de los pequeños negocios. Por ello, se espera que conlleven el incremento de las operaciones de crédito con la garantía del Fondo de Aval, con la posibilidad de que se formalicen acuerdos con nuevas instituciones financieras.

Las siguientes cifras sobre la cartera de operaciones con la garantía del FAMPE corresponden al 31.12.2006, cuyas contrataciones se hicieron basándose en las condiciones de los reglamentos anteriores, en que el porcentaje medio de aval era del 50% del valor de la financiación:

- a) Año de constitución del FAMPE: 1995
- b) Número de entes que lo componen: solamente el SEBRAE
- c) Valor del patrimonio del FAMPE: US\$97.819.057
- d) Valor de los créditos contratados con la garantía del FAMPE: US\$299.391.715
- e) Valor de la cartera de garantías concedidas por el FAMPE: US\$142.306.278
- f) Número de micro y pequeñas empresas beneficiarias: 18.281
- g) Plazo promedio de las operaciones garantizadas por el FAMPE: 60 meses
- h) Número de micro y pequeñas empresas beneficiadas en el 2006: 398
- i) Valor de los créditos contratados con la garantía del FAMPE en 2006: US\$7.586.033
- j) Valor de las garantías concedidas en el 2006: US\$3.331.256
- k) Valor del saldo de garantías vivas: US\$14.278.711
- l) Valor del saldo de crédito por garantías vivas: US\$28.812.627
- m) Coeficiente patrimonial: 6,85 (patrimonio del Fondo/valor del saldo de garantías vivas).

ANEXO

**Estadísticas al 31.12.07 del FAMPE de SEBRAE
(En miles US\$)**

Año de fundación ó constitución	Nº de entes de garantía que lo componen	Valor recursos patrimoniales Responsables	Stock de Mipymes (Nº) beneficiadas	Mipymes (Nº) beneficiadas en 2007
1995	1	135.170	2.026 Total programa desde 1995 18.802	521
Valor del saldo ó stock de garantías vivas	Valor garantías otorgadas en 2007	Valor del saldo ó stock crédito movilizado por garantías vivas	Valor crédito movilizado por garantías otorgadas 2007	Recursos patrimoniales / valor saldo garantías vivas
21.468	7.559	43.771	14.651	6,30

FONDOS DE AVAL Y LA IMPORTANCIA DEL FUNPROGER

Kedson Pereira Macedo

Gerente Ejecutivo

Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (FUNPROGER)

Carlos Alberto Dota Sanches

Asesor Senior

Dirección de Micro y Pequeñas Empresas

Fundo de Aval para la Generación, Empleo y Renta (FUNPROGER)

1. Introducción

Los fondos de aval brasileños se han revelado como importantes mecanismos de acceso al crédito, tanto por parte de personas físicas como de las personas jurídicas, dado que complementan las garantías exigidas por las instituciones financieras para la concesión de financiaciones.

De manera general, los fondos de aval son constituidos por el aporte inicial de recursos de entidades públicas o privadas. A ese patrimonio inicial, se suman tasas o comisiones para la concesión del aval, resultantes de la multiplicación de factor previamente definido por el Fondo por el valor garantizado y el plazo de la operación.

Las salidas del Fondo ocurren en función del pago de honorarios de avales y también de la tasa de administración pagada al gestor del fondo (si la gestión es hecha por terceros).

Este trabajo busca evidenciar la importancia de ese mecanismo, específicamente el Fondo de Aval para la Generación de Empleo y Renta (FUNPROGER), sus características e importancia para la viabilización de financiaciones de inversiones del segmento de la micro y pequeña empresa junto al Banco do Brasil S.A.

2. Situación de los Fondos de Aval en Brasil

2.1. Fondo de Aval a las Micro y Pequeñas Empresas – FAMPE

El Banco do Brasil es uno de los fundadores del SEBRAE y participa de su Consejo Deliberativo Nacional, además posee un lugar en los Consejos Deliberativos de las unidades del SEBRAE en todos los Estados de la Federación.

La asociación entre BB y SEBRAE busca conceder atención integral al emprendedor, sea en crédito como en capacitación y acompañamiento de la iniciativa, fomentando así el desarrollo sostenido de las micro y pequeñas empresas brasileñas.

Uno de los frutos de esa asociación fue la creación, en 1995, del Fondo de Aval a las Micro y Pequeñas Empresas (FAMPE), fondo de aval pionero en el país que constituyó en la creación de otros mecanismos de garantía brasileños.

Constituido con recursos del SEBRAE, tiene por objetivo promover el acceso de las MYPE al crédito, complementando las garantías en las financiaciones las empresas con facturación anual de hasta R\$ 2,4 millones, equivalentes a US\$1.354 mil²⁰, límite que guarda correspondencia con la clasificación de empresa de pequeño porte definido por la Ley General de las Micro y Pequeñas Empresas²¹.

2.2. Fondo de Garantía para la Promoción de la Competitividad (FGPC)

El Fondo de Garantía para la Promoción de la Competitividad (FGPC) fue instituido por la Ley N°9.531 de 10/12/97 y entró en vigor el 06/07/99, a través del Decreto N°3.113.

Es un fondo creado con recursos del Tesoro Nacional, administrado por el BNDES²². Tiene como finalidad garantizar parte del riesgo de crédito de las instituciones financieras en las operaciones de micro y pequeñas y medianas empresas exportadoras que vengán a utilizar las líneas de financiación del BNDES, específicamente BNDES Automático, FINAME, FINEM y Apoyo a la Exportación.

Para fines de garantía por el FGPC son consideradas:

- Microempresas: las empresas con ingresos operacionales brutos anuales hasta R\$ 1,2 millón, equivalentes a S\$677,4 mil;
- Pequeñas Empresas: las empresas con ingresos operacionales brutos anuales superiores a R\$ 1,2 millón, equivalentes a US\$677,4 mil, e inferior o igual a R\$ 10,5 millones, equivalentes a US\$5.927 mil;
- Médianas Empresas: ingresos operacionales brutos anuales o anualizados

²⁰ Límite estipulado por la Resolución CDN N°1592007, de 27/08/2007. Utilizada, para conversión, Cotización de Cierre del Dólar PTAX Venta de 31/12/2007: 1,7713.

²¹ Ley Complementaria N°123, de 14/12/2006.

²² Banco Nacional de Desarrollando Económico e Social (BNDES)

superior a R\$ 10,5 millones, equivalentes a US\$5.927 mil, e inferior o igual a R\$60 millones, equivalentes a US\$33,8 millones.

Cabe destacar que, por falta de dotación presupuestaria del Tesoro Nacional, el FGPC no se encuentra, actualmente, disponible para suplir nuevas operaciones demandadas por el mercado.

2.3. Sistema Nacional de Garantías brasileño y la Asociación de Garantía de Crédito de la Sierra Gaucha

Otra asociación importante respecto a la constitución de fondos de aval regionalizados, como parte de la estrategia para estructuración del Sistema Nacional de Garantías (SNG) brasileño²³. La Asociación de Garantía de Crédito de la Sierra Gaucha (AGC) se trata de proyecto-piloto en ese sentido.

La AGC, constituida con recursos del SEBRAE, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), gobiernos provincial y municipales y empresas asociadas, busca complementar garantías a los préstamos y financiacines concedidas a las empresas asociadas, localizadas en 33 municipios de la región conocida como Sierra Gaucha, en el Estado de Rio Grande do Sul.

En Brasil como en otros países, se viene observando la tendencia de creación de sociedades de garantía de crédito (SGC), generalmente para empresas de menor tamaño y actuación local-regional. La demanda por esa especie de sociedad de garantía viene principalmente, de formas asociativas de producción tales como los Arreglos Productivos Locales.

La confirmación de esa tendencia implicaría la necesidad de un marco legal y automatización de los procedimientos operacionales y contables de forma de proporcionar mayor transparencia en la gestión de los recursos de estas sociedades para:

- Control de la formación y evolución del patrimonio;
- Procedimientos operacionales (recaudación de la comisión de concesión de aval, vinculación de la garantía a la operación, contabilización de la honra del aval, recuperación de las honras de aval pagadas, comprobación de inconsistencias etc.);
- Remuneración referente a las disponibilidades del Fondo;
- Cambios entre gestor del Fondo y agentes financieros (flujo financiero, informaciones gerenciales); y,
- Emisión de informes gerenciales y datos para elaboración de los estados financieros y contables.

²³ Ley Complementaria N°127, del 14/08/2007 que retiró el veto al Artículo 60-A de la Ley Complementaria N°123, de 14/12/2006.

2.4. Fondo de Aval para la Generación de Empleo y Renta - FUNPROGER

El FUNPROGER será tratado de manera individualizada en este trabajo, aunque constituye el fondo de aval de mayor importancia en actividad en el país y centro de atención de este trabajo.

3. FUNPROGER: Informaciones Generales

El FUNPROGER colabora para que potenciales emprendedores, sin condiciones de ofrecer todas las garantías exigidas por la red bancaria, puedan obtener financiaciones para concretizar sus iniciativas, con la consecuente generación de empleo y renta. Proporciona condiciones para que los agentes financieros aumenten su exposición a un segmento de la población que generalmente no tendría acceso al crédito bancario.

3.1. Marco Regulatorio

El FUNPROGER fue creado por la Ley N°9.872, de 23/11/1999, modificada por la Ley N°10.360, de 27/12/2001 y por la Ley N°11.110, de 25/04/2005.

La reglamentación en el ámbito del Consejo Deliberativo del Fondo de Amparo al Trabajador (CODEFAT) ocurrió por medio de la Resolución CODEFAT N°409, de 28/10/2004, modificada por las Resoluciones CODEFAT N°434, 02/06/2005, N°451, de 29/08/2005, y N°458, de 03/11/2005, que aprueban la Normativa del FUNPROGER y establecen reglas de operacionalización. Forman parte, aún, las Resoluciones CODEFAT N°410, de 28/10/2004, y 420, de 18/01/2005.

La supervisión del FUNPROGER es cualificación del Consejo Deliberativo del Fondo de Amparo al Trabajador (CODEFAT) por medio del Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE), cabiendo de entre otras atribuciones:

- Establecer los depósitos especiales²⁴ destinados a la formación del Patrimonio del FUNPROGER;
- Establecer las líneas de crédito con recursos del FAT, que serán objeto de garantía por el FUNPROGER;
- Establecer normas necesarias a la gestión del FUNPROGER.

El Banco do Brasil S.A. fue designado Gestor del FUNPROGER por medio del artículo 1° de la Ley N°9.872/1999. Para gestionar el Fondo. El Banco do Brasil recibe una tasa de administración correspondiente a un 12,09% del valor de las Comisiones de Concesión de Aval (CCAs) recaudadas.

Cabe al Banco de Brasil S.A., en la calidad de Gestor del Fondo:

²⁴ Conforme Ley N°9872/1999, son considerados los depósitos especiales destinados a las financiaciones del PROGER Urbano, Rural y del Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF).

- Remunerar las disponibilidades financieras del FUNPROGER;
- Efectuar el cobro de las CCA debidas por los mutuarios que tuvieran financiaciones garantizadas por el FUNPROGER, repasándolas al Fondo;
- Observar, para el pago de honras de avales del FUNPROGER, el nivel máximo de incumplimiento del agente financiero ante el Fondo;
- Implementar sistema de acompañamiento de las operaciones garantizadas por el FUNPROGER.

3.2. Origen y Movimientos de los Recursos

El FUNPROGER combina el aporte de recursos públicos – procedentes del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT)- y la recaudación de recursos privados referentes al cobro de la Comisión de Concesión de Aval (CCA) de los mutuarios que hagan operaciones garantizadas por el Fondo. El propósito es que sea un fondo autosustentable.

Constituyen los recursos del FUNPROGER:

- a) Aporte de recursos del FAT autorizados por el Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE) y Consejo Deliberativo del Fondo de Amparo al Trabajador y que hasta el 31/12/2006, habían totalizado R\$104.890.591,80, equivalentes a US\$49.060.145,84²⁵;
- b) Diferencia entre la aplicación de la tasa media referencial del Sistema Especial de Liquidación y Custodia (SELIC) y de la Tasa de Interés de Largo Plazo (TJLP) en la remuneración de los recursos disponibles de depósitos especiales del Fondo de Amparo al Trabajador mantenidos en el Banco de Brasil S.A;
- c) Recaudación de Comisión de Concesión de Aval, cobrada de los mutuarios y equivalente al factor 0,001 multiplicado por el valor financiado, por el porcentual de garantía del FUNPROGER a la operación y por el número de meses (enteros) del plazo total de la operación, conforme la fórmula siguiente:

$$CCA = 0,001 \times (VF \times \%G) \times P$$

- d) Remuneración de las disponibilidades del Fondo.

Como obligaciones (salidas de caja) del Fondo están las honras de aval pagadas, además de la tasa de administración remunerada al gestor del Fondo.

²⁵ Extraído del Informe de Gestión del FUNPROGER – Ejercicio de 2006. Utilizada, para conversión, Cotización de Cierre del dólar PTAX Venta de 31/12/2007: 2,1380. Fuente: Sisbacen.

3.3 Objetivo Social, Personalidad Jurídica y Naturaleza del FUNPROGER

El FUNPROGER fue creado el año de 1999, iniciando sus actividades el año 2000. Se destina, exclusivamente a garantizar parte del riesgo de las financiaciones concedidas por las instituciones financieras oficiales federales, directamente o por intermedio de otras instituciones financieras, en el ámbito del Programa de Generación de Empleo y Renta (PROGER), Sector Urbano, y del Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado (PNMPO).

Las instituciones financieras oficiales federales autorizadas a utilizar la garantía del FUNPROGER son: Banco de Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco del Nordeste y Banco de Amazonia. Los dos primeros son instituciones de alcance nacional, mientras el Banco del Nordeste y Banco de la Amazônia tienen actuación regional, en las regiones Nordeste y Norte, respectivamente.

Está clasificado como Fondo de Naturaleza Especial, vinculado al Ministerio del Trabajo y Empleo, Consejo Deliberativo del FAT. Por no estar dotado de personalidad jurídica, no posee número en el Registro Nacional de Personas Jurídicas (CNPJ).

3.4 Condiciones para Concesión de la Garantía del FUNPROGER

Para vincular la garantía del FUNPROGER a las operaciones de crédito, cada uno de los agentes financieros oficiales autorizados a operar el PROGER Urbano suscribe convenio con el gestor del FUNPROGER.

Una vez suscrito el convenio, el agente financiero se queda habilitado a conceder garantías del FUNPROGER directamente, sin necesidad de previa autorización del supervisor del Fondo (MTECODEFAT) o del gestor del Fondo (Banco de Brasil S.A.). Cabe al agente financiero proceder al análisis de las propuestas, obedeciendo las reglas establecidas para utilización del FUNPROGER, así como criterios internos del propio agente financiero para la concesión del crédito.

La garantía del FUNPROGER puede ser vinculada en operaciones de crédito con personas físicas o personas jurídicas (las de facturación bruta anual de hasta R\$5 millones, equivalentes a US\$2.822,7 mil²⁶), siendo la garantía limitada a un 80% del valor de la financiación y a R\$160 mil, equivalentes a US\$90,3 mil por mutuário.

²⁶ Utilizada, para conversión, Cotización de Cierre del Dólar PTAX Venta de 31/12/2007: 1,7713. Fuente: Sisbacen

4. FUNPROGER en Cifras

Utilización del FUNPROGER por los Agentes Financieros

Cuadro N°1
Operaciones Garantizadas por FUNPROGER desde el inicio de sus Actividades
hasta Dic/2006
(En miles de US\$)

Agentes Financieros	Cantidad de Operaciones (a)	Valor Financiado (b)	Valor Garantizado (c)	% Garantizado (d)= (c/b)x100
Banco do Brasil	453.955	2.770.052	2.167.352	78.2
Banco do Amazônia	46	2.002	1.299	64.9
Banco do Nordeste	23.870	53.397	40.701	76.2
Caixa Econômica Federal	248	4.308	2.154	50.0
Total	478.119	2.829.759	2.211.505	78.2

El cuadro de arriba muestra que el Banco de Brasil es el principal agente financiero a utilizar la garantía del Fondo, siendo responsable, en el período comprendido entre la implantación del FUNPROGER (mayo 2000) y 31/12/2006, por un 94,9% de la cantidad de operaciones contratadas y por un 98% de las garantías concedidas. El porcentaje promedio de garantía a las operaciones de crédito fue del 78,2%.

Cabe precisar que el Banco de Amazônia comenzó a operar con recursos del PROGER a partir del año 2004 y la Caixa Econômica Federal utiliza el FUNPROGER solamente en dos líneas de crédito específicas: PROGER Nuevos Emprendedores y PROGER Joven Emprendedor. En las demás operaciones, aquella institución bancaria utiliza el seguro de crédito de una de sus empresas vinculadas.

El Banco do Brasil mantuvo la regularidad en la utilización del FUNPROGER. Analizando sólo el Ejercicio de 2006, tenemos los resultados siguientes:

Cuadro N°2
Operaciones Garantizadas por FUNPROGER en el Ejercicio 2006
(En miles de US\$)

Agentes Financieros	Cantidad de Operaciones (a)	Valor Financiado (b)	Valor Garantizado (c)	% Garantizado (d)= (c/b)x100
Banco do Brasil	85.200	754.936	585.744	77.6
Banco do Amazônia	8	335	160	47.8
Banco do Nordeste	0	0	0	0
Caixa Econômica Federal	0	0	0	0
Total	85.208	755.271	585.904	77.6

Fuente: Informe de Gestión de FUNPROGER - Ejercicio de 2006

Fecha de Cotización del Dólar PTAX Venta de 29/12/2006: 2,1380. Fuente: Sisbacen

El Banco do Brasil contrató, en el año 2006, la cantidad de 85.545 operaciones por medio de líneas de inversión e inversión con capital de trabajo asociado en el ámbito del PROGER Urbano. De estas, 85.200 operaciones fueron contratadas con la garantía del FUNPROGER, lo que corresponde a un 99,6% del total. La garantía promedio del FUNPROGER en las operaciones fue del 77,6% del valor de las financiaciones concedidas.

4.2. Público Atendido

Como se puede observar abajo, la mayor parte de los mutuários que contrataron la garantía del FUNPROGER el año de 2006 son empresarios del segmento de las micro y pequeñas empresas.

Tabla N°3
Indicador de Público Atendido – IPA

Líneas de Crédito	Participación (%)
Cooperativas	0.6
Emprendedores Populares	5.9
Joven Emprendedor	0.1
Micro y Pequeños Empresarios	66.0
Profesores	22.8
Profesionales	3.5
Turismo	1.1
Total	100

Fuente: Informe de Gestión de FUNPROGER, Ejercicio 2006.

4.3. Balance Patrimonial

El FUNPROGER, al final del Ejercicio de 2006, tenía un Patrimonio Líquido de US\$36,1 millones, conforme se demuestra en la tabla siguiente:

Cuadro N°3
Balance Patrimonial del FUNPROGER al Final del Ejercicio 2006
(En miles de US\$)

Activo	
Circulante	131.387
Disponibilidades	126.707
Valores a recibir	4.679
Remuneración a recibir sobre valores	1.250
CCAs a recibir sobre valores	3.201
Honras de avales recuperados a recibir - BB	221
Honras de avales devueltos por el agente financiero a recibir - BB	8
Pasivo	
Circulante	95.246
Tasas de administración a pagar	387
Honras de avales a pagar - BB	1.662
Devoluciones de honras de avales recuperadas a pagar - BB	0
Provisión para honras de avales	93.197
Provisión para honras de avales - BB	91.565
Provisión para honras de avales - BNB	1.051
Provisión para honras de avales - CEF	511
Provisión para honras de avales - BASA	70
Patrimonio Líquido	36.140

Fuente: Informe de Gestión del FUNPROGER - Ejercicio de 2006.

Fecha de Cotización del Dólar PTAX Venta de 29/12/2006: 2,1380. Fuente: Sisbacen

5. Informaciones sobre las Micro y Pequeñas Empresas Brasileñas

5.1. La importancia del Mercado MYPE

Según investigación del SEBRAE São Paulo publicada el año de 2006²⁷, las micro y pequeñas empresas brasileñas²⁸ respondían por:

²⁷ Investigación "Donde están las Micro y Pequeñas Empresas en Brasil – Observatorio de las MPes"

²⁸ La investigación adoptó la clasificación según el número de empleados: hasta 49 empleados (Comercio y Servicios) y hasta 99 empleados (Industria)

- 5 millones de negocios formales en el país;
- Un 98% del total de las empresas en Brasil;
- Un 67% de las personas ocupadas²⁹;
- Un 56% de los empleados con cartera suscrita;
- Un 20% del Producto Interno Bruto (PIB);
- Un 62% de las empresas exportadoras.

Por la importancia del segmento Mype, han sido desarrolladas, en Brasil, acciones para fomento al desarrollo de las micro y pequeñas empresas.

Como ejemplo, tenemos la creación del Fórum Permanente de las Microempresas y Empresas de Pequeño Porte, creado en 1999, presidido por el Ministro de Estado del Desarrollo, Industria y Comercio Exterior brasileño, y que tiene por objetivo ser el espacio de debates y de conjugación de esfuerzos entre el gobierno y el sector privado para la consecución de acciones y de políticas públicas orientadas a las microempresas y empresas de pequeño porte.

Otro ente de capital importancia junto al segmento Mype es el SEBRAE que tiene, respectivamente, como Misión y Visión de Futuro: “Promover la competitividad y el desarrollo sustentable de las micro y pequeñas empresas y fomentar el emprendedorismo” y “Las micro y pequeñas empresas se constituyen en importante factor de desarrollo del país, actuando en ambiente institucional favorable, con alto índice de formalización, competitividad y sostenibilidad”.

El Banco do Brasil, sociedad de economía mixta que actúa tanto como banco comercial, como banco de fomento y ejecutor de políticas públicas, trabaja en asociación con esas entidades en el firme propósito de promover el desarrollo de las micro y pequeñas empresas brasileñas.

La sinergia entre las instituciones públicas y privadas tiene fundamental importancia frente al escenario de oportunidades que se presenta para el segmento de las micro y pequeñas empresas:

- Instituido el 14 de diciembre de 2006, el Estatuto Nacional de la Microempresa y de la Empresa de Pequeño Porte³⁰ que prevé el tratamiento diferenciado y favorecido a ser dispensado a las microempresas y empresas de pequeño porte, simplificando y desburocratizando los procesos para apertura/baja de empresas y para el cobro de impuestos; estimulando el acceso al crédito y capitalización y el acceso a mercados; además de condiciones diferenciadas para que las MYPE suministren productos y servicios a entes públicos;
- Lanzamiento, el 22 de enero de 2007, del Plan de Aceleración de la Economía

²⁹ Personas ocupadas en el sector privado. Incluye todos los tipos de ocupaciones: socio-propietarios, familiares y empleados con y sin cartera

³⁰ Instituido por la Ley Complementaria N°123, de 14/12/2006, más conocida como Ley General de las Micro y Pequeñas Empresas.

(PAC)³¹, del Gobierno Federal, que busca promover la aceleración del crecimiento económico del país por medio de la acción sinérgica entre la esfera pública y privada, con inversiones previstas, en el período 2007-2010, del orden de los R\$503,9 billones, equivalentes a US\$284,5 billones, en las áreas social y urbana, logística de transporte y energía.

5.2. Supervivencia y Mortalidad de MYPE en Brasil

El SEBRAE³² publicó, en 2007, una investigación sobre la tasa de supervivencia y mortalidad de las MYPE en Brasil constituidas en el trienio 2003-2005. Fueron investigadas 14.181 empresas activas o extintas, encontrándose que la tasa de supervivencia fue estratificada según el tiempo de constitución de las empresas.

En 2007 la tasa de supervivencia después de 2, 3 y 4 años de constitución fue del 78%, un 68,7% y 64,1, respectivamente.

Comparados los datos de la investigación de 2007 con su edición anterior, del año 2004, que analizó los datos de las MPE constituidas en el trienio 2000-2002, se observa que, entre las dos investigaciones ocurrió en promedio una mejora de 25 puntos porcentuales en la tasa de supervivencia de las empresas:

- Del 50,6% a un 78% para empresas con hasta 2 años de actividad;
- Del 43,6% a un 68,7% para empresas con hasta 3 años de actividad; y,
- Del 40,1% a un 64,1% para empresas con hasta 4 años de actividad.

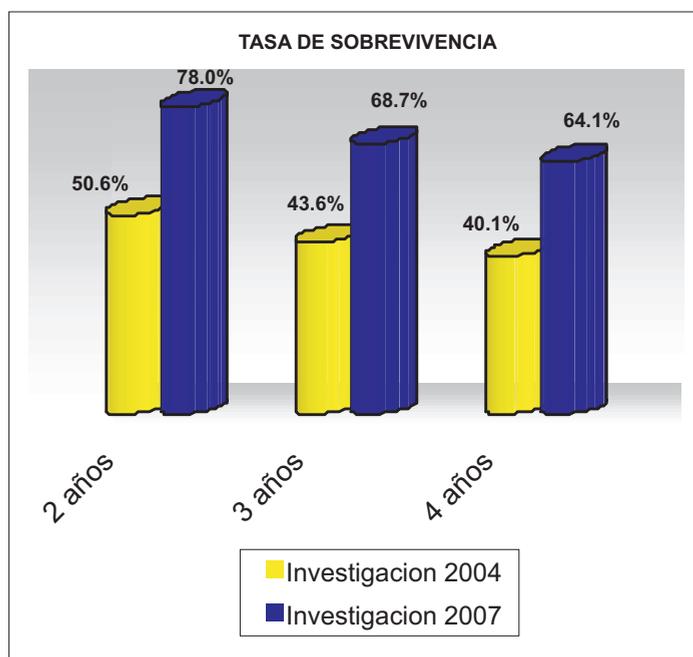
De entre las causas de la mejora de la tasa de supervivencia están la elevación del nivel educativo de los emprendedores, el aumento en la búsqueda de los empresarios por informaciones para apertura y gestión de los negocios, el ambiente económico favorable y el aumento de la asistencia crediticia.

La mejoría en los índices de supervivencia se reflejó inclusive en el aumento creciente del número de empleados con cartera suscrita. En el 2003 y el 2004, ese número se mantuvo estable en un 64%. En el 2005, el número de brasileños con cartera suscrita subió a un 85%.

³¹ www.brasil.gov.br/pac – Informaciones de la Web Oficial de la República Federativa de Brasil

³² Investiga "Factores Condicionantes y Tasas de Supervivencia y Mortalidad de las Micro y Pequeñas Empresas en Brasil 2003-2005".

Gráfico N°1
Comparativo Tasas de Supervivencia de MYPE 2004 y 2007



La mortalidad de empresas está íntimamente vinculada a la migración de la actividad productiva hacia la informalidad, sumándose a nuevos entrantes en el mercado que no consiguieron ocupación en el mercado formal de trabajo.

6. El FUNPROGER en Operaciones con MYPE en el Banco do Brasil

6.1. El Banco de Brasil y las MYPE³³

El Banco do Brasil es la mayor institución financiera del país y cumplirá, el año 2008, los 200 años de su fundación. En el 2007, contaba con activos totales de US\$201.970 millones³⁴, siendo líder en la administración de recursos de terceros al alcanzar US\$124,2 billones en recursos administrados. Las utilidades registradas por el Banco fueron de US\$3,2 billones.

³³ Datos del Informe de Análisis de Desempeño del Banco do Brasil – 4º Trimestre 2007.

³⁴ Utilizada, para conversión la cotización de cierre del Dólar PTAX Venta del 31/12/2007: 1,7713. Fuente: Sisbacen

Está presente en 3.221 municipios de todo el territorio nacional, su red de atención comprendía 15.297 puntos (crecimiento del 1,2% en relación al 4º Trimestre de 2006), contando con 26 millones de clientes, siendo que de ese total, 1,7 millón personas jurídicas.

En lo que se refiere a la concesión de crédito, el Banco do Brasil mantuvo el liderazgo en el país, con un 16% de participación en el Sistema Financiero Nacional³⁵.

En el 2007, las operaciones con personas jurídicas crecieron en 26,1% comparadas con el año 2006. Las operaciones con micro y pequeñas empresas fueron las que presentaron mayor incremento, este fue de 34,4%.

Cuadro N°4
Cartera de Crédito - Cliente
(En millones de US\$)

	Diciembre 2006	Septiembre 2007	Diciembre 2007	Variación Porcentual	
				Dic2006/ Dic2007	Sept/Dic 2007
País	68.297	77.698	84.326	23.5	8.5
Persona Física	13.547	16.647	18.065	33.4	8.5
Persona Jurídica	29.310	33.700	36.970	26.1	9.7
MPE	10.344	12.612	13.901	34.4	10.2
Otros	18.965	21.088	23.069	21.6	9.4
Agronegocios	25.441	27.351	29.291	15.1	7.1
Exterior	6.877	7.090	6.421	-6.6	-9.4
Total	75.175	84.787	90.746	20.7	7

Fuente: Sisbacen

En diciembre de 2007, las operaciones destinadas a las micro y pequeñas empresas representaron un 42,8% de la cartera. Por su parte, las operaciones de Proger Urbano Empresarial, principal línea de crédito del FUNPROGER representaron un incremento del 57,9% (dic06–dic07), concluyendo el período con un saldo de US\$2.729 millones.

³⁵ Nota de Prensa del Banco Central de Brasil, Diciembre de 2007, disponible en www.bcb.gov.br.

Cuadro N°5
Producto de Crédito para MYPE
(En millones de US\$)

	Diciembre 2006	Septiembre 2007	Diciembre 2007	Dic2007/ Dic2006 (%)	Dic2007/ Sep2006 (%)
Descuento de documentos (facturas, cheques, etc)	4.085	4.424	4.551	11.4	2.9
BB Giro Rápido (línea para Capital de Trabajo)	2.433	2.746	2.797	14.9	1.9
Proger Urbano Empresarial	1.729	2.205	2.730	57.9	23.8
Línea para Capital de Trabajo	1.581	2.026	2.376	50.3	17.2
Otros	520	298	466	-10.3	56.7
Total	10.347	11.699	12.919	24.9	10.4

Fecha de Cotización del dólar PTAX venta del 31/12/2007: 1.7713. Fuente: SISBACEN

Los resultados antes referidos muestran el énfasis que el Banco do Brasil, alineado al Gobierno Federal, ha dedicado al segmento de las micro y pequeñas empresas, dado el potencial de generación de empleo y renta en función de los recursos empleados.

En ese sentido, fue creado en el año 2004, la Dirección de Micro y Pequeñas Empresas, especialmente orientada a la atención de las necesidades de este segmento.

El modelo de atención comprende la actuación de profesionales denominados Gerentes de Relación que actúan como consultores de las empresas o, aún, por medio de plataformas especializadas para atención del segmento MYPE. El Banco do Brasil contaba en el año 2007 con 3.316 Gerentes de Relación especialmente capacitados para atención a las micro y pequeñas empresas.

Hasta fines de 2007, 13,4 mil operarios comprometidos en la atención al segmento MPE –incluso Gerentes de Relación– habían sido entrenados para que brinden orientación respecto a la financiación de inversiones –inclusive en lo que se refiere a la utilización del FUNPROGER en las operaciones contratadas– y también sobre préstamos para suplir la necesidad de capital de trabajo de las empresas.

Además del entrenamiento y cualificación de la mano de obra, una serie de otras medidas fueron adoptadas para simplificar, agilizar e incrementar el volumen de crédito concedido a las micro y pequeñas empresas, destacando los siguientes:

- Alto nivel de automatización para análisis y concesión de crédito y vinculación de fondos de aval, lo que ocurre en el propio ambiente de la agencia por medio de la utilización del “Portal de Negocios”;
- Simplificación de los formularios para análisis de propuestas de inversión y dispensa de presentación de propuesta y cálculo formal de la capacidad de pago en las operaciones de un valor de hasta R\$50 mil;
- Atribución de límite de crédito de forma automatizada y portfolizada (capital de trabajo, anticipos por cobrar y financiación de inversiones) para atención de las necesidades de las empresas;
- Dispensa de la firma del Contador en la documentación exigida para empresas optantes por el SIMPLES;
- Dispensa de pago de tarjeta para operaciones de hasta R\$25 mil.

6.2. Importancia del FUNPROGER como Garantía de las Operaciones con MPE

El Banco do Brasil contribuye a la financiación del desarrollo de las Mype, siendo que las principales líneas de crédito aquellas que tienen como origen los recursos el FAT y el Programa de Formación del Patrimonio Público (PASEP). Esos recursos, de naturaleza especial, posibilitan practicar tasas compatibles con los retornos obtenidos por las actividades de las micro y pequeñas empresas.

No obstante la disponibilidad de líneas de crédito con gravámenes financieros reducidos, la utilización de los fondos de aval contribuye a la reducción de las exigencias de garantías de las Mype, facilitando el acceso al crédito y permitiendo la creación, expansión y modernización de esas empresas.

El FUNPROGER está sujeto a la observancia de la Ley de Responsabilidad Fiscal³⁶ que determina que la concesión de la garantía está condicionada al ofrecimiento de contragarantía por parte del mutuario, en valor igual o superior a lo de la garantía a él concedida.

La legislación brasileña permite que la institución financiera reduzca el aprovisionamiento referente al riesgo de crédito proporcionalmente a los riesgos asumidos en la operación (Acuerdo de Basilea³⁷), lo que reduce la esterilización de activos de la institución.

Aún con las exigencias impuestas por la Ley de Responsabilidad Fiscal, en la mayor parte de los casos, la vinculación de la garantía del FUNPROGER y de los ítems financiados son suficientes para suplir las exigencias de garantías para concesión del crédito.

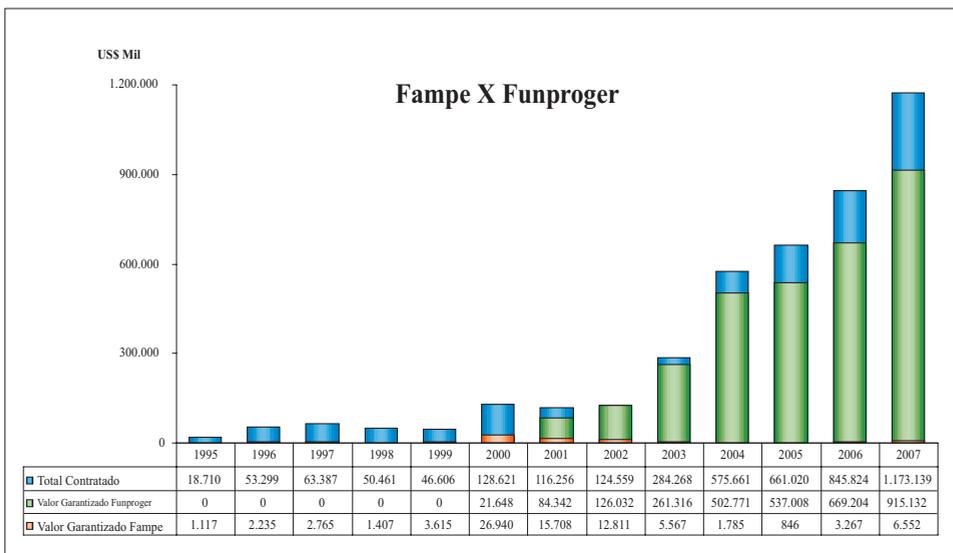
³⁶ Ley Complementaria N° 101, del 04/05/2000, Artículo 40, § 1°.

³⁷ Resolución N° 2682, de 22/12/1999, del Banco Central de Brasil, disponible en www.bcb.gov.br.

El Banco do Brasil adoptó la política de incentivo a la utilización de fondos de aval, con direccionamiento estratégico para que sean utilizados, preferentemente, como mecanismos de garantía a las operaciones.

Los fondos de aval FAMPE y FUNPROGER participan, como garantizadores, en un 99,6% de las operaciones de crédito de la línea de crédito Proger Urbano Empresarial, principal línea de crédito para financiación de inversiones de micro y pequeñas empresas.

El Gráfico siguiente muestra el histórico de contrataciones de la línea de crédito Proger Urbano Empresarial y la participación de los fondos de aval FAMPE y FUNPROGER:



El FAMPE, pionero de la concesión de garantías complementarias, alcanzó su auge de utilización en el período comprendido entre 1997 y 2000. Con el inicio de operación del FUNPROGER en el año 2000, se observó incremento un significativo de la utilización de éste en detrimento del FAMPE.

Los diferenciales ofrecidos por el FUNPROGER y que resultaron en la evolución creciente de su utilización son:

- Porcentaje máximo de garantía del 80%, superior a lo del FAMPE que se limitaba a garantizar hasta un 50% del valor financiado;
- Valor máximo garantizado por el FUNPROGER de R\$160 mil, equivalentes a US\$90,3 mil, mientras que lo del FAMPE era de R\$80 mil, equivalentes a US\$45,1 mil;
- Permitía garantizar operaciones con empresas de facturación bruta anual de hasta R\$5 millones, equivalentes a US\$2.822,7 mil, mientras que el FAMPE, las de facturación de hasta R\$2.133 mil, equivalentes a US\$1.204.2 mil.

Debe destacarse que el Consejo Deliberativo Nacional del SEBRAE, aprobó en agosto del 2007, cambios substanciales en las condiciones de utilización del FAMPE. Estas fueron:

- a) Elevación de la facturación de R\$2.133 mil, equivalentes a US\$1.204, 2 mil, a R\$2,4 millones, equivalentes a US\$1.354,9 mil, para fines de financiamientos MPE como beneficiaria de garantía del FAMPE, lo que guarda correspondencia con la Ley General de las Mype;
- b) Elevación del porcentaje máximo de garantía del 50% a un 80%;
- c) Elevación del valor máximo de garantía "patrón" del FAMPE de R\$80 mil, equivalentes a US\$45,1 mil, a R\$130 mil, equivalentes a US\$73,3 mil.

Hay que destacar que el FAMPE, a diferencia del FUNPROGER, no está sujeto a la observancia de la Ley de Responsabilidad Fiscal, no exigiendo, por lo tanto, contragarantías. Eso implica en una reducción de las garantías necesarias para su vinculación a la operación.

Está reservado a las micro y pequeñas empresas que opten por el fondo de aval que consideren más adecuado para garantía de sus operaciones. La expectativa de no exigencia de contragarantías por parte del FAMPE, sumada a los cambios ahora implementados se reflejan en un significativo aumento de su utilización por las MPE.

Además del énfasis para la utilización de fondos de aval, especialmente el FUNPROGER, se pone especial atención al control y reducción del índice de incumplimiento ante el FUNPROGER, buscando mantenerlo por debajo del 7% y, darle así pues continuidad a las honras de aval del Fondo.

También se realizan denodados esfuerzos para recuperación de los capitales invertidos por medio de acciones administrativas, previas a la ejecución de la deuda y/o solicitud de honra del FUNPROGER, emitiéndose avisos al deudor, buscando soluciones a través de la vía de la negociación y, solamente en última instancia, recurriéndose a las vías judiciales y a la solicitud de la honra del aval.

Se observa evolución gradual del índice de incumplimiento del Banco de Brasil ante el FUNPROGER de un 2,9% en 2004, un 3,2% en 2005 y un 3,5% en 2006, lo que reflejaría una maduración de la cartera, a la vista y al plazo y carencia de las operaciones. El incumplimiento purificado, sin embargo, se sitúa bastante más abajo del nivel máximo de incumplimiento permitido.

7. Conclusión

Además de la coyuntura extremadamente favorable al desarrollo del país, se observa en Brasil, desde el año 2003, una significativa expansión del volumen de operaciones de crédito realizadas por el Sistema Financiero Nacional, con la reducción sistemática de la Tasa Básica de Interés y, consecuentemente, de los

gravámenes financieros a los tomadores finales del crédito.

Las operaciones de crédito del sistema financiero³⁸ alcanzaron R\$932,3 billones, equivalentes a US\$526,1 billones en diciembre de 2007, un crecimiento del 27,3% en doce meses. En consecuencia, el stock total de préstamos pasó a representar un 34,7% del PIB, ante un 30,7% en diciembre de 2006.

No obstante el crecimiento de la oferta de crédito, entidades representativas del segmento MPE han apuntado como principal inhibidor del crecimiento de los negocios y de la instalación de nuevas empresas, la limitación del acceso al crédito, lo que contribuye a las altas tasas de empresas del segmento MPE que, además de su importancia para la economía del país, presenta la mejor relación entre recursos invertidos y empleos generados.

Según una investigación del Sebrae en São Paulo³⁹ el año de 2006, un 22% de las empresas paulistas entrevistadas alegó la “falta de garantías reales” como factor que impide tener acceso al crédito en el sistema financiero.

Se comprueba entonces que el problema de la “falta de garantías” no ha sido totalmente solucionado. Sin embargo, el FUNPROGER puede ser considerado como el principal mecanismo responsable por el incremento de las operaciones en la línea de crédito PROGER Urbano Empresarial, aunque su vinculación hace innecesaria, en la mayor parte de los casos, la presentación de otras garantías además de los bienes financiados.

Cabe destacar, que el FUNPROGER se suma a las muchas iniciativas del Banco do Brasil para incremento de la financiación de inversiones a las micro y pequeñas empresas.

De manera amplia, se puede afirmar que el FUNPROGER impacta positivamente la cadena socioeconómica al posibilitar acceso al crédito a tomadores que, sin la existencia del Fondo, encontrarían dificultades para ofrecer garantías adecuadas y que obtengan los valores necesarios para la realización de sus iniciativas. Bajo esta óptica, es innegable su contribución para la creación de empleos y generación de renta.

La forma como fue estructurado (índice de apalancamiento en función de límite máximo de incumplimiento), viene a potenciar su capacidad de conceder garantías e incrementar las operaciones de los agentes financieros y la asistencia crediticia a las empresas.

Sin embargo, se percibe necesaria la creación de nuevos mecanismos que garanticen no solamente determinadas líneas de crédito, como es el caso del FUNPROGER, pero que hagan disponible garantías a las operaciones con el segmento MPE, de forma más amplia.

En ese contexto, se observa la tendencia a la creación de sociedades de garantía de crédito (SCG), generalmente de menor porte y actuación local-regional,

³⁸ Nota de Prensa del Banco Céntrico de Brasil Diez2007, disponible en www.bcb.gov.br

³⁹ Sondeo de Opinión Sebrae São Paulo: Financiación de Micro y Pequeñas Empresas (MPes) en el Estado de São Paulo

y que encuentra amparo en la estructuración del Sistema Nacional de Garantías (SNG) brasileño. Experiencias exitosas ya ocurrieron en países como España e Italia.

El SEBRAE realizó, en marzo de 2008, una convocatoria pública con el objetivo de seleccionar propuestas de partners (socios) para la constitución de sociedades de garantía de crédito orientadas prioritariamente a la micro y pequeñas empresas. La intención es que cada unidad federativa brasileña posea como mínimo una sociedad de garantía de crédito.

Independientemente de la importancia del FUNPROGER para las micro y pequeñas empresas, al confirmarse la tendencia de crecimiento de las sociedades de garantía de crédito, implicaría la necesidad de sistematización de los procedimientos operacionales y contables de manera de darle mayor transparencia en relación a las operaciones realizadas por esas sociedades de garantía, lo que traería consigo mayor seguridad a los agentes financieros para aceptación de esos mecanismos de garantía.

