Sistemas de garantía de crédito en América Latina

ORIENTACIONES OPERATIVAS

Juan Jose Llisterri
Arturo Rojas
Pablo Mañueco
Verónica López
Antonio Garcia Tabuenca

Banco Interamericano de Desarrollo

Sistemas de garantía de crédito en América Latina: orientaciones operativas

Juan J. Llisterri
Arturo Rojas
Pablo Mañueco
Verónica L. Sabater
Antonio G. Tabuenca

Washington, DC
2006

Banco Interamericano de Desarrollo

Sistemas de garantia9-27-06.indd i 9/27/06 11:41:40 AM

Juan José Llisterri es Especialista Principal de Desarrollo Empresarial de la División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo. *Arturo Rojas Parada, Verónica López Sabater* y *Pablo Mañueco Galindo* son consultores de Analistas Financieros Internacionales (Grupo Analistas), y *Antonio García Tabuenca* es Profesor de la Universidad de Alcalá de Henares, España. Los autores quieren expresar su gratitud a Felipe Gómez-Acebo, Morgan Doyle, Kim Staking, Hela Cheikhrouhou, y especialmente a Julián Suárez Migliozzi, quien colaboró activamente en la coordinación del trabajo. También desean reconocer el apoyo brindado por Jorge Eduardo Farré, Héctor Carballo, Hugo Secondini, Néstor Pata, Carlos Alberto Dos Santos, Alejandro Bozzo, José Miguel Benavente, Juan C. Durán Echeverri, Jorge Pinzón Sánchez, Roger Alfaro Araujo, Manuel Sánchez Álamo, Pablo Candelaria, Enrique Nort, Edgar Coquis y Alfredo Riera.

Las opiniones expresadas en el presente documento pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. Queda permitido reproducir este informe, parcial o totalmente, siempre y cuando sea para fines no comerciales y se atribuya a los autores, el Departamento de Desarrollo Sostenible y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Publicación del Banco Interamericano de Desarrollo, agosto de 2006.

Gerente a.i., Departamento de Desarrollo Sostenible: Antonio Vives
Jefe, División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa: Alvaro R. Ramírez

División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa
Parada B-0800
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

Correo electrónico: mipyme@iadb.org
Fax: 202-623-2307
Sitio de Internet: http://www.iadb.org/sds/mic

Catalogación (Cataloging-in-Publication) proporcionada por el
Banco Interamericano de Desarrollo
Biblioteca Felipe Herrera

Llisterri, Juan J.

Sistemas de garantía de crédito en América Latina : orientaciones operativas / Juan J. Llisterri con Arturo Rojas ... [et al.].

p.cm

"Arturo Rojas Parada ... son consultores de Analistas Financieros Internacionales (Grupo Analistas)"—t.p. verso

Includes bibliographical references.

1. Commercial credit—Latin America—Case studies. 2. Loans—Government guaranty—Latin America—Case studies. 3. Small business—Latin America—Finance. I. Rojas, A. (Arturo). II. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept. Micro, Small and Medium Enterprise Division. III. Analistas Financieros Internacionales, S.A. IV. Title.

HG3751 .L65 2006
332.7 L65--dc22

Índice

Prólogo v

Resumen ejecutivo vii

Capítulo 1. Panorama de los sistemas de garantías en América Latina 1
- Los sistemas de garantía en América Latina
- Modelos de sistemas de garantía en la región
- Análisis resumido de los sistemas de la región
- Hallazgos y tendencias de los sistemas de garantía en la región
- Elementos diferenciales e innovaciones
- Puntos de vista y juego de incentivos de los participantes
- Conclusiones y recomendaciones
- Referencias bibliográficas

Capítulo 2. Argentina 49
- Estructura del sistema, antecedentes y entorno
- Sociedades de garantía recíproca
- Fondo de Garantía de Buenos Aires: FOGABA

Capítulo 3. Brasil 75
- Estructura, antecedentes y entorno
- FUNPROGER
- FGPC
- Otras experiencias relevantes: FAMPE y Garantías solidarias
- Beneficiarios e incentivos

Capítulo 4. Chile 99
- Estructura, antecedentes y entorno
- Análisis del sistema: FOGAPE
- Evaluación financiera de FOGAPE
- Contribución de FOGAPE a la movilización de crédito a la mipyme

Capítulo 5. Colombia 127
- Estructura, antecedentes y entorno
- Análisis del sistema. Fondo Nacional de Garantías
- Resumen y conclusiones

Capítulo 6. El Salvador 167
Estructura, antecedentes y entorno
Análisis del sistema: Sociedad de Garantía Recíproca
Resumen y conclusiones

Capítulo 7. México 189
Estructura, antecedentes y entorno
Análisis del sistema: Sistema Nacional de Garantías
Resumen y conclusiones
Apéndice A. Programa de Garantías de los Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA): FEGA

Capítulo 8. Perú 215
Estructura, antecedentes y entorno
Análisis del sistema: FOGAPI
Resumen y conclusiones

Capítulo 9. Venezuela 241
Estructura, antecedentes y entorno
Análisis del sistema: Sistema Nacional de Garantías
Resumen y conclusiones

Capítulo 10. Epílogo 265

Sistemas de garantia9-27-06.indd iv 9/27/06 11:41:43 AM

Prólogo

El interés de los gobiernos, del sector financiero y del sector empresarial en América Latina y el Caribe por superar los obstáculos al financiamiento que afectan el dinamismo emprendedor de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipyme) se ha potenciado sustancialmente en los últimos años. Nada puede discutirse acerca de la importancia del crédito en condiciones razonables (en términos de volumen, costos y plazos) para el crecimiento competitivo de las mipymes de Latinoamérica y el Caribe, y en especial para el desarrollo de sus economías regionales.

En este sentido, entre los limitantes que más afectan una eficiente articulación entre la oferta y demanda de financiamiento, resalta la escasez de colaterales que contrarresten los riesgos inherentes a la relación entre la banca y el empresariado mipyme. Los sistemas de garantía de crédito surgen como un paliativo de tal limitante y contribuyen, al menos en su espíritu, a aumentar el volumen de oferta crediticia, generando adicionalidad, y a promover un eficiente y efectivo financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas.

La creación de los sistemas de garantías en la región ha coincidido con un mayor grado de atención de parte de algunas entidades financieras hacia las mipymes, corroborado por el mayor volumen de crédito destinado a este sector. De hecho, la elevada liquidez de los mercados financieros internacionales, sumada al acceso de las grandes empresas a fuentes bancarias alternativas de financiamiento, ha contribuido a que los bancos encuentren atractivo en acercarse a las empresas de menor escala. El estudio presente muestra que, entre los ochos países incluidos, se han acumulado un total de US$1.400 millones en garantías otorgadas, un riesgo vivo de más de US$2.600 millones y US$4.700 millones en créditos garantizados, lo que es muestra evidente de la importancia de estos sistemas. A ello se suma una demanda creciente por implementar este tipo de sistemas en países que aún no cuentan con ellos, o por profundizar aquellos ya existentes.

Este interés ha motivado al grupo BID a llevar adelante el presente trabajo, una continuación del estudio que el Banco llevó a cabo en 1996 ("Sistemas de Garantías de Crédito: Experiencias Internacionales y Lecciones para América Latina y el Caribe"). Con el presente libro, el Banco pretende contribuir a mejorar el acceso a financiamiento de las mipymes y espera que sea de utilidad tanto para los diseñadores de políticas mipyme, como para las instituciones financieras, el sector privado y los estudiosos de la materia. El trabajo constituye una punta de lanza para la superación de los obstáculos que se interponen al dinamismo emprendedor de las micro, pequeñas y medianas empresas. Es nuestro deseo que de esta iniciativa surjan otras encaminadas a profundizar sobre esta importante actividad en apoyo de la mipyme. Asimismo, esperamos que los resultados del estudio favorezcan el desarrollo de buenas prácticas que promuevan una actividad emprendedora socialmente responsable y competitiva del sector. Este es un punto crucial en un mundo cada vez más integrado globalmente, donde el rol de nuestras mipymes —pequeñas en escala productiva pero grandes en cuanto al impacto social que generan— es y será cada vez más trascendental para el desarrollo sustentable de la región.