Además del incentivo a la vinculación del FUNPROGER y otros mecanismos de garantías a las operaciones de crédito, el Banco do Brasil, atento a las tendencias de mercado, ha participado activamente de la estructuración del Sistema Nacional de Garantías brasileño y, aportado su *expertise* en la utilización y gestión del FUNPROGER, buscando desarrollar sistemas paramétricos que permitan automatizar y controlar los procesos que comprende la operacionalización del propio FUNPROGER, así como de otros fondos de aval que vayan a ser creados.

Finalmente, los números y el alcance del FUNPROGER revelan la importancia e impacto de las medidas en el ámbito gubernamental que vienen a sumarse a las otras iniciativas en la esfera pública y privada de incentivo al desarrollo de las micro y pequeñas empresas brasileñas.

BIBLIOGRAFÍA

Banco do Brasil (2006) "Informe de Gestión del Fondo de Aval para la Generación de Empleo y Renta (FUNPROGER) -Ejercicio de 2006".

Financiación de Micro y Pequeñas Empresas (MPEs) en el Estado de São Paulo – Sondeo de Opinión, 2006. Disponible en www.sebraesp.com.br

SEBRAE (2007) "Factores Condicionantes y Tasas de Supervivencia y Mortalidad de las Micro y Pequeñas Empresas en Brasil 2003-2005". Disponible en www.sebrae.com.br

SEBRAE São Paulo (2006) "Donde están las Micro y Pequeñas Empresas en Brasil – Observatorio de las MPEs – SEBRAE São Paulo". Disponible en www.sebraesp.com.br.

SEBRAE (2004) "Factores Condicionantes y Tasa de Mortalidad de Empresas en Brasil". Disponible en www.sebrae.com.br

www.sebrae.com.br – Web oficial del Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas.

www.leigeral.com.br – Web de la Ley General de las Micro y Pequeñas Empresas.

www.bcb.gov.br – Web Oficial del Banco Céntrico de Brasil.

<http://www.desenvolvimento.gov.br> –Web oficial del Ministerio del Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, Informaciones sobre el Fórum Permanente de las Microempresas y Empresas de Pequeño Porte.

<http://www.brasil.gov.br/pac> - Web oficial de la República Federativa de Brasil. Informaciones sobre el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC)

ANEXO

SÍNTESIS DESCRIPTIVA DEL FONDO DE AVAL PARA LA GENERACIÓN DE EMPLEO Y RENTA (FUNPROGER)

Descripción del Sistema/Esquema/Ente de Garantía

- **Personalidad o forma jurídica del ente garantizador**

El Fondo de Aval para la Generación de Empleo y Renta (FUNPROGER) está clasificado como Fondo Especial, vinculado al Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE)/Consejo Deliberativo del Fondo de Amparo al Trabajador (CODEFAT), siendo gestionado por el Banco do Brasil S.A.

Por no ser dotado de personalidad jurídica, no posee número en el Registro Nacional de Personas Jurídicas (CNPJ).

- **Descripción del origen de los recursos y Forma de Capitalización**

El FUNPROGER combina el aporte de recursos públicos –oriundos Fondo de Amparo al Trabajador (FAT)– y la recaudación de recursos privados referentes al cobro de la Comisión de Concesión de Aval (CCA) de los mutuarios que hayan realizado operaciones garantizadas por el Fondo. El propósito es que el FUNPROGER sea un fondo autosustentable.

Componen los recursos del FUNPROGER:

- Aporte de recursos del FAT autorizados por el Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE) y (Consejo Deliberativo del Fondo de Amparo al Trabajador (CODEFAT) y que hasta 31/12/2006, habían totalizado R\$104.890.591,80, equivalentes a US\$59.216.728,39;
- Diferencia entre la aplicación de la tasa media referencial del Sistema Especial de Liquidación y Custodia (SELIC) y de la Tasa de Interés de Largo Plazo (TJLP) en la remuneración de los recursos disponibles de depósitos especiales del FAT mantenidos en el Banco do Brasil S.A;
- Recaudación de Comisión de Concesión de Aval (CCA), cobrada por los mutuarios, equivalente al factor 0,001 multiplicado por el valor financiado, por el porcentaje de garantía dado por el FUNPROGER y por el número de meses (enteros) del plazo total de la operación, conforme la fórmula siguiente:

$$CCA = 0,001 \times (VF \times \%G) \times P$$

- Remuneración de las disponibilidades del Fondo.

Como débitos (salidas) al Fondo, tenemos las honras de aval pagadas, además de la tasa de administración pagada al Banco do Brasil S.A., por los servicios

prestados como gestor del FUNPROGER, y que corresponde al 12,09% sobre el valor de las CCAs recaudadas.

- **Objeto social del FUNPROGER**

El FUNPROGER fue creado el año 1999, habiendo iniciado sus actividades el año 2000. Se destina, exclusivamente, a garantizar parte del riesgo de las financiaciones concedidas por las instituciones financieras oficiales federales, directamente o por intermedio de otras instituciones financieras, en el ámbito del Programa de Generación de Empleo y Renta (PROGER), Sector Urbano, y del Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado (PNMPO).

- **Alcance (temporal) de la actividad del FUNPROGER**

El FUNPROGER no posee fecha para cierre de sus actividades.

- **Principales productos garantizados por el FUNPROGER**

Son sensibles de garantía por el FUNPROGER, las financiaciones concedidas por las instituciones financieras oficiales federales, directamente o por intermedio de otras instituciones financieras, en el ámbito del PROGER, Sector Urbano, y PNMPO.

En el Banco do Brasil, son garantizadas por el FUNPROGER las líneas de crédito siguientes:

Direccionadas a micro y pequeñas empresas:

- ~ PROGER Urbano Empresarial, línea de crédito en que se verifica que la mayor utilización del FUNPROGER, se destina a atender micro y pequeñas empresas con facturación bruta anual de hasta R\$5 millones, equivalentes a US\$2.822,7 mil;
- ~ PROGER Turismo Inversión, línea de crédito especialmente desarrollada para atender a las MPE que actúan en actividades vinculadas al turismo;
- ~ PROGER Joven Emprendedor, línea de crédito especial (no operacional) y que se destinó a atender emprendedores entre 16 y 24 años de edad y que estuvieran en fase de creación o formalización de la empresa.

Direccionadas a cooperativas y asociaciones:

- ~ PROGER Urbano Cooperfat, orientada a la atención de cooperativas y asociaciones;
- ~ Direccionadas a personas físicas:
- ~ FAT Emprendedor Popular, destinada a atender personas físicas que actúan o pretenden actuar en iniciativas en el sector informal de la economía;
- ~ PROGER Profesional Liberal, orientada a la atención de profesionales liberales de nivel medio o superior;
- ~ PROGER Profesores, destinada a atender profesores de la red pública y privada de enseñanza.

- **Análisis de riesgos**

Para utilizar la garantía del FUNPROGER, cada uno de los agentes financieros oficiales autorizados a operar el PROGER Urbano suscribe un convenio con el gestor del FUNPROGER, en este caso el Banco do Brasil S.A.

Una vez suscrito el convenio, el agente financiero queda habilitado a conceder garantías del FUNPROGER directamente, sin necesidad de previa autorización del supervisor del Fondo – en este caso, el Ministerio del Trabajo y Empleo y el Consejo Deliberativo del Fondo de Amparo al Trabajador o del gestor del Fondo (Banco de Brasil S.A.).

Corresponde al agente financiero proceder al análisis de las propuestas según sus criterios internos para la concesión del crédito y observando las reglas establecidas para utilización del FUNPROGER y para el PROGER Urbano.

- **Forma de refinanciamiento**

No hay, en la Normativa del FUNPROGER, condiciones específicas para el refinanciamiento de operaciones. Son observadas las condiciones para refinanciamiento de las líneas de crédito al amparo del PROGER Urbano que, actualmente, permiten el refinanciamiento de operaciones por el plazo de hasta 96 meses (en el caso de personas jurídicas) y de hasta 36 meses (en el caso de personas físicas).

Solamente es posible refinanciar la operación manteniéndose la garantía del FUNPROGER en caso la operación original ya contara con la garantía del Fondo. Es cobrada CCA complementario referente al período adicional de la operación y que debe ser recibida a la vista del mutuario, o sea, no puede ser diluida en la financiación como es facultado a las operaciones contratadas originalmente.

10. Modalidad de responsabilidad de la garantía

Los riesgos de la operación son compartidos entre el FUNPROGER y el agente financiero, conforme pautas y niveles porcentuales estipulados en la contratación de la operación. El FUNPROGER se limita a honrar el valor correspondiente al porcentaje de la garantía pactado en la operación, debidamente corregido por gravámenes derivados de morosidad.

Cabe indicar que el FUNPROGER admite conceder garantía conjuntamente con otro fondo de aval, siempre que la sumatoria de las garantías prestadas por los fondos de aval no exceda el 80% del valor financiado. Excepciones a esa regla son hechas para las líneas de crédito PROGER Nuevos Emprendedores y PROGER Joven Emprendedor que pueden ser íntegramente garantizadas por fondos de aval (un 50% del FUNPROGER y un 50% del FAMPE).

La garantía concedida por el FUNPROGER es subsidiaria y puede ser solicitada por medio de modalidad extrajudicial (cobro administrativo y de operaciones vencidas

hay, por lo menos, 90 días) o en la modalidad judicial, con el enjuiciamiento de la deuda, independientemente del tiempo de mora de la operación.

- **Situación predominante de la cartera**

El FUNPROGER se limita a conceder garantías a micro y pequeñas empresas, entendidas como aquellas con facturación bruta anual de hasta R\$5 millones, equivalentes a US\$ 2.338.634,2 mil⁴⁰.

- **Porcentual promedio de cobertura de la garantía**

El porcentaje promedio⁴¹ de participación del FUNPROGER, en las operaciones de crédito, fue del 78,2% del valor financiado.

- **Valor promedio de las operaciones de la cartera garantizada**

El valor promedio de las operaciones contratadas con garantía del FUNPROGER fue de US\$5.920. El valor promedio de las garantías prestadas por el Fondo fue de US\$ 4.630.

- **Plazo promedio de las operaciones**

El plazo promedio de las operaciones destinadas las personas jurídicas fue de 51 meses, mientras que para las personas físicas fue de 24 meses.

- **Mejoras o beneficios para el acceso al crédito**

No obstante la expansión del volumen de crédito ofertado, la "Falta de Garantías" fue un factor limitante de acceso al crédito, según lo expresado por un 22% de las empresas entrevistadas en una investigación realizada por SEBRAE en São Paulo.

Se puede afirmar que el FUNPROGER tuvo un impacto positivo en la cadena socioeconómica al posibilitar el acceso al crédito y que, sin la existencia del Fondo, encontrarían dificultades para ofrecer garantías adecuadas y que obtener los montos necesarios para la realización de sus iniciativas.

- **Otras cuestiones relevantes**

La forma como fue estructurado el FUNPROGER (Índice de Apalancamiento e Índice de incumplimiento) permite potenciar la capacidad de realización de negocios de los agentes financieros y de asistencia crediticia a las empresas.

⁴⁰ Para éste y los otros cálculos de esta parte del Artículo, fue utilizada la Cotización de Cierre del Dólar PTAX Venta de 29/12/2006: 2,138. Fuente: Sisbacen

⁴¹ Media purificada desde el inicio de las operaciones del FUNPROGER hasta 31/12/2006.

El Patrimonio del FUNPROGER era el 31/12/2007, de R\$338.126.258,60, equivalentes a US\$190.892 mil, que le permitían conceder garantías de hasta R\$3.719.388.844,60 equivalentes a US\$2.099.807 mil (11 veces el Patrimonio del Fondo).

Las cifras de FUNPROGER, posición al 31/12/2007, se muestra en el cuadro siguiente:

Cifras de FUNPROGER al 31/12/2007
(En miles de US\$)

	Saldo	Saldo Apalancado 11 veces
Informaciones referentes al FUNPROGER		
Patrimonio al 31/12/2007	190.892	2.099.807
Valor del patrimonio comprometido con garantías al 31/12/2007	178.598	1.964.580
Valor del patrimonio libre para la concesión de garantías al 31/12/2007	12.293	135.228
Orcentaje de apalancamiento	93.56	93.56
Informaciones referentes a las operaciones con Mype en el Banco do Brasil		
Empresas asistidas hasta el 31/12/2007	263.769	
Empresas asistidas en el año 2007	71.517	
Valor contratado de las garantías para las operaciones comprometidas hasta el 31/12/2007		2.200.883
Saldo de las garantías de las operaciones comprometidas hasta el 31/12/2007		1.544.638
Valor de las ganancias concedidas en el año 2007		893.206
Saldo de las garantías de las operaciones contratadas en el año 2007		822.236

Fuente: Banco Central de Brasil – Dirección de Gobierno

Fecha de Cotización del dólar PTAX venta del 31/12/2007: 1.7713. Fuente: SISBACEN

La fijación del stop loss⁴² del 7% salvaguarda el patrimonio del Fondo, aunque establece índice máximo de incumplimiento para que el FUNPROGER honre las garantías prestadas por el Fondo.

Hay que resaltar que, comúnmente, las normativas de los fondos de aval permiten que el Fondo (o asociación entre fondos de aval) garanticen hasta un 80% del valor financiado.

De esa forma, tomando como ejemplo un fondo de aval que tenga un patrimonio de US\$10 millones, cuya apalancamiento permitido sea de 10 veces su patrimonio, le sería posible prestar garantías por hasta US\$125 millones de financiaciones⁴³.

Al garantizar hasta un 80% del valor de las financiaciones, permite que sean contratados hasta R\$125 millones de operaciones de crédito (R\$100 millones dividido por 0,8).

Estadísticas a 31.12.07
FUNPROGER BB BRASIL
(En miles US\$)

Año de fundación ó constitución	Nº de entes de garantía que lo componen	Valor recursos patrimoniales Responsables	Stock de Mipymes (Nº) beneficiarias	Mipymes (Nº) beneficiarias en 2007
1999	1	190.892	Total Programa desde 1999 263.769	71.517
Valor del saldo ó stock de garantías vivas	Valor garantías otorgadas en 2007	Valor del saldo ó stock crédito movilizado por garantías vivas	Crédito movilizado por garantías otorgadas 2007	Recursos patrimoniales / valor saldo garantías vivas
1.544.638	893.206	1.982.538	1.145.136	0,12

⁴² Índice máximo de incumplimiento del agente financiero ante el FUNPROGER para solicitud de honras de aval

⁴³ Cálculo: US\$10 millones (patrimonio del fondo) x 10 (apalancamiento) / un 80% (participación del fondo en las garantías a las operaciones)

COLOMBIA

SOSTENIBILIDAD DEL FONDO AGROPECUARIO DE GARANTÍAS: UN RETO PARA EL SECTOR AGROPECUARIO COLOMBIANO

Luis Fernando Criales Gutiérrez
Presidente
Fondo para el Financiamiento del Sector
Agropecuario (FINAGRO)

1. Síntesis Descriptiva

1.1. Introducción

El crédito de fomento es uno de los principales instrumentos de política pública para el sector agropecuario, de allí que el acceso al mismo sea un elemento clave para que dicha política tenga una mayor cobertura. Como los avales y garantías requeridas por los intermediarios financieros han sido uno de los principales obstáculos para que dicho acceso se materialice, especialmente en el caso de los pequeños productores, se crea el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), para facilitar dicho acceso especialmente a aquellos productores que no cuentan con las garantías suficientes para obtenerlo.

En este documento, en su primera parte, se efectúa una síntesis descriptiva del Fondo, enunciando sus características generales. En la segunda parte, se relaciona la evolución histórica del FAG, destacando la etapa actual que tiene como objetivo garantizar su sostenibilidad futura.

1.2. Antecedentes

El FAG, es creado en 1985, a través de una ley expedida por el Parlamento, no como una persona jurídica independiente y autónoma sino como una cuenta especial, administrada inicialmente por el Banco Central Colombiano.

Posteriormente, en el año 1990, se crean, por una parte, el denominado Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (SNCA), con el objetivo de proveer y mantener un adecuado financiamiento de las actividades del sector agropecuario y, por la otra, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), como ejecutor clave de la política pública y a esta institución financiera se le asignó la administración del Fondo Agropecuario de Garantías.

1.3. Estructura del Fondo Agropecuario de Garantías

Los recursos que conforman el patrimonio del FAG, han sido aportados íntegramente por el Estado y, en este sentido, son recursos públicos. Con corte a 31 de julio de 2007, el balance general del FAG se encuentra conformado por un valor de activos de US\$184 millones de los cuales el 92.1% se encuentran en portafolio; por otra parte, US\$58 millones se encuentran en pasivos donde el 95.5% esta conformado por las provisiones, y por último, el patrimonio tiene un valor de US\$126 millones donde el 80.6% está representado por los aportes; la utilidad acumulada del ejercicio es de US\$14 millones.

Los estados de resultados acumulados, muestran un total de ingresos de US\$27 millones donde las comisiones representaron el 26.8% y el ingreso del portafolio el 29.7%; respecto de los egresos, por un valor de US\$13 millones, el 83.5% corresponde a provisiones.

La capacidad de apalancamiento del FAG⁴⁴ es de 11 veces su patrimonio neto, lo cual con corte a Julio lleva a la suma de US\$1.391 millones mientras que existen garantías vigentes por valor de US\$756 millones. Ver cuadro N°1.

Cuadro N°1
Estructura Financiera del FAG
(En millones de US\$ al 31 de julio de 2007)

Activos	184
Pasivos	58
Patrimonio	126
Utilidades	14
Ingresos	27
Egresos	13
Capacidad de Expedición	1.391
Garantías Vigentes	756

⁴⁴ Según ley 16 de 1990 (art. 31), Res 9 de 1991 CNCA (art. 20) y Res 8 de 2005 CNCA (art. 4)

Actualmente las fuentes de recursos del FAG son:

- No menos del 25% de las utilidades brutas que en cada ejercicio anual liquide FINAGRO.
- Los rendimientos financieros que genera el portafolio de recursos del FAG.
- El valor de las comisiones que deben cobrarse a los intermediarios financieros por la expedición de las garantías.
- Aportes de Estado a través del presupuesto de inversión del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Desde el punto de vista administrativo, la operación del FAG tiene un carácter centralizado, se realiza desde Bogotá a través de los intermediarios financieros vigilados por la Superintendencia Financiera y la Bolsa Nacional Agropecuaria (BNA). Las actividades de apoyo (contables, legales, y administrativas) y de divulgación y promoción son prestadas por FINAGRO mediante sus áreas respectivas.

1.4. Operatividad y Estadísticas⁴⁵

Las garantías se expiden sobre dos grandes grupos de operaciones: el primero, para amparar los créditos otorgados a través del sistema de crédito agropecuario por medio de los intermediarios financieros, sobre operaciones de capital de trabajo, inversión y normalización de cartera; el segundo, para amparar operaciones del mercado de capitales por medio de las Bolsas de Productos Agropecuarios, específicamente sobre operaciones de Repos sobre subyacentes agropecuarios, Forwards simple en la volatilidad del precio y Certificados de productos a términos como la avicultura, porcicultura y ganadería.

La modalidad operativa, dependiendo del porcentaje de cubrimiento de las garantía otorgada y los montos presentados, se divide entre operaciones automáticas donde la responsabilidad del análisis de riesgo es del intermediario financiero, y las operaciones de calificación previa, las cuales según los montos estipulados en los reglamentos, se remiten a FINAGRO para un análisis de riesgo y técnico del proyecto sin perjuicio del análisis del intermediario financiero. Una vez presentada la operación ésta se procesa dentro de los parámetros de norma y se expide un certificado junto con su cuenta de cobro al intermediario financiero.

En caso de siniestro el proceso de pago se encuentra normatizado a través de un proceso jurídico de cobro al beneficiario instaurado por el intermediario financiero, aspecto fundamental para que éste último reclame al FAG el siniestro de la garantía, una vez cumplidos los requisitos del reglamento FINAGRO procede al pago de los siniestros reclamados al FAG.

⁴⁵ Cifras expresadas en dólares con la TRM del 31 de julio de 2007 de \$1,984.10 pesos por dólar.

La cartera está colocada en pequeños, medianos y grandes productores, pero predominantemente está concentrada en pequeños productores los cuales representan el 95% del total de garantías expedidas, 145,552 durante 2006 y representó un 64% del total de recursos garantizados, US\$355 millones en dicho año. Pequeño Productor en Colombia se refiere a toda persona cuyos activos totales para el 2007, no superen US\$24.273 incluidos los del cónyuge, según balance comercial aceptado por el intermediario financiero y que por lo menos 75% de sus activos estén invertidos en el sector agropecuario o que no menos de las dos terceras partes de sus ingresos provengan de la actividad agropecuaria. No obstante lo anterior, se han garantizado créditos asociativos dentro de los cuales se vinculan pequeños productores, representando éstos un 0.8% del total de garantías expedidas y un 25% del valor garantizado durante 2006. En promedio la cartera se encuentra en un plazo otorgado de 5 años.

El porcentaje promedio de cobertura de las garantías otorgadas históricamente es de 77% y en el 2006 fue 82.6%. El valor promedio histórico de las garantías otorgadas es de US\$2.985 dólares. Ver cuadro N°2.

Cuadro N°2: Estadísticas al 31.12.07
(En miles de US\$)

Año de fundación o constitución	N° de entes que lo componen	Valor recursos patrimoniales responsables	Stock de MiPymes (N°) beneficiarias	MiPymes (N°) beneficiadas en 2007
1985	N.A.	130.321	372.142	142.442
Valor del saldo o stock de garantías vivas	Valor garantías otorgadas en 2007	Valor del saldo de crédito por garantías vivas	Valor crédito movilizado por garantía 2007	Recursos / valor saldo garantías vivas
723.262	362.837	1.092.861	488.073	0,18

2. Historia y Desarrollo

2.1. Desarrollo Histórico⁴⁶

La historia del FAG se puede visualizar en tres etapas que han marcado su evolución. La primera, podría considerarse como la etapa del "Inicio conservador", comprendido entre la creación del instrumento hasta el año 2000, en la cual

⁴⁶ Para el análisis estadístico se tomó como fecha de corte julio de 2007.

evolució paulatinamente y el volumen de expediciones no representó un impacto significativo en la utilización del instrumento y, por ende, en los efectos de impulso al sector agropecuario. La segunda etapa, la podríamos llamar de la “Reactivación económica del sector agropecuario” comprendida entre el año 2000 y el 2006, donde la política pública estableció como prioridad dar un impulso, mediante medidas de choque, al sector para lo cual se utilizó el FAG como facilitador del acceso a créditos por parte del productor, modificando en forma sustancial su reglamentación y forma de operación en el sentido de aumentar de manera significativa sus beneficiarios, niveles de cobertura y tipos de operaciones garantizadas. Por ultimo, la tercera etapa, sería la del “Ajuste para la sostenibilidad del instrumento” en la cual desde finales de 2006 y lo corrido de 2007, se buscó sobre la base de la evidencia empírica observada y especialmente teniendo en consideración el impacto de las reformas introducidas al Fondo, ajustar el instrumento buscando su sostenibilidad futura.

2.2.1. Garantías Expedidas

Las cifras históricas hasta el corte al 31 de julio de 2007 revelan que se han expedido 583.948 garantías, cuyo valor inicial garantizado asciende a US\$1.743 millones, apalancando créditos por US\$2.258 millones. De estas garantías el 10.49% se expidieron hasta el año 2000 y de 2001 hasta la fecha se ha expedido el 89.51% de las garantías registradas. Con relación al valor inicial garantizado el 7.34% se encuentra dentro del período que va hasta el año 2000, mientras que el 92.66% corresponde al período de 2001 hasta la fecha. En términos de crédito apalancado refleja una proporcionalidad del 7.88% y el 92.12% con respecto a los períodos mencionados anteriormente. Ver Cuadro N°3.

Cuadro N°3
Expedidos con Corte al 31 de Julio de 2007
(Millones de Dólares)

Período de Expedición	Certificados Expedidos	Valor Crédito	Valor Garantías	Valor Actual de la Garantía
1993 al 2000	61.271	178	128	2
2001 al 31 julio de 2007	522.677	2.080	1.615	729
Total	583.948	2.258	1.743	731

2.2.2. Siniestralidad⁴⁷

Hasta el 31 de julio de 2007 se han siniestrado 32.016 certificados de garantías que representaron garantías iniciales por valor de US\$117 millones y un valor de créditos apalancados por US\$143 millones.

Del total de siniestros el 21.21% son de garantías expedidas desde el inicio hasta el año 2000 y el 78.79% son de garantías expedidas entre 2001 hasta la fecha. En términos del valor inicial de la garantía encontramos que el 13.13% de ellas corresponde al período desde el inicio hasta el año 2000 y el 86.87% corresponde al período desde 2001 hasta la fecha. Ver Cuadro N^o4.

Cuadro N^o4
Siniestros con Corte al al 31 de Julio de 2007
(Millones de Dólares)

Período de Tiempo	Certificados Expedidos	Valor Crédito	Valor Garantías
1993 al 2000	6.792	20	15
2001 al 31 julio de 2007	25.224	123	101
Total	32.016	143	117

Del total de garantías siniestradas 10.790 corresponden a garantías pagadas por un valor de US\$54 millones. La siguiente gráfica muestra como la dinámica de pagos observada en 2006 superó los registros históricos de 2005, y el año 2007, se perfila como el año de mayores pagos de siniestros de la historia.

En efecto, en 2006 se llegó a pagar la suma de US\$17 millones y a julio de 2007 se han pagado US\$15 millones. De hecho los pagos realizados en 2007 en número de garantías es mayor al de 2006 así: 3.815 garantías pagadas en 2007, y 3.066 en 2006 el cual fue el mayor valor presentado históricamente.

Las cifras consolidadas hasta julio de 2007, muestran una siniestralidad histórica del 5.48%, entendida ésta como el número de siniestros sobre el total de certificados expedidos; sin embargo si dicho índice lo medimos en términos del total de siniestros ocurridos sobre el total de garantías expedidas menos los actuales vigentes, dicho índice sube a 13.23%.

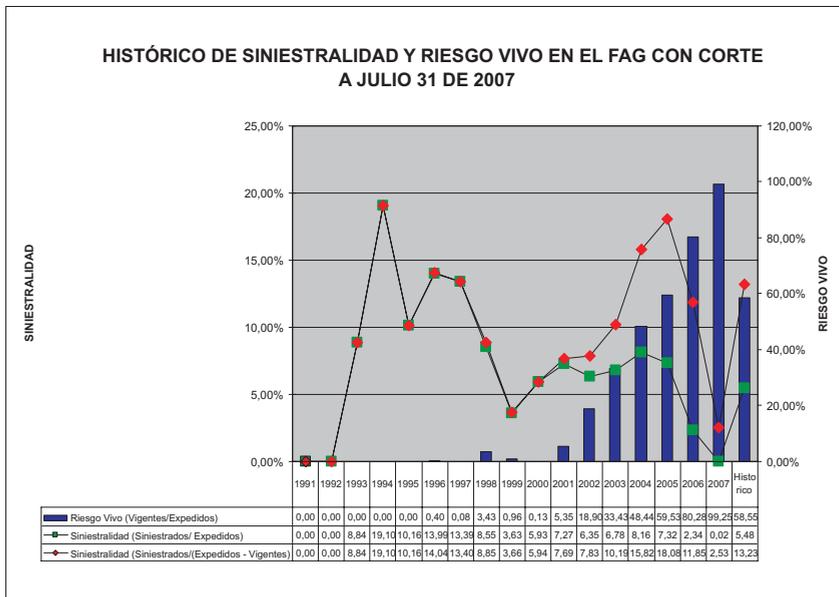
Esta medida, a través de la cual se llega a un índice de siniestralidad del 13.23% se presenta como un análisis conservador en el cual se aísla el efecto de los mayores volúmenes de expedición que se encuentran desde 2003 en adelante y,

⁴⁷ Cifras expresadas en dólares con la TRM del 31 de julio de 2007 de \$1,984.10 pesos por dólar.

adicionalmente, permite analizar los resultados sólo sobre los casos en los cuales la vida de las garantías se han agotado.

En la media en que el riesgo vivo, el cual esta medido por las garantías vigentes sobre las expedidas, se reduce a cero, el índice de siniestralidad sobre expedidas tiende a acercarse al índice de siniestralidad resultante de la relación entre las siniestradas sobre las expedidas menos las vigentes. En este orden de ideas, en la gráfica N°1 se observa cómo los dos índices están separados cuando el riesgo vivo es mayor pero se espera que con el transcurso del tiempo cuando el riesgo vivo disminuya, la siniestralidad se acerque al índice en el cual se excluyen las garantías vigentes en el denominador.

Debe tenerse en cuenta que la siniestralidad se ha incrementado durante los períodos en los cuales hay mayores números de garantías expedidas, haciendo prever que la situación de pagos se pueda ver incrementada y por ende la reducción de la capacidad técnica patrimonial del FAG. (Ver Gráfica N°1 y Cuadro N°1).



El siguiente cuadro muestra como la creciente siniestralidad en los últimos años, especialmente desde 2002 en adelante, partiendo en 1999 de un 3.63% hasta 2005 con un 7.53%, cuando se tiene en cuenta el índice de siniestralidad medido por la relación siniestrados sobre expedidos, si a la relación anterior le excluimos las garantías vigentes en el denominador tenemos que la siniestralidad para 1999 es de 3.66%, pasando al 18.08% en el 2005.

Teniendo en cuenta que el riesgo vivo durante los períodos de mayor siniestralidad es muy alto, como se muestra a partir de 2003 con un 33.43%, en 2004 con un 48.44%, 2005 con el 59.53%, 2006 con 80.28% y 2007 con un 99.25%, las

perspectivas por el pago de futuros siniestros se incrementarán, de continuar las tendencias de la siniestralidad observadas. Ver cuadro N°5.

Cuadro N°5
Índices de Siniestralidad Historicos del FAG y por Cortes de Cada Año
(%)

Año	Índices en Número			Índices en Vr Garantías		
	Siniestralidad (Siniestrados/ Expedidos)	Siniestralidad (Siniestrados/ (Expedidos- Vigentes)	Riesgo Vivo (Vigentes/ Expedidos)	Siniestralidad (Siniestrados/ Expedidos)	Siniestralidad (Siniestrados/ (Expedidos/ Vigentes)	Riesgo Vivo (Vigentes/ Expedidos)
1991	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1992	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1993	8,84	8,84	0,00	23,48	23,48	0,00
1994	19,10	19,10	0,00	26,72	26,72	0,00
1995	10,16	10,16	0,00	13,52	13,52	0,00
1996	13,99	14,04	0,40	22,57	22,79	0,93
1997	13,39	13,40	0,08	22,79	22,80	0,07
1998	8,55	8,85	3,43	12,49	14,01	10,85
1999	3,63	3,66	0,96	1,02	1,02	0,12
2000	5,93	5,94	0,13	8,83	9,23	4,23
2001	7,27	7,69	5,35	9,22	10,14	9,01
2002	6,35	7,83	18,90	4,91	5,68	13,55
2003	6,78	10,19	33,43	6,55	8,28	20,88
2004	8,16	15,82	48,44	8,57	12,64	32,23
2005	7,32	18,08	59,53	10,14	18,04	43,79
2006	2,34	11,85	80,28	3,36	13,22	74,62
2007	0,02	2,53	99,25	0,06	5,97	99,07
Histórico	5,48	13,23	58,55	6,69	12,73	47,47

2.2. Reformas al FAG⁴⁸

Como se anotó con anterioridad, a partir del año 2000, se introdujeron una serie de cambios al FAG, que incidieron significativamente en sus condiciones de operación. Estos cambios contemplaron, entre otros temas, los niveles de cobertura de las garantías que en algunos casos se llevaron hasta el 100%; la incorporación como beneficiarios del FAG, además de los pequeños productores rurales como había sido en su origen, a los medianos y grandes productores; la posibilidad de otorgar FAG a operaciones estructuradas bajo la figura de patrimonios autónomos; el otorgamiento de garantías a programas de corte social en condiciones excepcionales y, en general, la sustancial ampliación de la cobertura global.

⁴⁸ El Estudio Actuarial del FAG realizado pro el consorcio FINAC – FEDESARROLLO, representa un punto de cambio en el direccionamiento de la política del instrumento.

Habida cuenta de la evolución observada por el FAG durante los años posteriores a la adopción de estas modificaciones, indicativos de una desmejora en sus indicadores claves, se han adoptado durante este año una serie de medidas orientadas a garantizar la sostenibilidad del instrumento hacia el futuro. Esto se ha acompañado de la revisión actuarial del instrumento que puso de presente un rezago tarifario que es necesario comenzar a remediar.

A continuación relacionamos las principales decisiones adoptadas:

- a) Disminuir la cobertura de la garantía para pequeños productores del 100% al 80%, con excepción de las garantías que respalden proyectos productivos de población en condición de desplazados.
- b) Adicionalmente, se disminuyó la cobertura del FAG para los créditos asociativos a un máximo del 70% y se eliminó la garantía para los patrimonios autónomos.
- c) El cubrimiento de los grupos especiales (desplazados, reinsertados, desarrollo alternativo) se hará por fuera del FAG que opera en condiciones normales, con recursos del Presupuesto General de la Nación, mediante un programa predeterminado para ello denominado el FAG Social, al cual el Gobierno Nacional le ha hecho un aporte de US\$10 millones.
- d) Realizar un ajuste gradual a la comisión del FAG, incrementando su valor en la etapa inicial en 1.5 veces la tasa actual. Este valor se revisará periódicamente y se determinará su ajuste.
- e) Modificar la vigencia de la garantía, de 360 días calendario a 120 días calendario.
- f) Incluir dentro de las causas de no pago de la garantía la desviación de los recursos del crédito, siempre y cuando ésta se dé con consentimiento del intermediario financiero.
- g) Determinación de un límite máximo de exposición por beneficiarios.
- h) El Gobierno Nacional conciente de la necesidad de fortalecer patrimonialmente el Fondo, tomó la determinación de capitalizar el FAG en US\$20 millones para las operaciones ordinarias.
- i) Determinación de un nuevo sistema de provisiones y proyecciones del comportamiento del instrumento.

Adicional a lo anterior, es claro para FINAGRO que se requerirá de un monitoreo permanente del impacto de las decisiones anteriormente mencionadas, que sumadas al estudio de siniestralidad por oficinas de intermediarios financieros realizado por FINAGRO, permitirá implementar mecanismos de seguimiento y control.

Las cifras corroboran la importancia que ha tenido el Fondo Agropecuario de Garantías en su misión de facilitar al productor agropecuario el acceso a recursos de crédito. Por ello, la prioridad que se ha fijado es garantizar la permanencia de este instrumento hacia el futuro. Para esto, se han adoptado, en forma inicial, las

medidas antes relacionadas que buscan corregir los efectos negativos que algunas decisiones de política han tenido sobre el Fondo y, al mismo tiempo, fortalecerlo patrimonial y operativamente. Todo se inscribe en una visión estratégica dirigida a que en el corto plazo se pueda diseñar y poner en ejecución un sistema integral de gestión de riesgo de garantías que consolide al FAG hacia el futuro.

MODELOS TÉCNICOS DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO DE GARANTÍAS DEL FONDO NACIONAL DE GARANTÍAS

Juan Carlos. Durán⁴⁹
Camilo Andrés García
Alvaro Enrique Pedraza
Fondo Nacional de Garantías S.A.

Resumen

El Fondo Nacional de Garantías (FNG), en cumplimiento de su misión, otorga garantías para micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) con el fin de facilitar el acceso de éstas al financiamiento formal. Adicionalmente, apoya a personas naturales otorgando garantías para adquisición de vivienda de interés social y para créditos educativos. El crecimiento sostenido de la entidad en los últimos años, reflejado en un incremento significativo del número y valor de sus garantías y en el aumento de su participación en la cartera del sector financiero, han llevado a la entidad a desarrollar un sistema para la administración del riesgo de garantías con el fin de evaluar, medir y controlar los riesgos asumidos y permitir su sostenibilidad financiera. En este artículo se presenta una descripción básica de los modelos cuantitativos de estimación de pérdidas que sirven como soporte principal del sistema.

⁴⁹ Juan Carlos Durán, Presidente del FNG. Correo electrónico: juan.duran@fng.gov.co
Camilo Andrés García, Director de Riesgos. Correo electrónico: camilo.garcia@fng.gov.co
Álvaro Enrique Pedraza, Profesional de Modelos Técnicos. Aunque ya no trabaja en el FNG, su contribución para la construcción de los modelos técnicos del SARG fue muy valiosa.

1. Introducción

Las experiencias globales de colapsos financieros señalan como causa principal a la administración deficiente de los riesgos. Una adecuada administración de los riesgos asumidos en el ejercicio de las actividades de las entidades financieras es necesaria para asegurar tanto la estabilidad del sistema como la del sector real. En este orden de ideas, el sistema financiero internacional ha venido estableciendo desde el año 1988, a través del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, estándares para el manejo de los distintos riesgos. A su vez el ente de supervisión bancaria en Colombia, la Superintendencia Financiera, ha venido incorporando estos estándares en la regulación nacional. En particular, el esquema de provisiones de la banca colombiana se ha venido orientando progresivamente hacia modelos de pérdidas esperadas, siguiendo el enfoque de Basilea II.

El FNG, al actuar como receptor de una porción del riesgo de crédito de un número creciente de deudores, actúa como una importante contraparte de las entidades de crédito colombianas. En ese sentido, si existiera una deficiente administración de los riesgos asumidos en el ejercicio de su actividad no solamente podría vulnerarse la sostenibilidad del Fondo, sino que podría afectarse de manera importante al sistema financiero y a las empresas que logran acceder al crédito gracias a sus garantías.

Aunque el riesgo asumido en las operaciones de garantía es en esencia un riesgo de crédito, las particularidades propias del negocio de garantías de cartera llevaron al Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia a diseñar, con el apoyo del FNG, un esquema especial de regulación de capital y reservas que contempla el diseño e implementación de un Sistema de Administración del Riesgo de Garantías (SARG)⁵⁰.

El SARG del FNG ha sido diseñado en desarrollo de los parámetros establecidos por la Superintendencia Financiera de Colombia y combina los lineamientos generales establecidos en los acuerdos de Basilea II y en el Sistema de Administración del Riesgo de Crédito (SARC) expedido para los bancos colombianos, con las características propias de la operación de un ente de garantías. Su objetivo básico es identificar, medir, evaluar, seguir y controlar los riesgos asociados al otorgamiento de garantías.

Para cumplir con este objetivo, el SARG incluye un conjunto de políticas, procedimientos, metodologías, estructura organizacional y tecnología que interactúan coordinadamente en cada una de las etapas de la vida de la garantía (desde el otorgamiento hasta su recuperación en los casos en que esta última aplica), permitiendo la gestión del riesgo en cada una de ellas. Así mismo, incluye herramientas para realizar auditoría interna y externa al sistema, con el fin de verificar su constante validez y ejecución.

⁵⁰ La regulación a que se encuentra sometido el FNG en esta materia se encuentra en el decreto 1324 de 2005 y en la Circular 043 de 2006 de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Este artículo se centra en el papel que desempeñan los modelos técnicos del SARG como sustento básico para la identificación, medición, seguimiento y control del riesgo de garantías. Iniciamos exponiendo en la sección 1 los riesgos intrínsecos al otorgamiento de garantías identificados por el FNG. La sección 2 describe los aspectos y características a ser tenidos en cuenta en la definición de modelos técnicos y explica brevemente los desarrollados por el FNG. La sección 3 relaciona las distribuciones de pérdidas obtenidas con factores esenciales para el control del riesgo diseñado por el FNG como son las comisiones, las reservas y el apalancamiento máximo. Finalmente, en la sección 4 presentamos conclusiones sobre la importancia del sistema y sus modelos, y las perspectivas sobre su desarrollo.

2. Riesgos Asociados al Otorgamiento de Garantías

Además de los riesgos tradicionalmente asociados a las actividades financieras, un ente que otorgue garantías trata con riesgos específicos que por su relevancia dentro del negocio debe identificar y gestionar.

Para realizar esta identificación, resulta indispensable realizar un examen de las diferentes etapas del proceso de otorgamiento y administración de garantías, enfocado en la revisión de los eventos que podrían presentarse y que implicarían la ocurrencia de pérdidas o desequilibrios para la entidad.

Durante la construcción del SARG del FNG, se identificaron los principales riesgos específicos asociados al otorgamiento de garantías por parte de la entidad, los cuales se describen a continuación:

- El **riesgo de garantías** es la posibilidad de que la entidad, en virtud de las garantías que otorgue, incurra en pérdidas y se disminuya el valor de sus activos como consecuencia del pago de las obligaciones garantizadas ante el incumplimiento de un deudor.

Claramente, la actividad de otorgar garantías de crédito como las que emite el FNG implica una expectativa de que una porción de los créditos garantizados sean incumplidos. Así, se clasifica como **riesgo esperado** la posible materialización del riesgo de garantías en una magnitud a lo sumo igual al valor esperado arrojado por las estimaciones realizadas previamente por la entidad.

Para hacer frente a los riesgos esperados y lograr la auto-sostenibilidad, un ente de garantías requiere como mínimo que el valor de este riesgo sea incluido en la tarifa de su garantía.

Sin embargo, aparte de tarifar este riesgo, la entidad debe administrar adecuadamente los recursos que por este medio obtiene. En efecto, considerando que la aceptación del riesgo, el pago de las comisiones y la ocurrencia de los siniestros se presentan en tiempos diferentes, resulta de

la mayor importancia contar con mecanismos que permitan “guardar” las comisiones para el momento en que se necesiten para pagar los incumplimientos.

Para esto, los entes de garantías deben constituir reservas en las que se mantenga en cada instante el valor necesario para la atención de los siniestros futuros esperados de las garantías vigentes.

- Por otra parte, existe la posibilidad de que se presenten materializaciones de riesgo que excedan el valor esperado resultante de las estimaciones realizadas sobre el riesgo de garantías. Al riesgo de la ocurrencia de esta situación se denomina **riesgo no esperado**.

Dentro de esta categoría, se incluye la posibilidad de que la entidad incurra en pérdidas como consecuencia de uno o varios de los siguientes factores: subestimación en el cálculo de las reservas técnicas o errores en el cálculo de comisiones que hagan que los recursos disponibles para cubrir las reclamaciones actuales o futuras resulten insuficientes, cambios en las condiciones económicas subyacentes al riesgo, y cualquier otra situación que cree divergencias importantes entre las expectativas de riesgo, el riesgo materializado y los recursos disponibles para asumirlo.

La gestión de este tipo de riesgo es considerablemente más compleja. La ocurrencia de eventos de este tipo de riesgo puede darse por causas muy variadas y el rango para la cuantificación del impacto es bastante amplio. Por ello, es necesario contar con numerosas herramientas para hacer frente a estos riesgos no esperados incluyendo, entre otras, la constitución de reservas contracíclicas, el diseño de medidas preventivas de control del proceso al interior de la entidad o el traslado del riesgo a un tercero a través de la contratación de reafianzamientos o reaseguros.

3. Definición de los Modelos Técnicos de Estimación de Pérdidas

De acuerdo con lo expuesto en la sección anterior, gran parte del éxito en la gestión de los riesgos esperados y no esperados depende de una correcta estimación de las pérdidas que acarrea la materialización de dichos riesgos.

Los modelos técnicos de estimación de pérdidas buscan recoger la información relevante conocida sobre los riesgos de garantías y expresarla en términos que permitan sustentar objetivamente las actividades y decisiones relacionadas con la administración de las garantías.