Sistemas de garantia9-27-06.indd v 9/27/06 11:41:43 AM

Prólogo

El estudio contiene una revisión exhaustiva de ocho sistemas de garantía de crédito latinoamericanos, distinguiendo entre fondos y sociedades de garantía, además de realizar un análisis de los aspectos particulares de cada uno de ellos. Una de las conclusiones más importantes es la necesidad de obtener pruebas contundentes sobre la adicionalidad crediticia que supuestamente generan estos sistemas —que estaría constatada en el caso de Chile— como condición previa para que se apliquen en aquellos países interesados.

Queremos por último agradecer a los responsables de la investigación, tanto de la División de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas del Departamento de Desarrollo Sostenible del BID, y a la firma Analistas Financieros Internacionales (AFI), por el valioso trabajo de investigación que han realizado, así como al Fondo Español de Consultoría por haber aportado los recursos monetarios necesarios para llevar adelante el presente trabajo.

Antonio Vives
Gerente a.i.
Departamento de Desarrollo Sostenible

Sistemas de garantia9-27-06.indd vi 9/27/06 11:41:44 AM

Resumen ejecutivo

Las micro, pequeñas y medianas empresas (mipyme), que constituyen la práctica totalidad del universo empresarial en la región y fuera de ella, no tienen el volumen de negocio, grado de formalidad y respaldo patrimonial que genere el adecuado interés del sistema bancario para considerarlas sujetos de crédito. Los bancos perciben alto riesgo e incurren en costos operativos elevados en los préstamos a las pequeñas empresas, operaciones que además les demandan volúmenes de provisiones más elevados y una consecuente inmovilización de recursos. Muchas empresas ven así frustrados parte de sus negocios por no tener acceso a financiamiento adecuado. Esto es tanto más cierto en América Latina, donde la profundidad financiera, la idoneidad de la normativa bancaria, la capacidad para hacer cumplir los contratos, la protección de los derechos del acreedor y la eficiencia del sistema judicial son menores que en los países desarrollados.

Los esfuerzos que se realizaron en la región en los años ochenta y noventa, encaminados a mejorar las condiciones de acceso a la financiación de la mipyme mediante el establecimiento de instrumentos de garantía de crédito, tuvieron resultados en general pobres, debido tanto a la ausencia de prerrequisitos básicos para su éxito —estabilidad macroeconómica, marco regulatorio adecuado y liberalización del sector financiero, entre otros— como a errores de diseño y funcionamiento de los sistemas creados —interferencias políticas en la gestión de los fondos, distorsión de los precios de las garantías, incursión recurrente en costos superiores a los ingresos generados, muy escasa participación privada y, en general, falta de sostenibilidad. Hoy, en un contexto de mayor estabilidad macroeconómica, de modernización del sistema financiero, y de fortalecimiento de la regulación y supervisión bancaria, se hace necesario volver a revisar los sistemas de garantía de crédito de la región que, además, debido al recurrente interés de los gobiernos, han crecido considerablemente.

Esta publicación es el resultado de un estudio en el que se ha reunido y sistematizado información relevante sobre los sistemas de garantía de crédito de ocho países de la región, empleando datos y opiniones facilitados por reguladores y supervisores, autoridades de promoción de la mipyme, bancos comerciales y otras entidades financieras, representantes de las empresas, y gestores de fondos o sociedades de garantías.

Los sistemas de garantía en América Latina muestran una alta heterogeneidad y responden a dos modelos institucionales básicos: los fondos de aval y las sociedades de garantía recíproca. Los *fondos de aval*, o fondos de garantía, típicamente operan bajo la modalidad de garantías de cartera mediante las cuales se avala automáticamente un porcentaje de las operaciones de crédito que cumplan determinados requisitos de elegibilidad establecidos tanto para cumplimiento de los prestatarios como de las operaciones avaladas, siendo las propias entidades financieras prestamistas las encargadas de realizar el análisis de riesgo de la operación. El administrador del fondo verifica el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad, da seguimiento a las operaciones avaladas y, cuando el prestatario incurre en mora, verifica que la entidad de crédito realiza los trámites establecidos para su recuperación antes de proceder a abonar a la entidad de crédito la parte correspondiente del crédito vencido

Sistemas de garantia9-27-06.indd vii 9/27/06 11:41:44 AM

cubierto por la garantía. Las condiciones en que se gestiona la recuperación de los créditos morosos y en que se comparten las recuperaciones son acordadas en los convenios firmados entre los administradores de los fondos y las entidades de crédito. De los países estudiados, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú siguen variaciones de este modelo. En las *sociedades de garantía recíproca*, la característica básica es el carácter solidario de las garantías, en el sentido de que el beneficiario de la misma debe constituirse en socio partícipe de la sociedad y, por tanto, aportar recursos propios, a pesar de que los principales fondos de la sociedad provengan de otros agentes, públicos o privados, no beneficiarios, que son los denominados socios protectores. El análisis del deudor recae en la propia sociedad de garantías, que decide la concesión del aval al prestatario mediante el otorgamiento de garantías individuales o directas. A pesar de que algunas sociedades garantizan el 100% del crédito, las entidades financieras realizan su propia evaluación del riesgo del deudor. Por la propia operativa de análisis y concesión individualizada, el alcance de las sociedades de garantía es más limitado en términos de número de beneficiarios, aunque tienden a poseer un mayor poder de negociación con las entidades financieras, al facilitarles no sólo el aval, sino también un análisis crediticio preliminar del deudor. De los países incluidos en este estudio se pueden incluir en el modelo de sociedades de garantía las de Argentina, El Salvador y Venezuela. Todos ellos serán descritos y analizados en el Capítulo 1, así como en cada uno de los capítulos por país.

I. Hallazgos y tendencias de los sistemas de garantía de la región

A pesar de la heterogeneidad de los sistemas apuntada anteriormente, es posible extraer algunos rasgos comunes de la evolución de los sistemas más representativos de la región, tema sobre el que versará el Capítulo 1.

Crecimiento en los últimos años. Los sistemas de la región experimentan un gran crecimiento a partir del 2000, coincidiendo con la alta liquidez predominante en el sistema financiero y con el hecho de que los bancos comienzan a orientarse más hacia el mercado de las pequeñas empresas. En 2004, las garantías otorgadas en los países del estudio superan los US$1.400 millones.

Relevancia desigual. A pesar de su crecimiento, el peso de los sistemas de garantía dentro del crédito bancario del sistema es residual en los países objeto de estudio, salvo Chile y Colombia. Si existe una demanda por parte de los bancos de garantías de calidad, cabe preguntarse por qué los sistemas de garantías no logran ser más relevantes.

Regulación y supervisión. El hecho que parece desencadenante del crecimiento de los sistemas estudiados es que los fondos o sociedades de garantías hayan sido sujetos de la regulación y supervisión financiera desde finales de los años noventa, y que las garantías otorgadas hayan tenido la consideración de garantías idóneas. Ello ha generando confianza entre los bancos privados y fomentado una más activa utilización.