Para cumplir este objetivo deben considerarse cuatro requerimientos principales para estos modelos:

- Los modelos deben ajustarse a las características propias de cada ente de garantía y de cada tipo de garantía en particular. Esto incluye desde los aspectos relacionados con el proceso de otorgamiento de garantías y los recursos tecnológicos y humanos disponibles para el mismo, hasta las

- particularidades de cada tipo de garantía ofrecido;
- Los modelos deben construirse sobre poblaciones que tengan características relativamente homogéneas, ya que, de lo contrario, las dispersiones presentes en la muestra pueden afectar considerablemente los resultados. Para esto, resulta de gran importancia incluir una etapa de segmentación que pretende establecer grupos que sean diferentes entre sí y que en su interior sean relativamente homogéneos;
 - Las variables de salida del modelo deben ser *medibles* y *significativas* para la entidad, lo cual implica que debe ser posible asignar una valoración cuantitativa y objetiva a los resultados del modelo, y que estos resultados deben ser relevantes para la entidad; y,
 - Finalmente, el modelo debe considerar el tipo, confiabilidad y tamaño de la información disponible para su construcción y desarrollo, ya que estos aspectos limitan el espectro de posibles modelos y la precisión que cada uno de ellos puede obtener.
 - Como parte del desarrollo del SARG del FNG se evaluaron varios tipos de modelos de pérdidas para finalmente elegir dos que se ajustan a los requerimientos mencionados.

- **Modelo Compuesto**

El primer modelo es el modelo compuesto que pretende establecer las pérdidas esperadas observando la probabilidad general de siniestro de las obligaciones garantizadas.

Este modelo es típicamente usado en la industria de seguros y expresa las pérdidas en función de distribuciones para la probabilidad y la severidad de los siniestros⁵¹. La probabilidad expresa la frecuencia de ocurrencia del incumplimiento de las obligaciones garantizadas, mientras que la severidad es una medida del costo de cada uno de los incumplimientos entendido como la proporción entre el valor del siniestro y el valor inicialmente garantizado para la respectiva obligación. Las distribuciones para la probabilidad de siniestro y la severidad, se obtienen a partir de la información histórica de la entidad⁵².

⁵¹ Asumiendo independencia entre la probabilidad de ocurrencia, la severidad y el valor garantizado, la distribución de pérdidas puede hallarse como $P = (P(n) * S)$, donde:

* denota convolución; y,

P: Densidad de probabilidad de las pérdidas;

PI(n): Densidad de probabilidad del número de siniestros en una población de n garantías; y,

S: Densidad de probabilidad de la severidad.

⁵² Para el caso de la probabilidad de incumplimiento, el FNG realizó una aproximación paramétrica, asumiendo que se distribuía binomial negativa. En el caso de la severidad, el FNG utilizó la distribución de frecuencia observada.

Puesto que para las distribuciones utilizadas no existe una solución analítica, la distribución de pérdidas se obtuvo mediante simulaciones de Montecarlo.

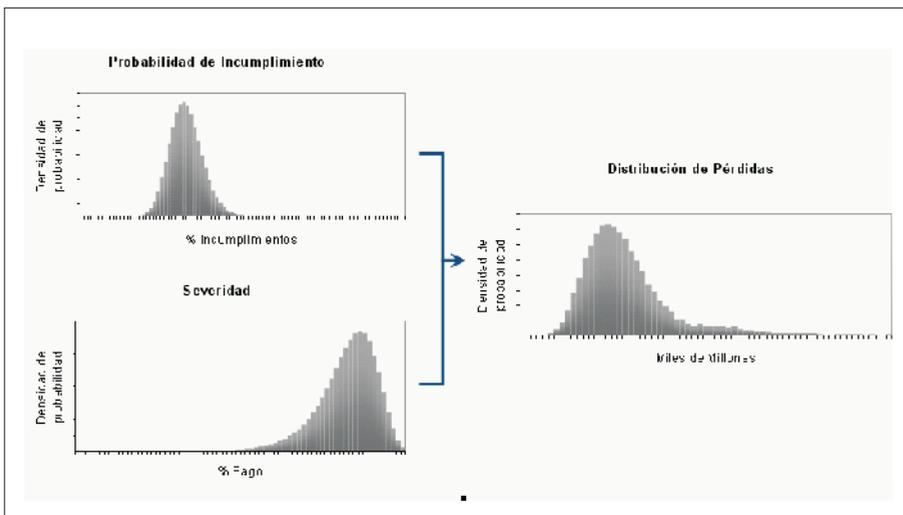
La Gráfica N°1 ilustra la forma de las distribuciones que se obtienen para estos indicadores y la composición para la obtención de la distribución de pérdidas.

En el cuadro superior izquierdo, se ilustra la densidad de probabilidad del incumplimiento, donde el eje horizontal representa el número de incumplimientos y el vertical de probabilidad de su ocurrencia. Esta distribución permite cuantificar la factibilidad de ciertos valores de número de incumplimientos. Así, por ejemplo, la distribución puede indicar que con una probabilidad del 50% pueden ocurrir entre 3.500 y 4.500 siniestros en una población de 100.000 garantías.

Por su parte, el cuadro inferior izquierdo de la Gráfica N°1 muestra la densidad de probabilidad de la severidad. En este caso, por ejemplo, la distribución puede indicar que el valor de un siniestro particular puede encontrarse, en el 80% de los casos, entre el 50% y el 90% del valor inicialmente garantizado.

Gráfica N°1

La distribución de pérdidas se obtiene en el modelo compuesto al combinar las distribuciones de probabilidad de incumplimiento y severidad.



Al unir la información que brindan las dos distribuciones descritas puede obtenerse una densidad de probabilidad de las pérdidas como la que se muestra en el cuadro derecho de la Gráfica N°1. Esta densidad permite a la entidad establecer los posibles valores de pérdida agregada por el otorgamiento de garantías.

El FNG aplicó el modelo compuesto para sus productos de garantía destinados a respaldar créditos al sector empresarial, en los que cuenta con una gran cantidad de información de origen de los créditos y de siniestros por un período de 7 años, y en la que los créditos garantizados usualmente presentan plazos inferiores a los 5 años⁵³. Como se señaló anteriormente, esta población fue segmentada con el fin de establecer grupos relativamente homogéneos que incrementaran la precisión de los resultados⁵⁴. En el caso del FNG, los algoritmos señalaron que las variables más determinantes para realizar una adecuada segmentación se refieren al tipo de cartera (comercial o microcrédito), el plazo y, dentro de la cartera comercial, el producto de garantía (que refleja el destino de la operación y su modalidad), como se muestra en la Tabla N°1.

Tabla N°1
Principales variables de segmentación y rincipales segmentos identificados por los lgoritmos.

Variable segmentación	Segmentos
Tipo de cartera	{ Comercial Microcrédito
Producto	{ Leasing Crédito capital de trabajo e inversión en activos fijos Otros
Plazo	{ <1 año 1 año >1 y <=2 años >2 y <=3 años

- **Modelo Comportamental**

El segundo modelo es el modelo comportamental que busca establecer las pérdidas observando la evolución del comportamiento de cada obligación garantizada.

⁵³ La distribución por plazo de las garantías otorgadas entre los años 2000 y 2007 presenta tres modas: garantías a 1, 2 y 3 años. Estos plazos suman alrededor del 90% de las garantías totales.

⁵⁴ Los segmentos se obtienen en dos etapas: En la primera, se realiza una segmentación *a priori*, considerando las características particulares de grupos de garantías. En una segunda etapa se utilizan algoritmos de *árboles de decisión, análisis discriminante*, u otros que permitan establecer grupos homogéneos diferenciados entre sí.

Este modelo, conocido en la industria bancaria, se basa en la estimación de *matrices de transición*, que expresan la probabilidad que presenta una obligación particular de cambiar o conservar su estado de mora, en función del estado actual de la misma. Así, por ejemplo, si un crédito tiene un mes de mora su probabilidad de normalizarse es alta, mientras que si lleva seis meses de mora su probabilidad de ponerse al día es baja. Las matrices de transición son tablas donde se cuantifican estas probabilidades.

Las distribuciones de pérdidas se obtienen a partir de la *evolución* de los créditos garantizados en función de las matrices de transición⁵⁵.

El FNG aplicó este modelo para sus productos de garantía destinados a respaldar créditos para adquisición de Vivienda de Interés Social (VIS), considerando que estos productos solamente han estado vigentes durante un número reducido de años y que los créditos garantizados tienen un plazo amplio (hasta 20 años), lo cual impedía estimar parámetros para un modelo compuesto.

Las matrices de transición fueron construidas con información de diferentes entidades financieras colombianas sobre el comportamiento histórico de sus créditos y la recuperación de inmuebles de la cartera VIS, durante el período comprendido entre enero de 1997 y diciembre de 2002⁵⁶.

4. Cálculo de Comisiones, Constitución de Reservas y Apalancamiento Máximo

Las estimaciones que pueden obtenerse a partir de las distribuciones de pérdidas halladas permiten obtener una medida objetiva de las pérdidas futuras, tanto las esperadas como las no esperadas⁵⁷.

Así, estos modelos permiten establecer segmentos de mayor riesgo, facilitan el diseño de controles y brindan parámetros de referencia que permiten detectar desviaciones de riesgo y sus posibles causas.

Adicional a estas funciones, los modelos permiten estimar los factores que el FNG determinó esenciales para la administración de sus riesgos esperados y no esperados. Estos factores son las *comisiones de riesgo* que deben cobrarse para garantizar la autosostenibilidad de la entidad; las *reservas de pérdidas esperadas* que

⁵⁵ Para cada uno de los créditos garantizados, a partir de la altura del crédito y su altura de mora, se simulan los sucesivos estados de mora para cada altura posterior del crédito. Los resultados de pérdidas de cada simulación permiten generar una distribución de pérdidas. El número de simulaciones que debe generarse depende de la confianza deseada sobre las estimaciones.

⁵⁶ El período elegido incluye el efecto de la crisis de crédito hipotecario vivida por Colombia durante los años 1998-2000. En abril de 2007, se realizó un ejercicio de validación tomando créditos VIS otorgados entre enero de 2003 y diciembre de 2006 de los mayores movilizadores de crédito VIS en Colombia. El resultado de este ejercicio confirmó los supuestos básicos del modelo vigente en el FNG.

⁵⁷ Las estimaciones se obtienen a partir de las distribuciones usando estimadores puntuales de tendencia central como la media para el caso de las esperadas, y estimadores de cola o de desviación para las no esperadas.

señalan el monto que se debe disponer para afrontar los pagos por las garantías vigentes; las *reservas contracíclicas* diseñadas para suavizar el impacto sobre la entidad de un deterioro en la calidad de las carteras de créditos garantizadas por un cambio en el ciclo económico; y el *apalancamiento máximo por riesgo* que señala el monto que puede garantizarse con el capital disponible, de tal forma que resulte prudencial en función de las características del riesgo asumido.

Como se aprecia en la Gráfica N°2, la distribución de pérdidas construida a partir de la información histórica permite establecer medidas objetivas para las pérdidas esperadas y no esperadas. Estas medidas permiten a su vez calcular las comisiones de riesgo y las reservas de pérdidas esperadas como herramientas para afrontar los riesgos esperados; y las reservas contracíclicas y el apalancamiento máximo, útiles para asumir los riesgos no esperados.

Gráfica N°2



La información histórica permite obtener estimadores para las pérdidas esperadas y no esperadas, a partir de los cuales se determinan la comisión de riesgo, las reservas y el apalancamiento máximo.

A continuación presentaremos la importancia de estos factores y su relación con la distribución de pérdidas.

- **Comisiones**

La posibilidad de que un ente de garantías sea autosostenible reposa esencialmente en que éste tarife adecuadamente las garantías que otorga.

En ese sentido, la comisión debe ser al menos suficiente para financiar los costos de operación de la entidad y los pagos que se realizarán por cuenta del incumplimiento de créditos garantizados. Este último ítem equivale, en términos de las pérdidas modeladas, a que la comisión de riesgo recibida por una garantía sea igual al valor esperado de las pérdidas por el otorgamiento de dicha garantía⁵⁸. Se entiende por comisión de riesgo la porción de la comisión destinada exclusivamente a cubrir el riesgo derivado de la garantía, a la cual se deben agregar los costos de operación y la utilidad (si se pretende que el esquema arroje algún excedente), para la determinación de la comisión comercial.

Como parte de los principios técnicos que rigen la determinación de comisiones, el FNG busca que las comisiones aplicables a un determinado segmento de sus garantías respondan al nivel de riesgo de ese segmento, es decir, que el riesgo cubierto y la comisión presenten una correlación positiva de acuerdo con las mediciones objetivas que se realicen.

En este orden de ideas, el FNG, además de establecer comisiones específicas para sus distintos productos de garantía que buscan adecuarse al tipo de riesgo crediticio subyacente (microcrédito, cartera Pyme, leasing, etc.), ha diseñado un esquema de comisiones diferenciales por intermediario, en el cual la tarifa cobrada por el otorgamiento de garantías a un intermediario particular mantiene una correlación positiva con el riesgo que presenta, frente al FNG, el conjunto de las operaciones garantizadas a este intermediario⁵⁹. Este esquema permite incentivar a los intermediarios con mejor comportamiento en siniestralidad con comisiones más bajas y se convierte en un elemento adicional de control de riesgo que reduce el riesgo moral que puede tener el intermediario en la selección de las garantías.

- **Reservas de Pérdidas Esperadas**

Dado que el cobro de comisiones y los pagos de garantías se presentan en instantes diferentes, es necesario que los entes de garantías administren los recursos que adquieren al cobrar las comisiones con el fin de contar con suficiente disponible para afrontar los pagos.

Las reservas de pérdidas esperadas pueden definirse de forma prospectiva como la diferencia (en valor presente) entre el valor esperado de los pagos que se

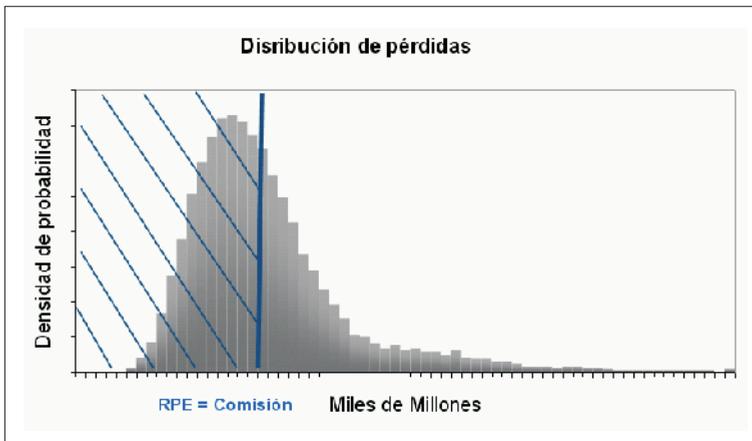
⁵⁸ En el lenguaje de seguros, al valor presente de la media de la distribución de pérdidas se le denomina *prima pura de riesgo*.

⁵⁹ En el esquema del FNG, se cuenta con tres grupos de riesgo en los cuales se clasifican los intermediarios a partir de los resultados históricos y el perfil de las operaciones garantizadas. Actualmente, este esquema se aplica con éxito para los productos automáticos para el respaldo de créditos empresariales para capital de trabajo e inversión en activos fijos, que por ser los de mayor movilización con el FNG brindan información para la segmentación de los intermediarios. El FNG agradece al FOGAPE de Chile el haberle permitido conocer en detalle su esquema de comisiones diferenciales por intermediario, el cual sirvió de base para el desarrollo del modelo del FNG.

asumirán y el de las comisiones que se recibirán por las garantías vigentes⁶⁰. En otras palabras, representa lo que la entidad debe “ahorrar” para poder pagar la materialización de sus contingencias en el futuro.

La Gráfica N°3 muestra la relación entre comisiones y reserva de pérdidas estimadas en la distribución de pérdidas. La reserva de pérdidas estimadas y el valor de la comisión de riesgo a cobrar por cada garantía, equivalen al valor esperado de las pérdidas (indicado en la gráfica por la línea vertical). Este valor representa el valor promedio que puede perderse por garantizar créditos⁶¹. La región rayada establece la zona del espectro de pérdidas cubierta por la reserva.

Gráfica N°3



Las reservas de pérdidas esperadas (RPE) cubren el valor esperado de las posibles pérdidas. Bajo una correcta tarificación, este valor coincide con las comisiones de riesgo.

Las reservas sirven como estabilizador de los estados financieros de las entidades: se alimentan de las comisiones que ingresan y son la fuente para el pago de los siniestros⁶².

Las distribuciones de pérdidas halladas mediante el uso de modelos técnicos no sólo permiten obtener el valor de las reservas en cada instante, sino que además arrojan perfiles de duración para la inversión de las reservas, reduciendo el riesgo de liquidez de la entidad.

⁶⁰ Si la comisión de riesgo determinada es adecuada, también puede definirse en forma retrospectiva como el valor presente de las comisiones de riesgo cobradas.

⁶¹ Típicamente las distribuciones de pérdidas tendrán “colas gordas”, es decir, probabilidades significativas para pérdidas altas. Estas colas hacen que, por lo general, el valor esperado sea superior a la moda de la distribución.

⁶² En el FNG, estas reservas forman parte del pasivo en el balance de la entidad.

- **Reservas Contracíclicas**

Como se observaba en la Gráfica N°3, las comisiones y reservas no cubren todo el espectro de posibles pérdidas. En principio, las pérdidas que superen los valores tarifados deben ser asumidas directamente por la entidad con cargo a su patrimonio. Sin embargo, el FNG ha establecido en el SARG un mecanismo adicional de protección que permite reducir las posibles pérdidas que ocurrirían por efecto de desviaciones del riesgo. Este mecanismo parte del esquema de reservas contracíclicas establecido por la Superintendencia Financiera de Colombia para las entidades de crédito, adaptándolo a las particularidades del FNG.

Las reservas contracíclicas responden al principio prudencial de ahorro en los periodos de “vacas gordas” para afrontar periodos de “vacas flacas”.

Así, el FNG diseñó un esquema mediante el cual constituye reservas contracíclicas a través de dos fuentes: (1) la liberación de excesos de reservas de pérdidas esperadas como resultado de un mejor comportamiento del riesgo frente al esperado, recursos que son trasladados a una reserva de naturaleza pasiva; y (2) la retención de una porción fija de las utilidades de fin de año a través de una reserva de carácter patrimonial.

Las reservas contracíclicas serían utilizadas en los casos en que sea necesario constituir reservas de pérdidas esperadas superiores a las disponibles, por cuenta de la ocurrencia de desviaciones en el riesgo de las carteras garantizadas.

Como se ilustra en la Gráfica N°4, las reservas contracíclicas complementan el respaldo que brindan las reservas de pérdidas estimadas, cubriendo una porción más del espectro de posibles pérdidas. El FNG determinó como cota máxima de acumulación de reservas contracíclicas un percentil que representa una zona razonable de pérdidas cubiertas. Así, por ejemplo, la suma de las reservas de pérdida estimada y las reservas contracíclicas (región rayada) podría cubrir con un 75% de probabilidad las posibles pérdidas.

La principal responsabilidad de un ente que otorga garantías es responder a los incumplimientos que se presenten. Este objetivo puede ser amenazado por el otorgamiento de garantías que acumulen montos exorbitantes y que excedan las capacidades de pago reales de la entidad.

Por lo anterior, es necesario establecer restricciones sobre la capacidad de apalancamiento del capital. Esto es, definir límites sobre la relación entre monto garantizado y capital disponible.

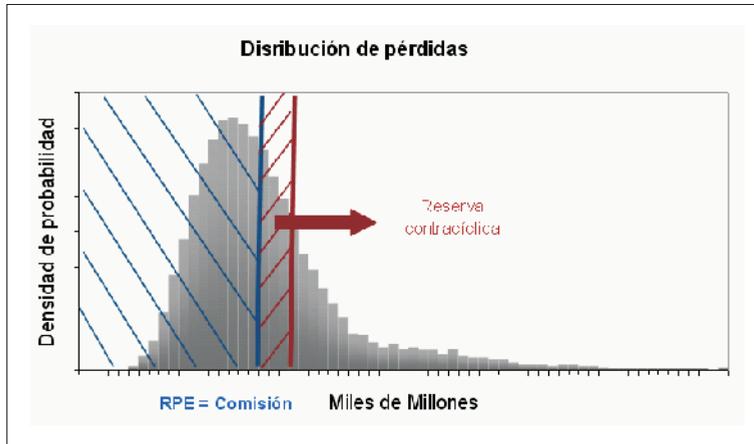
Si bien generalmente existen límites exigidos por los reguladores de cada país⁶³, la entidad debe, de cara a satisfacer su función principal, definir a partir de su propia experiencia el monto máximo de garantías que puede emitir. Entre

⁶³ La regulación colombiana exige al FNG una relación de solvencia mínima del 11%, definida como la relación entre los activos ponderados por riesgo y el patrimonio técnico. Para las entidades bancarias, se exige una relación del 9%.

Visto desde la perspectiva del apalancamiento, el 11% de solvencia significa que el FNG puede tener activos de riesgo (principalmente garantías emitidas) hasta por 9.09 veces su patrimonio técnico.

mayor sea el riesgo (siniestralidad) de la entidad, menor será el apalancamiento que pueda asumir y viceversa, respetando siempre el máximo regulatorio.

Gráfica N°4



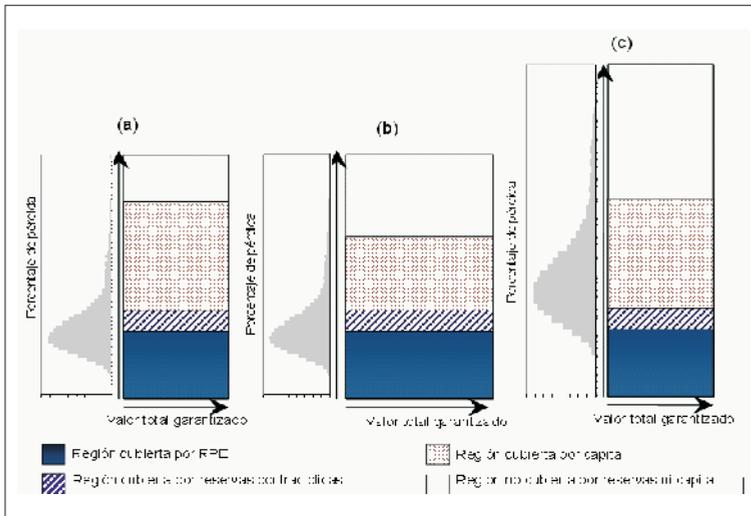
La reserva contracíclica se constituye en una cobertura adicional de las posibles pérdidas. Por ello se define la reserva contracíclica máxima como un percentil sobre la distribución.

- **Apalancamiento Máximo**

Esto se ilustra en la Gráfica N°5. Los cuadrados representan el espectro total de riesgos y las zonas cubiertas por las reservas de pérdidas estimadas, las reservas contracíclicas y el capital. Puesto que las reservas sólo permiten cubrir un intervalo de las posibles pérdidas, cualquier exceso debe ser cubierto, en principio, con capital. Cuando el apalancamiento es mayor al adecuado, aumenta la posibilidad de que ocurran pérdidas que superen el valor total cubierto. De igual manera ocurre si se presenta una distribución de pérdidas provenientes de un riesgo mayor.

Así, resulta importante definir una cota al apalancamiento de la entidad, de tal suerte que el capital permita respaldar con una alta confiabilidad (típicamente entre el 90% y el 99.9%) la posible ocurrencia de siniestros.

Gráfica N°5



(a) La suma de las coberturas por reservas y capital cubren en un alto porcentaje las posibles pérdidas. (b) Si se aumenta el apalancamiento y en consecuencia el valor total movilizado, aumentan las posibles pérdidas no cubiertas aunque se mantenga la distribución de pérdidas. (c) Si el valor garantizado es igual que en (a) pero el riesgo es mayor, aumentan las posibles pérdidas no cubiertas.

Para proteger en mayor medida el capital al menor costo posible, la entidad puede diseñar esquemas adicionales de protección a la medida de sus necesidades de cobertura, como pueden ser contratos de reafianzamiento, reaseguros de exceso de pérdidas, derivados financieros como *swaps* o bonos de incumplimiento de crédito, entre otros. Las estimaciones de pérdidas serán esenciales en lograr resultados óptimos en esta labor.

5. Conclusiones y Perspectivas

Si bien el FNG todavía no ha podido observar durante un tiempo significativo el desempeño de su sistema en conjunto, algunos de sus beneficios son ya palpables.

En primer lugar, el sistema ha dado un impulso a la cultura de gestión del riesgo de la entidad que se manifiesta en todas sus instancias.

En segundo lugar, los modelos desarrollados permiten tener una base técnicamente sólida para la toma de decisiones con impacto de largo plazo. La definición de comisiones, por ejemplo, implica en el esquema del FNG fijar tarifas

para plazos que pueden ser considerables (un año o más). Los modelos técnicamente definidos no sólo mitigan el riesgo de realizar una inadecuada tarificación sino que además, en conjunto con los demás elementos del SARG, permiten detectar y corregir con mayor oportunidad desviaciones sobre los valores iniciales.

Por otro lado, la cantidad, calidad y disponibilidad de información para la toma de decisiones se ha incrementado. Así, se han obtenido algunos resultados interesantes para la formulación de políticas de control del riesgo como la definición de comisiones diferenciales por intermediario o el establecimiento de límites de cobertura para intermediarios particulares cuando su siniestralidad supera los límites que el FNG considera admisibles. De igual forma, los modelos, al estimar distribuciones de probabilidad para las pérdidas posibles, brindan información útil para considerar la contratación de reaseguros de límite de pérdida o esquemas de similar naturaleza útiles para afrontar los riesgos no esperados.

Vale la pena destacar también el aporte de los modelos técnicos de administración del riesgo de garantías en la toma de decisiones de carácter financiero. La información que a través de ellos se obtiene facilita la planeación de las necesidades de liquidez de la entidad y establece restricciones sobre el perfil de las inversiones que pueden realizarse.

Lo anterior muestra las bondades del sistema en beneficio de la sostenibilidad de la entidad, lo que constituye un mensaje positivo a las entidades financieras que son contraparte del FNG, contribuyendo de esta forma a fortalecer al sistema financiero frente a la ocurrencia de coyunturas económicas desfavorables.

El seguimiento constante al desempeño del sistema y particularmente a sus modelos de estimación es una tarea que debe efectuarse desde su implementación. Los resultados que se observen darán más información sobre el estado de riesgo y permitirán realizar los ajustes al sistema que sean necesarios para su continuo mejoramiento.

El FNG seguirá aprovechando las bondades que el SARG y, particularmente, sus modelos técnicos le brindan, teniendo en consideración que deben coordinarse con los avances en la administración de los riesgos de mercado y operativo, buscando una gestión integral de riesgos que permita gestionar de mejor manera la realidad de riesgo de la entidad.

ANEXO

SÍNTESIS DESCRIPTIVA DEL FONDO NACIONAL DE GARANTÍAS (FNG),
DE COLOMBIA**Descripción del Sistema/Esquema/Ente de Garantía**

- Personalidad o forma jurídica del sistema/ente de garantía que otorga la garantía: El Fondo Nacional de Garantías S.A. (FNG), es una sociedad anónima de carácter mercantil y de economía mixta.
- Descripción del “origen de los recursos o capital” (de a) recursos públicos o b) recursos mixtos: privados <de participación financiera y/o empresarial> junto con recursos públicos): Recursos mixtos, con una participación del 89% del Gobierno Nacional, el 10,9% del Banco de Comercio Exterior (BANCOLDEX) y el 0,1% de socios privados. Al 31 de diciembre de 2006.
- Forma de capitalización (a) mediante capital social-recursos patrimoniales en fórmulas societarias y/o jurídicas, b) fondo o recurso líquido autónomo (fondo de garantía), con administración delegada, etc.): La forma de capitalización se da mediante el aporte de recursos por la vía del capital social.
- Régimen económico-financiero (autosostenibilidad, subsidio estatal, combinación de ambos, etc.): El régimen económico-financiero del FNG es autosostenible.
- Objeto social exclusivo de otorgamiento de garantía o compartido con otras actividades: El objeto social del FNG consiste exclusivamente en el otorgamiento de garantías y el desarrollo de actividades directamente relacionadas con esta función.
- Alcance indefinido-permanente o temporal de la actividad: El alcance de la actividad de la entidad es permanente.
- Principales productos de garantía que ofrece (con énfasis en los que considere particularmente exitosos o novedosos): La actividad principal del FNG es la emisión de garantías para créditos otorgados a las micro, pequeñas y medianas empresas. Esta actividad representa alrededor del 95% de su movilización de crédito. Adicionalmente, el FNG garantiza créditos para vivienda de interés social

(VIS) y educación superior. En este orden de ideas las garantías del FNG se clasifican en cuatro categorías:

Garantías Empresariales: Son los productos de garantía que respaldan las obligaciones contraídas por el segmento económico de las micro, pequeñas y medianas empresas. A través de ésta línea se garantizan operaciones de crédito y leasing, cuyo destino sea financiar capital de trabajo; inversión fija; capitalización empresarial; investigación y desarrollo tecnológico; o creación de empresas que soliciten MiPymes domiciliadas en Colombia que pertenezcan a cualquier sector de la economía, excepto el agropecuario primario por cuanto éste es atendido por el Fondo Agropecuario de Garantías.

Garantías Institucionales: Son los productos que garantizan los créditos a deudores institucionales cuyo destino sea a su vez, otorgar créditos a micro, pequeñas o medianas empresas. Se incluyen en el concepto de deudores Institucionales, entidades tales como establecimientos de crédito, cooperativas y entidades especializadas en microfinanzas.

Garantías Educativas: Son los productos de garantía que respaldan los créditos otorgados a favor de personas naturales para la financiación de matrículas universitarias.

Garantías VIS: Son los productos que garantizan los créditos para adquisición de vivienda nueva o usada, mejoramiento de vivienda y construcción en terreno propio y que esté clasificada como Vivienda de Interés Social de conformidad con la ley colombiana.

- Esquema de gestión de riesgos (análisis individual de cada operación o delegación entidad financiera, modelo estadístico de pérdidas esperadas, en su caso, etc.)

Normalmente, el FNG delega en las entidades financieras el estudio de riesgo para el otorgamiento de las garantías (modalidad de otorgamiento automática), aunque en casos excepcionales (por ejemplo cuando el monto supera límites establecidos, o si la garantía se refiere a algunos productos específicos), se realiza un estudio individual de cada operación.

Para gestionar el riesgo asumido por el otorgamiento de garantías, el FNG cuenta con un Sistema de Administración del Riesgo de Garantías (SARG), compuesto por un conjunto de políticas, estructura organizacional, procesos, modelos

técnicos y elementos tecnológicos que interactúan permitiendo la evaluación, medición y control del riesgo.

De particular importancia para el SARG son los modelos estadísticos propios desarrollados por el FNG para la estimación de pérdidas esperadas y el cálculo de comisiones y reservas.

- Esquema de reafianzamiento, en su caso: forma, porcentaje medio de cobertura, etc.

El FNG cuenta con reafianzamiento a través de entidades multilaterales (CAF y CII) y entidades privadas del ramo de los seguros (Consortio Colseguros-Allianz con reaseguro de Swiss Re) para el desarrollo de sus operaciones.

En el esquema de reafianzamiento usado por el FNG, cada vez que la entidad pague al Intermediario Financiero una garantía tiene derecho a que el reafianzador asuma un porcentaje de ese pago. Este porcentaje depende del contrato establecido y generalmente oscila entre un 25% y un 50% del valor pagado por el FNG al Intermediario Financiero por cuenta del incumplimiento de los deudores.

- Modalidad de la responsabilidad de la garantía (-solidaria o subsidiaria– pago a primer requerimiento o condicionado -pago de fallidos o morosos-) y su materialización (firma en el contrato de préstamo o emisión de certificado de garantía).

La modalidad de la responsabilidad de la garantía es subsidiaria. La reclamación es procedente una vez que el intermediario financiero haya iniciado un proceso judicial en contra del deudor. Para algunos productos de garantía, este requisito ha sido sustituido por la exigencia de que el crédito haya alcanzado una determinada altura de mora y que el intermediario financiero haya adelantado gestiones de cobranza extrajudicial.

La garantía del FNG es desmaterializada, por cuanto toda la operación se realiza a través del portal transaccional en Internet. Para este efecto, el intermediario financiero obtiene un número de reserva antes del desembolso y posteriormente registra el crédito para que la garantía quede en firme. Lo anterior se regula a través de un Reglamento de Garantías al que se adhieren los intermediarios, y en el cual se establecen las condiciones que rigen la administración de las garantías.

- Situación predominante de la cartera micro, pequeña, mediana y/o gran empresa

El FNG, con sus garantías empresariales, respalda exclusivamente a la micro, pequeña y mediana empresa. La mayor parte de las empresas garantizadas por el FNG en número corresponde a microempresas, mientras que el mayor porcentaje en valor de crédito garantizado corresponde a Pymes.

- Porcentaje (%) promedio de cobertura de la garantía: El porcentaje promedio de cobertura es de 51% a diciembre de 2006.
- Importe promedio (en US\$) de la cartera garantizada: El valor del crédito promedio garantizado por el FNG en el año 2006 es de alrededor de US\$8.300.
- Plazo promedio (en meses) predominante de la cartera: De las garantías movilizadas en el año 2006, el plazo promedio es de 19 meses.
- Mejoras o beneficios del acceso al crédito para los usuarios, respecto a las condiciones de mercado: La garantía dada por el FNG facilita que personas o empresas que generalmente no son consideradas como clientes viables para el otorgamiento de créditos dentro del sistema financiero dado su bajo respaldo patrimonial para el cumplimiento de sus obligaciones, puedan ser beneficiarias de créditos.

Adicionalmente, se ha detectado algún impacto favorable sobre la tasa de interés de los deudores garantizados por el FNG, aunque este efecto todavía no es generalizado.

Estadísticas al 31.12.07
(En miles US\$)

Año de fundación / constitución	Nº de entes que lo componen	Valor recursos patrimoniales responsables	Stock de Mipymes (Nº) beneficiarias	Mipymes (Nº) beneficiadas en 2007
1982	El FNG como ente Nacional, operado por 9 Fondos Regionales de Garantía (FRG) como agentes comerciales	114.958	331.601	203.165
Valor del saldo o stock de garantías vivas	Valor garantías otorgadas en 2007	Valor del saldo o stock de crédito movilizado por garantías vivas	Crédito movilizado por garantía otorgadas 2007	Recursos Patrimoniales / valor saldo garantías vivas
967.075	1.178.691	1.920.048	2.362.731	0.12

CHILE

DESAFÍOS FUTUROS PARA FOGAPE: SGRS, REASEGURO, BASILEA II Y LA EVOLUCIÓN DE LAS MIPES CHILENAS

Alessandro Bozzo⁶⁴

Ricardo Villarroel

Javier Torres

Dante Sernuda

Marcela Acuña

Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE)

1. Introducción

La Administración FOGAPE tiene la política de manejar su sistema de garantía con visión de futuro, inserto en el sistema financiero y económico nacional, pero también inserto en el mundo de los sistemas de garantía y de los instrumentos de fomento nacional e internacional. Su propósito permanente es el de disponer de un instrumento moderno y vigente en relación a las necesidades de las pequeñas empresas y del sistema financiero. Constantemente estudia nuevos mecanismos y nuevas experiencias que permitan su perfeccionamiento. Esto involucra el hacer frente a nuevos desafíos teniendo en consideración los éxitos y fracasos pasados del FOGAPE y de otros sistemas o mecanismos de garantía existentes en el extranjero incluyendo aquellos desarrollados por los Organismos Multilaterales.

Este artículo tiene como foco analizar los principales desafíos que vienen para FOGAPE, además de mostrar pinceladas de hitos pasados que de alguna forma han marcado y le dan forma a la actual administración.

Esperamos, a través de este documento, poder transmitir la experiencia más relevante de la Administración FOGAPE y su visión de los sistemas de garantía de tal manera que sea útil para los distintos sistemas de garantías en desarrollo en Iberoamérica y el resto del mundo.

⁶⁴ Alessandro Bozzo T, Subgerente; Ricardo Villarroel M., Coordinador Comercial; Javier Torres N., Analista de Riesgos; Dante Sernuda A. Analista de Estudio y Marcela Acuña D. Asistente Técnica.

2. Antecedentes

Desde la creación del Fondo, este instrumento de garantía ha vivido períodos de escasa utilización, de concentración en actividades de alto riesgo, y otros escenarios opuestos como haber copado la capacidad legal de adjudicar recursos. He aquí un resumen de la experiencia y desarrollo de este instrumento, ordenado cronológicamente:

- 1980: Se crea el FOGAPE por Decreto Ley 3.472
- Década de los 80: Muy baja operabilidad (asociado en gran parte a crisis económica de la primera mitad de esta década) y alta concentración en ciertas actividades económicas de mayor riesgo.
- Década de los 90: En los primeros años no se otorgan nuevas operaciones y el instrumento se relanza en 1994 impulsado por modificaciones legales relacionadas especialmente con el plazo y elegibilidad del deudor. Pese a esto los resultados no son los esperados y en 1999 existen problemas de eficacia, eficiencia y credibilidad de los beneficios de la garantía.
- 2000 a la fecha: A partir del año 2000 empieza un proceso de reingeniería sobre el instrumento, basada en una gestión enfocada al cliente. También en ese año el FOGAPE absorbe al FOGAEX (Fondo de garantías para el exportador) y se traspasan sus recursos. Entre las principales modificaciones en este proceso de reingeniería (2000-2004) se pueden mencionar:
 - Creación de reuniones interbancarias y comités consultivos para un trabajo en conjunto de los actores relevantes del modelo.
 - Plan de gestión de riesgo.
 - Plan de capacitación a ejecutivos de los segmentos.
 - Plan de difusión a gremios.
 - Modificación en procesos y tecnología de manera de reducir tiempos y costos operacionales.
 - Cambios en la reglamentación de FOGAPE por parte de la Superintendencia.

En definitiva se profesionalizó el FOGAPE, masificando el instrumento y mejorando notablemente la gestión, entregándole confianza al sistema financiero y a los pequeños empresarios.

Actualmente se han cursado más de 200.000 operaciones históricas, beneficiando a más de 100.000 clientes, de los cuales la mitad son microempresarios, correspondiendo la otra parte al segmento de pequeñas empresas.

Otro tipo de beneficios fueron revelados a través de un estudio de impacto de los créditos garantizados por FOGAPE realizado por una empresa externa. Este estudio demostró que FOGAPE no sólo ayudaba a las Mipes a acceder al sistema financiero y a montos que cubran sus necesidades, sino que también generaba una adicionalidad económica; las empresas que cubren sus operaciones con FOGAPE tienen un incremento importante en ventas y utilidades en comparación con aquellas

que no han utilizado esta garantía. Este es uno de los primeros estudios a nivel de los sistemas de garantía que demuestra la adicionalidad de crédito, concepto que se relaciona con el acceso por primera vez al sistema financiero por causa de la garantía, y también, por el acceso a una mayor cantidad de financiamiento.

Además de apoyar a empresarios nacionales en su función propia de sistema de garantías, FOGAPE colabora en la generación de nuevos sistemas de garantía en la región, además de asesorar a los ya existentes en distintas materias. Es así como apoyamos el relanzamiento del Fondo de Garantías de Paraguay (requerido por el PNUD), y hemos recibido a representantes de otros sistemas de garantía en FOGAPE en pasantías o en visitas de conocimiento del FOGAPE. En este aspecto cabe destacar, entre varias visitas, la del Fondo de Garantías de Colombia (FNG), el cual implementa mecanismos muy innovadores, los cuales están en estudio en esta administración, como es el caso del reaseguro privado o con organismos multilaterales y el modelo de predicción de siniestros desarrollado internamente. También se destaca la cooperación de FOGAPE hacia la Corporación Financiera del Ecuador (CFN) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) con el fin de desarrollar un sistema de garantías en el Ecuador, a semejanza de FOGAPE. Cabe destacar que el proceso fue mediante licitación internacional y fue adjudicado a la Administración de FOGAPE. De la misma forma tanto la CAF como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial han conocido y estudiado el FOGAPE, destacándolo entre sus pares por sus adecuados indicadores y resultados. En este aspecto también destaca el estudio sobre FOGAPE realizado por el Departamento para el Desarrollo del Gobierno Inglés el año 2005.

Como administración siempre debemos considerar los posibles escenarios que se avecinan, ya que constantemente cambian los aspectos legales, económicos y sociales. Bajo este aspecto, es necesario planificar periódicamente tomando en cuenta temas estratégicos que nos puedan marcar positivamente.

Entre las posibilidades para este documento, elegimos para este artículo el describir brevemente 3 temas que se consideran importantes desafíos estratégicos en los cuales visualizamos el futuro de FOGAPE y de los sistemas de garantía. Postulamos que estas materias son relevantes para los sistemas de garantía y esperamos contribuir para que dichas entidades se desarrollen adecuadamente en Iberoamérica y en otros lugares donde se pueda aportar conocimientos y también recibirlos para nuestro mejor desarrollo. Además, al final del documento, hay una breve descripción sobre que aspectos de las Mipes chilenas, segmento objetivo del FOGAPE, han evolucionado en los últimos años.

3. Desafíos Futuros

- **Las Sociedades de Garantía Recíproca (SGRs)**

Las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR) son una figura nueva, nunca antes implementada en Chile. La ley que establece un marco legal para su constitución y operación y fue publicada recién en junio del año 2007.

Esta ley permite la constitución de este tipo de entidades a través de 2 formas alternativas: como Sociedades Anónimas de Garantías Recíproca, donde accionistas (ya sean personas naturales o jurídicas) participan de la propiedad del capital social, y como Cooperativas de Garantía Recíprocas, en donde precisamente, cooperativas, desarrollan el giro de Instituciones de Garantía Recíprocas (IGR), con previa autorización del Departamento de Cooperativas del Ministerio de Economía. La constitución de estas cooperativas de garantías recíprocas se debe regir por las normas aplicables a las cooperativas de ahorro y crédito.

El objetivo legal de estas instituciones en Chile, ya sean en forma de sociedad anónima o cooperativa, es el otorgamiento de garantías personales a los acreedores de sus beneficiarios, con el fin de caucionar obligaciones que ellos contraigan, relacionadas con sus actividades empresariales, productivas, profesionales o comerciales.

Un aspecto novedoso de las SGRs, es la posibilidad de prestar asesoramiento técnico, económico, legal y financiero a los beneficiarios, además de la administración de fondos especiales de financiamientos de garantías y la administración de la contragarantías que se hayan rendido a su favor de conformidad con los contratos de garantía recíprocas con los beneficiarios.

El FOGAPE también se hace partícipe en el funcionamiento de las SGRs, ya que la ley lo autoriza para reafianzar las garantías que otorguen estas instituciones, según los márgenes y procedimientos que al efecto establezca la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Para acceder a este reafianzamiento, las SGRs deberán participar de las licitaciones periódicas que realiza FOGAPE en donde otorga derechos de garantía a las instituciones financieras.

La tarea más próxima de la administración respecto a este tema es trabajar en conjunto con la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras en establecer una normativa que permita definir las modalidades y mecanismos de asignación de la garantía, los requisitos con que deben contar las SGRs para optar al reafianzamiento, los márgenes de reafianzamiento de la cartera de fianzas otorgadas por una SGR y de sus afianzados, la tasa de cobertura de la garantía, elegibilidad de los deudores reafianzados, montos y plazos de operaciones reafianzadas, comisiones, garantías adicionales, exclusiones, procedimientos para constituir el reafianzamiento (contrato individual o de cartera entre FOGAPE y la respectiva SGR) y la formas de cobro de garantía.

La ventaja de este tipo de negocio es que se compartiría el riesgo de las Sociedades de Garantía Recíprocas, lo que les permitiría liberar recursos, ampliar su capacidad y de esta forma poder apoyar a más empresarios.

- **Reaseguro**

La administración del riesgo es un tema relevante en cualquier institución financiera y organismo que administre productos como seguros y garantías.

Una de las principales premisas para reducir el riesgo es compartiéndolo ya sea en forma parcial o total. Es así como en nuestro horizonte se asoma la posibilidad de reasegurar nuestra cartera de manera de poder cubrirnos contra pérdidas esperadas e inesperadas que se presenten en el futuro, así como la posibilidad de liberar o mitigar capital.

Para la estimación de estas pérdidas, hemos desarrollado un modelo de pérdidas esperadas, modelo que ha sido evaluado por dos años consecutivos obteniendo resultados satisfactorios. La metodología de este método se basa en el comportamiento de los plazos de incumplimientos o requerimiento de una operación y el incumplimiento medio por camada, cuyo cálculo nace de las operaciones reclamadas a razón de las cursadas.

Según este modelo las pérdidas esperadas de FOGAPE son inferiores al 2% anual de la cartera comprometida, por lo tanto podrían ser financiadas o estar equilibradas con los ingresos correspondientes a la comisión de uso de la garantía, ya que este último ítem corresponde al 2% anual de dicha cartera.

El próximo paso entonces, sería evaluar si queremos compartir todo el riesgo, o solo un porcentaje de la cartera siniestrada, o quizás ceder los excesos de pérdida esperada. Cabe destacar que, además de poder compartir el riesgo, tenemos la posibilidad de liberar capital.

Lo cierto es que hay que evaluar en función de la necesidad de la administración, y cual es el costo de hacerlo. Obtener este tipo de producto, que es escaso en el sistema financiero internacional, permite ampliar nuestra capacidad, lo que se puede traducir en más derechos de garantías liberados para ser licitados o bien en más recursos destinados a mejorar la operacionalidad de la garantía o destinados a la promoción y difusión de este instrumento.

Por lo pronto, y antes de adquirir un reaseguro, existe un par de requerimientos necesarios sobre los cuales se debe trabajar. Primero que nada, el modelo de predicción de pérdidas debe ser aceptado por las instituciones y organismos relevantes en este negocio. En segundo lugar, se requiere efectuar una clasificación de riesgo de la cartera para una evaluación más clara y precisa por parte de las instituciones aseguradoras, fiscalizadoras y otras relacionadas.

Cabe destacar que el reaseguro como mitigador de capital es reconocido por Basilea II para las instituciones financieras, siendo los sistemas de garantías entidades de naturaleza financiera o administradoras de producto de naturaleza

financiera. En este contexto es razonable incorporar a mecanismos como Basilea en la determinación del capital mínimo para estas entidades al igual que las Instituciones Financieras, y también las compañías de seguros.

- **Basilea II**

Basilea II, la segunda propuesta del comité de Basilea, salió a la luz a mediados del año 2004. Esta norma de características prudenciales para los sistemas financieros, considera o favorece el resguardo del capital tomando como variables relevantes el riesgo de crédito, el riesgo de mercado y el riesgo operacional de las instituciones financieras, además de adecuar estos requerimientos de capital de acuerdo a riesgos de entorno y fallas operacionales serias y/o frecuentes de cada institución en particular, además de velar por la transparencia en la entrega de información relacionada a sus riesgos y situación financiera, para un adecuado monitoreo y seguimiento de riesgos. Todo lo anterior resumido y enmarcado en tres pilares fundamentales.

El objetivo de este nuevo acuerdo, es disponer de una banca más sólida frente a la nueva contingencia financiera mundial, en donde se está tendiendo a minimizar ciertas restricciones, y donde se está registrando un proceso de liberación e innovación, además de una fuerte integración de los mercados financieros globales.

El impacto de un instrumento como FOGAPE en los requerimientos de capital relacionados a los créditos retail o Pyme puede ser relevante, siempre y cuando el sistema esté preparado para ello, y la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras considere efectivamente a esta garantía como un mitigador de riesgo de crédito y capital para las instituciones financieras.

Esto último le daría un nuevo rol beneficiador al FOGAPE para con las instituciones usuarias, un beneficio más que relevante, que incentivaría aún más el uso de este instrumento.

Este mitigador incidiría en el cálculo del riesgo de crédito de la Institución, lo cual es parte del cálculo de capital mínimo requerido según Basilea II en su primer pilar.

Esta es la fórmula de cálculo del capital mínimo requerido según Basilea II con un 8% como porcentaje ponderador estándar de riesgo de crédito:

*Capital mínimo = 8% * Capital total por riesgo de crédito + Riesgo operacional + riesgo de mercado*

A continuación, un ejemplo del impacto de considerar a FOGAPE como mitigador de riesgo.

El Banco X tiene una cartera de créditos retail Pyme de US\$100.000.000, del cual un 80%, o sea US\$80.000.000, está garantizado por FOGAPE.

Como dato necesario para el cálculo, hay que mencionar que en Chile, la Superintendencia recomienda ponderar por 100% la cartera retail Pyme.

¿Cuál sería entonces el requerimiento de capital mínimo para este tipo de cartera sin un mitigador?

$$\text{Capital Mínimo} = 8\% * 100\% * 100.000.000 = 8.000.000$$

Por lo tanto, se necesitaría US\$8.000.000 de capital mínimo para financiar, la cartera Pyme del Banco X.

¿Si se integra a FOGAPE como mitigador de riesgo crediticio?

Hay que considerar el efecto mitigador solamente sobre la cartera garantizada. Para efectos de ejemplo, considerando que FOGAPE es una garantía estatal y bajo el supuesto que su nivel de riesgo es adecuado, se le asigna una ponderación estándar de 20% como mitigador de capital.

$$\text{Capital Mínimo} = 8\% * 20\% * 100\% * 80.000.000 + 8\% * 100\% * 20.000.000 = 2.880.000$$

En este escenario, el requerimiento de capital mínimo por riesgo de crédito para cartera Pyme sería de US\$2.880.000. Por lo tanto, el efecto del mitigador FOGAPE para la institución financiera fue un ahorro de capital o menores exigencias de capital por US\$5.120.000. Esto se traduce en más recursos disponibles en financiamiento de Mipes o bien para otras necesidades de financiamiento. Esta diferencia de exigencia de capital de 20% versus el 100% equivale a 5 veces más capital. Cabe verificar que esta diferencia es muy alta y muy cara de financiar ya que el capital de las instituciones financieras nacionales rentabiliza en promedio un 20% anual.

Otro análisis que se puede realizar es que el uso de FOGAPE, como mitigador de riesgo, equipara el requerimiento de capital de una cartera Pyme con la de una cartera de exposición con bancos o con empresas con alta clasificación de riesgo, cuya ponderación es del 20%.

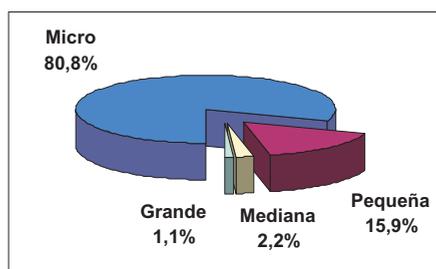
Actualmente la administración FOGAPE está trabajando para el cumplimiento de requerimientos que permitan considerar a este instrumento como mitigador de riesgo de crédito. Sabemos de la importancia de este tema, por lo que lo consideramos como un objetivo estratégico y un punto clave para seguir mejorando y fomentando el uso de este instrumento.

4. Breve Alcance Sobre la Evolución de las Mipes Chilenas

Las micro y pequeñas empresas tienen una altísima relevancia en el progreso social y económico de Chile, al igual que en todos los países de Iberoamérica. Esta

afirmación se basa principalmente en la cantidad de unidades existentes y a su impacto en los indicadores de empleo (en Diciembre del 2005 representaban el 96% de las unidades económicas formales del país y un 74% de la masa laboral activa). Esto último explica que se realicen múltiples estudios para determinar su dinámica de crecimiento, su diversidad y, en definitiva, las variables necesarias para determinar que políticas, productos, servicios e instrumentos financieros y de fomento se deben crear para que las Mipes se desarrollen favorablemente.

De esta manera se distribuyen las empresas en Chile el 2005, según estudio de SERCOTEC⁶⁵.



Como bien se menciona en el primer párrafo, el segmento objetivo de FOGAPE, las Mypes, representa un 96.7% de las empresas formales del país. Las micro informales serían alrededor de 745.000, lo que representa un 56% del total de ese segmento.

Este segmento está presente en todas las actividades económicas del país, pero con mayor incidencia en aquellas de menores barreras de acceso, como es el caso del comercio, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Sector	Micro	Pequeña	MIPE
Comercio	248.861	34.200	283.061
Servicios	73.853	16.846	90.699
Transporte	63.457	14.031	77.488
Agrícola	65.348	10.767	76.115
Industria	38.021	10.860	48.881
Finanzas	30.419	7.963	38.382
Construcción	28.329	8.349	36.678
Minería	1.260	528	1.788
Otros	20.996	1.980	22.976
Total	570.544	105.524	676.068

⁶⁵ El Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), es una filial de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Su tarea central es apoyar iniciativas de mejoramiento de la competitividad de las micro y pequeñas empresas de oportunidad y fortalecer la capacidad de gestión de sus empresarios.

Los rubros de las Mipes son variados: pesca artesanal, agricultura, transporte, etc. e involucra tanto a empresarios independientes como a empresas con decenas de trabajadores.

Las Mipes tienen importante presencia en provincias, no son un fenómeno centralizado, por lo que su desarrollo implica crecer a nivel país. En consecuencia, es necesario conocer las características y dinamismo de las economías regionales con el objetivo de implementar políticas efectivas para apoyar este tipo de empresas.

Otra característica importante dentro de la evolución de las Mipes en los últimos años es la gran cantidad de emprendedores: empresarios que desean empezar con sus propios negocios y que necesitan capital para materializar sus proyectos. Esto ha provocado que algunos instrumentos de fomento y financiamiento se orienten particularmente a ellos y también ha tenido como consecuencia el desarrollo de muchas incubadoras, especialmente en universidades. En todo caso, aún existe el desafío de crear políticas más efectivas que vayan en esta dirección y que empujen la generación de nuevos negocios y posteriormente más empleos.

Por último, las Mipes actualmente se encuentran más preparadas que en años anteriores; tienen más acceso al sistema financiero porque hay más productos y banca especializada en el segmento, tiene un mayor acceso a información relevante para su desarrollo, ya que cuentan con medios especializados como revistas y portales en donde se asesora a Mipes en materias técnicas, financieras o en cualquier otro tema relacionado con las variadas actividades económicas. También cuentan con herramientas tecnológicas que les facilita el trabajo como por ejemplo, el pago al Servicio de Impuestos Internos por Internet y además se encuentran agrupadas en gremios que las representan frente a las diversas entidades estatales, bancarias y otros actores, velando por sus intereses y su desarrollo.

ANEXO

SÍNTESIS DESCRIPTIVA DEL FONDO DE GARANTÍA PARA PEQUEÑOS EMPRESARIOS (FOGAPE)

Descripción del Sistema/Esquema/Ente de Garantía

- Personalidad o forma jurídica del sistema/ente de garantía que otorga la garantía: Persona Jurídica de Derecho público con patrimonio propio, el cual no incluye personal, con lo que su administración y representación legal la realiza BancoEstado. Este fondo fue creado por la Ley N°.3.472 de 1980 y su fiscalización la realiza la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.
- Descripción del “origen de los recursos o capital” (de a) recursos públicos o b) recursos mixtos: privados <de participación financiera y/o empresarial> junto con recursos públicos): Recursos Públicos aportados por el Estado de Chile. Capital permanente y propio.
- Forma de capitalización (a) mediante capital social-recursos patrimoniales en fórmulas societarias y/ó jurídicas, b) fondo o recurso líquido autónomo (fondo de garantía), con administración delegada, etc.): Fondo líquido autónomo cuya administración está entregada por el decreto ley que lo regula a una entidad distinta e independiente del Fondo, el Banco del Estado de Chile.
- Régimen económico-financiero (autosostenibilidad, subsidio estatal, combinación de ambos, etc.): El Fondo es autosustentable. Sus ingresos provienen de comisiones, recuperaciones de pago de garantía e inversiones. Actualmente, por medio de modificaciones legales, el Estado ha inyectado US\$10 millones con la posibilidad de otorgar US\$30 millones en el caso de que el fondo comprometa 9 veces su patrimonio al 31.12.07. Por otro lado los costos están dados por la comisión al administrador (BancoEstado) y provisiones por garantías riesgosas (pago de garantías). Actualmente el flujo de caja está en equilibrio.
- Objeto social exclusivo de otorgamiento de garantía o compartido con otras actividades: Otorgamiento de derecho de garantías a instituciones financieras para caucionar financiamientos a micro y pequeños empresarios, incluyendo exportadores.

- Alcance indefinido-permanente o temporal de la actividad: Indefinido – permanente.
- Principales productos de garantía que ofrece (con énfasis en los que considere particularmente exitosos o novedosos): Los Derechos de garantía que se licitan a las instituciones financieras tienen el objetivo de garantizar créditos efectivos (tradicionales) y contingentes (línea de crédito, boleta de garantía, carta de crédito, factoring). Gracias a recientes modificaciones legales, ahora se puede operar con leasing, dejando abierta la posibilidad de garantizar otras modalidades de financiamiento en el futuro.
- Esquema de gestión de riesgos (análisis individual de cada operación o delegación entidad financiera, modelo estadístico de pérdidas esperadas, en su caso, etc.): El análisis individual de cada operación es realizado por las instituciones financieras. La Administración del Fondo evalúa el riesgo de las carteras garantizadas de estas instituciones a través de la morosidad y siniestralidad de estas. Se incluye un modelo estadístico de pérdidas esperadas.
- Esquema de reafianzamiento, en su caso: forma, porcentaje medio de cobertura, etc.: Las últimas modificaciones legales (año 2007) permiten al Fondo reafianzarse. Está en estudio cuál es la mejor manera de operar en este sentido. Cabe mencionar que FOGAPE, ha sido pionero en sistema de reafianzamiento en el ámbito privado.
- Modalidad de la responsabilidad de la garantía (-solidaria o subsidiaria– pago a primer requerimiento o condicionado -pago de fallidos o morosos-) y su materialización (firma en el contrato de préstamo o emisión de certificado de garantía): El pago de la garantía está condicionado al cumplimiento de la normativa que regula el funcionamiento de este instrumento, y en caso de hacerse efectiva, se concreta después de que la Institución financiera haya hecho el requerimiento y siempre y cuando el beneficiario caiga en mora y se hayan realizado las acciones de cobro pertinentes. La garantía se materializa en el contrato de préstamo (Título Ejecutivo del Crédito).
- Situación predominante de la cartera micro, pequeña, mediana y/o gran empresa: La cartera de FOGAPE está compuesta un 50% por microempresarios y un 50% por pequeños empresarios. Un pequeño porcentaje corresponde a exportadores y asociaciones de pequeñas empresas. En Chile, microempresarios

corresponden a los que tienen como ingresos, a lo más, US\$100.000 anuales, y pequeños empresarios, los que tienen ventas hasta US\$1.000.000.

- Porcentaje (%) promedio de cobertura de la garantía: 71% (Máximo legal es 80%).
- Importe promedio (en US\$) de la cartera garantizada: US\$15.503 (en garantías).
- Plazo promedio (en meses) predominante de la cartera: 24 meses, con un plazo ponderado por garantía de 25 meses. En el caso sólo de créditos efectivos, el plazo medio y el plazo medio ponderado por garantía es de 28 y 29 meses respectivamente.
- Mejoras o beneficios del acceso al crédito para los usuarios, respecto a las condiciones de mercado.

Un estudio externo, en el que se utilizó una metodología de clones (matching), y que fue realizado el año 2005, demostró que un 14% de los clientes que accedían a financiamiento por la vía del FOGAPE, lograban acceder al sistema financiero por primera vez, situación que le era imposible sin este instrumento. Asimismo, para las empresas que sí podían acceder a financiamiento, aún sin FOGAPE, el uso de este instrumento les permite acceder en promedio a US\$ 20.000 adicionales en monto de financiamiento, es decir, un 40% más de financiamiento en el sistema financiero. Esto es debido a que se encuentran en condiciones subóptimas de financiamiento, en relación a sus flujos y disponibilidad de garantías propias.

En cuanto a la adicionalidad económica, las empresas que operaron con esta garantía estatal tuvieron en promedio un aumento de 6% y 4% en sus ventas y utilidades respectivamente durante 4 años (24% y 16% acumulado).

Estadísticas al 31.12.07
(En miles de US\$)

Año de fundación / constitución	Nº de entes que lo componen	Valor recursos patrimoniales responsables	Stock de MiPymes (Nº) beneficiarias	MiPymes (Nº) beneficiadas en 2007
1980	1	80.664	109.050	17.081
Valor del saldo o stock de garantías vivas	Valor garantías otorgadas en 2007	Valor del saldo de crédito por garantías vivas	Valor crédito movilizado por garantía 2007	Recursos / valor saldo garantías vivas
550.945	388.612	755.443	532.821	0.14

Características y Funcionamiento del FOGAPE

El FOGAPE es un fondo estatal con personalidad jurídica propia, creado por el Decreto Ley Nº 3.472 en 1980 y administrado por BancoEstado, según lo dicta esa misma norma, dado que no puede tener personal propio.

Está reglamentado por la Superintendencia de Bancos e instituciones Financieras (SBIF). El Fondo es autosustentable y sus ingresos provienen de las inversiones de los recursos o activos del Fondo, las comisiones pagadas por los usuarios, las cuales son recaudadas y entregadas por las instituciones financieras y por último, por las recuperaciones de garantías pagadas.

Las comisiones mencionadas en el párrafo anterior, son el costo del uso del instrumento, y se calcula diferenciadamente dependiendo del nivel de riesgo de cada operador (institución financiera), medido por su tasa de siniestralidad (pago de garantías sobre stock promedio del año) y tasa de morosidad (morosidad promedio anual de la cartera de la institución con FOGAPE). La tasa de comisión varía entre 1%, 1,3%, 1,6% y 2% anual, calculado sobre la porción de capital comprometido con FOGAPE, y no sobre el monto de crédito.

El modelo operacional y comercial del FOGAPE contempla la asignación de garantías a las instituciones financieras mediante licitación. Estas instituciones son las que tienen la relación directa con los beneficiarios, lo que permite su distribución a todo el país mediante la cadena de sucursales bancarias ubicadas en distintas

ciudades. Por lo tanto, este modo de funcionar como garantía de “segundo piso” permite que no sea necesario tener oficinas a lo largo de Chile, además de contar con poco personal de administración y operar a bajos costos, y poder ofrecer el instrumento a través de plataformas especializadas en el segmento.

A pesar de ser una garantía de segundo piso, y no tener contacto directo con el beneficiario final, la Administración FOGAPE cuenta con un programa anual de difusión del instrumento a nivel nacional, en forma coordinada con diversos gremios y agrupaciones de micro y pequeños empresarios. Asimismo, este programa incluye capacitación a ejecutivos del sistema financiero, con el fin de que puedan ofrecer de manera óptima las alternativas que ofrece FOGAPE y de disminuir al máximo los errores operacionales y de gestión. Adicionalmente mantiene un canal de comunicación permanente mediante canales electrónicos tanto con los ejecutivos del sistema financiero como con los pequeños empresarios que requieren informarse sobre el FOGAPE.

A continuación, se explican las etapas de operabilidad de la garantía:

1. *Licitación de derechos de garantía:* La Administración FOGAPE realiza periódicamente licitaciones de asignación de derechos de garantías a las instituciones financieras elegibles que realicen ofertas de adjudicación. El Fondo realiza 3 tipos de licitaciones: de financiamientos efectivos de fomento, de financiamientos de corto plazo y de créditos contingentes. La variable utilizada como criterio de selección es la menor tasa máxima de garantía. Por lo tanto cuando la oferta global presentada por las instituciones supera el monto licitado, es muy probable que las que presenten una tasa de garantía mayor no se adjudiquen la totalidad de lo que demandaron.

Las instituciones financieras deben hacer uso de estos derechos de garantía en los plazos fijados por el período de licitaciones y con las condiciones estipuladas en las respectivas bases.

El siguiente cuadro resume las condiciones de los 3 tipos de licitaciones relacionadas con el tipo de beneficiario, plazo de financiamiento y la tasa máxima de garantía.

Licitación	Tipo de Beneficiario	Plazo del Financiamiento	Tasa Máxima de Garantía
Financiamientos efectivos de fomento	Pequeña empresa emergente (menos de 1 año de funcionamiento)	* S/Restricciones	80%
	Pequeña empresa con más de 1 año de funcionamiento	Mínimo 37 meses	
	Pequeña empresa con Fecupyyme	* S/Restricciones	
	Exportadores	* S/Restricciones	
	Organizaciones de Pequeños empresarios	* S/Restricciones	
Financiamientos efectivos de corto plazo	Pequeña empresa con más de 1 año de funcionamiento	Menor a 37 meses	70%
Créditos contingentes	Pequeñas empresas	4 años	80%
	Exportadores		

* El plazo máximo de garantía es de 10 años, lo cual es independiente del plazo del crédito. Para financiamientos mayores a U.F. 3.000 (USD 130.000 aprox.), la tasa de cobertura máxima para pequeñas empresas es de 50%.

2. *Solicitudes y otorgamientos de créditos:* Los beneficiarios que requieran adquirir un crédito comercial con la garantía Fogape acuden a las instituciones financieras con derechos de garantías vigentes. Son estas instituciones las responsables de evaluar y otorgar estos financiamientos de acuerdo a sus políticas comerciales y de riesgo, respetando la normativa del Fondo.
3. *Pagos y acciones de cobro:* En el caso de los clientes siniestrados, la institución financiera hará un requerimiento de pago de garantía a la administración, la cual será aprobada siempre y cuando se haya cumplido la normativa del Fondo en su oportunidad. Además se subrogará a la respectiva institución financiera las acciones de cobro sobre el pago de la garantía efectuado (correspondiente al porcentaje de garantía sobre el capital insoluto) y las comisiones adeudadas.
4. *Liberación y recuperación de garantías:* A medida que las instituciones van recuperando las garantías pagadas, van siendo entregadas al Fondo. Además, mientras se amortizan operaciones con FOGAPE, se va liberando garantía para poder ser reutilizada por las instituciones dentro del período de vigencia de los derechos de garantía correspondientes.

Por último, mencionaremos los puntos claves en el éxito de la gestión de la Administración FOGAPE:

- *Modelo en base a operadores:* Como se mencionó en el primer párrafo el modelo permite operar a bajo costo, aprovechando la distribución y conocimientos

- técnicos de las instituciones operadoras
- *Participación permanente de actores relevantes:* A través de comités consultivos y reuniones interbancarias realizadas periódicamente, existe permanente comunicación con bancos, gremios, gobierno, etc. lo que permite mostrar la gestión de la administración y establecer lineamientos estratégicos con una visión de largo plazo.
 - *Programas de difusión y capacitación:* Se difunde el instrumento a nivel nacional a través de gremios y otras asociaciones de pequeños empresarios y se capacita a ejecutivos con conocimiento y aspectos operacionales sobre la garantía.
 - *Programa de licitaciones:* Hay un orden en la asignación de derechos de garantía. Además se favorece la competencia al utilizar la tasa de cobertura como variable determinante. Se exige también un cierto nivel de utilización de estos derechos en los plazos estipulados en las bases.
 - *Desarrollo de tecnología:* Existe un sistema en línea de consultas y transferencia de información. Las instituciones operadoras administran los créditos y formalizan directamente su curse al Administrador por sistema.
 - *Gestión de riesgo:* Hay un flujo de información permanente y de calidad al respecto, con un plan integral de gestión de riesgo y un seguimiento estadístico sobre indicadores relacionados. Las comisiones dependen del riesgo de cartera de las instituciones financieras. Además, existe la posibilidad de exclusión de una institución operadora sobre cierto nivel de riesgo.

PROGRAMAS DE APOYO A LAS INSTITUCIONES DE GARANTÍA RECÍPROCA

Patricio A. Reyes O.

Subgerente Comercial de Intermediación Financiera
Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)

Agradecemos a ALIDE la oportunidad que nos brindan para transmitirles nuestras primeras experiencias en el fomento al desarrollo de Instituciones de Garantía Recíprocas en Chile. Desde mediados de 2007, el país está habilitado jurídicamente para comenzar la constitución y operación de las internacionalmente conocidas sociedades de garantía recíproca, institucionalidad financiera donde se ha previsto un importante rol de apoyo por parte de la Corporación de Fomento de la Producción.

1. Antecedentes

En Chile una de las dificultades más importantes que tienen los pequeños y medianos empresarios al solicitar financiamiento bancario para el desarrollo de sus actividades productivas o de servicios, se relaciona con la obtención de garantías y las dificultades para utilizarlas de manera flexible entre diferentes acreedores. Sabido es que el sector financiero prefiere recibir como garantía, aquellas que la normativa legal denomina "*garantías reales*", es decir, comúnmente prendas e hipotecas, debido a la incidencia positiva sobre exigencias de provisiones que tienen las garantías mencionadas, atribuibles a sus excelentes condiciones mitigadoras de riesgos. Asimismo, mirado desde la perspectiva del empresario, contar con estos tipos de garantías, tiene un efecto de reducción de los costos del financiamiento, debido a que los bancos que financian a empresarios capaces de otorgarlas, de

acuerdo a las normas de Basilea, requieren menores exigencias de capital. No obstante lo anterior, frecuentemente las Pymes no tienen las posibilidades de otorgar las garantías apetecidas por los bancos, ya que normalmente no las tienen o si las tienen, ellas están inmovilizadas en algún banco a cambio de créditos de mala calidad relativa, es decir, créditos sobre garantizados, de montos inferiores a las necesidades de los clientes, altas tasas de interés y cortos plazos de pagos.

Adicionalmente a las dificultades señaladas, el proceso de constitución y alzamiento de garantías suele ser engorroso y de alto costo, lo que se explica por: (a) la necesidad de evaluar los bienes respecto de los cuales se constituye la prenda o hipoteca; (b) el estudio de los títulos o antecedentes legales; (c) los servicios notariales y de abogados por la elaboración y suscripción de la correspondiente escritura pública o privada; (d) la inscripción y otras anotaciones en los respectivos Registros de Propiedad, Hipotecas y Gravámenes o en el Registro de Prendas, a cargo del Conservador de Bienes Raíces del domicilio en que están situados los bienes; (e) en algunos casos, la publicación de un extracto de la escritura pública en el Diario Oficial; y (f) la obtención de las escrituras y los certificados de estas actuaciones.

A partir de lo anterior resulta evidente que los costos del financiamiento para empresas de menor tamaño, se incrementan además de manera notable, por los siguientes hechos: (i) los tiempos de demora en la constitución de la garantía; los elevados desembolsos en que el empresario debe incurrir para otorgarla; (ii) la limitación del monto del crédito garantizado al valor de liquidez del bien entregado en garantía; (iii) las limitaciones para que el deudor obtenga nuevos créditos con la misma garantía, a pesar que el valor de la deuda primitiva sea muy inferior al del bien que le sirve de garantía; y, (iv) las restricciones a la movilidad entre acreedores y los altos costos que se asocian a ello.

2. Instituciones de Garantía Recíproca: Alcances de la Ley N° 20.179

La normativa legal publicada en el Diario Oficial el 20 de junio de 2007, busca constituirse en un aporte al perfeccionamiento en la operatoria del sistema financiero, permitiendo el surgimiento de entidades intermedias de apoyo al acceso a financiamiento de las empresas de menor tamaño, las que permitirían mejorar las condiciones de negociación de aquellas con las entidades financieras, tanto por la liquidez del instrumento que se define en la ley, como por el hecho de que el riesgo del conjunto de las garantías otorgadas por dichas entidades, debiera ser sustantivamente menor al riesgo individual de las empresas afianzadas por las Instituciones de Garantía Recíproca (IGR), lo que a su vez, originaría una mejora sustancial en las condiciones de los créditos obtenidos.

Las IGR, tienen objeto único y exclusivo, referido a las actividades siguientes:

- (a) Otorgar garantías personales a los acreedores de sus beneficiarios, con la finalidad de caucionar obligaciones que éstos contraigan, relacionadas con sus actividades empresariales, productivas, profesionales o comerciales;
- (b) Prestar asesoramiento técnico, económico, legal y financiero a los beneficiarios; y,
- (c) Administrar los Fondos de Garantía y las contragarantías que se hayan rendido a su favor, de conformidad con los pactos que se celebren entre las partes.

La Ley N° 20.179 establece que las Instituciones de Garantía Recíproca pueden adoptar dos formas asociativas:

- (1) Las sociedades anónimas, cuyas normas de funcionamiento, contenidas en la Ley N° 18.046, cuentan con varias décadas de aplicación y se han adaptado sucesivamente a los cambios en forma dinámica y flexible, a través de las sucesivas reformas a las leyes sobre mercado de capitales; y,
- (2) Las cooperativas, cuya legislación ha sido reformada y modernizada hace pocos años, y que atendida su naturaleza, pueden desempeñar sin mayores dificultades el objeto que se ha previsto.

Así entonces, la mencionada Ley N° 20.179 se refiere a instituciones de garantía recíproca o simplemente instituciones, para referirse tanto a las sociedades anónimas y a las cooperativas de garantía recíproca, y específicamente a sociedades o cooperativas cuando desea hacer referencia a una u otra forma asociativa.

Otra característica que se destaca en la ley mencionada, se refiere al hecho de que una parte importante de los aspectos que regulan la estructura, el funcionamiento y el área de negocios de cada IGR se deriva a los estatutos de la misma. A modo de ejemplo, los requisitos de participación en la sociedad de los beneficiarios de las garantías, el sector de empresas o la industria específica a la que se define como cliente potencial, los niveles de apalancamiento del Fondo de Garantía que administra la IGR, entre otros aspectos, se deberán contener en los estatutos de la misma. Además de lo anterior, los estatutos de la Institución de Garantía Recíproca deberán contemplar, además de las señaladas en el artículo 4° de la ley N° 18.046, las materias siguientes:

- (a) Las condiciones generales aplicables a las garantías que otorgue la entidad y a las contragarantías que se constituyan a su favor.
- (b) Los porcentajes máximos de las garantías que la entidad podrá otorgar, en relación con su patrimonio, con el valor de los fondos de garantía que administre o con las contragarantías que se le haya rendido.

- (c) La relación máxima entre el capital social que aporte cada accionista beneficiario y el importe máximo de las deudas cuya garantía éste solicite de la sociedad, con cargo a sus acciones.

En el caso de las Cooperativas de Garantía Recíprocas, sus estatutos deberán contener, además, las menciones obligatorias sobre las materias que indican tanto la Ley General de Cooperativas como su Reglamento.

Desde el punto de vista operativo, el modelo de funcionamiento de las IGR establecido en la normativa señalada, consiste fundamentalmente en lo siguiente:

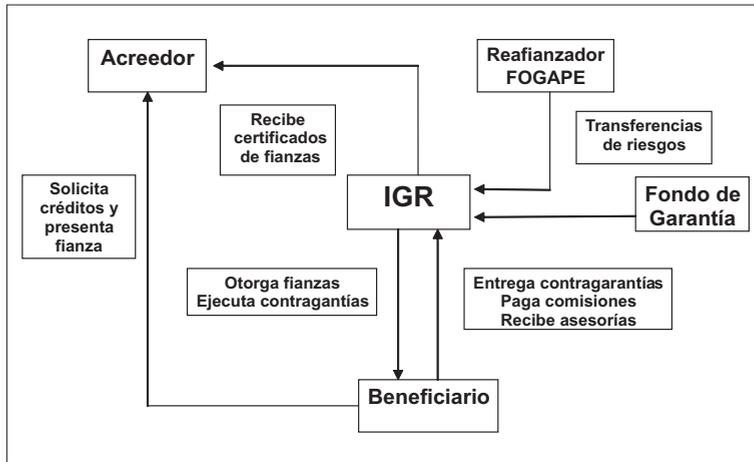
- (1) Los beneficiarios o clientes de una Institución de Garantía Recíproca podrán constituir sus garantías a favor de ésta (las “*contragarantías*”), con cargo a las cuales la sociedad afianzará las obligaciones que aquellos contraigan con terceros acreedores.
- (2) Para efectos de afianzar las obligaciones de uno de sus beneficiarios, la Institución de Garantía Recíproca suscribirá con el cliente o beneficiario un “*Contrato de Garantía Recíproca*”.
- (3) La garantía que la institución de garantía recíproca otorgará a favor del beneficiario, es una “*Fianza*”, la que se extenderá en unos o más “*Certificados de Garantía*”, que tendrán mérito ejecutivo para su cobro.
- (4) Frente al incumplimiento del deudor, la Institución de Garantía Recíproca, en su calidad de fiadora, deberá asumir la deuda ante el acreedor respectivo. Además, deberá accionar en contra del referido deudor, con el fin de hacer efectivas las contragarantías que éste le hubiere otorgado.
- (5) La sociedad podrá afianzar diversas obligaciones del deudor y ante uno o varios acreedores, aun cuando el bien entregado en garantía sea uno. En otros términos, para efectos de caucionar las obligaciones de sus clientes o beneficiarios, la Institución de Garantía Recíproca deberá atender únicamente al valor de el o de los bienes que garantizan la fianza.

3. Rol de CORFO

Con el propósito de apoyar la constitución y un sólido desarrollo de las IGR, de acuerdo al modelo de funcionamiento detallado en la Figura N°1, CORFO ha considerado implementar las siguientes iniciativas de apoyo:

- (a) Respaldar financieramente la operación del “*Fondo de Garantía*”, en especial durante el inicio de las actividades de cada Institución de Garantía Recíproca elegible.
- (b) Apoyar mediante subsidios, el costo que significa la “*Movilidad de las Garantías*”, desde las instituciones financieras a las Instituciones de Garantías Recíprocas elegibles.

Figura N°1
MODELO DE FUNCIONAMIENTO DE LAS IGR



1) Respaldo Financiero a la Operación del Fondo de Garantía de las IGR

La experiencia internacional en materia de desarrollo de las Sociedades de Garantía Recíprocas (SGR) evidencia un activo rol del Estado en las etapas iniciales de la constitución de estas entidades. En algunos casos los modelos de intervención pública consideran la aplicación de beneficios tributarios para las empresas o entidades que apoyan la constitución de los Fondos de Garantías que administran dichas sociedades y, en otros casos, se ha optado por esquemas de apoyo directo a la conformación de dichos Fondos, a través de aportes de recursos que constituyen una base inicial que respalda la emisión de garantías por parte de las SGR, representando en las etapas iniciales del Fondo, una proporción significativa del mismo.

La Ley N° 20.179 sobre Instituciones de Garantía Recíprocas optó por el segundo esquema de apoyos públicos, estableciendo en los artículos 32° y 33° del Título VIII sobre “Disposiciones Varias”, lo siguiente:

“Artículo 32°.- Facúltase a los organismos y servicios públicos autorizados para disponer de recursos para fomento y financiamiento de las micro y pequeñas empresas, para que, de acuerdo a las respectivas normas que rigen su funcionamiento, proporcionen recursos a las Instituciones de Garantía Recíproca, mediante el otorgamiento de créditos cuyo reembolso podrá quedar subordinado a la verificación o cumplimiento de alguna condición determinada.

Para estos efectos, las Sociedades de Garantía Recíproca y las cooperativas que dediquen sus actividades a este giro, serán consideradas instituciones financieras”

“Artículo 33°.- Las entidades señaladas en el artículo anterior podrán aportar

recursos financieros a uno o más fondos con la única finalidad de afianzar las obligaciones que, por su parte, la Institución afiance y que constituyan el objeto del fondo, de conformidad con los fines, condiciones, modalidades y especificaciones que establezca la normativa interna del mismo.

Estos fondos constituirán patrimonios independientes de la Institución respectiva y las operaciones de cada cual serán efectuadas por la Institución a nombre y por cuenta y riesgo de aquellos, los que serán los titulares de los bienes e inversiones a ellos aportados.

Estos fondos se regirán, en cuanto fuere aplicable, conforme a las normas del Título V de la presente ley y del Título VII de la ley N° 18.815, con excepción del inciso cuarto del artículo 41, y de los artículos 42 y 43, sin perjuicio del reglamento que se dicte, para la aplicación de la presente ley.

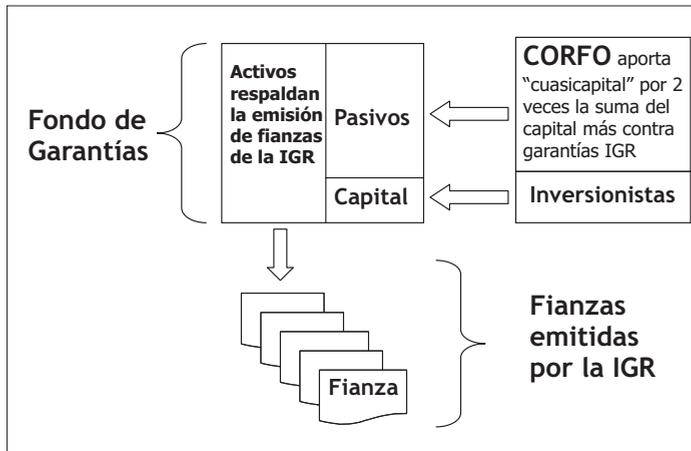
Para todos los efectos legales, los fondos de garantía contra cuyos recursos la Institución hubiere otorgado reafianzamientos, cofianzas o subfianzas por cuenta de estos fondos, seguirán el régimen jurídico que la presente ley ha establecido para las contragarantías que rindan los beneficiario”

Considerando los alcances del articulado indicado, CORFO ha estimado adecuado extender para el caso de las Instituciones de Garantía Recíprocas, los fundamentos del esquema de apoyo que CORFO opera para la constitución de los Fondos de Inversión de Capital de Riesgo. Lo anterior fluye de manera natural, en consideración a que dichos Fondos se administran igualmente como un patrimonio separado en base a las normas de la Ley N° 18.815.

El esquema señalado se describe en la siguiente Figura N°2. En síntesis, se plantea el desarrollo por parte de CORFO de un programa de apoyo financiero, para el fortalecimiento de los Fondos de Garantía de las IGR que se definan estatutariamente como consistentes con los criterios de política pública, asociados a cuestiones tales como: (a) tamaño de empresas elegibles; (b) sectores económicos específicos; (c) niveles de apalancamiento máximo sobre el Fondo de Garantías constituido; entre otros criterios de elegibilidad. Sobre la base del cumplimiento de las condiciones que el reglamento del programa definido al efecto, CORFO apalancaría los aportes privados, con un instrumento de “cuasicapital”, en una relación 2 a 1, la suma de los aportes de capital al Fondo más el total de las contra garantías contabilizadas por la IGR.

Esta modalidad de “cuasicapital”, consiste en uno o más créditos a pagar en una sola cuota en un período en torno a 20 años. Sin obligación de amortizaciones previas de capital e interés. No se contempla la exigencia de garantías a las IGR respecto de los aportes realizados al Fondo de Garantías por parte de la Corporación, ya que las mismas están reflejadas en la existencia de las propias contragarantías a favor de la IGR que establece la Ley N° 20.179. Como complemento a lo anterior, la exigencia del pago de los créditos a CORFO, está subordinada a la vigencia de reafianzamientos del Fondo por garantías emitidas por la IGR. Asimismo, los aportes de “cuasicapital” consideran una tasa de interés abarataada, cuyo pago será contingente a los resultados financieros del Fondo y en ningún caso, superará el 25% de las utilidades del Fondo al momento de su liquidación.

Figura N°2
MODALIDAD DE APOYO FINANCIERO DE CORFO A LAS IGR



Sobre la base financiera de: (i) su fortaleza patrimonial; (ii) la suma de sus contragarantías; y (iii) los activos del Fondo de Garantías, equivalentes a la suma de los aportes de capital de los privados, el "cuasicapital" de CORFO y el resultado acumulado del Fondo (rentabilidad de los activos menos los gastos de administración y la diferencia entre pago de siniestros y recuperaciones), la IGR emitirá las fianzas que respaldarán los créditos otorgados por las instituciones financieras usuarias de las mismas. Dichas fianzas constituyen compromisos contingentes o eventuales y no ciertos, por lo que se ha dispuesto que los activos del Fondo de Garantía, en las primeras fases de implementación de este sistema de garantías, puedan apalancar hasta 3 veces la suma de sus propios activos en respaldo a la emisión de fianzas emitidas por la IGR, ampliando con ello las capacidades de afianzamiento de la IGR. De hecho, uno de los criterios de elegibilidad de las IGR que postulan al programa podría ser la "gradualidad" del apalancamiento - establecida estatutariamente - para el uso del apalancamiento máximo del Fondo, el que normalmente para otros instrumentos de garantía de CORFO, la ley lo dispone en 10 veces. De manera de asegurar un crecimiento armonioso entre las obligaciones contingentes derivadas de las fianzas emitidas y las obligaciones que a su vez tiene el Fondo para con terceros, especialmente relevante en el caso del financiamiento modalidad "cuasicapital" otorgado por CORFO. (Ver Anexo)

2) Subsidio a la Movilidad de Garantías desde Instituciones Financieras a IGR

Una segunda modalidad de apoyo de CORFO a las IGR apunta a facilitar la operación de éstas, por la vía de reducir los costos en que deben incurrir los

pequeños y medianos empresarios para movilizar las garantías ya constituidas en favor de los Bancos hacia las IGR.

El artículo 35 de la Ley N° 20.179 contempla un mecanismo de resguardo para el período que media entre el alzamiento y traslado de las garantías desde un acreedor a una IGR, de manera de replicar el esquema de las “*cartas de resguardo*” que son de común uso en el caso de las operaciones de crédito hipotecario.

“Artículo 35.- Las Instituciones de Garantía Recíproca que reciban contragarantías que se encuentren garantizando obligaciones de sus beneficiarios ante instituciones financieras, podrán garantizar el otorgamiento de la fianza por las obligaciones respectivas, mediante una Carta de Garantía, que asegurará dicho otorgamiento por el período que medie entre la inscripción de las contragarantías a favor de la institución y el afianzamiento correspondiente.

Para este efecto, la Carta de Garantía deberá expresar:

- (a) La individualización de la institución;*
- (b) La individualización del beneficiario;*
- (c) La obligación de extender el Certificado de Fianza;*
- (d) La condición para la entrega del Certificado de Fianza, consistente en la inscripción de las contragarantías a favor de la institución, y*
- (e) Los antecedentes de la obligación a garantizar.*

La Carta de Garantía así extendida, tendrá mérito ejecutivo para su cobro, para el que se aplicará el procedimiento descrito en el artículo 12 de la presente ley.”.

Como complemento a lo anterior, y como una manera de asegurar la efectividad de la disposición señalada, CORFO destinará recursos en la modalidad de aportes no reembolsables, bajo la condición de que dichos fondos sean utilizados en el financiamiento de los gastos de movilidad de las garantías desde los Bancos, tales como: gastos notariales, estudios de títulos, tasaciones, escrituras, inscripción en el registro del Conservador de Bienes Raíces u otros, etc.

Para operacionalizar la propuesta se han considerado los siguientes aspectos:

- (i) Requisitos de elegibilidad de las IGR: Califican todas las IGR que cumplan con los requisitos del reglamento del Programa y suscriban un contrato de participación.
- (ii) Beneficiarios y Operaciones elegibles: Empresas o personas con giro comercial, con ventas anuales hasta el equivalente de UF 100.000 (US\$ 4,5 millones) IVA excluido, pertenecientes a cualquier sector económico (PYMES).
- (iii) Recursos involucrados en un plazo de 3 años: Se ha considerado un monto de \$2.000 (US\$4,45 millones), lo cual permitiría el financiamiento del 50% de un total aproximado de 13.000 traslados de garantías PYMES, considerando un costo promedio de \$300.000 (US\$670) por operación, que equivale a un 1,7% de un crédito de \$18.000.000 (US\$40 mil) garantizado al 100%.

ANEXO

RESUMEN DE LOS PRINCIPALES ELEMENTOS QUE CONSIDERA EL PROGRAMA DE FINANCIAMIENTO A FONDOS DE GARANTÍA DE INSTITUCIONES DE GARANTÍA RECÍPROCA

1. Objetivos del Programa

El Programa está destinado a fomentar el desarrollo de las IGR autorizadas por la Ley N° 20.179, entidades que tienen el propósito de otorgar garantías personales (Fianzas) destinadas a respaldar los créditos comerciales que sus beneficiarios (habitualmente MIPYMEs) obtengan en el sistema financiero. Para ello, la Corporación ofrece financiamiento de largo plazo a los Fondos de Garantía, en adelante también “el o los Fondos”, con el único objeto de respaldar financieramente las obligaciones que la respectiva IGR garantice mediante reafianzamiento, cofianzas o subfianzas. Los recursos así entregados a las IGR, constituirán patrimonios independientes del de las IGR, quien los invertirá en activos propios del giro del Fondo por cuenta y riesgo de sus aportantes.

2. Requisitos de Elegibilidad de los Fondos (entre otros)

(a) Los Fondos de Garantía deberán tener un mínimo de cuatro aportantes, no relacionados directa o indirectamente entre sí, cada uno con una participación no inferior al 10% de las cuotas pagadas del Fondo. Para efectos de esta cláusula, la pertenencia de dos o más aportantes a una IGR, no constituye causal de relación entre ellos.

(b) Para acceder a este Programa, los Fondos deberán estar constituidos mediante aportes pagados en dinero efectivo o con aportes comprometidos mediante Contratos de Promesas de Suscripción y Pago de Cuotas, por un mínimo de UF10.000 (US\$450 mil) o el equivalente al 10% del monto de Línea de Crédito aprobada por CORFO. En cualquier caso y para una buena administración del Fondo, se debe considerar el pago al contado del 10% de las cuotas suscritas al momento de la firma del respectivo contrato.

(c) Dada las características de este tipo de Fondos, su vigencia no debe exceder de 20 años, extendible hasta en dos ocasiones por dos años adicionales, si fuese estrictamente necesario y aprobado así por la Asamblea Extraordinaria de Aportantes.

3. Requisitos de las Administradoras (entre otros)

(a) Las IGR deberán entregar a la Corporación, un Plan de Negocios del Fondo e información de la IGR, destacando: (i) política de inversiones del Fondo; (ii) política de gestión de contragarantías de la IGR y normas prudenciales en la administración de ellas, incluyendo políticas de atomización, valorización, depreciación, obsolescencia, fluctuaciones de precios y gastos de liquidación, entre otros; (iii) política de gestión de riesgos de la IGR, incluyendo política de provisiones y adecuación de capital; (iv) política de comisiones del Fondo e IGR; (v) sistema de monitoreo de las garantías constituidas; (vi) aportes de las IGR en gestión, redes de contacto y tipos de asistencia a las empresas beneficiarias de garantías; (vii) estructura, socios o cooperados y ejecutivos de la IGR; (viii) inversionistas del Fondo; (ix) auditores externos; (x) asesoría legal; y (xi) evaluación económica del proyecto del Fondo y de la IGR.

(b) Las IGR deberán contar con una clasificación en categoría "A", en el esquema de clasificación establecido por el artículo 18 de la Ley N° 20.179.

4. Requisitos de los Reglamentos (entre otros)

a) Incluir políticas sobre conflictos de interés en la emisión de certificados de garantías a personas relacionadas a la IGR, para que cumplan con los requisitos de elegibilidad definidos en el Programa. Asimismo, deberán considerar límites de garantías, tendientes a diversificar los riesgos de: (i) crédito (impago del beneficiario); (ii) operacional (constitución y alzamiento de contragarantías; afianzamientos y pagos de garantías); y (iii) financieros (liquidez frente a requerimientos de pago).

b) Contemplar la exigencia de auditorías externas anuales al Fondo y Administradora, efectuadas por auditores externos independientes, inscritos en el registro que al efecto lleva la Superintendencia de Valores y Seguros y que sean a su vez, auditores de sociedades que se encuentren registradas en esa Superintendencia y que estén obligadas a entregar FECU trimestral.

5. Instrumentos Elegibles para la Inversión y Emisión de Garantías

Los recursos del Fondo deberán ser invertidos en los instrumentos financieros señalados en los números 1), 2), 3) y 4) del artículo 5° de la Ley N° 18.815, los cuales otorgarán la liquidez y respaldo financiero necesario para cubrir las obligaciones que las IGR reafiancen, cofiancen o subafiancen frente a terceros.

El Fondo tendrá un límite de emisión de certificados de reafianzamientos, cofianzas o subfianzas, que a su vez hubiese afianzado la IGR, equivalente a tres veces el valor

del Fondo. El valor del Fondo se determinará según lo que establece el artículo 27 del D.S. N° 864, del Ministerio de Hacienda, de 1990.

En todo caso, las ventas del año anterior o de los últimos doce meses, de las empresas beneficiarias de las garantías constituidas por el Fondo, no podrán ser superiores del equivalente a UF150.000 (US\$6,75 millones), a la fecha de la emisión del certificado de Fianza respectivo por el Fondo.

6. Monto de las Líneas de Crédito

A los Fondos que cumplan con las normas de este Programa, CORFO les podrá aprobar Líneas de Crédito con cargo a los recursos de este Programa, expresadas en Unidades de Fomento (UF), hasta por un monto máximo equivalente al 200% de la suma de los aportes pagados y comprometidos al Fondo y las contragarantías reales contabilizadas por la IGR.

El monto de la Línea de Crédito comprometida por CORFO para cada Fondo de Garantía, estará comprendido entre un mínimo de UF100.000 (US\$4,5 millones) y un máximo de UF 400.000 (US\$ 18 millones).

7. Condiciones de los Créditos

Los créditos otorgados con cargo a la Línea de Crédito, se pagarán en una sola cuota reajustados según la variación que experimente la unidad de fomento entre la fecha del desembolso y la fecha del pago efectivo, a un plazo que no podrá exceder de 25 años desde la fecha del Contrato de Apertura de Línea de Crédito, sin perjuicio de la obligación de prepago establecida en el N° 8 de estas Normas. Estos créditos devengarán intereses contingentes respecto de la rentabilidad del Fondo, con un límite anual del 5%. Los intereses si correspondieren, se devengarán anualmente, el último día de cada año calendario. En todo caso, el monto a que tiene derecho CORFO por este concepto, no podrá exceder del 25% de la rentabilidad final del Fondo.

Al momento de la liquidación final del Fondo, se procederá a distribuir los montos resultantes de acuerdo a la siguiente prelación:

a) Primero se pagarán los intereses correspondientes y no pagados de los créditos CORFO, para completar un interés máximo total anual del 5% si correspondiere (en conformidad a lo dispuesto en el segundo párrafo de este artículo) sobre el monto efectivamente desembolsado al Fondo, calculado como intereses capitalizables anualmente, descontando los abonos previos si los hubieren.

- b) Luego y sólo hasta la concurrencia del total del saldo de los montos a distribuir, se reembolsará a CORFO el capital de los créditos otorgados, menos los abonos previos a capital y/o excedentes de pagos de intereses si los hubieren.
- c) En tercer lugar, se reembolsarán a los aportantes del Fondo sus aportes originales, expresados en Unidades de Fomento.
- d) El remanente de utilidades, después de la distribución detallada anteriormente, quedará disponible para ser distribuido entre los aportantes del Fondo.

8. Plazos para Realizar las Inversiones con Cargo a la Línea

Dentro de un plazo máximo de 24 meses, contados desde la fecha del Contrato de Apertura de Línea de Crédito, el Fondo deberá haber realizado inversiones con cargo a la Línea de Crédito, por un monto no inferior al 20% del monto aprobado. Vencido ese plazo sin haber ocurrido lo anterior, el monto no utilizado de dicho 20% se considerará caducado.

Cumplidos 48 meses, contados desde la fecha del Contrato de Apertura de Línea de Crédito, el Fondo deberá haber realizado inversiones con cargo a la Línea de Crédito, por un monto no inferior al 50% del monto aprobado, menos el eventual monto caducado del párrafo anterior. Vencido ese plazo sin haber ocurrido lo anterior, el monto no utilizado, determinado según lo señalado, se considerará caducado.

Cumplidos 72 meses, contados desde la fecha del Contrato de Apertura de Línea de Crédito, el Fondo deberá haber realizado inversiones con cargo a la Línea de Crédito, por un monto no inferior al 100% del crédito aprobado, menos los eventuales montos caducados, derivados de lo establecido en los dos párrafos anteriores. Vencido este plazo sin haber ocurrido lo anterior, el saldo no utilizado, determinado según lo señalado, se considerará caducado.

1. Obligación de la IGR de Proseguir la Cobranza y Distribución de las Recuperaciones

Las IGR estarán obligadas a proseguir la cobranza judicial de las deudas impagas de sus beneficiarios, cuyo pago total o parcial al acreedor, fue realizado con cargo al Fondo con motivo de garantías otorgadas por él mismo.

Sin perjuicio de lo anterior, del monto de cualquiera recuperación que obtenga la IGR, incluidas aquellas relativas a la liquidación de contragarantías constituidas por

deudores cuyas deudas no fueron pagadas por la IGR al acreedor con cargo al Fondo, deberá deducir los gastos inherentes a la cobranza no deducidos con anterioridad y transferir al Fondo el remanente, dentro de los 30 días hábiles siguientes a la obtención de los recursos, junto a la documentación que acredite una adecuada liquidación, la cual deberá custodiarse en los archivos de la IGR.

10. Obligación de Información a CORFO

Las Administradoras de los Fondos a los cuales se les aprueben Líneas, deberán enviar a la Corporación, durante la vigencia de los créditos, copia de la información que la IGR está obligada a presentar a la SBIF, el balance anual auditado del Fondo y de su Administradora y la información acerca de los hechos esenciales que pudiesen haber ocurrido, en particular, pérdidas del patrimonio de los accionistas de la IGR, desvalorización de las contragarantías y sus efectos sobre el Fondo, provisiones y límites individuales de crédito. Igualmente deberán enviar a la Corporación, copia de los informes entregados a los aportantes y toda otra información que proporcionen o se encuentren obligados a proporcionar a las Asambleas de Aportantes y/o Comité de Vigilancia, como también cualquiera otra información que permita el seguimiento de lo establecido en las presentes normas.

Trimestralmente deberá entregarse una nómina que detalle el total de garantías vigentes de responsabilidad del Fondo. Dicha nomina deberá ser auditada al cierre de cada año.

Adicionalmente deberán entregar con no más de tres días de desfase, los resultados de las evaluaciones, clasificaciones en categorías "A" o "B" de las instituciones de garantía recíproca, dados a conocer por la SBIF a las IGR y publicados al término de los primeros y segundos semestres de cada año.

SOCIEDADES DE GARANTÍA RECÍPROCA EN CHILE

María Stella Pérez Calaf

PROAVAL, Sociedad de Garantía Recíproca

Las Sociedades de Garantía Recíproca (IGR), son una útil herramienta en el sistema financiero que sirven de nexo o intermediaria entre la pequeña y mediana empresa y las distintas instituciones prestamistas como bancos, cajas de ahorro, etc. La creación de este tipo de sociedades, se sustenta en la estructura empresarial que adopta un gran número de economías a nivel mundial, en donde la presencia de medianas y pequeñas empresas es mayoritaria y de alto impacto económico.

Las SGR vienen a solucionar una imperfección de mercado, que provoca diferencias sustanciales entre el poder negociador de la Pyme y el del banco. En la práctica, frente a una asimetría de información del banco, este tiende a sobreprotegerse, exigiendo garantías en exceso o simplemente no otorgando el crédito.

En este contexto, nuestro país no es la excepción. Actualmente, en Chile las pequeñas y mediana empresa representan un 18,1% del total de empresas del país que significan en número 128.479 empresas y un 18,3% del total de las ventas anuales(el 78,3% de las ventas lo tienen las grandes empresas que representan el 1,1% de las unidades económicas, cuyo número asciende a 7.620 empresas), adquiriendo un importante rol no tan sólo en el crecimiento económico, sino además en el desarrollo del sector industrial y la creación de un importante número de nuevos empleos. Por lo tanto, el principal desafío al cual se verán enfrentadas este tipo de sociedades, será solucionar en el mayor grado posible el histórico problema de acceso a créditos comerciales que han enfrentado las PYMES a lo largo de su trayectoria, ya sea por faltas de garantías, escasa liquidez, alto nivel de endeudamiento o falta de información clara y transparente para cuantificar sus niveles de riesgo ante distintos acreedores.

A pesar de que el gobierno, a través de diversos organismos como la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), ha intentado mitigar de alguna forma estos efectos mediante la creación de programas como la “Incubadora de Negocios” o el “Capital Semilla”, esto no se ha resuelto del todo, especialmente por lo restrictivo de estos beneficios o la falta de recursos dispuestos, en comparación a la demanda existente. Por otra parte, organismos fiscalizadores, como la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF), también han colaborado con este problema tomando algunas medidas, como la creación de la Ficha Estandarizada de Información Financiera, la cual pretende homogeneizar la presentación de los estados financieros de las empresas con el fin de transparentar esta información y facilitar el acceso a créditos financieros.

Así es como, en el propósito de facilitar a las Pymes el acceso al crédito en el sistema financiero, se ha dictado la Ley 20.179 de Junio de 2007 que otorga un marco regulatorio para la formación de asociaciones de garantía recíproca, cuyo objeto fundamental es afianzar a los pequeños y medianos empresarios frente a cualquier acreedor (banco, empresa franquiciadora, proveedores o el Estado) de obligaciones que aquellos contrajeran relacionadas con sus actividades empresariales, productivas, profesionales o comerciales, todo ello con cargo a las llamadas “contragarantías” que los deudores constituyan a favor de la entidad de garantía recíproca, con el apoyo de fondos de reafianzamiento administrados con tal propósito por la misma sociedad de garantía, con fondos que provendrán de Instituciones Públicas en apoyo de este nuevo sistema, como asimismo, con cargo a cupos de garantía del Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE) a los que estas entidades podrán acceder. Cabe señalar que estas entidades también podrán prestar asesoramiento técnico, económico, legal y financiero a sus beneficiarios, administrar las contragarantías otorgadas por los deudores, como asimismo los fondos ya referidos destinados a reafianzar las obligaciones afianzadas por las mismas. En conclusión, unos de los efectos mas destacados de la Ley citada, deberían ser:

Una mayor capacidad negociadora de la Pymes tanto frente el sistema financiero como frente a clientes y proveedores, y por esa vía, dar una mayor liquidez a estas empresas.

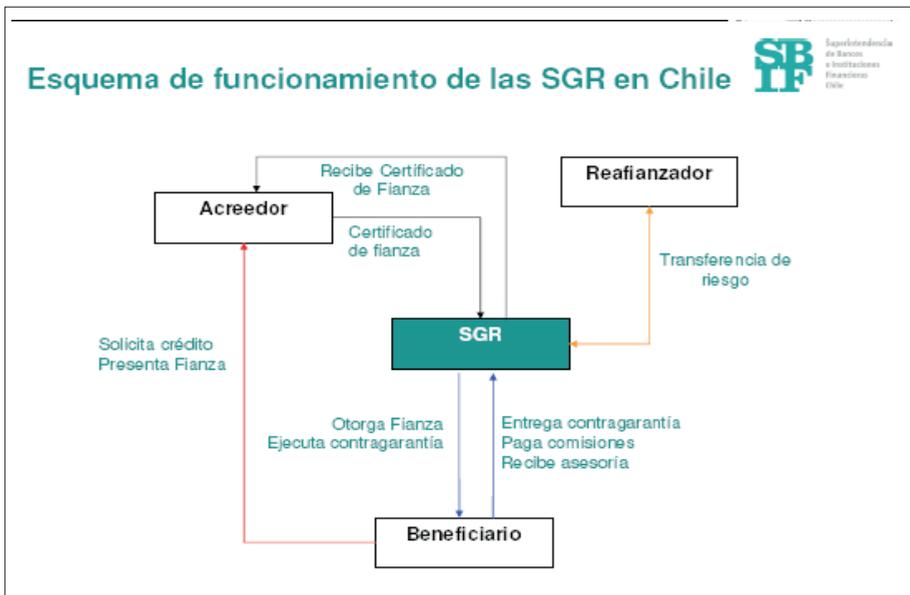
De otra parte, el proyecto contempla que las entidades de garantía recíproca son entidades con fines de lucro, a diferencia de lo que ocurre en la legislación comparada, en que casi sin excepción adoptan la forma de mutuales. Pueden organizarse como sociedades anónimas o como cooperativas de ahorro y crédito con mínimas especificidades, integrándose por particulares sin requisitos especiales y siendo consideradas para efectos de su fiscalización como entidades financieras, sujetas al control de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras

Otro aspecto que cabe destacar de la Ley es que faculta a ciertos organismos y servicios públicos autorizados del Estado (CORFO, INDAP, etc) para disponer de

recursos a favor de estas entidades a través de Fondos Fiduciarios regidos por la Ley 18.815 de 1989. Para reafianzar las obligaciones que contraigan las I.G.R.

Llama la atención, sin embargo, que pese a encontrarse inspirada la ley en experiencias del derecho comparado, no incluya ventajas impositivas para la operatoria de las entidades, contempladas en otras legislaciones, tales como exenciones de pago de IVA e impuesto a las ganancias, como la posibilidad de deducir los aportes de capital social que se hagan a estas sociedades y a los fondos de reafianzamiento del impuesto a la renta, lo que en la práctica ha sido el principal incentivo para la creación y desarrollo de las entidades en fomento en los países en que estas se han implementado.

Su esquema de funcionamiento de la SGR en Chile, es el siguiente:



Las SGR, como se dijo, se debería constituirse en un nivelador del poder negociador que hoy en día tienen las instituciones bancarias. Actualmente, no existe posibilidad de que las empresas de pequeño tamaño sean capaces de negociar eficientemente con estas instituciones (poder negociador débil), con lo cual deben someterse a las exigencias de la institución, o simplemente marginarse del sistema.

Finalmente, el correcto funcionamiento de este nuevo sistema, será responsabilidad tanto de las sociedades de garantía, como también del resto de los participantes como acreedores, reafianzadores, beneficiarios y el Estado.

PyMES	Administración Pública	Instituciones Financieras
Mejor acceso al crédito	Promoción micro y pyme	Cobertura garantía líquida
Mas plazo y menor tasa	Aumento empresas-inversión	Garantía calificada y ponderada
Acceso a fianzas	Aumenta empleo	Menor provisión y recursos
Acceso al asesoramiento	Aumenta competitividad	Aumento base de clientela
Mejorar la competitividad	Mayor formalidad	Reducción costes análisis
Acceso a información	Mejora recaudación fiscal	Menor coste de seguimiento
Integración red empresarial	Canalización de políticas	Securitización cartera avalada
Mayor cultura de pago	Mayor eficacia/transparencia	Mayor cultura financiera

Cuando una Pyme se somete a las exigencias de una institución financiera, esta le solicita entregar sobre garantías o avales personales o ambos, y en la práctica, no le permite negociar o buscar refinanciamiento en otra institución financiera, toda vez que este “amarre” produce un círculo imposible de romper, ya que al tener garantías comprometidas con la institución A, la institución B no refinanciará sus compromisos a menos que existan garantías, y por ende, se entrapa el sistema.

Las SGR tienen el rol de nivelar el poder negociador con la banca, actuando como afianzadores de la Pyme ante la institución, pero, adicionalmente, en atención de la calidad y cantidad de potenciales clientes para un banco, alcanzar beneficios de consideración reflejados en mejores tasas de interés, plazos de financiamiento, menores comisiones, menor necesidad de provisiones y menores requerimientos de capital para el Banco. etc.

Estas mejores condiciones crediticias, son traspasadas a los beneficiarios de la SGR, de modo tal que existen incentivos para buscar un afianzamiento por parte de estas instituciones.

En consecuencia, mientras más fortaleza tenga una SGR, mayor capacidad de negociación tendrá con la o las instituciones financieras, y por ende, mayores beneficios podrán traspasar.

Las fortalezas, vienen dadas por su nivel de solvencia, tamaño relativo, comportamiento como afianzador, sistemas de control de los beneficiarios, calidad de las contra-garantías recibidas.

Todos estos elementos deben resumirse en un aspecto clave a obtener por la SGR, que es una clasificación en Categoría A. Ello, de acuerdo a su definición, implica obtener una “garantía válida para la ampliación de márgenes individuales de crédito”.

Aquellas SGR que no obtengan dicha categoría de clasificación, simplemente quedarán marginadas del sistema. Cabe hacer notar que las metodologías para lograr dicha calificación, aún no se encuentran definidas, pero son esbozadas en los criterios de clasificación de las SGR.

La Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras ha indicado someramente qué condiciones debiera cumplir: “obtener un informe favorable emitido por una Entidad Evaluadora de SGR; que no exista presunción de insolvencia y se cumplan requisitos patrimoniales mínimos y de moralidad de los gestores”.

PERÚ

DE LAS GARANTÍAS LOCALES A LAS GARANTÍAS INTERNACIONALES: EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE GARANTÍAS PARA LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS EN EL PERÚ

Edgard Coquis Fernández – Dávila
Gerente General
Fundación Fondo de Garantías para
Préstamos a la Pequeña Industria

1. Las MYPE en el Contexto Peruano

Las Micro y Pequeñas Empresas (Mype) constituyen el estrato empresarial más importante del Perú, no sólo porque representan más del 98% del universo empresarial (más de 2.5 millones de Mype), sino porque además en los últimos 5 años su número ha crecido en más del 30%, en parte por las favorables condiciones que existen en el país. Se debe tener en cuenta que aproximadamente el 75% de las Mype peruanas son informales y su participación se encuentra prácticamente en todos los sectores productivos.

En contraste a estos porcentajes y su abrumadora presencia en el sector empresarial peruano, las Mype, tienen un peso relativamente importante en la economía del país, pues contribuyen con aproximadamente el 42% del Producto Bruto Interno.

Por otra parte, la problemática de las Mype con relación a su competitividad es variada y compleja por parte del Estado y de las entidades privadas involucradas en el tema, al existir diversos diagnósticos como propuestas para promover su desarrollo. Una de las principales características y a la vez fortaleza de las Mype, es que tienen gran capacidad de generar empresas y por ende puestos de trabajo de manera intensiva aunque de baja productividad, tarea que viene siendo atendida en el esfuerzo de superar la baja productividad por el sector público y privado.

Por este motivo, se han convertido en el sector empresarial más importante del país, aportando aproximadamente el 88% de los empleos del sector empresarial y generando 7.2 millones de puestos de trabajo, es decir un poco más de la cuarta parte de la población peruana trabaja en las Mype. Es decir juegan un rol estratégico en las sostenibilidad social y económica del país.

2. Las Micro y Pequeñas Empresas Exportadoras

Si bien la presencia de las Mype que exportan se encuentra en proceso de crecimiento, representan actualmente más del 64% del total de empresas exportadoras del país, sin embargo, su volumen de exportaciones es aún muy bajo, durante el año 2006 del total de exportaciones del país sólo un 2,5% corresponden a las Mype, existiendo importantes esfuerzos en desarrollar el comercio exterior para la participación significativa de este sector empresarial. Este porcentaje es de 7% cuando se toma como referencia las exportaciones no tradicionales.

El principal mercado de destino de Mype exportadoras, son los EE.UU. que concentra aproximadamente el 32% de las exportaciones de este sector y Venezuela el segundo mercado en importancia con un importante volumen de exportación especialmente en confecciones de prendas de vestir. Otros países son España, Chile y Japón, aunque en menor proporción.

Además, debe tenerse en cuenta que el potencial exportador de las Mype se está orientando principalmente hacia los productos textiles y de confecciones (tales como prendas de vestir de alpaca, algodón), pesca (conchas de abanico, langostinos), productos agrícolas (aceitunas, alcachofa), joyería, orfebrería, muebles de madera entre otros. El interés por exportar ha ocasionado que más del 50% de las Mype busquen de manera permanente información al respecto, aunque sólo un 6.5% accede a ella, por lo que se viene logrando una apertura de información de calidad con óptima transparencia que se requiere para superar las deficiencias de información. Del mismo modo, una buena proporción de las Mype (70%) busca información sobre como fortalecerse en una perspectiva de exportar o en todo caso como pueden articularse empresarialmente para poder hacerlo. Es necesario tomar en cuenta la acción promotora de las exportaciones que ha emprendido de modo intensivo entidades del Estado como el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y entidades privadas donde destacan entre otras, la Asociación de Exportadores - ADEX y gremios de Mype que ya se encuentran exportando o están muy interesadas en hacerlo.

Si a este panorama se añade el aumento de las exportaciones no tradicionales y la firma de diversos Tratados de Libre Comercio de nuestro país con otros países más desarrollados, entonces se puede concluir que las Mype que se encuentran en condiciones de competir en el ámbito internacional, o al menos luchan por serlo, estén interesadas en acceder al mercado exterior, así no cuente con alguna experiencia en el tema.

3. Problemática en el Financiamiento a las Micro y Pequeñas Empresas

Se estima que las Mype generan una demanda crediticia, de la cual aproximadamente US\$1,900 millones⁶⁶, es atendida por la oferta formal e informal. Existen varios factores que limitan el acceso al financiamiento de las Mype, entre los cuales se encuentran los siguientes:

- a) Un mercado de oferta y demanda crediticia de corto plazo, que no permite la financiación para renovación de activos.
- b) Manifiesta informalidad del sector.
- c) Escasa información y conocimiento del sector por la carencia de información contable, financiera, legal y de garantías, lo cual dificulta la evaluación crediticia y genera mayor percepción de riesgo, incrementando las tasas de interés.
- d) Reducida escala de negocios y baja calidad de productos y servicios que con programas adecuados pueden alcanzar un mayor nivel de competitividad.

A lo señalado, podemos añadir un complicado sistema judicial que limita y dificulta la recuperación del crédito, no obstante algunas mejoras; y, la heterogeneidad del sector. Ejemplo: una unidad económica que desarrolla actividad agropecuaria y otra de comercio, obviamente requieren tratamiento diferenciado. En consecuencia, por lo mencionado y como quiera que en este mundo globalizado, la incidencia de los riesgos es cada vez mayor, los intermediarios financieros tienen serias y obvias dudas que constituyen limitaciones o barreras para atender a las Mype.

Por lo demás, las normas de Basilea, determinan la constitución de provisiones sustentadas en el hecho que deben ponderarse las garantías, al ejecutarse la evaluación y calificación permanente del crédito y consiguientemente del deudor. En consecuencia, la carencia de garantías o deficiencia de las mismas por parte de las Mype, las convierte en un sector discriminado para acceder al crédito, precisamente, por la desigualdad competitiva que constituye un fallo impuesto al mercado, que explica, justifica y requiere la presencia del Estado para promover y apoyar esquemas de garantías en beneficio de este importante sector para enmendar de alguna medida el fallo del mercado antes señalado.

4. Sistema de Garantías para las Micro y Pequeñas Empresas

Es en esta problemática, que surge la necesidad de establecer los *Sistemas de Garantía* con el objeto de apoyar a las Mype en sus necesidades de financiamiento para desarrollar sus negocios. El *Sistema de Garantías*, del cual la Fundación "Fondo

⁶⁶ Es de mencionar que algunos entendidos estiman una suma mayor, dada la dificultad de su estimación por el alto nivel de informalidad del sector empresarial en mención.

de Garantías para Préstamos a la Pequeña Industria” (FOGAPI) es representativa, la misma que resulta ser una Institución de Garantía y no en rigor un Fondo de Garantía, aún cuando en su denominación se encuentre incluida o incorporada dicha mención. En efecto, los Sistemas de Garantía constituyen un instrumento financiero sustentado por un conjunto de mecanismo, modelos o esquemas de garantías, que se utilizan para permitir el acceso al crédito de una Mype que, en la mayoría de los casos, tiene dificultades para obtener créditos y que, a la vez, en algunos casos enfrentan condiciones inadecuadas de costo, plazos, garantías o carencia de períodos de gracia. El acceso al crédito significa la inserción de la unidad económica al circuito financiero del país.

Es necesario tener en cuenta que en los últimos años las Instituciones Microfinancieras no bancarias (Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, Cajas Rurales de Ahorro y Crédito y Empresas de Desarrollo de la PYME - EDPYME), supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones (SBS), han tenido un crecimiento de sus colocaciones y de sus activos gracias a la demanda de financiamiento aún insatisfecha de las Mype. Esta situación de alguna manera ha permitido que una proporción creciente de Mype, se haya formalizado e incorporado al sistema financiero regulado (bancarizado), lo que a su vez ha tenido un efecto de motivar el interés de más bancos grandes en participar con programas de créditos orientados a las Mype.

Mediante el Sistema de Garantías, previa evaluación del cliente Mype, se entrega garantías líquidas, de realización rápida y fácil a los intermediarios del sistema financiero formal y otros receptores, a efecto de respaldar los créditos demandados por las Mype. En ese sentido, el Sistema de Garantías se constituye en una herramienta básica y fundamental de desarrollo de las Mype, pues puede permitir su acceso al sistema financiero formal; mejorar sus costos y condiciones de financiamiento; y en consecuencia, apoyar el desarrollo económico del país, pues como se ha mencionado una de las grandes fortalezas de este sector es su enorme capacidad de generar ingresos y por ende empleo.

5. Evolución de las Garantías para las Micro y Pequeñas Empresas y Rol de la Fundación FOGAPI

La Fundación FOGAPI, es una institución privada sin fines de lucro de acuerdo a su naturaleza jurídica. En la Fundación no existe elemento asociativo y su dotación patrimonial está integrada por los aportes a título gratuito de los fundadores y por la incorporación en su patrimonio de los excedentes o utilidades de cada ejercicio. La Fundación no es una sociedad de capitales ni de personas, es una persona jurídica sui géneris. La Fundación es la afectación de los recursos que constituyen el patrimonio de ella para atender el fin institucional, que es el

de ser facilitador de garantías para el acceso al crédito de las Mype, sector menos favorecido en el acceso al mismo.

La Fundación FOGAPI es la principal institución representativa que brinda garantías a las Mype de manera ininterrumpida desde hace 28 años. A setiembre del año 2007 logró acumular históricamente desde su inicio, más de US\$1,200 millones en créditos garantizados y más de 483 mil operaciones. Cuando en este largo período se observa y analiza los resultados anuales del número de operaciones y de los créditos garantizados, se puede distinguir claramente dos etapas en la vida institucional de la Fundación FOGAPI: los primeros 16 años, donde predominantemente se brindó el modelo de *Garantías Individuales* en diversos productos y una segunda etapa donde además se estableció un nuevo modelo de *Garantía de Cartera*⁶⁷. Con la implementación de este segundo modelo se registró un notable crecimiento e impacto tanto en el número de operaciones como en monto de las garantías brindadas a las Mype.

Es importante destacar que el crecimiento de garantías otorgadas bajo el nuevo modelo de Garantía de Cartera, no fue una consecuencia de la trayectoria institucional de la Fundación FOGAPI, sino más bien el resultado de adoptar un nuevo modelo de gestión, bajo una nueva administración y de la incorporación de la Fundación en el sistema financiero peruano, bajo la supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) que es el organismo encargado de su regulación y supervisión. La SBS en el Perú tiene autonomía funcional reconocida en la Constitución Peruana y sus objetivos, funciones y atribuciones se encuentran establecidos en la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (Ley 26702)

En consecuencia, la Fundación FOGAPI adoptó un nuevo sistema de gestión *“dentro del marco legal que establece la operatividad del Fondo Múltiple de Cobertura Mype dictado por tercero”*, en el cual las decisiones deberían ser consistentes con los propósitos de lograr solidez y la integridad necesarias para mantener la solvencia y estabilidad de la institución en el largo plazo. Asimismo, implicó adoptar una serie de principios básicos que estuvieron orientados proporcionar calidad en la información y capacidad de análisis para respaldar las decisiones en los procesos

⁶⁷ El modelo de **Garantía de Cartera** es una expresión de banca de “segundo piso” para garantías, en la que la Fundación FOGAPI garantiza la totalidad de la Cartera de Créditos Mype de una Institución Financiera Intermediaria (IFI). El modelo consiste en el otorgamiento de garantías (operación de crédito indirecto) por parte de la Fundación FOGAPI de la totalidad de la cartera de créditos, que tiene una determinada Institución Financiera Intermediaria por préstamos a las Mype. Actualmente, la garantía otorgada cuenta con un reafianzamiento (regarantía o reaseguro) del Fondo Múltiple de Cobertura MYPE administrado por la Corporación Financiera de Desarrollo S.A. (COFIDE) en Fideicomiso. Las características de los créditos son preestablecidas dentro de un contrato entre la IFI y la Fundación FOGAPI. Actualmente tiene trece contratos suscritos con IFIS para garantizar créditos hasta por US\$103 millones mediante líneas de crédito rotatorio. El servicio de Garantía de Cartera consiste en una garantía que cubre el 62.5% del saldo impago del capital de cada crédito otorgado por las IFIS a las Mype, a condición de que se amortice previamente el 20% del capital, de modo tal de llegar a una cobertura efectiva de hasta 50%, lo cual constituye una mejora al modelo tradicional de garantía de cartera, que evita relajamiento en la evaluación crediticia, entre otros beneficios.

internos, y de modo coherente con la información para que otros agentes económicos y empresariales puedan tomar sus propias decisiones. Por último, se instauró el respeto estricto a las normas y reglas crediticias en el sistema financiero peruano, y las normas específicas que regulan el Fondo Múltiple de Cobertura MYPE en mención.

En ese sentido, el Consejo de Administración de ese entonces, que está conformado por entidades privadas y públicas representativas o ligadas directamente a las Mype, logró que los cuadros gerenciales fuesen profesionales idóneos con amplia experiencia en el sistema financiero, para implantar un modelo de gestión con eficaces procesos administrativos, operativos y una nueva plataforma tecnológica, desarrollada especialmente para soportar eficazmente esos procesos. Todo esto permitió que las garantías brindadas fuesen las adecuadas y a la vez permitió identificar, medir, controlar y monitorear los riesgos de una manera prudente y eficiente, dentro de los parámetros mínimos establecidos por la SBS, las normas legales y las contractuales.

De modo similar, se adoptó el principio de transparencia en la información no sólo para que las Mype cuenten con información clara y apropiada sobre los servicios de la Fundación y sus tarifas, sino también para que otros agentes económicos cuenten con información correcta, confiable y oportuna. El nuevo equipo gerencial no sólo aportó su experiencia para una gestión eficiente, sino que también permitió desarrollar una buena vinculación con expertos en el manejo de temas financieros y legales, así como aspectos contractuales especializados y vinculados a la temática de las garantías en Iberoamérica.

Como consecuencia de estas acciones la Fundación FOGAPI ganó mayor capacidad de gestión financiera, administrativa y sobre todo confiabilidad. En estas condiciones la institución fue capaz de proponer, desarrollar y sobre todo poner en operación exitosamente a partir de junio del 1997 el nuevo modelo de *Garantía de Cartera*⁶⁸, adaptando e innovando por primera vez en el Perú el funcionamiento de las garantías hacia las Mype dentro de las características crediticias del entorno nacional. Una circunstancia que favoreció esta introducción de manera acelerada del nuevo modelo fue la creación del Fondo de Respaldo para créditos de las Mype, ahora Fondo Múltiple de Cobertura MYPE, el cual es administrado por COFIDE.

La Fundación FOGAPI logró calificar con como un operador eficiente y competitivo del Fondo de Respaldo para las MYPE (ahora Fondo Múltiple de Cobertura MYPE) que administra COFIDE y obviamente no lo habría logrado de no contar con las calificaciones adecuadas. El Fondo de Respaldo fue creciendo principalmente por la demanda del servicio de Garantía de Cartera para respaldar

⁶⁸ La Fundación FOGAPI, por el hecho de haber diseñado, implantado y gestionado por primera vez en el Perú el Modelo de Garantía de Cartera innovado por ella, ganó en el año 2001, el Premio de Creatividad Empresarial en la Categoría de Servicios Financieros y Seguros. Este Premio es el más importante en el ámbito nacional y es otorgado por un conjunto de instituciones de primer nivel, como son la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC), el prestigioso Diario El Comercio, Televisión ATV y el Grupo de Radio RPP.

los préstamos que brindaban las Instituciones Financieras Intermediarias a las Mype. Así, se creó con US\$5 millones y luego fue incrementado hasta superar los US\$14 millones, incluyendo la rentabilización de los recursos y las recuperaciones (ahora el Fondo Múltiple de Cobertura MYPE cuenta con US\$50 millones).

Es necesario señalar que durante ese período se contó con el importante apoyo del Fondo Contravalor Perú Suiza y la Cooperación Técnica Internacional de los Países Bajos (Holanda) con lo que se logró consolidar la aplicación de este servicio en el ámbito nacional. Asimismo, se contó con un Programa de Reafianzamiento con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés) por 12 millones de nuevos soles en beneficio de las Mype.

Adicionalmente, la Fundación FOGAPI pertenece y participa en organismos de redes internacionales de garantías tales como la Red Iberoamericana de Garantías (REGAR), lo cual ha permitido participar activamente en diversas reuniones, foros, seminarios, talleres, cónclaves donde se trata de manera específica la problemática del Sistema de Garantías para las Mype existentes en diversas regiones de Iberoamérica, incluido el Perú, enriqueciendo de manera creciente su experiencia y vinculándola directamente al tratamiento de problemas específicos al Sistema de Garantías local y también le ha permitido en lanzar el nuevo modelo de Garantías Internacionales, que se describirá más adelante de un modo más amplio.

6. Problemática Actual y Perspectivas del Sistema de Garantías

Si bien con los modelos de Garantías Individuales y de Garantía de Cartera⁶⁹ se ha logrado consolidar garantías a favor de las Mype peruanas, es necesario destacar que aún falta un largo camino por recorrer. Es de esperar que más bancos brinden créditos a las Mype y nuevos segmentos de demandantes se orienten hacia las Cajas y EDPYMEs. Con ello, se incrementará la necesidad de respaldar nuevos créditos Mype, obligando a un apalancamiento mayor del Fondo Múltiple y de los propios recursos de la Fundación. Este hecho hará que pueda crecer el potencial de utilización del modelo de Garantía de Cartera.

Por otra parte, se debe tener presente que la Fundación FOGAPI es una institución privada que no cuenta con ningún apoyo directo por parte del Estado. La Fundación brinda garantías a las Mype porque es su mandato, sin embargo, tiene un patrimonio limitado para la envergadura de esta tarea. Además, tiene la obligación de preservar de manera cuidadosa este patrimonio, teniendo en cuenta que las garantías a las Mype conllevan una serie de riesgos, que en parte pueden minimizarse con apoyo de la cooperación internacional y del Estado. También es cierto que actualmente existen muchas más Mype que califican para

⁶⁹ Actualmente la Fundación FOGAPI brinda el Modelo de Garantía de Cartera a 2 de los 3 bancos que tienen los mayores programas de crédito orientados a las Mype como son el Banco del Trabajo y MIBANCO.

obtener financiamiento, lo que hace que más bancos se encuentren interesados en desarrollar programas de crédito a las Mype, en todo caso disputárselos a las Cajas y EDPYMEs.

Es necesario tener presente que cuando la Fundación FOGAPI propuso e implementó el Modelo de Garantía de Cartera, no sólo contribuyó con la aplicación de una nueva e importante herramienta de financiamiento en beneficio de las Mype. También ha demostrado ser un operador eficiente del Fondo Múltiple de Cobertura MYPE. Realiza un trabajo que facilita el acceso al financiamiento de muchas Mype, que en otras condiciones no lo hubieran tenido. Pero es bueno precisar que la Fundación no administra el Fondo Múltiple, pues este rol le corresponde a COFIDE como entidad financiera representante del Estado peruano, aunque la Fundación como operador ha realizado algunos aportes para su mejor manejo e incrementar su impacto.

El Fondo Múltiple cuenta con su propio Reglamento de Operaciones *“no está únicamente orientado a respaldar las operaciones que realiza la Fundación FOGAPI”*, pues podría tener otros operadores que respaldan otro tipo de operaciones. Asimismo, dentro de lo posible es necesario que COFIDE realice gestiones para incrementar los recursos en beneficio de las Mype. Esto posibilitará incrementar el nivel de apalancamiento de los recursos del Fondo en apoyo de la Mype, y lograr una mejor cobertura a la exposición de los riesgos que implica la atención de tan importante sector. El límite del apalancamiento del indicado Fondo Múltiple constituye la razón principal que condiciona el mayor desarrollo oportuno de las operaciones de garantía para las Mype⁷⁰.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que si bien es necesario incrementar el número de operaciones y el volumen de garantías a favor de las Mype, también se ha propuesto nuevas herramientas financieras adecuadas a sus necesidades. Este es uno de los roles estratégicos principales de la Fundación FOGAPI, donde se busca desarrollar y mejorar la capacidad de brindar nuevas herramientas para las Mype con otras fuentes de reafianzamiento (reaseguros o re-garantías), así como con nuevos productos de garantía. Es de indicar que la Fundación FOGAPI, cuenta además de la ventaja de su especial composición del Consejo de Administración, con la gran experiencia sobre las Mype a lo largo de su existencia.

No olvidemos que FOGAPI introdujo en el Perú el modelo de Garantía de Cartera y lo hizo prácticamente por cuenta propia. Esto de modo indirecto favoreció

⁷⁰ Este es un tema no siempre bien comprendido y que merece ser aclarado. El apalancamiento se encuentra supeditado no a la gestión institucional de la Fundación FOGAPI sino al marco legal regulatorio del Fondo Múltiple de Cobertura MYPE (antes Fondo de Respaldo), el mismo que consecuentemente se traslada a nivel contractual. En efecto, los dispositivos legales vigentes dictados por la autoridad competente, establecen un exigente límite máximo de honramientos para que el Contrato de Cobertura a favor de las Mype suscritos con la IFI sigan vigentes, lo cual condiciona una mayor emisión de garantías. De manera que la administración del riesgo debe ir midiendo su evolución en cuanto a los niveles de honramiento y paralelamente tomar acción del crecimiento crediticio para evitar estar incurso en la suspensión del Contrato de Garantía de Cartera a favor de las Mype.

el incremento del Fondo Múltiple administrado por COFIDE. Actualmente, la Fundación se encuentra en proceso de implementación de nuevas herramientas de financiamiento como son las Garantías Internacionales (explicadas en mayor detalle en este mismo documento) y las Garantías a Proveedores pero de modo mucho más extendido.

El desarrollo de estas nuevas herramientas es todo un reto que la Fundación FOGAPI ha emprendido con sus propios recursos porque tiene el convencimiento que las Mype necesitan contar con eficaces instrumentos adaptados a sus necesidades, y que faciliten el logro de su competitividad en un mundo cada vez más globalizado.

7. De las Garantías Locales a las Garantías Internacionales

Ahora bien, dentro del rol estratégico asumido por la Fundación FOGAPI, con la aplicación de los Modelos de Garantías Individuales⁷¹, Garantía de Intermediario⁷² y Modelo de Garantía de Cartera (con todo el impacto que ayudó a generar), se han desarrollado básicamente modelos orientados a “*Garantías Locales*”, es decir aplicación de garantías en el ámbito nacional y que sin duda corresponden a un determinado nivel de requerimientos de las Mype peruanas

Sin embargo, teniendo en cuenta que un número creciente de Mype están orientando sus operaciones a la exportación o importación, existen una serie de características o limitantes que tienen que ver con los aspectos siguientes:

- Las Mype que pretenden exportar deben ser muy competitivas. Deben contar con productos de calidad y en volúmenes solicitados. Asimismo, deben tener capacidad de entregar a tiempo sus productos. La carencia de estas características es su principal problema. No olvidemos que las Mype han surgido más como una alternativa de generar ingresos por falta de empleo, que precisamente ella, a su vez, fomenta la demanda de mano de obra al requerirla.

⁷¹ Actualmente, en nuestro país, las Mype tienen acceso a diversos tipos de garantías tales como **Garantía a Proveedores** que tiene por finalidad obtener de un tercero materiales e insumos que permitan a la Mype cumplir con contratos suscritos. **Garantías de Fiel Cumplimiento de Contrato**; que garantiza al solicitante del suministro de bienes o del servicio, el cumplimiento del contrato por parte de la Mype conforme a las especificaciones técnicas pactadas o a los requerimientos del servicio. Diversas **Garantías Comerciales** tales como: *Garantía de Adelanto*, *Garantía de Monto Diferencial* y otras. Asimismo, *Garantía a Productos Financieros Estandarizados (PFE)*: donde se brinda la garantía necesaria para los PFE que otorgan a determinadas cadenas productivas sostenidas fundamentalmente en la integración de procesos tecnológicos, el capital de trabajo y de inversión en infraestructura productiva que requieren para su desarrollo. Este tipo de operaciones se ha realizado con COFIDE, Proempresa, Banco del Comercio y la Edpyme RAIZ

⁷² Diseñado en el 2002, el servicio de Garantía de Intermediario tiene como finalidad garantizar a EDPYMES y ONG, no reguladas y que no captan recursos del público, para proveerse en el sistema financiero de los recursos necesarios para sus fines.

- Faltan encontrar y desarrollar mercados para los productos de las Mype y deben encontrar mecanismos de financiamiento para sus operaciones de exportación. La Fundación FOGAPI está buscando en alianza con otras entidades financieras proponer mecanismos para lograr financiar las operaciones de pre-embarque, actualmente estamos en conversaciones con las principales instituciones financieras para dichos propósitos.
- Un aspecto esencial en las operaciones de exportación es la confiabilidad, es decir las Mype exportan sin Cartas de Crédito, incluso endeudándose, en la esperanza que los importadores les van a pagar (pues éstos generalmente de mayor tamaño, fijan sus condiciones), desafortunadamente se han presentado algunos casos donde los importadores no pagan y el riesgo para las Mype es muy grande pues pueden perderlo todo.
- Los mecanismos que brindan los bancos como las Cartas de Crédito, son de difícil acceso para las Mype, son costosos y se adaptan poco a sus necesidades, además que a los bancos no les interesaba mucho apoyar a las Mype.

Si tomamos en cuenta que las Mype en la gran mayoría de los países de la región son una fuerza considerable con enorme potencial de desarrollo como lo es en el Perú, entonces se entiende la importancia de contar con herramientas bajo esquemas de garantías para ayudarles a superar estas restricciones, con la participación de instituciones de garantías reguladas y supervisadas por la autoridad de control de cada país.

7.1. Garantía Internacional

Es la aplicación de novedosos instrumentos financieros orientados a las características de las Mype con el propósito de favorecer el acceso a operaciones de comercio exterior, de nuevas Mype o mejorar el acceso de las Mype que ya se encuentran exportando pero lo hacen asumiendo un elevado riesgo en el pago correspondiente.

El producto de garantía “Garantía Internacional” y también el servicio de la Orden Irrevocable e Internacional de Pago son instrumentos financieros donde participan activamente otras Instituciones de Garantías de otros países de la región que pueden estar incorporadas en la Red REGAR u otras, con la condición que sean reguladas y supervisadas por sus organismos de control respectivos. En ese sentido, la Fundación FOGAPI y cada Institución de garantía de otro país, garantizarán a las Mype nacionales respectivas, agilizando y reduciendo los costos operativos y financieros.

7.2. Garantía Internacional –GIEX

El GIEX es un nuevo instrumento financiero creado para favorecer las operaciones de importación / exportación de las Mype. Está basado en un Contrato Marco entre FOGAPI y otras Instituciones de Garantías en diferentes países, el cual respalda las transacciones de comercio exterior, entre el Importador y el Exportador, mediante un mecanismo de Garantías Internacionales a solicitud de la Mype nacional respectiva.

En este modelo, el cliente Mype exportador nacional, a efecto de asegurar el pago de sus productos materia de exportación, recibirá de la Fundación FOGAPI una garantía irrevocable y condicional que le asegure que una vez cumplidas las exigencias estipuladas en el contrato de exportación, va recibir el pago del precio pactado, con el equivalente efecto de pago de una carta de crédito.

Tratándose de una importación peruana la Fundación FOGAPI garantizará el pago al importador a través de una Institución de Garantía del país exportador, siempre y cuando se dé cumplimiento de las condiciones pactadas con el exportador.

7.3. Orden Irrevocable e Internacional de Pago OIEX

Este instrumento financiero, que en realidad es, más un servicio que complementa el producto de “Garantía Internacional” y viabiliza un esquema de pago seguro, proporcionando a las Mype acceso al Comercio Exterior, mediante la aplicación de una Orden Irrevocable e Internacional de Pago, entre Instituciones de Garantía Iberoamericanas, reguladas y supervisadas por los organismos de control de los países respectivos, en el que las Instituciones de Garantía de cada país efectiviza el pago a la Mype nacional respectiva, agilizando y reduciendo los costos operativos financieros.

Este servicio financiero está basado por ahora por un Contrato Marco entre FOGAPI y otras Instituciones de Garantía en diferentes países de Iberoamérica, el cual permite que las transacciones de comercio exterior, entre el Importador y el Exportador, sean canceladas mediante la emisión de una Orden Irrevocable e Internacional de Pago por parte de la Mype Importadora. El exportador nacional a efecto de recibir el pago de los productos materia de exportación, percibirá de la Institución de Garantía de su país, el pago del precio pactado de los bienes materia de exportación, el mismo que esta condicionado a que una vez cumplidas con las exigencias estipuladas en el contrato de exportación, recibirá el pago del precio pactado.

Las ventajas de este nuevo modelo de Garantías Internacionales son las siguientes:

- Brindan mayor flexibilidad para el acceso al comercio exterior y de garantías por parte de las Mype, lo cual crea las condiciones para el incremento de este tipo de operaciones en este importante sector.
- Establecen menores costos financieros por este tipo de operaciones para las Mype, lo cual les permite obtener mayor competitividad.
- Establecen menores tarifas por servicios (notificación, modificaciones y otros), en la medida que se brinde asesoría y capacitación elemental sobre el comercio exterior durante las operaciones específicas que realice la Mype y para de este modo, facilitar el éxito de sus operaciones.
- Se utilizara una moderna comunicación vía web (Internet) durante la realización de las operaciones entre las instituciones de garantía participantes. Esta comunicación se realizará con total seguridad y se usarán modernos dispositivos de video conferencia y transcripción de datos simultáneos desde cualquier lugar para facilitar las operaciones de las Mype.
- Son instrumentos ágiles considerando que las Mype realizan volúmenes de operaciones de exportación pequeñas y de menor cuantía.

Es necesario destacar que la Fundación FOGAPI ya ha establecido inicialmente Convenios Marco con Instituciones de garantía de países como España, Argentina, Portugal y Venezuela, y espera hacerlo próximamente con Instituciones de garantía de otros países. De esta manera, las Mype que realicen sus operaciones de comercio exterior (o que tengan pensado realizarlas) tendrán la opción de acceder a este nuevo mecanismo de garantía internacional aplicados en su caso al país respectivo y si fuera posible incrementar sus operaciones de comercio exterior.

Es necesario tener en cuenta, que el nuevo producto tiene como referencia muy próxima las Cartas de Crédito, que son un instrumento financiero muy difundido en el sistema bancario internacional para medianas y grandes empresas y son ampliamente utilizadas en el comercio internacional, tanto para las operaciones de importación como de exportación.

8. Nuevo reto: Sistema de Garantías y la Red Iberoamericana al servicio de las MYPE

Brindar Garantías Internacionales a las Mype, es sin duda un gran reto para las Instituciones de Garantías, pues supone que de manera independiente de la tarea de realizar una mejor coordinación para favorecer el desarrollo de los Sistemas de Garantías en los países de la región, estas instituciones deben funcionar paralelamente como una gran red operativa para brindar garantías en beneficio de las operaciones de comercio exterior de las Mype de la región. En ese sentido, es necesario tomar en cuenta los aspectos siguientes:

- a) La notoria presencia y afán exportador de las Mype en los países de la región.
La propia evolución de las Mype no solo en el mercado interno sino también hacia el mercado exportador es cada vez más creciente en la región. Como se mencionó anteriormente, si bien las Mype no han agregado un valor esperado al crecimiento económico de la región, ello no significa que no tengan un rol estratégico. Pueden aumentar su capacidad de participación en el crecimiento económico si son capaces de incrementar su producción y productividad. La exportación dentro del nuevo contexto de globalización es un camino directo para lograrla. Esto implica brindar una perspectiva de desarrollo más amplia para las Mype de la región.
- b) La notoria y creciente participación de los bancos interesados en brindar créditos a las Mype.
Como lo confirman diversos análisis independientes, se ha generado una situación donde una proporción creciente de Mype, se han formalizado e incorporado al sistema financiero regulado, especialmente a través de las Cajas de Ahorro y Crédito, lo que ha despertado el interés de más bancos en participar con programas de créditos orientados a las Mype. Asimismo, los bancos se verán en la necesidad de contemplar el financiamiento de las operaciones de comercio exterior de las Mype. Esto puede eventualmente involucrar operaciones de financiamiento pre y post embarque. Este hecho también hace que el potencial de utilización del modelo de Garantía de Cartera pueda crecer.
- c) La creciente presencia, consolidación y expansión de las Instituciones de Garantías en los países de la región.
Si bien los Sistemas de Garantía en Iberoamérica son heterogéneos en operatividad, casi en todos los países de la región estos sistemas tienen el encargo o la orientación de apoyar a las Mype. Lógicamente las Mype están definidas de acuerdo a cada contexto nacional pero dentro de las características comunes que tiene este importante sector en la región.
- d) Ha llegado el momento de capitalizar el trabajo que ha realizado la actual red de Instituciones de Garantía de la región.
Es importante señalar que el trabajo realizado por la red de Instituciones de Garantía y que ha consistido en analizar la problemática de las Mype, intercambiar experiencias o establecer vínculos para favorecer el desarrollo de este sector en la región, evolucione hacia un trabajo conjunto y articulado que beneficie las operaciones de comercio exterior de las Mype. En ese sentido, el trabajo de las entidades de garantía ha sido fundamental, sin embargo, el momento actual “exige” dar respuesta a los requerimientos de las Mype mediante la utilización de herramientas financieras innovadoras y orientadas a sus necesidades.

- e) Existe la necesidad de crear una red operativa de instituciones de Garantías orientadas a respaldar y garantizar las operaciones de comercio exterior de las Mype.

Esto implica que las Instituciones de Garantía deben realizar operaciones conjuntas establecidas en Convenios Marco orientados a beneficiar las Mype de cada país de la región. Implica también crear procesos administrativos, operativos y tecnológicos homogéneos a fin de que las operaciones sean eficientes y económicas. Es establecer un sistema regional de gestión para las operaciones de comercio exterior de las Mype. Es afrontar un reto difícil pero cuyos frutos son indispensables para consolidar las Mype y con ello el desarrollo económico de la región, en un mundo globalizado donde las fronteras comerciales se abren cada día a los agentes económicos.

ANEXO

SÍNTESIS DESCRIPTIVA DE LA FUNDACIÓN FONDO DE GARANTÍAS PARA LA PEQUEÑA INDUSTRIA (FOGAPI)

- El Fondo de Garantías para la Pequeña Industria (FOGAPI) es una entidad privada sin fines de lucro con una personería jurídica bajo la naturaleza de Fundación, que forma parte integrante del sistema financiero nacional, y como tal, se encuentra regulada y supervisada por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.
- Descripción de los recursos de la Fundación FOGAPI.

Composición de los recursos de FOGAPI a setiembre del 2007

Origen de los recursos	S/.	US\$	%
Recursos Privados	5,463,384	1,709,444	47.05%
Cooperación Internacional	5,411,141	1,693,098	46.60%
COFIDE / Banco Industrial del Perú en Liquidación	640,798	200,500	5.52%
Otros	96,657	30,243	0.83%
Total	11,611,980	3,633,285	100.00%

- Los recursos patrimoniales de la Fundación FOGAPI pueden incrementarse por los excedentes o utilidades de cada ejercicio o por las contribuciones específicas a título gratuito de la cooperación internacional.
- El régimen económico-financiero de la Fundación FOGAPI es autosostenido.
- El objeto de la Fundación FOGAPI es apoyar, promover y asesorar directa o indirectamente, a las micro y pequeñas empresas, sean personas naturales o jurídicas, del sector industrial, servicios para la producción y en general, de cualquier otro sector económico, en operaciones de financiamiento.
- Las actividades de la Fundación FOGAPI son de carácter permanente
- Principales productos de garantía que ofrece la Fundación FOGAPI

- a) Modelo de Garantías Individuales dentro del cual se brinda el siguiente tipo de garantías: Garantías a Proveedores que tiene por finalidad obtener de un tercero materiales e insumos que permitan a la Mype cumplir con contratos suscritos.

Garantías de Fiel Cumplimiento de Contrato; que garantiza al solicitante del suministro de bienes o del servicio, el cumplimiento del contrato por parte de la Mype conforme a las especificaciones técnicas pactadas o a los requerimientos del servicio.

Garantías Comerciales tales como: Garantía de Adelanto, Garantía de Monto Diferencial y otras. Asimismo, Garantía a Productos Financieros Estandarizados (PFE): donde se brinda la garantía necesaria para los PFE que otorgan a determinadas cadenas productivas sostenidas fundamentalmente en la integración de procesos tecnológicos, el capital de trabajo y de inversión en infraestructura productiva que requieren para su desarrollo.

- b) Modelo de Garantía de Cartera que es una expresión de banca de “segundo piso” para garantías, en la que la Fundación garantiza la totalidad de la Cartera de Créditos Mype de una institución financiera intermediaria. El modelo consiste en el otorgamiento de una garantía (operación de crédito indirecto) por parte de la Fundación FOGAPI a la totalidad de la cartera de créditos, que tiene una determinada institución financiera intermediaria (IFI) por préstamos a las Mype.

Actualmente, el otorgamiento de garantías se realiza utilizando el Fondo Múltiple de Cobertura Mype administrado por la Corporación Financiera de Desarrollo S.A. (COFIDE) en calidad de Fiduciario. Las características de los créditos son preestablecidas dentro de un contrato entre la IFI y la Fundación FOGAPI. El servicio de Garantía de Cartera consiste en el otorgamiento de la garantía que cubre el 62.5% del saldo impago del capital de cada crédito otorgado por las IFIS a las Mype, a condición de que se amortice previamente el 20% del capital, de modo tal de llegar a una cobertura efectiva de hasta 50%.

Es necesario destacar que la Fundación FOGAPI, por el hecho de haber diseñado, implantado y gestionado por primera vez en el Perú el innovador Modelo de Garantía de Cartera, ganó en el año 2001, el Premio de Creatividad Empresarial en la Categoría de Servicios Financieros y Seguros. Este Premio es el más importante a nivel nacional y es otorgado por un conjunto de instituciones de primer nivel, como son la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC), el prestigioso Diario El Comercio, Televisión ATV y el Grupo de Radio RPP.

- c) Modelo de Garantía de Intermediario tiene como finalidad garantizar a EDPYMES y ONG, no reguladas y que no captan recursos del público, para proveerse en el sistema financiero de los recursos necesarios para sus fines.

Finalmente, la Fundación FOGAPI se encuentra implantando el nuevo Modelo de Garantías Internacionales, que es la aplicación de novedosos instrumentos financieros orientados a las características de las Mype con el propósito de favorecer el acceso a operaciones de comercio exterior, de nuevas Mype o mejorar el acceso de las Mype que ya se encuentran exportando pero lo hacen en condiciones de incertidumbre.

La Garantía Internacional y también el servicio de la Orden Irrevocable e Internacional de Pago, son instrumentos financieros donde participan activamente otras Instituciones de Garantías de otros países de la región que pueden estar agrupadas en la Red REGAR u otras, con la condición que sean reguladas y supervisadas por sus organismos de control respectivos. En ese sentido, la Fundación FOGAPI y cada Institución de garantía de otro país, garantizarán a las Mype nacionales respectivas, agilizando y reduciendo los costos operativos y financieros.

- La metodología que usa FOGAPI para medir sus riesgos operativos está enmarcada en el procedimiento establecido por la SBS circular N° 006-2002 y su reglamento; así como en el método estándar de administración de riesgos que contempla el Acuerdo de Supervisión Bancaria de Basilea II. Esta metodología se viene aplicando desde el año 2003, y está establecida en el Manual de Riesgos de Operación aprobado por su Consejo de Administración en sesión de fecha 14 de abril del 2003.

Los pasos que se siguen para aplicar la metodología de la administración de riesgos operativos son básicamente los siguientes: (i) Identificar el riesgo y determinar los indicadores del desempeño operativo que pueden ser afectados; (ii) Análisis del riesgo y la identificación de los controles actuales para estimar probabilidad de ocurrencia y su impacto, y nivel de riesgo resultante (iii) Evaluación del riesgo y la comparación de niveles de riesgos obtenidos con los criterios de evaluación para clasificarlos y priorizarlos; y (iv) Tratamientos de los riesgos, y la toma de decisión y la planificación para las acciones y medida a adoptarse para cada perfil de riesgo.

- Actualmente las operaciones de garantía de la Fundación FOGAPI se encuentran reafianzadas por la Corporación Financiera de Desarrollo S.A. (COFIDE) hasta en un 50% del saldo capital del crédito.
- Modalidad de la responsabilidad de la garantía
- Garantías Individuales y de Intermediario: solidaria – pago a primer requerimiento y su materialización es por emisión de Certificado de Garantía.
- Garantía de Cartera: solidaria – condicionada, morosos y emisión de certificado de garantía).
- La Cartera de Créditos de la Fundación FOGAPI está compuesta exclusivamente por Micro y Pequeñas Empresas del ámbito nacional
- Mejoras o beneficios del acceso al crédito para los usuarios, respecto a las condiciones de mercado: Fácil acceso, flexibilidad en la evaluación de acuerdo a las características de la Mype, trato personalizado, se brinda asesoría en gestión empresarial, y mejor condición financiera en tasa, pago, monto y colaterales.
- Porcentaje (%) promedio de cobertura de la garantía

Porcentaje promedio en el año 2007	
Productos	%
Cartas Fianza	15
Garantía de Cartera (1)	61.82
Producto Financiero Estructurado (PFE)	100
Total	38.67

- Importe promedio en US\$ de la cartera garantizada

En el año 2007 el importe promedio afianzado de la totalidad de la cartera de garantía fue de US\$1,171 con relación al monto afianzado y la media de los créditos garantizados fue US\$3,194.

Plazo promedio (en meses) predominante de la cartera. En el 2006 el plazo promedio de Cartas Fianza fue de 3 meses y en Garantía de Cartera fue de 12 meses (Incluido el producto de garantía PFE).

Estadísticas al 31.12.07
(En miles de US\$)

Año de Fundación / Constitución	Nº de entes que lo componen	Valor recursos patrimoniales responsables	Stock de MiPymes (Nº) beneficiarias	MiPymes (Nº) beneficiarias en 2007
1979	1	6.524	90.364	81.324
Valor del saldo o stock de garantías vivas	Valor garantías otorgadas en 2007	Valor del saldo de créditos por garantías vivas	Valor crédito acumulado por garantías 2007	Recursos / valor saldo garantías vivas
67.959	104.571	151.469	285.196	0.96

URUGUAY

URUGUAY – UN DESAFÍO PARA LOS ESQUEMAS DE GARANTÍA MUTUALES

Carlos Manuel Silva Pelanda

Gerente

FOGAR Cooperativa de Garantía Recíproca

1. Introducción

En la intención de contribuir a mostrar en un mapa iberoamericano la realidad de los Fondos de Garantía en los diferentes países, a continuación relataremos, en forma sintética los elementos más importantes de nuestra existencia; el escenario en el que debemos movernos y por supuesto, nuestras expectativas de futuro.

El 4 de agosto de 1995, el sistema cooperativo uruguayo dio inicio al primer Fondo de Garantía de base mutual, constituyéndose en una cooperativa de segundo grado al estar compuesta su masa social por: Cooperativas; Organizaciones No Gubernamentales; Federaciones; Gremiales y otras organizaciones sin fines de lucro.

Esta conformación, le proporcionó un gran potencial de trabajo por la cantidad de afiliados que cada institución aglutinaba y en 1997, luego de su capitalización, comenzó a desarrollar actividades provocando un impacto interesante entre las micro y pequeñas empresas del país, tanto urbanas como rurales, que no contaban con la documentación ni las garantías necesarias para acceder al crédito.

En este escenario, el Fondo se fue consolidando lenta pero firmemente, aumentando paulatinamente su cartera y manteniendo en términos reales su patrimonio. Esta situación contribuyó a que cumpliera a cabalidad con su vocación de servicio y acumulara una rica experiencia operativa y de gestión.

Es así que llegamos al año 2002, tristemente célebre por haberse desatado la crisis del sistema financiero más grave que recuerde nuestra historia, lo cual trajo aparejado un sinnúmero de reclamos de garantías que avalábamos y que debimos satisfacer. Aún hoy quedan resabios de dicha situación, con algunas reestructuraciones que se concedieron y no han podido ser cumplidas. Nuestro patrimonio se vio perjudicado gravemente y las instituciones socias del Fondo no quedaron en condiciones de recapitalizarlo, por lo cual tampoco se están implementando programas de desarrollo para nuestro segmento objetivo. Corroborando lo antedicho, en el último ejercicio económico no se emitieron nuevos certificados de garantía.

Puesta esta situación en blanco y negro, podría dar la sensación de que nos encontramos ante una empresa que sólo necesita tiempo para liquidarse definitivamente. Nada más lejos de nuestro espíritu, ya que estamos convencidos del valor que aporta esta herramienta al desarrollo de las Mipymes y a la consecuente generación de empleos, por lo cual seguiremos luchando para lograr su reinserción en nuestro segmento objetivo.

A efectos de enriquecer las discusiones que provoquen nuestros respectivos aportes y diversidad de escenarios, es que a continuación detallamos el que presenta Uruguay para un Fondo de Garantía como el nuestro:

- **FOGAR Cooperativa de Garantía Recíproca**

Único Fondo de Garantía privado que ha existido y permanece en el país. A nivel estatal, se crearon algunos Fondos que alcanzaron parcialmente los objetivos deseados, pero que hoy se encuentran en stand by.

- **Cooperativas y Organizaciones sin Fines de Lucro**

Atienden vocacionalmente al sector de MiPymes aunque no están teniendo los medios necesarios para impulsar nuevos programas de desarrollo para sus afiliados/adherentes. Hace dos años se creó la Mesa de Microfinanzas con la activa participación de estas instituciones, de la que recién se están empezando a ver algunos resultados de carácter formal (identidad, sinergia, marco legal, etc.).

- **Sistema Financiero (Bancos)**

- Inexistencia de líneas de crédito para microempresas.
- Mínima atención a pequeñas empresas, sin líneas específicas para este sector.
- No utilizan servicios de garantía de FOGAR CGR.
- Sólo el Banco de la República (estatal) atiende algunas Líneas Pymes con impacto medio/bajo. Hace varios años creó su propio Fondo de Garantía que actualmente no aparece visible como vigente.

- **Banco Central**

No reconoce las garantías otorgadas por FOGAR CGR como computables o válidas.

- **Políticas Gubernamentales**

A dos años y medio de la asunción del nuevo gobierno, hemos comprobado una clara orientación a apoyar el desarrollo de las MiPymes creando ámbitos específicos para su atención. Si bien los trámites hicieron lento el proceso de las concreciones, se han comenzado a ver señales auspiciosas.

- **Organismos Multilaterales**

Estos organismos han evaluado positivamente la utilidad de los sistemas de garantía y están comenzando a brindar su apoyo:

- Por acuerdo de cooperación entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Dirección de Desarrollo de la Presidencia de la República (DIPRODE), se le aprobó a FOGAR CGR., dentro del “Programa de Apoyo a las Microfinanzas para el Desarrollo Productivo”, un pequeño proyecto para fortalecimiento institucional que nos deja en mejores condiciones de insertarnos en dicho Programa, una vez que comience su implementación.
- También resulta auspicioso, el acuerdo suscrito recientemente en la República Argentina, entre la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) del BID; el Banco de la Nación Argentina y GARANTIZAR SGR., el cual, además de su monto y lo novedoso de su concesión (el préstamo se otorgó en la moneda del país), tuvo el valor agregado de que la CII hizo un aporte de capitalización en la sociedad de garantía recíproca.

- **Otros**

- En general, no se ha generado en el país un sentimiento de confianza hacia los Fondos de Garantía.
- El Sistema Financiero no encuentra motivación para recurrir a nuestros servicios, por no considerarse válidas o computables (a efectos de mitigar provisiones) nuestras garantías.
- No existen incentivos, tales como exoneraciones tributarias, para quienes se integren a los Sistemas de Garantía Recíproca.

2. Nuestras Expectativas

Uruguay ha reencontrado la senda del desarrollo económico y viene manteniendo un crecimiento sostenido que requiere cada vez más de la inserción de las MiPymes en los circuitos de desarrollo productivo.

Consideramos estar en un excelente momento para concretar acuerdos estratégicos con agentes gubernamentales; paraestatales y organismos multilaterales, que propicien la creación de programas de desarrollo para las micro, pequeñas y medianas empresas, en la búsqueda además, de integrarlos como socios cooperadores con participación en nuestro capital social.

Asimismo, deberemos trabajar fuertemente con nuestras instituciones socias y con las pasibles de serlo, para fomentar e impulsar programas productivos para sus afiliados.

También retomaremos con el Banco Central, la posibilidad de que califiquen nuestras garantías como computables, lo que de lograrse, nos abriría las puertas del Sistema Financiero (Bancos).

Reforzaremos nuestra presencia y colaboraremos en el tramado de las sinergias que se deben generar entre las instituciones participantes de la Mesa de Microfinanzas.

Próximamente, junto a otras instituciones hermanas, estaremos fundando la Asociación Latinoamericana de Instituciones de Garantía (ALIGA), en la que tenemos cifradas grandes expectativas de que podamos exhibir una imagen fuerte, unida y solidaria de los Fondos de Garantía de la región. La creación de esta Asociación, además de fortalecer nuestra credibilidad en el país, también proporcionará los enlaces imprescindibles para el cruzamiento de garantías con otros países de la región.

Como podrán apreciar, si bien la situación por la que atravesamos es dificultosa, el horizonte que tenemos por delante nos parece bastante auspicioso.

Por estas consideraciones y algunas otras que nos quedaron en el tintero, volvemos a lo del título:

“URUGUAY – Un Desafío para los Fondos de Garantía”

... y créannos, que pondremos todo nuestro esfuerzo para lograrlo.

Nuestra MISIÓN

Facilitar a las entidades socias y cooperantes, servicios de garantía recíproca que posibiliten a las mismas potenciar el acceso de sus miembros o patrocinados a servicios crediticios y conexos.

Nuestra VISIÓN

Ser la institución que nuclea los esfuerzos del conjunto de cooperativas y entidades asociativas del Uruguay, de cara a la obtención de garantías recíprocas para sus asociados.

Carácter Mutua

- Aportes de Capital de los miembros plenos
- Contribuciones al Capital Social de los socios protectores

El Fondo se inicia patrocinado por la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP), con el aporte de fondos patrimoniales de sus miembros: Cooperativas, Organizaciones sin fines de lucro y Socios Cooperadores.

Los tres primeros años, estuvieron dedicados a capitalizarlo y en 1997 se iniciaron los otorgamientos de garantías.

Sistema Operativo

- Complementa las garantías que faltan para acceder a préstamos de instituciones financieras o a créditos de proveedores.
- Contribuye a la mejor gestión de los proyectos afianzados, evaluándolos y haciendo un seguimiento de los mismos.
- Administra fondos de terceros y garantiza operaciones de otros fondos.

Garantías

- Operaciones Bancarias: Inversiones en Activo Fijo y Capital de Trabajo.
- Operaciones Comerciales: Ventas a crédito de Bienes de Inversión y/o Materias primas; Adelantos por Compromisos de Suministros.
- Otras Operaciones: Créditos contra Depósito de Mercaderías; Financiamientos Promocionales.

Financiamientos

- Largo Plazo: Proyectos de Inversión
- Mediano Plazo: Ampliación o reestructura de Capital de Trabajo

- Corto Plazo: Capital de Giro (Negocios con el Exterior; Descuento de Documentos y otros préstamos o créditos comerciales)

Beneficiarios

- Unidades Productoras: Facilita el Crédito para Inversión y Promueve Planes de Desarrollo
- Entidades Financiadoras: Abre nuevos segmentos de mercado y disminuye los riesgos en la cartera de MiPymes.
- Gobiernos Locales: Apoya el Desarrollo Local

ANEXO

SÍNTESIS DESCRIPTIVA DEL FOGAR COOPERATIVA DE GARANTÍA RECÍPROCA

Descripción del Sistema/Esquema/Ente de Garantía

- Personalidad o forma jurídica del sistema/ente de garantía que otorga la garantía: Cooperativa de Garantía Recíproca.
- Descripción del “origen de los recursos o capital” (de a) recursos públicos o b) recursos mixtos: privados <de participación financiera y/o empresarial> junto con recursos públicos): Recursos Mixtos (Privados-Públicos) con amplia mayoría de Privados.
- Forma de capitalización (a) mediante capital social-recursos patrimoniales en fórmulas societarias y/o jurídicas, b) fondo o recurso líquido autónomo (fondo de garantía), con administración delegada, etc.): Las Instituciones socias aportan en Partes Sociales, mientras que los Organismos Públicos u otros lo hacen como Cooperadores, pero todos integran el capital social.
- Régimen económico-financiero (autosostenibilidad, subsidio estatal, combinación de ambos, etc.): Régimen ausostenible.
- Objeto social exclusivo de otorgamiento de garantía o compartido con otras actividades: Exclusivo (otorgamiento de garantías y conexos).
- Alcance indefinido-permanente o temporal de la actividad: Indefinido.
- Principales productos de garantía que ofrece (con énfasis en los que considere particularmente exitosos o novedosos): En general, todos los que nuestros socios requieran con la única limitación del riesgo.
- Esquema de gestión de riesgos (análisis individual de cada operación o delegación entidad financiera, modelo estadístico de pérdidas esperadas, en su caso, etc.): Análisis individual de cada operación.
- Esquema de reafianzamiento, en su caso: forma, porcentaje medio de cobertura, etc.: No reafianzamiento, salvo alguna garantía de menor cuantía que pueda complementar.

- Modalidad de la responsabilidad de la garantía (- solidaria o subsidiaria – pago a primer requerimiento o condicionado - pago de fallidos o morosos-) y su materialización (firma en el contrato de préstamo ó emisión de certificado de garantía): Subsidiaria (pago de fallidos o morosos).
- Situación predominante de la cartera micro, pequeña, mediana y/o gran empresa: Micro, pequeñas y medianas empresas.
- Porcentaje (%) promedio de cobertura de la garantía: 50%
- Importe promedio (en U\$S) de la cartera garantizada: U\$S3.000.
- Plazo promedio (en meses) predominante de la cartera: 24 meses.
- Mejoras o beneficios del acceso al crédito para los usuarios, respecto a las condiciones de mercado: Facilitar el acceso al crédito y también hacemos Convenios para avalar Programas de Desarrollo logrando reducciones de tasas (mínimo 3%).
- Otras cuestiones relevantes a destacar: Al no estar regulados por el Banco Central, nuestras garantías no son computables.

Estadísticas al 31.12.06

(En miles US\$)

Año de fundación o constitución	Nº de entes que lo componen	Valor recursos patrimoniales responsables	Stock de MiPymes (Nº) beneficiarias	MiPymes (Nº) beneficiadas en 2006
1995	33	U\$S250	300	--(*)
Valor del saldo o stock de garantías vivas	Valor garantías otorgadas en 2006	Valor del saldo de crédito por garantías vivas	Valor crédito movilizado por garantía 2006	Recursos / valor saldo garantías vivas
U\$S900	--(*)	--(*)	--(*)	30%

(*) En el año 2006 la actividad fue nula (no se otorgó ningún certificado de garantía).

VENEZUELA

TÁCTICAS DE ÉXITO DEL SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍAS RECÍPROCAS VENEZOLANO

Alfredo Riera Hernández

Presidente

Fondo Nacional de Garantías Recíprocas
para la Pequeña y Mediana Empresa (FONPYME)

1. Antecedentes: ¿Por qué nace FONPYME y el Sistema Nacional de Garantías Recíprocas?

Lo primero que hay que evaluar es ¿por qué razón surge el Sistema Nacional de Garantías en Venezuela? Creo que los antecedentes más influyentes en la aparición de este Sistema en el país provienen de la crisis financiera y económica que se suscitó entre los años 1989 y 1998.

Esa década de finales de los ochenta y comienzos de los noventa, estuvo enmarcada por una profunda crisis financiera donde específicamente en el año 1994, hubo una debacle financiera caracterizada por cierres de bancos venezolanos -muy parecida a la situación que vivieron México, Argentina y otros países de América Latina- en donde la banca muchas veces desvió la atención hacia actividades de carácter especulativo: compra de títulos, exploración de inversiones en diversos mercados, y algunas otras actividades que no estaban dirigidas a la intermediación financiera de forma directa.

La crisis que se generaba en ese tiempo, donde la inflación específicamente en el año 1996, se elevó por encima del 100%, conllevó a que las tasas de interés en esa época oscilaran hasta en un 70% a 75% (las tasas activas), haciendo muy difícil para la pequeña y mediana empresa obtener un financiamiento. Mientras tanto, la masa monetaria, captada en la intermediación se destinaba básicamente a actividades de carácter especulativas, intervenciones en mercado de capitales, compra de acciones de algunas otras empresas y compra de títulos de valores

emitidos por los gobiernos de ese entonces, en contraposición a su función principal de intermediación financiera.

Al ser prácticamente imposible para las Pymes acceder al financiamiento, buena parte de lo que era su patrimonio, quedó a través del tiempo desfasado: empresas de transformación y empresas manufactureras tenían un nivel muy deficiente en tecnología y muchas de las maquinarias que tenían -al no poderlas sustituir- llegaron a tener valores residuales, es decir, perdieron valor atractivo en el mercado.

Luego de 10 años de acceso limitado al financiamiento para las Pymes, el Gobierno Nacional específicamente en el año 1999, dio instrucciones para direccionar el financiamiento a la pequeña y mediana empresa, pues más del 90% del aparato productivo estaba conformado por ellas.

En ese entonces, gracias a las alzas en los precios del petróleo a comienzos del año 2000, un porcentaje significativo del ingreso generado por la exportación petrolera fue proyectado para ser dirigido hacia el financiamiento de las Pymes.

Ante este lineamiento del Gobierno Nacional, se evidenció tanto en los bancos públicos como en los privados, que las Pymes requerían adecuar su tecnología a las exigencias del mercado: se encontraban en la necesidad de adquirir nuevas maquinarias y capital de trabajo, pero no contaban con garantías suficientemente valiosas para afianzar las solicitudes de créditos.

Todo ello llevó a efectuar una evaluación para el financiamiento y la reactivación de la economía y del aparato productivo, y a partir de ese estudio preliminar, se detectó que más del 80% de las Pymes resultaban “no aptas” dentro de la clasificación para acceder a créditos bancarios, según los parámetros que dictaba la Ley General de Bancos vigente para la época. A partir de ese resultado, se consideró necesario crear nuevas leyes e implementar instrumentos que insertaran a las Pymes al Sistema Financiero, y éstas tácticas se resumen en los puntos siguientes.

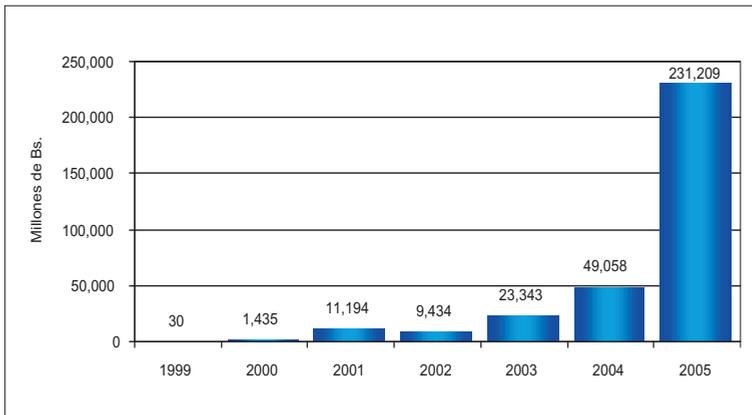
2. La Ley de Microfinanzas

La creación de la Ley de Microfinanzas surgió con el propósito fundamental de enfrentar las dificultades que las Pymes tenían al momento de acceder al sistema financiero, dadas básicamente porque la Ley General de Bancos -que regulaba la totalidad del Sistema Financiero Público- contenía una serie de regulaciones y exigencias al usuario del sistema, como era el caso de los avales y contragarantías solicitadas a las Pymes.

Frente a esta situación, el Gobierno Nacional tomó una medida dentro del marco de lo que se llamó “Ley Habilitante”, que fueron poderes extraordinarios (dentro del marco de la Constitución Nacional) que le dieron al ciudadano presidente de la República, Hugo Rafael Chávez Frías, a fin de tomar medidas en materia económica.

Una de las medidas más importantes que se tomó, tuvo que ver con la implementación de la Ley de Microfinanzas, debido a que el diagnóstico que se tenía en materia de microcréditos era ínfimo: en el año 1999 (año en el que Hugo Chávez tomó la conducción del país), apenas se entregaron US\$13.953 en microcréditos a nivel de la banca pública.

Evolución de los Microcréditos Otorgados por el Sistema Financiero Público entre 1999 y 2005



Nota al Gráfico: Sólo se refleja el número de microcréditos entregado por instituciones microfinancieras existentes en Venezuela para la época (Banco del Pueblo Soberano, BANMUJER y Fondo de Desarrollo Microfinanciero)

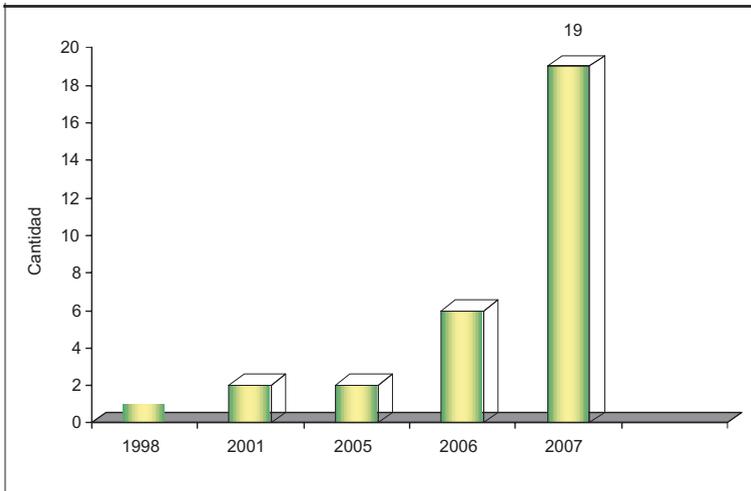
Fuente: Fondo de Desarrollo Microfinanciero. Julio 2006.

Conversión Dólar-Bolívar: 1US\$=Bs.2150

Dada esta situación, tuvo que crearse la Ley de Microfinanzas que dio paso a que se desarrollaran bancos microfinancieros, siendo la banca pública la que inició con gran fuerza la atención a la micro y pequeña empresa con una profunda visión social. Se pasó de las altas tasas especulativas de 70% en la década de los años noventa, a tasas del 1% a 6% de interés. Se inició una etapa de entrega de microcréditos a emprendedores y Pymes, en condiciones de tasas de interés justas.

Vista la experiencia de los primeros meses promulgada por la banca estatal, la banca privada también comenzó a explorar este mercado; por lo tanto, esta medida fue determinante para que se estableciera todo un sistema de bancos microfinancieros.

Evolución de los Bancos de Desarrollo Microfinancieros

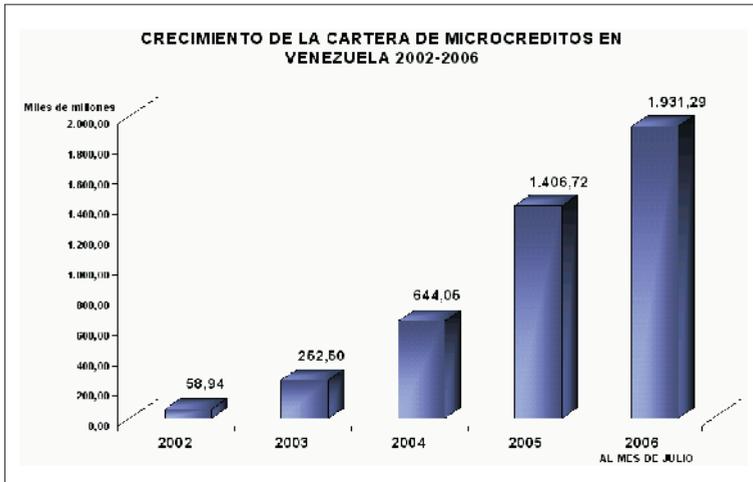


Nota al Gráfico: 10 en proceso de Revisión para Oct. 07 y 3 con Autorización de Promoción.

Fuente: Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras de Venezuela (SUDEBAN). Octubre 2007.

La Ley de Microfinanzas, hoy por hoy ha influido mucho en los resultados. Esto se evidencia al comparar los 98 microcréditos entregados en 1998, respecto a las cifras cerradas en el 2006: más de 360.000 microcréditos y de un monto total de más de US\$1.069.767.442 que entregó toda la banca pública y privada en microcrédito para ese año. Es decir, que esta Ley que creó el Gobierno Nacional tuvo una incidencia muy determinante en la política orientada a democratizar y facilitar el acceso al financiamiento para la pequeña y mediana empresa.

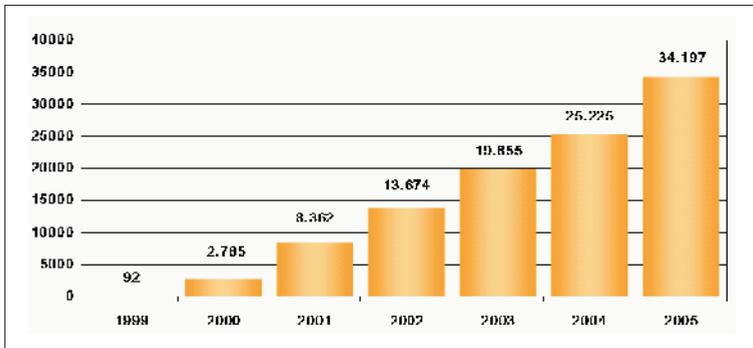
Crecimiento de la Cartera de Microcreditos



Fuente: Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras en Venezuela (SUDEBAN). Julio 2006.

Conversión Dólar-Bolívar: 1US\$=Bs.2150

Evolución del Número de Microcréditos Otorgados por el Sistema Financiero Público Venezolano



Nota al Gráfico: Sólo se refleja el número de microcréditos entregado por instituciones microfinancieras existentes en Venezuela para la época (Banco del Pueblo Soberano, BANMUJER y Fondo de Desarrollo Microfinanciero)

Fuente: Fondo de Desarrollo Microfinanciero venezolano. Julio 2006.

Conversión Dólar-Bolívar: 1US\$=Bs.2150

3. Creación del Sistema Nacional de Garantías Recíprocas

En paralelo a la Ley de Microfinanzas, también se creó la Ley que establece al Sistema Nacional de Garantías venezolano.

Antes de crearse esta Ley especial, en Venezuela sólo existía una Sociedad de Garantía (SOGAMPI) que no contaba con el apoyo de un ente de reafianzamiento como FONPYME, que regulara sus operaciones y que a su vez, le permitiese tener mayor capacidad de apalancamiento.

Esta Sociedad, ubicada en la capital de Venezuela (Caracas), no podía hacer un acompañamiento (o seguimiento) *in situ* de todas sus operaciones en el interior del país, y esta modalidad distaba mucho a la pretensión del Gobierno de tener toda una estructura sistémica que pudiese acompañar al pequeño y mediano empresario de cerca, de forma descentralizada.

Cuando el Gobierno Nacional estableció la Ley del Sistema Nacional de Garantías Recíprocas (año 1.999), se valoró la posibilidad de crear Sociedades de Garantías Regionales en cada uno de los Estados (provincias o departamentos) del país.

De esta forma, se proyectaba instaurar un servicio que ofreciera garantías de manera directa a todo el sector productivo y empresarial, permitiendo una relación directa con el sector en cada uno de estos Estados, de manera que se le pudiese brindar acompañamiento, asistencia técnica, mejores condiciones e información sobre el comportamiento del mercado, para procurar que las empresas a las cuales se le estuviera dando financiamiento tuvieran un proyecto acorde a las realidades de su entorno.

Teniendo clara la visión de prestar este servicio integral, se contempló dentro de la Ley, que al momento de la creación de una Sociedad de Garantía se debía hacer un estudio de factibilidad, un estudio de mercado y un plan de negocios ajustado al área de acción de la SGR (regional o sectorial), para que sirvieran de herramientas a futuro en el funcionamiento de cada Sociedad, abocadas al servicio de la pequeña y mediana empresa de su entorno, todo esto enmarcado dentro de la visión social que tiene toda SGR venezolana.

Este modelo, propició el sentido de co-responsabilidad que debe haber entre el Gobierno y el sector productivo. A partir de la aprobación de la Ley, se creó un sistema de Sociedades de Garantías Recíprocas Regionales, de carácter mutualista, cada una de las cuales se formaron con la participación activa de empresarios, banca pública y la banca privada, gremios y Estado.

Todos estos actores, una vez creada cada SGR, se convirtieron en accionistas de su Sociedad, haciendo de su Junta Directiva, un ente multisectorial de administración transparente para todos los involucrados.

Esta co-responsabilidad y co-gestiones hoy en día, un elemento determinante para que el empresario o micro empresario pueda saber y decidir cómo es el manejo

de los recursos de la SGR; recursos que a su vez sirven de respaldo para acudir ante la banca y obtener el financiamiento. Mediante este modelo, cada socio de la SGR se convierte en co-partícipe y contralor frente a los acreedores de una fianza.

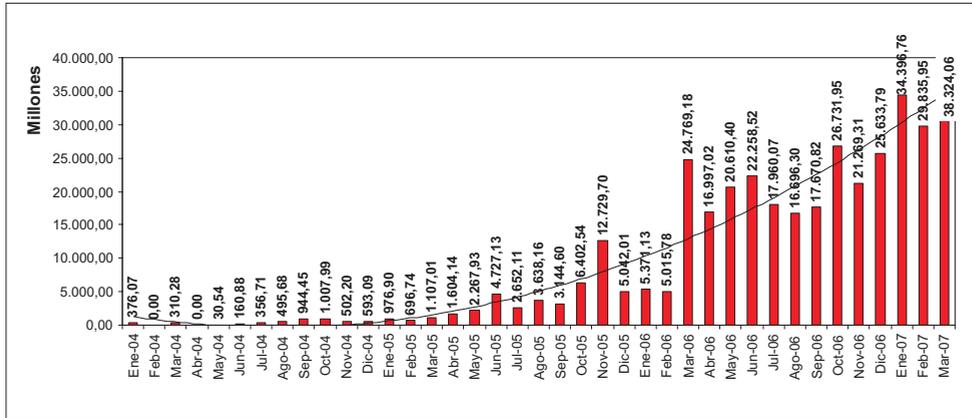
Bajo el esquema promovido por la Ley del Sistema Nacional de Garantías Recíprocas, se crearon en Venezuela 20 Sociedades de Garantías Recíprocas entre 2001 y 2007, incluyendo la creación de FONPYME, ente rector y promotor. Este número de SGR cubre de forma exacta el número de Estados o Departamentos del país.

Cronología de creación del Sistema Nacional de Garantías venezolano		
2001		
FONPYME		
2002		
SGR ZULIA	SGR COJEDES	
SGR FALCON	SGR TACHIRA	
2003		
ARAGUA		
2004		
SGR LARA	SGR SUCRE	SGR MONAGAS
2005		
SGR CARABOBO	SGR GUAYANA	SGR MÉRIDA
SGR ANZOATEGUI	SGR TRUJILLO	SGR PORTUGUESA
2006		
SGR NUEVA ESPARTA	SGR GUÁRICO	SGR SOGAMIC (sectorial de alcance nacional)
2007		
SGR APURE	SGR BARINAS	SGR YARACUY

Fuente: FONPYME, S.A. Octubre 2007.

Superado el periodo de arranque del modelo sistémico de SGRs regionales, se han otorgado más de US\$173 millones en afianzamiento, entre 2004 y 2007. Luego de 4 años de funcionamiento pleno, el sistema tiende a ser exitoso: del total de fianzas otorgadas entre 2004 y 2007, ha habido hasta la fecha (Noviembre 2007) sólo 12 casos fallidos, que representa menos del 1% de la cantidad total afianzada.

Fianzas Otorgadas por el Sistema Nacional de Garantías Recíprocas Venezolano entre 2004 y 2007



Conversión Dólar-Bolívar: 1US\$=Bs.2150

Fuente: FONPYME, Octubre 2007.

Tácticas para Alcanzar el Éxito del Sistema Venezolano

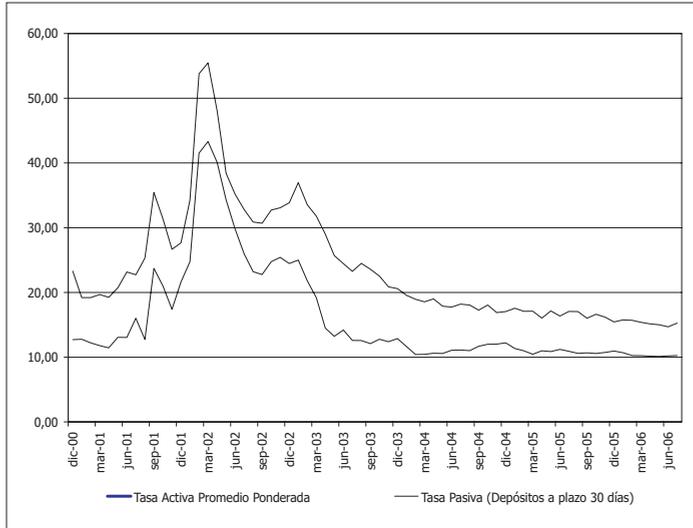
El éxito del Sistema Nacional de Garantías Recíprocas responde a una suma de políticas de Estado que han sido ejecutadas impecablemente y de forma armónica:

4. Condiciones de Financiamiento para las PYMES

Luego de tener una tasa activa que llegó a sobrepasar el 70% en la década de finales de los 80 y 90, el Estado mediante el Banco Central de Venezuela (BCV), reguló la especulación con las tasas de interés. De esta forma, el BCV colocó como tope máximo para las tasas activas de interés la cifra de 28% tanto para la banca pública como para la privada.

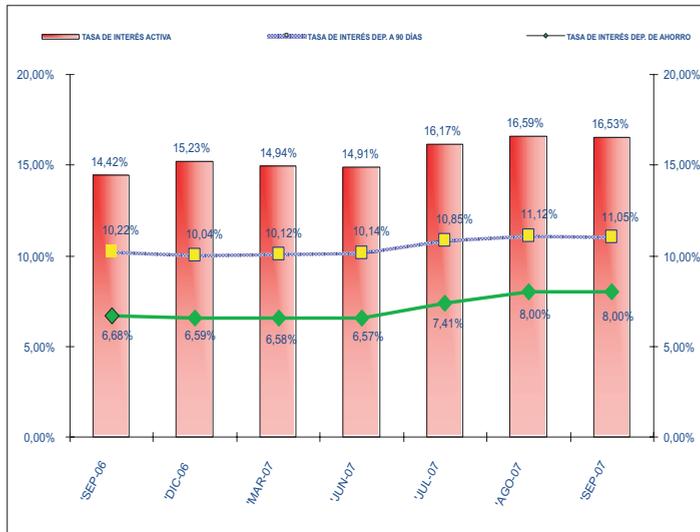
Una vez aplicada la regulación, la banca del Estado llegó a tener tasas activas que oscilaron entre el 6% y el 10%; ejemplo de esto fue el Banco del Pueblo, el Banco de Fomento de los Andes (BANFOANDES), el Banco Industrial de Venezuela (BIV), el Fondo de Crédito Industrial (FONCREI) y el Instituto Nacional de Desarrollo para la Pequeña y Mediana industria (INAPYMI). Todos ellos tuvieron tasas activas por debajo del 10% y continúan con una política de tasas de interés muy bajas respecto a la banca privada.

Evolución de las Tasas de Interés en Venezuela



Fuente: Banco Central de Venezuela. Octubre 2006.

Características del Sistema Bancario Venezolano Tasas de Interés Anuales Nominales Promedio Ponderadas de los Seis Principales Bancos Universales y Comerciales



NOTA AL GRÁFICO: Los seis principales bancos universales y comerciales concentran aproximadamente el 60,62% de los activos del sistema bancario venezolano.

Fuente: Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras de Venezuela (SUDEBAN). Oct. 2007

Aunado a la política de las bajas tasas de interés, el Sistema Nacional de Garantías Recíprocas fijó precios por debajo de los precios de bancos y empresas de seguro al momento de dar una fianza. Ambas políticas en conjunto, incidieron en el descenso de los costos financieros que debían pagar las Pymes al momento de acceder a un crédito.

5. Democratización de las Compras del Estado

El Estado creó una “Comisión Presidencial de Compras de la Administración Pública” en el año 2002. Esta disposición, conocida popularmente en Venezuela como el Decreto N°1.891, estableció que los organismos públicos debían contratar a Pymes y cooperativas para la adquisición de bienes, obras y servicios. Con esta práctica, se democratizaron las compras del Estado, brindando nuevas oportunidades a las empresas emergentes para acceder a contrataciones que antiguamente estaban concentradas en grandes consorcios nacionales e internacionales.

6. Creación de la Cadena de Distribución de Alimentos MERCAL

En el año 2004, se incorporó como táctica para el desarrollo de las Pymes y cooperativas una gran e importante red de distribución de alimentos, denominada MERCAL.

Esta cadena de automercados adquiere los productos a comercializar directamente de los productores que la generan. De esta manera, el Estado ha irrumpido en el nivel intermediario que existía entre productor y consumidor final, propiciando la distribución justa de las ganancias, conforme al valor agregado otorgado por los productores, agropecuarios y pequeños industriales.

7. Análisis del Éxito del Sistema Venezolano

Es necesario hacer un análisis: antes de las medidas descritas, ocho de cada diez Pymes que salían al mercado, desaparecían en los primeros 5 años de funcionamiento, y tan sólo una llegaba al décimo año, en condiciones de baja competitividad, porque el acceso al financiamiento era muy difícil.

Hoy en día, desde la perspectiva de la clientela del Sistema Nacional de Garantías Recíprocas, todas las empresas han logrado permanecer en el tiempo, destacando que el nivel de morosidad de nuestros clientes no llega al 1%.

Esta condición no corresponde al azar, ni está enmarcada al sólo hecho de la creación del Sistema Nacional de Garantías Recíprocas y de FONPYME. Este éxito se lo atribuimos a la aplicación de un conjunto de políticas del Gobierno

Nacional, conformado por leyes que estuvieron redactadas en función de proteger y beneficiar a la Pyme, todo ello dando como resultado la reversión del alto índice de mortalidad que ellas tenían.

El Sistema Nacional de Garantías Recíprocas y FONPYME, siendo el único fondo de reafianzamiento público de Iberoamérica, conforman una táctica más del conjunto de políticas que ha tenido el Gobierno Nacional, y justo ahí radica el motivo de nuestro éxito: haber logrado consolidar sustentablemente el sector Pyme, mediante un trabajo sincronizado y armónico tejido entre las políticas gubernamentales creadas para los efectos. Sumando todo esto, hoy podemos decir de cara al mundo con mucho orgullo que en Venezuela se afianza una población emergente de Pymes y cooperativas destinadas al éxito.

ANEXO

SÍNTESIS DESCRIPTIVA DEL FONDO NACIONAL DE GARANTÍAS RECÍPROCAS PARA LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA (FONPYME) Y DEL SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍAS RECÍPROCAS VENEZOLANO

Descripción del Sistema/Esquema/Ente de Garantía

- Personalidad o forma jurídica del sistema/ente de garantía que otorga la garantía:
SGR: son sociedades mercantiles constituidas bajo la forma de sociedad o compañía anónima, son Instituciones Financieras no bancarias.
FONPYME: está constituido bajo la forma de sociedad anónima. Es una Sociedad Mercantil de Carácter Público, es una institución financiera no bancaria.
- Descripción del “origen de los recursos o capital” (de a) recursos públicos o b) recursos mixtos: privados <de participación financiera y/o empresarial> junto con recursos públicos): SGRs: recursos o capital mixto, conformado por aportes de entes del sector público (la República por órgano del ente que corresponda, las gobernaciones, alcaldías, institutos autónomos, bancos e instituciones del Sistema Financiero Público, etc.); Instituciones Financieras privadas (bancos u otros entes financieros), agrupaciones gremiales, cooperativas y MIPYMES.
FONPYME: recursos o capital público.
- Forma de capitalización: a) mediante capital social-recursos patrimoniales en fórmulas societarias y/o jurídicas, b) fondo o recurso líquido autónomo (fondo de garantía), con administración delegada, etc.): Mediante capital social.
- Régimen económico-financiero (autosostenibilidad, subsidio estatal, combinación de ambos, etc.): Régimen económico-financiero: Autosostentabilidad en el esquema SGR con reafianzamiento público a través de FONPYME.
- Objeto social exclusivo de otorgamiento de garantía o compartido con otras actividades: (a) Exclusivo de las SGR: Garantizar mediante avales o fianzas, el reembolso de los créditos que sean otorgados a sus socios beneficiarios por instituciones financieras o entes crediticios públicos o privados, así como también otorgar a dichos socios, fianzas directas para participar en licitaciones, anticipos y fiel cumplimiento de contratos de obra o de servicio, prestarles asistencia técnica y asesoramiento en materia financiera o de gestión; y (b) exclusivo de FONPYME: Respalda las operaciones que realicen las SGRs, mediante la suscripción de acciones representativas del capital de las SGRs; el otorgamiento o apertura

de líneas de crédito para programas y proyectos específicos y, operaciones de segunda fianza o reafianzamiento.

- Alcance indefinido-permanente o temporal de la actividad: El alcance es permanente según la duración de cada SGR, sujeta a prórroga según la decisión de los accionistas, y conforme al Código de Comercio venezolano.
- Principales productos de garantía que ofrece (con énfasis en los que considere particularmente exitosos o novedosos)

Productos ofrecidos por las SGRs: Fianzas financieras: que cubren hasta un 80% de las operaciones en el caso de las Pymes, hasta un 100% en el caso de microempresas y cooperativas. Fianzas técnicas: con una cobertura del 50% a las fianzas técnicas de anticipo, 10% a fianza de fiel cumplimiento y 5% a fianzas laborales.

Productos ofrecido por FONPYME: Reafianzamiento hasta un 50% de la cartera de operaciones de una SGR. (para que esto suceda, la cartera debe contar con ciertas condiciones)

- Esquema de gestión de riesgos (análisis individual de cada operación o delegación entidad financiera, modelo estadístico de pérdidas esperadas, en su caso, etc.): Análisis individual de cada operación.
- Esquema de reafianzamiento, en su caso: forma, porcentaje medio de cobertura, etc.

Las SGRs otorgan fianzas financieras, que cubren hasta un 80% de las operaciones en el caso de las Pymes, hasta un 100% en el caso de microempresas y cooperativas; y fianzas técnicas con una cobertura del 50% a las fianzas técnicas de anticipo, 10% a fianza de fiel cumplimiento y 5% a fianzas laborales.

Fonpyme, provisiona recursos financieros para dar cobertura de reafianzamiento hasta un 50% a una cartera de operaciones con características determinadas de una SGR.

- Modalidad de la responsabilidad de la garantía (- solidaria o subsidiaria – pago a primer requerimiento o condicionado - pago de fallidos o morosos-) y su materialización (firma en el contrato de préstamo o emisión de certificado de garantía)

Responsabilidad de la garantía:

Garantía solidaria.

Pago condicionado según el tipo de fianza.

Pago de fallidos a los 90 días de no pago

Materialización de la garantía: Se firma contrato de fianza como complemento para el contrato de crédito

- Situación predominante de la cartera micro, pequeña, mediana y/o gran empresa: Microempresas (Emprendedores, cooperativas y micro): un 86%.
- Porcentaje (%) promedio de cobertura de la garantía: (a) Cobertura promedio de las SGRs: 80%; y (b) Cobertura promedio de FONPYME ante las SGRs: 50%.
- Importe promedio (en US\$) de la cartera garantizada

Importe de la cartera garantizada por las SGRs durante el año 2006: US\$52.636.614,84 (Bs. 113.168.721.901,75).

Importe total del riesgo vivo de las SGRs al cierre del 2006: US\$82.976.301,42 (Bs. 178.399.048.043).

- Plazo promedio (en meses) predominante de la cartera: Variable según tipo de fianza (financiera o técnica) y según las condiciones de las instituciones crediticias o contractuales que estén involucradas.
- Mejoras o beneficios del acceso al crédito para los usuarios, respecto a las condiciones de mercado
Tasa de comisión preferencial que oscila entre 0,5 y 1,5% del monto afianzado.
Contragarantías flexibles, según el caso.

Estadísticas al 31.12.07
(En miles de US\$)
Datos del Sistema SGR Venezolano

Año de fundación / constitución	Nº de entes que lo componen	Valor recursos patrimoniales responsables	Stock de Mipymes (Nº) beneficiarias	MiPymes (Nº) beneficiadas en 2007
Ley SGR 1999 FONPYME 2002 (Reafianzamiento)	22 SGR 1 FONPYME	59.025	12.398	8.603
Valor del saldo o stock de garantías vivas	Valor garantías otorgadas en 2007	Valor del saldo de crédito por garantías vivas	Valor crédito movilizado por garantía 2007	Recursos / valor saldo garantías vivas
264.028	265.205	331.506	330.035	0,22

V. LOS SISTEMAS DE GARANTÍA EN ESPAÑA Y PORTUGAL

ESPAÑA

EL SISTEMA SGR ESPAÑOL: MODELO DE MEJORES PRÁCTICAS E INFLUENCIA EN OTROS TERRITORIOS. ESPECIAL REFERENCIA A IBERAVAL, SGR E IBEROAMÉRICA

Alfredo Herrero Calvo
Director General
IBERAVAL, SGR de Castilla y León

1. Introducción

En estos momentos, el sistema español de garantía es muy reconocido y valorado en diversos ámbitos territoriales. Las circunstancias de su nacimiento en 1978 y su posterior renovación coinciden en el tiempo con una valoración positiva de la Mipyme, las nuevas reglas internacionales del sistema financiero (Basilea I) y el apoyo de la Comisión de la Unión Europea al impulso de las SCM en la UE (Directiva 05/09/91).

El sistema de garantía español ha alcanzado cifras de actividad sobresalientes y tiene un potencial de crecimiento que obedece a la fiabilidad que le ha conferido su asentamiento en un marco legal de calidad, seguro y estable. Sin duda, el primer paso, en este sentido, fue la promulgación de la Ley 1/1994. Desde entonces, el sistema ha registrado niveles de crecimiento anual de su actividad, superiores al 20%.

Sin duda una de los factores de este desarrollo es el efecto de minoración en los requerimientos de capital, en el cálculo del coeficiente de solvencia de las entidades de crédito, y de provisiones, por la calificación y ponderación de la garantía emitida por el sistema SGR español⁷³. Más recientemente se admite el efecto de minoración, en los requerimientos de capital, en el cálculo del coeficiente

⁷³ Una operación financiera con garantía de SGR sólo le requiere al prestamista 1,60% de recursos de capital en lugar de un 8% y no tiene que cubrir provisiones de insolvencias.

de solvencia de las SGR's y de provisiones, por la calificación y ponderación de la garantía emitida por el reafianzamiento de CERSA.

A 31 de diciembre de 2007, las 23 SGR'S del sistema español⁷⁴ aglutinaba a más de 90.633 empresas Mipymes (más 758 socios protectores o institucionales) y mantenían un riesgo vivo de 5.638 millones de euros, con un incremento del 17%, respecto al año 2006. El incremento desde la Ley 1/94 es de un 786 %. El importe total de avales formalizados acumulados asciende a 16.993 millones de euros y la inversión inducida supera los 22.091 millones de euros. La cifra de formalización anual de 2007 se sitúa en 2.441 millones de euros, un 25% más que en el 2006. El incremento desde la Ley 1/94 supone un crecimiento del 732%.

El 88 % de las garantías concedidas son para financiación a largo plazo (más de tres años), de las que un 68% son para operaciones superiores a los ocho años. Sólo el 40% de las operaciones tenían una cobertura con garantía real. Los avales financieros constituyen el 74% (56% de los cuales son para inversión) frente a los avales técnicos, con el 26%. Como receptores de las garantías, destacan de forma evidente las Cajas de Ahorro (37%), los Bancos (19%), Cooperativas de crédito (7%), otras entidades financieras (2%), las administraciones públicas (21% y otros (10%).

Sectorialmente, los destinatarios de las garantías de las SGR'S son el sector servicios (44%), industrial (23%), la construcción (16%), el comercio (15%) y el sector primario (2%).

Se estima que el 69% de las empresas atendidas son de menos de 25 trabajadores (de las cuales, el 52% tienen menos de 10 trabajadores), aumentando al 81%, si consideramos las que tienen menos de 50 trabajadores.

2. Impacto de la Ley 1/94 Sobre Sociedades de Garantía Recíproca en el Sistema SGR Español

Desde los escasos años transcurridos a la promulgación del RD 1885/1978 de 26 de julio, y los desarrollos fallidos posteriores del segundo aval del Estado, el sector de sociedades de garantía recíproca español fue consciente de la necesaria reforma legal del sistema y su adecuación a los cambios nacionales e internacionales de su entorno habidos en la década de los ochenta.

Por ello, la reforma legal del propio sistema, incluido el desarrollo del reafianzamiento se convirtieron en los objetivos prioritarios y emergentes que ocuparían los años finales de los ochenta y el comienzo de los noventa, hasta la promulgación de la Ley 1/94 de 11 de marzo de 1994 sobre régimen jurídico de las SGR's españolas.

Esta reforma supuso, en primer lugar, la calificación de las SGR como entidades financieras, con lo que ello implicaba de reconocimiento, dentro del sistema financiero español, en cuanto a la minoración de requerimientos de capital

⁷⁴ Los datos aportados tienen como fuente la Memoria anual de la Confederación Española de SGR'S.

y provisiones por la calificación y ponderación de la garantía de la SGR (una operación financiera con garantía de SGR sólo le requiere al prestamista 1,60% de recursos de capital en lugar de un 8% y no tiene que cubrir provisiones de insolvencias). Posteriormente esto se extendió al reafianzamiento de CERSA para la SGR.

En segundo lugar, el legislador manifestó en el propio preámbulo de la Ley su preocupación por dotar a las sociedades de mecanismos destinados a aumentar su solvencia, fundamentalmente: aumento en requisitos de capital mínimo, la transformación del antiguo fondo de garantía en un fondo de provisiones técnicas y el establecimiento de un nuevo modelo de reafianzamiento.

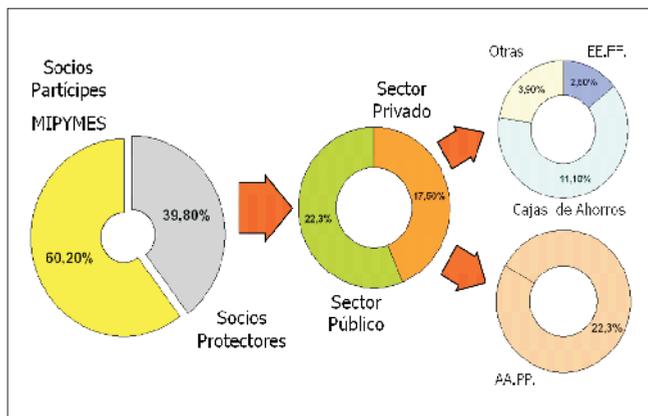
En relación a esta última cuestión, el sistema de garantía español cuenta desde 1994 con un reafianzamiento público estatal articulado desde la Compañía Española de Reafianzamiento, S.A. CERSA, empresa con una amplia mayoría de capital del sector público cuyo objeto social exclusivo es reafianzar operaciones de las SGR'S.

Por último, añadir una novedad legislativa más de las SGR's: la ampliación de su objeto social a la prestación de servicios de asistencia y asesoramiento financiero conexos.

Sin duda los seis gráficos que se presentan a continuación son bien elocuentes del impacto positivo que esta legislación ha tenido en el sistema español de sociedades de garantía recíproca. Lo que viene a demostrar la importancia que un marco legal de calidad y específico tiene para el desarrollo de un sistema de garantía.

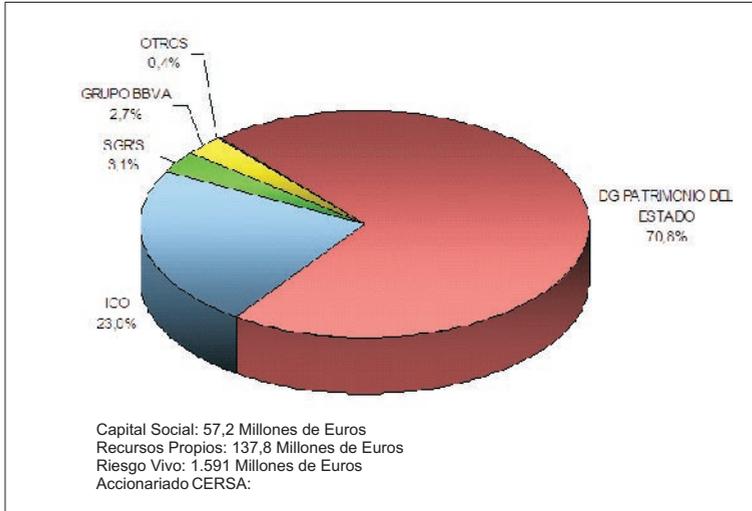
Tenemos que destacar la composición mayoritaria del 77,7% del sector privado en el capital de las SGR'S, del que un 60,2% corresponde a las Mipymes. Por el contrario en CERSA el 94,2% del capital es público.

Composición Capital Social de las SGR'S



Fuente: Elaboración propia. Datos a 31/12/07

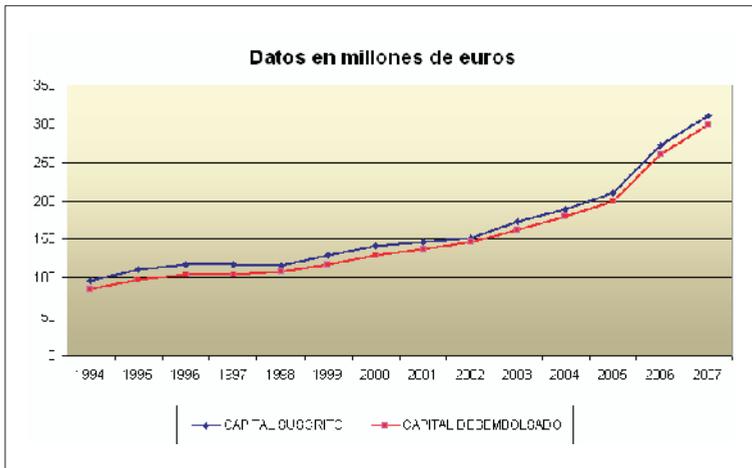
Composición Capital Social de CERSA



Fuente: Elaboración propia. Datos a 31/12/07

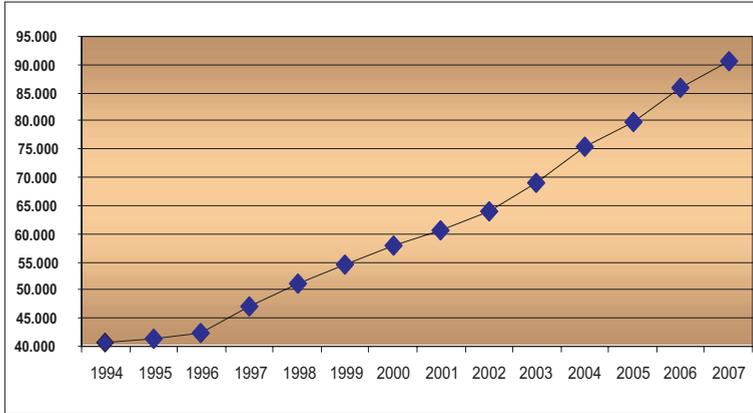
La evolución del período 1994-2007 ha supuesto superar en más del doble el capital social y el número de mipymes partícipes asociadas.

Evolución Capital Social



Fuente: Elaboración propia a 31/12/07

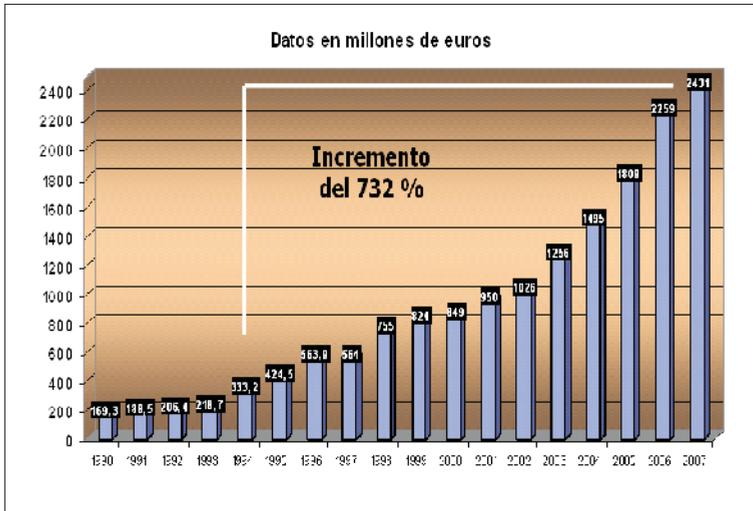
Evolución N° de Socios Mipymes



Fuente: Elaboración propia a 31/12/07

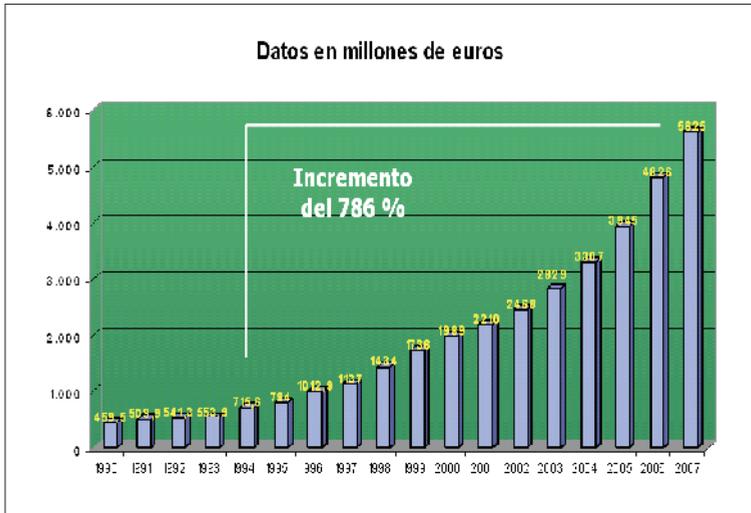
En el período 1994-2007 el monto formalizado anual habría crecido un 732% y un 786% la cifra de cartera de riesgo vivo. Estos porcentajes son bastante considerables habida cuenta, si observamos el gráfico, que las cifras antes de 1994 denotaban un estancamiento claro de la actividad del sector.

Evolución Monto Formalizado Anual



Fuente: Elaboración propia a 31/12/07

Evolución Cartera de Riesgo Vivo



Fuente: Elaboración propia a 31/12/07

Por otra parte, el efecto importante no ha sido solamente el cuantitativo, sino también el cualitativo al propiciar la nueva Ley nuevos proyectos de SGR en territorios como en Cataluña (AVALIS, SGR) en 2005, donde está concentrado el 25% de las empresas españolas y que estaban sin atender, a nivel nacional una sectorial (AUDIOVISUAL, SGR) en 2006, estando en constitución la SGR de la región de Castilla La Mancha, lo que apunta que existen aún grandes expectativas de crecimiento.

Por todo ello, no en vano, en la página 64 del documento "Los sistemas de garantía miembros de la AECM" (2004), editado por la Asociación Europea de Caución Mutua AECM, se cita "el sistema español de garantía es el mejor conformado y elaborado de Europa".

España tuvo durante muchos años posteriores a su nuevo régimen democrático la necesidad de absorber grandes cantidades de conocimientos en todos los ámbitos, y especialmente, en materia de apoyo y promoción de Mipymes. Con el transcurrir del tiempo ha sabido asimilarlos y perfeccionarlos para poder hacer transferencia de los mismos y de mejorar sus prácticas para beneficio de usuarios de otros territorios. El sistema de sociedades de garantía recíproca es uno de ellos. El caso español se puede evidenciar para analizar las claves para un buen funcionamiento de un sistema de garantía, y dentro de él alguna de sus sociedades líderes como es el caso de IBERAVAL, SGR que está desarrollando una gran influencia en entornos internacionales como el Latinoamericano.

IBERAVAL, SGR sociedad de garantías recíprocas de Castilla y León <<http://www.IBERAVAL.es>>, en referencia al año 2007, es líder en España en número de socios Mipymes, más de 14.819 micros y pymes “SGR con mayor penetración con un 8,3% de las empresas de Castilla y León”, en número de avales formalizados, en avales con las administraciones públicas, en operaciones sin contragarantía real, en avales de más de ocho años de duración, segunda en número de avales solicitados y la tercera en capital social y en volumen de actividad con un riesgo vivo de más de 585,5 millones de euros.

En el año 2006 ha formalizado 348,5 millones de euros, lo que supone un crecimiento del 22% con respecto al año anterior. Esta sociedad en sus más de 25 años de actividad ha generado y mantenido unos 150.000 empleos asociados a sus empresas avaladas y ha supuesto una inversión empresarial generada de unos 1.400 millones de euros. IBERAVAL, SGR es la primera sociedad de garantías europea en haber obtenido la certificación de calidad ISO-9002 para sus procedimientos organizativos y operativos.

Líder del sector en la plataforma tecnológica o software sectorial SERVIFIN aplicado también por CERSA y con excelentes informes en las inspecciones que ha tenido del Banco de España, figura entre los 10 mejores proyectos europeos de mejores prácticas del año 2001, de Agencias de Desarrollo Europeas a la ADE de Castilla y León le han premiado dos: IBERAVAL, SGR y REDPYME. En el año 2003 ha recibido el premio internacional Estrella de oro a la calidad y en 2007 la primera empresa de Castilla y León en obtener el certificado de empresa familiarmente responsable.

El caso español se puede utilizar, sin duda, para analizar las claves para un buen funcionamiento de un sistema de garantía.

3. El Reafianzamiento Español: la Compañía Española de Reafianzamiento

El reafianzamiento responde a una iniciativa pública, cuya finalidad es el apoyo a la mejora del acceso a la financiación de la Mipyme mediante el desarrollo del sistema de garantías, absorbiendo una parte del riesgo avalado por las SGR, multiplicando así las posibilidades de actuación de éstas. Esta función se realiza en España, a nivel estatal, por la Compañía Española de Reafianzamiento (CERSA). Esta compañía cubre un porcentaje de los fallidos, así como las provisiones genéricas y específicas, por los riesgos cubiertos, de manera, que su cobertura libera o tiene un efecto de minoración de los requerimientos de capital y de la necesidad de provisiones de las SGR, tal y como sucede con la garantía de estas sociedades frente a las entidades de crédito.

El reafianzamiento surge en la Ley 1/94 como un elemento estratégico fundamental para el desarrollo del sistema. En la exposición de motivos se cita que el texto de la Ley “*prevé también un sistema de reafianzamiento de las sociedades*

de *garantía recíproca* dictando sus normas básicas". El art. 12 recoge expresamente que su finalidad será dar cobertura y garantías suficientes a los riesgos de la SGR y facilitar la disminución del coste del aval. También se les prohíbe explícitamente otorgar avales y garantías directamente a favor de las empresas.

El sistema de garantía español cuenta desde 1994 con un reafianzamiento público estatal articulado desde la Compañía Española de Reafianzamiento CERSA, empresa con mayoría de capital del sector público que cuenta con unos recursos propios de 159,4 millones de euros, siendo su riesgo vivo de 1.738 millones de euros.

Su objeto social exclusivo es reafianzar operaciones de las SGR'S. Sus características actuales son las siguientes: reafianza operaciones financieras a largo plazo (más de 3 años), cubre las provisiones genéricas, específicas y los fallidos, es automático en su concesión y sencillo en su implementación, a través de un contrato entre CERSA y las SGR, gratuito hasta el 6% de ratio de calidad y con unos porcentajes de cobertura que oscilan entre el 30% y el 75%, en función de los activos financiados y de las características de la mipyme.

CERSA ha supuesto un apoyo importante en la consolidación del sistema, aunque es necesario mencionar que las cifras de riesgo reafianzado por la compañía se han situado en un porcentaje todavía discreto. En concreto, en los últimos años ha representado el 35% del riesgo vivo reafianzado por el sector de sociedades de garantía recíproca.

Esta sociedad cuenta con el reafianzamiento, para su cartera, de hasta un 35% de cobertura por el Fondo Europeo de Inversiones FEI, institución de cobertura supranacional europea. CERSA, en su relación de cobertura con el Fondo Europeo de Inversiones (FEI) de la Unión Europea, ha podido propiciar el largo plazo de las operaciones, así como determinadas líneas de fomento como la innovación, el acceso a la actividad empresarial, los microcréditos, etc.

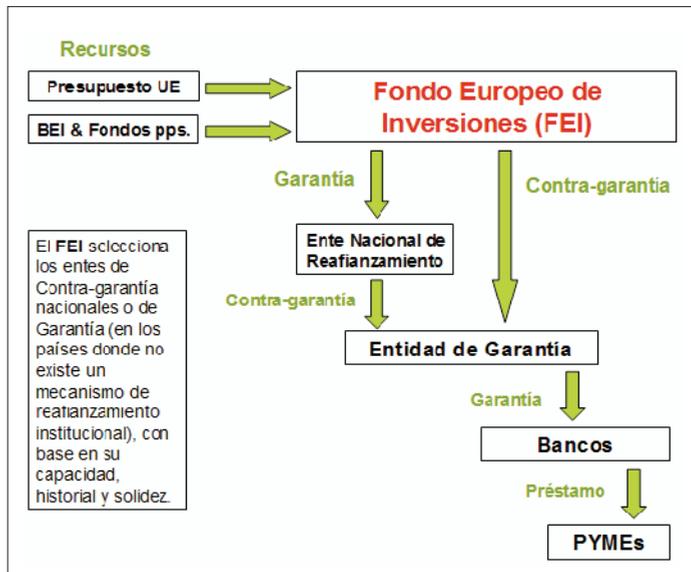
4. El Reafianzamiento en el Modelo Europeo y el Fondo Europeo de Inversiones (FEI)

El reafianzamiento o contragarantía es un esquema de cobertura de riesgo que proporciona cobertura de garantía a los sistemas/esquemas de garantía que operan en el primer nivel -o primer piso-, para su actividad de otorgar garantías a Mipymes.

El reafianzamiento, además de respaldar la solvencia, ayuda a conseguir una adecuada dimensión, independientemente de que pudiera haber entes de garantía autosuficientes financieramente. Conceptualmente en un espacio donde rigen las leyes de la competencia, la intervención del Estado es preferible que sea con carácter universal y de manera indirecta para que evite la posible ingerencia en el normal funcionamiento de los sistemas/esquemas de garantía. Esta misión

en Europa tiene el apoyo supranacional de la Comisión Europea, a través de programas administrados por el Fondo Europeo de Inversiones (FEI).

Mecanismo Europeo de Apoyo para el Acceso a la Financiación de las Pymes⁷⁵



Fuente: DG Empresas UE & FEI

El FEI da cobertura de garantía a los mecanismos nacionales de reafianzamiento⁷⁶ y también puede garantizar directamente a entidades de garantía en los países donde no existe este mecanismo institucional, como se puede observar en el gráfico anterior.

La importancia de las mipymes en el contexto de la economía europea y el reconocimiento de la importancia de la garantía como mecanismo que facilita el acceso al crédito para las mismas y mejora la capacidad de inversión a largo plazo, en especial las de menor dimensión, llevó a la Comisión Europea a lanzar unos programas específicos que permiten a las entidades de reafianzamiento (o de contra-garantía) de los países miembros de la Unión Europea y a los candidatos a la adhesión (estos bajo ciertas restricciones) a buscar una cobertura parcial para los riesgos tomados, apalancando así su capacidad de intervención. Estos

⁷⁵ Sólo para PYMES hasta 100 trabajadores y préstamos de plazo igual o superior a 3 años.

⁷⁶ La compañía española de reafianzamiento CERSA, S.A, la portuguesa SPGM, Sociedade de Investiment S.A, que administra el Fondo de Contragarantía FCGM, son ejemplos de estos esquemas nacionales de reafianzamiento.

programas los gestiona el Fondo Europeo de Inversiones (FEI), entidad financiera supranacional, administrada por el Banco Europeo de Inversiones (BEI), participado a su vez mayoritariamente por la Comisión Europea.

Esa intervención pública de la Unión Europea en el apoyo al acceso a la financiación para las Mipymes, transversal a todos los miembros, se inició el 1998 con el "Programa de Garantías para Préstamos a Pymes" y se continuó ampliado en el marco del "MultiAnnual Programme 2001-2006".

En el año 2005, el FEI tenía una cartera de 11.600 millones de euros en garantías vivas, que a su vez han propiciado préstamos de cerca de 20.000 millones de euros a 277.000 Mipymes, con una inversión inducida de 33.000 millones de euros y una creación o mantenimiento de más de 1.100.000 de empleos. La percepción de los resultados es muy positiva y se espera que el programa tenga continuidad en el período 2007-2013. El nuevo programa, en fase final de aprobación, permitirá al FEI celebrar acuerdos de cobertura de riesgos en operaciones de garantía a préstamos de largo plazo o leasing, garantías para micro-créditos, garantías para entidades de capital riesgo en proyectos iniciales y garantizar operaciones de titularización de créditos.

La filosofía de apoyo a las Mipymes a través de esquemas de garantía podrá así considerarse ya una sólida *política de estado* de los poderes públicos europeos, que encuentran en este instrumento un poderoso medio para el desarrollo de las actividades de una clase de agentes económicos que tienen una gran importancia para la Unión Europea y cada uno de sus estados miembros.

5. El Proceso Innovador y de Liderazgo de IBERAVAL

Para comprender el proceso innovador y de liderazgo de IBERAVAL tenemos que entender la Misión, Visión y Valores de IBERAVAL, SGR

¿Cuál es la **Misión** de IBERAVAL? o lo que es lo mismo ¿para qué nació IBERAVAL?.

IBERAVAL nació

- Para contribuir a facilitar el acceso a la financiación empresarial, en las mejores condiciones de precio, tipos de interés y plazo, así como a mejorar la cultura financiera de las micro, pequeñas y medianas empresas.
- También para cooperar, como proyecto Institucional, en la consolidación del sistema de garantía en España y en la creación y desarrollo de nuevos sistemas de garantía en el ámbito internacional
- Y como no, para ser un referente del sistema de garantía internacional de innovación en la gestión, mediante la aplicación de la tecnología, programas y sistemas informáticos en el desarrollo de nuestra actividad.

¿Cuál es la **Visión** de IBERAVAL? o lo que es lo mismo, ¿cuáles son nuestras metas, fines u objetivos?

- Queremos ser una sociedad de garantía recíproca regida por principios de mercado que facilite el acceso al crédito a las micro, pequeñas y medianas empresas, integrada en el sistema financiero, mediante el otorgamiento de garantías y otros servicios complementarios;
- Contribuir notablemente en el desarrollo económico y social del territorio en el que actúa, utilizando a su equipo de colaboradores; y
- Establecer unas políticas concretas que apoyen el desarrollo profesional de sus empleados, cuidando especialmente la definición de medidas que permiten la conciliación entre la vida laboral y profesional.

Los **Valores** de IBERAVAL sirven para:

Desarrollar la Misión y alcanzar la Visión de IBERAVAL, lo que implica todo el personal actúe con unos comportamientos que tengan en cuenta una cultura empresarial propia.

La cultura o liderazgo, es una mezcla de principios y valores que todas las personas de la organización asumen, de comportamientos que son el resultado de creer en esos valores que definen el estilo propio de IBERAVAL.

IBERAVAL ha identificado tres grandes valores:

1º. Orientación al cliente, las micro, pequeñas y medianas empresas:

- IBERAVAL formaliza con sus clientes, su razón de ser, relaciones de largo plazo,
- IBERAVAL actúa de manera clara, fácil y rápida, en el desarrollo de sus labores y procesos,
- IBERAVAL promueve que su personal actúe rigurosamente

2º. Institucionalidad e independencia técnica:

- IBERAVAL es un proyecto Institucional, supervisado por el Banco de España, integrado en el sector financiero y dentro de un marco legal genérico y específico en el ámbito nacional.
- IBERAVAL esta dirigida desde la independencia de la gestión privada y profesional, bajo la alianza del (sector público, financiero y empresarial), y
- IBERAVAL tiene asumido el papel de instrumento dinamizador del desarrollo económico de Castilla y León.

3º. Trabajo en equipo, empeño y desempeño:

- IBERAVAL fomenta la participación de su personal, convencida, que la formación de sus empleados es una inversión.
- IBERAVAL optimiza sus recursos para superar continuamente sus metas.
- IBERAVAL pone todos sus recursos financieros, técnicos y humanos para conseguir y alcanzar las metas y objetivos planificados por su equipo directivo.

- *Si por innovar entendemos la aplicación de nuevas ideas, conceptos, productos y servicios para lograr un incremento de la productividad:*

Desde hace ya más de 25 años hemos participado e impulsado el movimiento SGR en España, participando de forma activa en los procesos de reforma legislativa y de transformación del reafianzamiento.

Hemos visto la necesidad de tener una VISION GLOBAL de los sistemas de garantía y hemos impulsado la creación de Redes internacionales como la Red Iberoamericana de Garantías (REGAR), junto con otras instituciones latinoamericanas (ALIDE, SELA, etc). Actualmente implica a 16 países y 20 entes dedicados a las garantías, habiéndose celebrado 10 Foros internacional de ámbito Iberoamericano.

IBERAVAL ostenta una situación de liderazgo porque nuestro modelo de gestión está sirviendo, como transferencia de conocimiento y tecnología, de modelo en Sociedades que inician su andadura, (SGR catalana, en España); la sociedad de Garantías Mutuas portuguesa, (SPGM), El Salvador (GYS, SGR). Ha sido visitada por entes de garantía de El Salvador, Portugal, Francia, Venezuela, Hungría, Honduras, Perú y Colombia entre otros.

- *La innovación implica la capacidad de crear nuevos productos competitivos, adaptandose a las necesidades de sus clientes.*

Desde el año 2000 contamos con un programa de financiación innovador, dirigido a sectores empresariales como mujeres, jóvenes emprendedores, empresarios de municipios menos desarrollados, investigación-desarrollo-Innovación y otros.

Este programa ha sido calificado, por la Asociación de Agencias de Desarrollo Europeas, como una de las mejores prácticas de acceso a la financiación de las pequeñas y medianas empresas.

Por cada unidad monetaria aportada en el capital u otras formas de apoyo, se multiplican entre 14 o 17 unidades monetarias. Este programa permite la generación de inversiones por unos 100 Millones de euros anuales.

Hemos establecido alianzas con otros entes de garantía como FOGAPI de Perú, FONPYME de Venezuela, GyS, SGR de El Salvador y SPGM de Portugal, para la creación de mecanismos que avalen empresas en el exterior y en su internacionalización.

- *Todo proceso de innovación requiere de la implicación de los trabajadores*

IBERAVAL fomenta la participación de su personal y está convencida, que la formación de sus empleados es una inversión, por lo que incentiva la formación continua de su personal, para que el desempeño de sus tareas se realice de manera responsable, haciendo coherente lo que decimos con lo que hacemos

Somos la primera SGR que ha Obtenido el Distintivo Óptima que la reconoce como Entidad Colaboradora en la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.

La primera Empresa de Castilla y León y la primera SGR certificada como empresa Familiarmente Responsable, porque hemos adoptado medidas que favorecen la conciliación la vida familiar y laboral (flexibilidad horaria, semana laboral comprimida, ampliación de permisos por maternidad/paternidad, elección de vacaciones a la carta, etc.).

- *La innovación de procesos tiene como objetivo optimizar la efectividad y la eficiencia, estableciendo los procedimientos de trabajo, mejorando los controles y reforzando los mecanismos internos para responder a las contingencias y las demandas de sus clientes*

En el año 2000 IBERAVAL logró certificarse en Calidad, siendo la primera Sociedad de Garantía Recíproca en España y Europa en haberlo conseguido y cuenta con manuales de procedimientos de todos sus procesos.

IBERAVAL innova en su proceso de producción, ha creado dentro de su web, IBERAVAL punto es, un enlace llamado CIBERAVAL, que no es más que dar gratuitamente a nuestras empresas clientes, lo que no les dan otras SGRs, bancos, cajas o aseguradores, que es, la gestión de sus líneas de avales y solicitar fianzas, las 24 horas del día los 365 días del año, permitiéndoles retirar en cualquiera de nuestras oficinas, las garantías provisionales y definitivas en el plazo de una hora, lógicamente dentro de nuestro horario comercial.

La Comisión Ejecutiva estudia las operaciones mediante un sistema informático avanzado, que evita el uso de papel, con sistemas de rating adecuados que permiten la agilidad en la toma de decisiones.

IBERAVAL es una SOCIEDAD SIN PAPELES, para conseguirlo cuenta con un innovador sistema de gestión de la documentación, basado en el escaneo, registro y archivo de documentos. Hemos conseguido eliminar más de 100.000 fotocopias al año.

- *¿Por qué IBERAVAL, se encuentra en una situación de liderazgo?*

Porque ha apostado por la innovación como camino a la competitividad, satisfaciendo a sus clientes, accionistas y trabajadores y obteniendo una notable mejora de sus resultados en costos, tiempo y calidad.

IBERAVAL es la primera SGR en número de clientes con 14.819 Mipymes asociadas.

Las nuevas herramientas y la innovación en los procesos permiten a IBERAVAL formalizar más de 12.000 avales a lo largo de un año, lo que la convierte en la 1ª SGR en esta magnitud.

IBERAVAL es la SGR con mayor penetración del mercado: el 8,30% de las empresas de Castilla-León son clientes nuestros, a su vez somos la SGR española que más avales concede ante las administraciones públicas, también somos los que

formalizamos el mayor número de operaciones sin contragarantía real, del mismo modo mantenemos el primer puesto, en el número de préstamos formalizados a más de ocho años de duración.

Para concluir, quiero que me permitan reconocer públicamente que el equipo de IBERAVAL es el valor principal que conduce a nuestra empresa a una situación LÍDER.

Como todos han podido deducir, porque el mensaje es sencillo, el valor principal que conduce al éxito reside en el trabajo en EQUIPO de todos los miembros de la organización.

SÍNTESIS DESCRIPTIVA DEL SISTEMA DE GARANTÍAS RECÍPROCAS ESPAÑOL

Descripción del Sistema/Esquema/Ente de Garantía

- Personalidad o forma jurídica del sistema/ente de garantía que otorga la garantía: Son sociedades mercantiles denominadas sociedades de garantía recíproca SGR
- Descripción del “origen de los recursos o capital” (de a) recursos públicos o b) recursos mixtos: privados <de participación financiera y/o empresarial> junto con recursos públicos)
Recursos mixtos privados – públicos. Actualmente con mayoría privada en el capital social
- Forma de capitalización (a) mediante capital social-recursos patrimoniales en fórmulas societarias y/O jurídicas, b) fondo o recurso líquido autónomo (fondo de garantía), con administración delegada, etc.)

Mediante capital social en fórmula societaria mercantil complementado con aportes al Fondo de Provisiones Técnicas

- Régimen económico-financiero (autosostenibilidad, subsidio estatal, combinación de ambos, etc.): Autosostenibilidad
- Objeto social exclusivo de otorgamiento de garantía o compartido con otras actividades: Actividad exclusiva de otorgamiento de la garantía y asesoramiento financiero
- Alcance indefinido-permanente o temporal de la actividad: Indefinido
- Principales productos de garantía que ofrece (con énfasis en los que considere particularmente exitosos o novedosos): Aavales financieros a largo plazo y en condiciones muy preferentes y aavales técnicos para el acceso a la contratación pública
- Esquema de gestión de riesgos (análisis individual de cada operación o delegación entidad financiera, modelo estadístico de pérdidas esperadas, en su caso, etc.): Análisis individual

- Esquema de reafianzamiento, en su caso: forma, porcentaje medio de cobertura, etc.
Reafianzamiento operaciones de más de tres años y exclusión de los avales técnicos con una media del 35%
- Modalidad de la responsabilidad de la garantía (- solidaria o subsidiaria – pago a primer requerimiento o condicionado - pago de fallidos o morosos-) y su materialización (firma en el contrato de préstamo o emisión de certificado de garantía)
Garantía solidaria a primer requerimiento y pago por morosidad
- Situación predominante de la cartera micro, pequeña, mediana y/o gran empresa: Cartera de micro, pequeña y mediana empresa: 69% de las empresas atendidas son de menos de 25 trabajadores (de las cuales, el 53% tienen menos de 10 trabajadores), aumentando al 81%, si consideramos las que tienen menos de 50 trabajadores.
- Porcentaje (%) promedio de cobertura de la garantía: 100% de principal, intereses y demora
- Importe promedio (en US\$) de la cartera garantizada: Por empresa unos 150.000 euros, por operación unos 30.000 euros
- Plazo promedio (en meses) predominante de la cartera: Unos 84 meses. El 88% de las garantías concedidas son para financiación a largo plazo (más de tres años), de las que un 68% son para operaciones superiores a los ocho años.
- Mejoras o beneficios del acceso al crédito para los usuarios, respecto a las condiciones de mercado: Al menos de dos a tres puntos menos que las condiciones del mercado mipyme
- Otras cuestiones relevantes a destacar: Entidades calificadas como entidades financieras, cuya garantía está calificada y ponderada por el Banco de España, a efecto de minoración de requerimientos de capital y provisiones al sector financiero

Estadísticas al 31.12.07
(En miles US\$)

Año de fundación ó constitución	Nº de entes que lo componen	Valor recursos patrimoniales responsables	Stock de mipymes (Nº) beneficiarias	Operaciones formalizadas en 2007 (Nº)
1.978	23	617.000€ (US\$ 905.293)	90.633	45.206
Valor del saldo o stock de garantías vivas	Valor garantías otorgadas en 2007	Valor del saldo de crédito por garantías vivas	Valor crédito movilizado por garantía 2007	Recursos / valor saldo garantías vivas
5.638.000 € (US\$8.272.356)	2.441.000 € US\$3.581.557)	4.172.000 € US\$6.121.367)	1.806.000 € (US\$2.649.853)	0,109

PORTUGAL

EL SISTEMA DE GARANTÍA MÚTUA PORTUGUÊS

José Fernando Figueiredo

Presidente Consejo Administración y Comisión Ejecutiva
Sociedade de Investimento S.A. – SPGM, de Portugal
c/o Presidente Consejo Administración
Associação Europeia de Garantia Mútua (AECM)

João Miguel Sousa Branca

Consejero Ejecutivo
Sociedade de Investimento S.A. – SPGM, de Portugal

Marco Gonçalves

Director Comercial
Norgarante – Sociedade de Garantia Mútua S.A., de Portugal

1. Introducción

La Garantía Mutua fue una iniciativa del Gobierno Portugués, llevada a cabo en 1994, y en la cual tuvo un papel preponderante el Instituto de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas y a la Inversión (IAPMEI).

Para tal fin fue creada la SPGM - Sociedade de Investimento S.A., que tenía como accionistas fundadores al propio IAPMEI y a los principales bancos portugueses, y cuyas principales características de actuación se pueden resumir en los términos siguientes:

- Gestión privada – a pesar que el IAPMEI tenía la mayoría del capital, los accionistas privados tenían la mayoría de los miembros del Consejo de Administración;

- Estatuto de institución de crédito, obligando al SPGM a cumplir los mismos requisitos que cualquier banco, sometido a la supervisión del Banco de Portugal;
- Mutualismo, exigiendo que cualquier micro o Pyme se volviera su accionista para poder beneficiarse con la emisión de una garantía;
- Análisis individual de operaciones, en oposición al análisis de riesgo con una lógica de portafolios;
- Emisión de garantías a la primera solicitud, esto es, pagadas después de un corto tiempo después de recibido el pedido por la entidad beneficiaria.

El rigor de la gestión llevó a SPGM a apoyar empresas, proyectos de inversión y actividades empresariales viables. En tanto que los decisores de política económica, como IAPMEI y el Gobierno, estuvieron de acuerdo en apoyar cualquier actividad económica específica, como por ejemplo, incentivar determinados sectores de la economía o áreas geográficas, fueron creadas líneas de garantía especiales para tal efecto.

El hecho de ser una institución de crédito permitió al Sistema de Garantía Mutua Portuguesa ganar una creciente notoriedad entre las propias Pymes, pero sobre todo en el sistema bancario. La posibilidad de que una Pyme cuente con una garantía del SPGM para efecto de obtener financiamiento bancario vino gradualmente, a ser percibido como una señal de rigor y de solvencia de la propia Pyme. Por otro lado, este tipo de garantía -prestada a la Pyme- era indudablemente más fuerte y líquida que las alternativas de colaterales que, de otra forma, la Pyme estaría en condiciones de presentar a la banca.

El hecho de que la SPGM fuera una institución de crédito implicó ventajas adicionales para los bancos beneficiarios de las garantías, una vez que había un aumento de rentabilidad del crédito, a través de la disminución de las necesidades mínimas de capital y de la reducción también de la constitución de provisiones sobre los riesgos de crédito.

A pesar de que en un primer momento las Pymes no estaban entre los accionistas de la SPGM, del cual, en realidad, no son fundadoras, siempre fue delineado que el Sistema de Garantía Portugués sería mutualista. Así, las Pymes se volvieron accionistas, comprando acciones de la SPGM a uno de los accionistas fundadores de la Sociedad. Las acciones retenidas por la empresa deben representar un cierto porcentaje del valor de la garantía, siendo concedida a la Pyme una opción de venta de esas acciones, luego de la extinción de la garantía. La compra y la venta de las acciones son realizadas al valor nominal.

El análisis del riesgo relativo a cada operación de garantía ha sido conducido en base al análisis casuístico, en oposición al análisis de cartera. Siendo cada Pyme y cada operación de garantía sujeta a un análisis individual, el riesgo del crédito puede ser calculado con un apreciable rigor, siendo dedicado a cada Pyme un esfuerzo de análisis semejante al que sería concedido a una empresa de mayor dimensión.

Por último, siendo las garantías emitidas por la SPGM a primera solicitud, en caso de incumplimiento de la Pyme, al beneficiario de la garantía, le sería posible recuperar, casi inmediatamente, una parte muy significativa de su crédito.

Toda esta actividad de la SPGM fue temporal, habiendo terminado con la creación de las primeras Sociedades de Garantía Mutua portuguesas, constituidas sobre una lógica de intervención regional. En esta primera fase de existencia, la SPGM persiguió tres grandes objetivos:

- Evaluar si el sistema de garantía era un instrumento útil en el mercado de crédito de las Pyme
- Desarrollar un conocimiento específico en el análisis de riesgo debido a la especificidad del Sistema de Garantía.
- Teniendo todo esto en cuenta, presentar al Gobierno una propuesta de ley que regulase el funcionamiento del Sistema de Garantía.

Hasta el año 2002 todos estos objetivos fueron considerados cumplidos. El SPGM aprobó 1.055 garantías, con un valor total de 223,143 millones de euros, en simultáneo con la acumulación de una tasa de incumplimiento sustancialmente baja – reflejando el rigor ya referido en cuanto a la evaluación de riesgos.

La nueva legislación fue aprobada y publicada en el año 2001, fijando el marco regulatorio de las Sociedades de Garantía Mutua (SGM). También, en el año 2002 fueron constituidas las tres primeras SGM: la Norgarante, la Lisgarante y la Garval. Las dos primeras resultaron de la separación de los departamentos comerciales de la SPGM de Porto y de Lisboa, y la tercera resultó de una iniciativa regional de una asociación empresarial.

En el 2006 fue constituida otra SGM – la Agrogarante. Esta SGM está especializada en el sector agro-forestal, supliendo una falla que se registraba en el Sistema, ya que estas actividades no formaban parte de la esfera de las actividades de las otras SGM.

1. Las Principales Características del Sistema de Garantía Mutua Portuguesa

Pueden ser identificados tres componentes principales:

- Las Sociedades de Garantía Mutua (SGM)
- El Fondo de Contragarantía Mutua (FCGM)
- Y la propia SPGM.

La Norgarante, la Lisgarante y la Garval se dedican al apoyo de empresas y empresarios con actividades en los sectores de la industria, comercio, turismo, construcción, energía y servicios, y tienen una lógica de actuación regional. La Norgarante opera en el norte de Portugal, la Garval en algunos distritos del centro y la Lisgarante en el sur.

La Agrogarante actúa en todo el territorio nacional, concentrándose, como se mencionó, en el apoyo a empresas del sector agro-forestal.

Las SGM son también instituciones de crédito como SPGM, con una actividad monoproducto: la emisión de garantías a nombre y a pedido de Pyme. Estas garantías pueden estar vinculadas a financiamientos bancarios pero también a cualquier otro tipo de compromisos asumidos por las Pyme.

En lo que se refiere a las garantías a préstamos bancarios – el principal producto de la SGM – cabe resaltar que las garantías de las SGM tienen permitido a las Pyme el acceso al crédito en condiciones impares, sobre todo para suplir las fallas tradicionales de las Pyme en la disponibilidad de colaterales adecuados, particularmente en el caso de préstamos de mediano y largo plazo, donde las SGM acaban por sustituir o reducir las necesidades de constitución de hipotecas y en algunos casos, también de responsabilidades personales. Normalmente, la intervención de las SGM permite reducir el costo total del financiamiento que soportan las Pyme.

Normalmente, las SGM garantizan 50% del valor de los préstamos bancarios, pero las tasas de garantía varían de acuerdo con el tipo de préstamo: por ejemplo, los préstamos a mediano y largo plazo tienen tasas de garantía superior a la media. Cuando los plazos de los préstamos son de 3 o más años y cuando la Pyme emplea menos de 100 trabajadores, la SGM garantiza 75% del préstamo, convirtiéndose éste en un producto muy competitivo entre los bancos.

En los otros tipos de garantía, las SGM garantizan el monto necesario o lo que podría ser un porcentaje de hasta el 100%. En este tipo de garantías, las SGM son una alternativa a los bancos y por eso las Pyme mantienen sus límites de endeudamiento decididos por cada banco.

El Fondo de Contragarantía Mutua (FCGM) fue creado por el Gobierno Portugués a través de sus Institutos Públicos de Apoyo a las Pyme. La tasa promedio de contragarantía es actualmente, superior a 60%, lo que refleja una tasa mínima de 50% para un abanico diversificado de garantías de las SGM y un valor mejorado de 75% para las garantías para financiamientos a mediano y largo plazo. La SGM paga una comisión de contragarantía al FCGM. Esta comisión es calculada para cada SGM en una base anual y de acuerdo con las características promedio de su cartera.

Cuando las SGM comenzaron su actividad, la SPGM dejó de emitir garantías pero mantuvo un importante papel en el Sistema de Garantía, siendo designado responsable por la gestión del Fondo, y por la disponibilidad de diversos servicios de “back-office” a las SGM (permitiendo así a las SGM concentrar toda su atención en la actividad comercial). A SPGM es *in factus* un holding del Sistema de Garantía.

1. Actividad y Estrategia

En los últimos años las SGM vienen promoviendo en sus actividades comerciales una relación de proximidad entre las Pymes y los bancos.

Así como el SPGM hizo, también las SGM continúan con el análisis del riesgo individual a cada operación de la Pyme. Al hacer esto, las SGM intentan determinar el riesgo exacto de cada Pyme, trabajo que no todos los bancos harían, por su baja rentabilidad. Al hacer esto, las SGM intentan eliminar una falla del mercado: la información asimétrica entre las Pyme y los bancos. Los bancos tienden a asociar a las Pyme a un nivel de riesgo superior al riesgo real debido a un acceso de información limitado sobre las Pyme. Esta práctica de los bancos, además de resultar de la cuestión de rentabilidad referida, es consecuencia también de la baja calidad de los estados financieros de las Pyme. Al hacer un análisis profundo de las Pyme, las SGM obtiene un mejor conocimiento de la Pyme respecto al banco, y, al conceder una garantía, pueden dar una indicación precisa sobre el riesgo real de la Pyme a los bancos.

Como una empresa mutualista, la SGM también quiere apoyar a sus clientes y sus accionistas, en sus decisiones financieras diarias, haciendo consultoría formal e informal. Para conseguir esto, la SGM tiene que actuar en un vasto territorio, donde se localizan las Pyme, lo que explica el establecimiento de la red de agencias comerciales de cada SGM. Las SGM tienen actualmente un total de 8 agencias, número que se prevé crecerá en los próximos años.

Estas agencias son también necesarias porque existe una especialización de actividades regionales en Portugal y, así, una agencia regional puede acumular conocimientos en actividades específicas de ese espacio geográfico y, consecuentemente, hacer un análisis de riesgo más correcto. Este mismo motivo justifica la existencia de varias SGM con alcance regional. La existencia de SGM regionales permite también tener una mayor visibilidad local y regional.

Las SGM también trabajan muy cerca con asociaciones empresariales de base regional. Al hacer esto, las SGM obtiene el conocimiento de la evolución de la economía regional y local, información tan importante para el análisis de riesgo, gestión de cartera, desarrollo específico del producto, de acuerdo con las actividades necesarias para la región. Las SGM ha celebrado protocolos con Asociaciones y privilegian la apertura de agencias en las instalaciones de algunas Asociaciones.

Si una relación de proximidad con las Pyme es importante, de forma que beneficia cada empresa individualmente, por la evaluación de su verdadero riesgo, una relación de proximidad a los bancos es igualmente importante para acceder a un mercado más vasto de créditos a las Pyme. Al final de su actividad comercial la SPGM comenzó a establecer protocolos con la banca. Uno de los objetivos de estos protocolos era reducir el tiempo de análisis de la operación, una vez que, con los protocolos, cada institución decidiría las operaciones de crédito basada en el análisis de otra institución, reduciendo la información que tendría

que ser presentada a ambas instituciones. Estos protocolos también permitieron que las Pyme se beneficien de condiciones privilegiadas en los préstamos con la intervención de las SGM.

Cuando las SGM iniciaron su actividad, estos protocolos fueron reforzados (reduciendo el tiempo de análisis y mejorando todas las condiciones de las Pyme) y extensivos a casi todos los bancos comerciales.

Las SGM se reúnen directa y regularmente con los bancos comerciales. Estas reuniones son eficientes en la comunicación a los técnicos en préstamos bancarios para el posicionamiento del Sistema de Garantía, y tiene ventajas para la banca y para las PME y en el aumento de la eficiencia de los circuitos de información, haciendo el análisis más fácil para la banca, SGM y Pyme. Esta estrategia ha permitido que las SGM alcancen relativamente una numerosa cartera de garantías a la Pyme.

A pesar de esta estrecha colaboración con los bancos, las Pyme son el principal objetivo de las SGM. Teniendo esto en cuenta, la SPGM viene desarrollando una agresiva campaña de marketing con el objetivo de acercar a todas las Pyme la garantía mutua conocida y para que todos los empresarios conozcan el producto así como sus ventajas. Estas campañas han sido muy efectivas, incrementando la visibilidad general del Sistema de Garantía Mutua. Hoy en día, cualquier empresario o gestor conoce razonablemente bien el Sistema de Garantía Mutua.

2. Servicios Compartidos y Sistemas de Información

El Sistema de Garantía Mutua ha tenido un gran crecimiento, siendo más notorio a partir del año 2003, con la instalación de las primeras SGM. Este crecimiento, sin la toma de medidas adecuadas, habría traído el caos en los sistemas de información y un gran crecimiento de los recursos humanos en los servicios de *back-office*.

Así, la SPGM comenzó a implementar un sistema de software hecho a la medida de las necesidades del Sistema de Garantía, comprendiendo un *workflow* de análisis, pasando por la decisión y tratamiento de las garantías. Este software ha sido desarrollado y ha sido uno de los factores de sustentabilidad del crecimiento de las SGM.

Este software ha sido de una gran ayuda no sólo para los procedimientos operacionales y los comerciales, sino también ha servido para el soporte de todas las actividades *back-office*. Las SGM decidieron desde el inicio, concentrar estas actividades de apoyo en el SPGM, beneficiándose así de todo el *know how* de la SPGM y de las economías de escala.

El SPGM ejecuta varias funciones en nombre de las SGM. El SPGM es responsable por la gestión financiera, tesorería, fiscalización, política de provisiones y logística; por los sistemas de información, tecnologías de apoyo,

helpdesk informático, servicios de bases de datos. El Departamento Jurídico del SPGM es responsable por la asesoría jurídica global, con un especial enfoque en la contratación y procedimientos legales de litigios.

3. Nuevos Productos

Hasta el 2007, las SGM estaban sujetas a una restricción que les prohibía apoyar a Pyme con menos de dos años de existencia. Otra restricción era el apoyo a empresarios a título individual.

La primera restricción fue eliminada en el año 2007, incluyéndose en la política del Gobierno apoyar el emprendedorismo. El IAPMEI promovió un programa llamado FINICIA, en el que se destinó una contribución especial al Sistema de Garantía que pasó a poder intervenir de dos maneras diferentes: apoyando proyectos de alta tecnología con capital de riesgo; y apoyando con préstamos para empresas constituidas con menos de tres años de antigüedad.

En el primer caso, el objetivo es el financiamiento con intervención de las SGM en la anticipación de subsidios públicos o préstamos bancarios. Para que la intervención se pueda concretizar, es necesario que la empresa tenga como accionista una institución de capital de riesgo y sea clasificada por el IAPMEI como innovadora. Si fuera este el caso, al SGM puede garantizar la anticipación del subsidio público en condiciones competitivas especiales. Otra forma de intervención es garantizar el 75% del valor de préstamos a mediano plazo hasta €95.000.

En el segundo caso, las SGM pueden garantizar dos especies de préstamos bancarios: préstamos hasta €25.000, con tres años de plazo, y préstamos de €25.000 hasta € 100 000 con 5 años de plazo. El objetivo de estos dos tipos de préstamos es simplificar al máximo el análisis y contratación de préstamos y volverlos accesibles a todas las Pyme y emprendedores en el inicio de las primeras fases de sus negocios.

Para conseguir esto las SGM y algunos bancos firmaron protocolos comprometiéndose, cada uno con tiempos de decisión, premios de spread y tasas de comisiones máximas. Las SGM y los bancos también armonizan la información necesaria para la decisión de crédito de forma de migrar entre los sistemas de información de los bancos y de las SGM reduciendo el tiempo de análisis a una semana.

Como el riesgo asociado a *start-up* y las primeras etapas de la Pyme es grande, y podría comprometer la sustentabilidad de las SGM, éstas podrían pasar a beneficiarse de una contragarantía del FCGM entre 80% y 95% del valor garantizado.

También en el año 2007, se dio inicio a una nueva fase de existencia del Sistema de Garantía Mutua, que se caracterizó por la emisión de las primeras garantías de

cartera, asociadas a garantías de poco valor. Estas garantías fueron emitidas a favor de algunos bancos, con relevante diseminación en el medio universitario, siendo enmarcadas en la decisión del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Enseñanza Superior, de facilitar el acceso a la enseñanza superior a todos, independientemente de los ingresos de sus familias. Al abrigo de esta nueva línea de garantías, cualquier estudiante que es idóneo, puede solicitar un financiamiento bancario con un plazo igual a la de su curso, el que será posteriormente reembolsado en un plazo dos veces mayor que la duración del curso, sobre determinadas reglas de costo acordadas entre el Sistema de Garantía y los bancos.

ANEXO

SÍNTESIS DESCRIPTIVA DEL SISTEMA DE GARANTÍAS PORTUGÚES

Descripción del Sistema/Esquema/Ente de Garantía

- Personalidad o forma jurídica del sistema/ente de garantía que otorga la garantía: El Sistema de Garantía Mutua portugués incluye 4 Sociedades de Garantía Mutua (SGM) y una entidad con funciones de holding del sistema, a la que cabe, también administrar el mecanismo de contragarantía.
- Descripción del “origen de los recursos o capital” (de a) recursos públicos o b) recursos mixtos: privados <de participación financiera y/o empresarial> junto con recursos públicos): La contragarantía es pública. La mayoría de los recursos financieros utilizados por las Sociedades de Garantía Mutua es privada (de Pyme y de bancos).
- Forma de capitalización (a) mediante capital social-recursos patrimoniales en fórmulas societarias y/o jurídicas, b) fondo o recurso líquido autónomo (fondo de garantía), con administración delegada, etc.): Las SGM financian sus actividades a través de los medios puestos a su disposición vía capital social. La contragarantía es asegurada a través de un fondo público.
- Régimen económico-financiero (autosostenibilidad, subsidio estatal, combinación de ambos, etc.): Todas las instituciones pertenecientes al Sistema deben ser financieramente auto-sustentable.
- Objeto social exclusivo de otorgamiento de garantía o compartido con otras actividades: Las SGM desarrollan una única actividad.
- Alcance indefinido-permanente o temporal de la actividad: Ninguna actividad está sujeta a cualquier límite temporal.
- Principales productos de garantía que ofrece (con énfasis en los que considere particularmente exitosos o novedosos): Las SGM pueden emitir garantías de cualquier tipo – históricamente apenas para Pyme. Pero ahora también para el apoyo de estudiantes de enseñanza superior.

- Esquema de gestión de riesgos (análisis individual de cada operación o delegación entidad financiera, modelo estadístico de pérdidas esperadas, en su caso, etc.): Hasta hace poco, las garantías eran emitidas en una base individual garantía a garantía. Ahora, las SGM pueden, igualmente emitir garantías de cartera, por lo que no hay un proceso de aprobación individual de cada riesgo asumido.
- Esquema de reafianzamiento, en su caso: forma, porcentaje medio de cobertura, etc.: La contragarantía representa en la mayor parte de los casos 75% del valor garantizado por la Pyme. La media se sitúa en el intervalo 60–65%.
- Modalidad de la responsabilidad de la garantía (-solidaria o subsidiaria – pago a primer requerimiento o condicionado - pago de fallidos o morosos-) y su materialización (firma en el contrato de préstamo o emisión de certificado de garantía): Las garantías emitidas dentro del Sistema de Garantía Mutua portugués son a la primera solicitud. Normalmente, la garantía es incluida en el contrato de financiamiento del banco.
- Situación predominante de la cartera micro, pequeña, mediana y/ o gran empresa: El Sistema de Garantía Mutua trabaja a favor de la Pyme, siendo, actualmente, la mayoría de las empresas medianas o pequeñas.
- Porcentaje (%) promedio de cobertura de la garantía: El porcentaje de garantía varía entre 50% y 75%. La mayoría de los financiamientos bancarios es garantizada a 75%.
- Mejoras o beneficios del acceso al crédito para los usuarios, respecto a las condiciones de mercado: En la ausencia del Sistema, la mayoría de las Pyme habían sufrido serias dificultades de acceso al crédito. Este es el aspecto más importante del Sistema, a pesar de la disminución tendencial de la tasa de rendimiento es, también, una de sus características.

Estadísticas al 31.12.07
(En miles de US\$)

Año de fundación ó constitución	Nº de entes que lo componen	Valor recursos patrimoniales responsables	Stock de MiPymes (Nº) beneficiarias	MiPymes (Nº) beneficiadas en 2007
1994	4 SGM + SPGM + FCGM	208.000 € (US\$285.000)	3.000	944
Valor del saldo o stock de garantías vivas	Valor garantías otorgadas en 2007	Valor del saldo de crédito por garantías vivas	Valor crédito movilizado por garantía 2007	Recursos / valor saldo garantías vivas
465.000€ (US\$637.000)	312.000€ (US\$428.000)	1 753.000€ (US\$2.043.000)	547.000€ (US\$750.000)	0.45

VI. ORGANISMOS INTERNACIONALES

EXPERIENCIA DE LA CAF EN EL REAFIANZAMIENTO A SISTEMAS DE GARANTÍAS

Mauro Yovane

Ejecutivo PYME y microfinanzas
Corporación Andina de Fomento (CAF)

La Corporación Andina de Fomento (CAF)⁷⁷ tiene como misión promover el desarrollo sostenible de sus países accionistas. Considerando que la micro, pequeña y mediana empresa (Mipyme) representa una parte muy significativa del sector empresarial de América Latina y El Caribe, y que constituye una fuente esencial en la generación de empleo, CAF ha establecido dentro de su agenda de desarrollo integral el apoyo a este sector a través de diferentes programas y operaciones orientados a fortalecer su potencial competitivo.

Una de las líneas de acción específicas ha sido la estructuración de diversas operaciones orientadas a facilitar el acceso de la Mipyme al financiamiento. Concretamente, para atender a los microempresarios, la CAF financia y fortalece a un grupo de 38 instituciones microfinancieras en la región. Por otro lado, para apoyar a la pequeña y mediana empresa, la CAF participa como inversionista en 18 fondos de capital de riesgo en la región y ha desarrollado diversos mecanismos orientados a promover el acceso al financiamiento de las MiPyME. En este sentido, una de las áreas en las que ha venido trabajando es el apoyo a la creación y desarrollo de los sistemas de garantías.

Como es sabido, una de las limitantes principales que afecta la dinámica emprendedora de la MiPyME es el acceso al financiamiento y, a su vez, dentro de las restricciones identificadas por las instituciones financieras para financiar al sector se señala la carencia de garantías suficientes para respaldar las operaciones crediticias. Es por ello que los sistemas de garantía manejados de manera eficiente

⁷⁷ Para mayor información de la Corporación Andina de Fomento favor consultar la página Web www.caf.com

y con criterios de sostenibilidad son una fuente de apoyo importante para el desarrollo de la MiPyME.

Dentro de las acciones que se pueden realizar para apoyar el desarrollo de los sistemas de garantías, la CAF considera el reafianzamiento como una opción interesante al permitir a éstos ampliar su capacidad para otorgar garantías sin necesidad de recurrir a incrementos de capital en los fondos de riesgo, a la vez que le permite compartir riesgos.

Al analizar una operación de reafianzamiento CAF busca que el sistema de garantías cuente con características deseables:

- Disponibilidad de información estadística histórica que permita analizar el desempeño y estimar la siniestralidad⁷⁸ esperada.
- Supervisión por los mismos entes que supervisan al sistema financiero.
- Gerencia calificada y con experiencia.
- Niveles de garantías vigentes significativos y nivel de apalancamiento⁷⁹ relativamente alto (que justifique una operación de reafianzamiento).
- Niveles de siniestralidad bajos y no volátiles.
- Esquemas de garantía en los que compartan riesgo con los intermediarios financieros (alineación de intereses).
- Participación de actores privados.

En el caso de sistemas de garantía de reciente creación, la CAF puede tener consideraciones especiales en lo que se refiere a algunas de estas exigencias. En ese caso, la Corporación analizaría especialmente los manuales de crédito, la fortaleza patrimonial del sistema, los esquemas de garantía que utiliza, las instituciones del sistema financiero con las que trabaja, entre otros factores.

Cabe mencionar que en la actualidad la mayoría de los sistemas de garantías de América Latina y El Caribe se encuentran en una etapa de desarrollo incipiente, observándose una baja participación en el sistema financiero, bajos niveles de apalancamiento, una escasa participación del sector privado y con información histórica muy reciente. En este sentido, el reto es apoyar los procesos de creación y consolidación de los sistemas de garantía en la región.

En lo que se refiere a la experiencia de CAF en reafianzamiento, en el año 2005 realizó su primera operación con el Fondo Nacional de Garantías de Colombia (FNG). En esta operación se otorgó un cupo de US\$10 millones para reafianzar créditos para capital de trabajo otorgados por instituciones financieras colombianas a un grupo de aproximadamente 5.000 PyME. El reafianzamiento de CAF fue por el 25% del porcentaje coberturado por el FNG (50%). Por lo tanto, la garantía de CAF fue por el 12.5% del capital de cada crédito. Esta operación fue culminada a finales del año 2007 con resultados altamente satisfactorios para ambas instituciones.

⁷⁸ La siniestralidad se refiere a la relación entre las garantías ejecutadas sobre el total de garantías otorgadas.

⁷⁹ En este caso el apalancamiento se refiere a la relación entre las garantías vigentes y el patrimonio de la institución.

Es importante señalar que en el año 2006 el FNG estructuró un esquema de reafianzamiento adicional con una compañía de seguro privada. Este hecho es muy significativo porque muestra que en la medida que los sistemas de garantía tengan un volumen importante de operaciones y se manejen con criterios de sostenibilidad y eficiencia es posible atraer capitales privados que contribuyan con su expansión y desarrollo. En esta materia, el reafianzamiento constituye una alternativa interesante para atraer al sector privado ya que a diferencia de las inversiones patrimoniales, ofrece un esquema de salida claro y limita el riesgo al desempeño crediticio de la cartera reafianzada.

En el año 2008 se espera realizar una nueva operación de reafianzamiento con el FNG por un monto mayor. Adicionalmente, se tiene previsto estructurar una operación de reafianzamiento con FOGAPI en Perú y una operación de cofianzamiento con FOGABA de Argentina. En esta última, la CAF realizará un aporte a un fideicomiso que otorgará garantías y que será administrado por FOGABA. Hacia futuro, la CAF espera continuar realizando operaciones de reafianzamiento y en definitiva apoyando el desarrollo de los sistemas de garantía de la región, entendiendo que los mismos cuentan con el potencial de convertirse en un vehículo de cambio a favor del acceso a financiamiento de las MiPyME.

LA CORPORACIÓN INTERAMERICANA DE INVERSIONES Y LOS SISTEMAS DE GARANTÍAS

Carlos Roa

Coordinador de Instituciones Financieras y
Finanzas Estructuradas
Corporación Interamericana de Inversiones (CII)

La Corporación Interamericana de Inversiones (CII) es la entidad multilateral enfocada en promover el desarrollo económico de sus países miembros en América Latina y el Caribe a través del financiamiento del sector privado. Esto lo logra ya sea en forma directa a empresas de tamaño medio y a través de líneas de crédito a intermediarios financieros destinados a atender las necesidades de las empresas más pequeñas.

Mediante la utilización de garantías la Corporación ha encontrado un mecanismo adicional para atender principalmente las necesidades de las pequeñas empresas, sobre todo aquellas, que por su tamaño y grado de formalidad, tienen dificultad para acceder al sistema financiero.

La CII ha incursionado en el tema de garantías bajo diversas modalidades, desde los fondos nacionales de aval o garantía a las operaciones de las entidades financieras, como en el caso de FNG de Colombia así como participando en diversas modalidades con instituciones de Garantía Recíproca, como lo es la participación accionaria y su contribución en el Fondo de Riesgo que mantiene en Garantizar en Argentina.

Adicionalmente, ha establecido un Programa de Garantías Parciales de Crédito junto con Nacional Financiera en México (Nafin) diseñado para hacer más atractivos los instrumentos de pequeños emisores que inician su participación en el mercado de valores. A la fecha, la CII explora otras opciones, con instrumentos como los mencionados o bajo figuras que se adecuan a las necesidades particulares de las empresas e instituciones con las que está colaborando.

En todos los casos, las experiencias a la fecha han sido muy positivas, tanto desde el punto de vista financiero como el aporte brindado al desarrollo de la región. Por las múltiples ventajas que ofrece, la CII seguirá explorando entre las instituciones y sistemas de garantías de sus países miembros otras opciones de inversión.

Los Sistemas de Garantía de Iberoamérica:
Experiencias y Desarrollos Recientes,
se terminó de imprimir 1,000 ejemplares en:
R y F Publicaciones y Servicios S.A.C
Jr. Manuel Candamo 350 Lince
Lima - Perú