Adicionalidad. A pesar de la simultaneidad del crecimiento del mercado de garantías y el aparente aumento de interés de los bancos privados por el mercado mipyme, no hay evidencia de la adicionalidad creada por los sistemas estudiados. Salvo en el caso aislado de Chile, en el que un estudio de evaluación da muestras parciales de adicionalidad, la percepción resultante del conjunto de países es que si ésta ha existido, ha sido muy reducida.

Capitalización pública. El sector público ha sido el principal, y a menudo único, proveedor de recursos de los sistemas de garantía, provisión que tras el momento constitutivo o fundacional sólo ha tenido lugar, salvo excepciones, a partir de la fecha en que se ha impuesto la regulación y supervisión para este instrumento. La escasa presencia de capital privado, salvo en el caso singular de Argentina, parece indicar que no es considerado un negocio suficientemente rentable.

Gestión y sostenibilidad financiera. Los sistemas de garantías estudiados están siendo gestionados con profesionalidad y transparencia, y en los últimos años han alcanzado un nivel de sostenibilidad financiera superior al de hace una década, salvo alguna excepción.

Sistemas de garantia9-27-06.indd viii 9/27/06 11:41:44 AM

Experiencia generada en fase expansiva del ciclo económico. Debe señalarse que estos resultados positivos se han generado en un contexto de ciclo económico expansivo, con unos niveles de *morosidad y siniestralidad* moderados.

Las beneficiarias son micro, pequeñas y, en menor medida, medianas empresas. Salvo en casos aislados, el monto promedio del crédito garantizado varía entre US$2.400 y US$18.000. En algunos países el mismo producto de garantía de cartera se ha aplicado a instituciones microfinancieras, tanto reguladas como no reguladas, y bancos especializados.

Complementariedad con otras garantías. En la mayoría de casos, las entidades financieras requieren garantías adicionales a las facilitadas por el sistema, ya que éstas ofrecen por lo general una cobertura inferior al 100% de importe del crédito. Sólo en los casos en los que la cartera financiada es de microcréditos se ha apreciado que el aval del sistema actúa como garantía única.

II. Elementos diferenciales e innovadores

Algunas de las experiencias analizadas tienen un interés especial, ya sea porque puedan considerarse buenas prácticas, ya porque presentan elementos innovadores o contienen aspectos diferenciales sobre los que poder extraer lecciones o reflexiones de utilidad general. Cada uno de estos elementos diferenciales e innovaciones recibe especial atención en el Capítulo 1, y se destacará en cada uno de los correspondientes capítulos por país.

El sistema de licitaciones de garantías en Chile. El Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE) otorga desde 1981 garantías de cartera a través de licitaciones periódicas en las que la selección y adjudicación de derechos de garantía se realiza sobre la base de la menor tasa de utilización global de la garantía ofertada por las instituciones de crédito participantes. La tasa de utilización global es el porcentaje máximo de cobertura de la garantía FOGAPE sobre un volumen determinado de cartera (ratio volumen garantía/volumen crédito) tasa que se ha reducido desde niveles históricos del 80% al 65% en la actualidad.

Otros aspectos que contribuyen al buen resultado del sistema chileno son la fijación del precio de los derechos de las garantías que, aunque es trasladado al prestatario, se determina en función de: el riego histórico en que ha incurrido la cartera de préstamos de la entidad de crédito en cuestión; el equilibrio en las cuentas anuales de FOGAPE, que le permite no requerir flujos de aportes públicos; la incorporación progresiva de mejoras en la relación contractual con las entidades financieras; la relevancia de su acción en la cartera global de préstamos a la mipyme del sistema financiero; y la determinación de basar decisiones estratégicas —como una capitalización pública adicional— en los resultados de un reciente estudio de evaluación de impacto del instrumento.

Existen, sin embargo, aspectos actualmente en discusión, como son el horizonte de crecimiento del Fondo dado su limitado margen de apalancamiento adicional, el escaso estímulo generado en la movilización del crédito a medio y largo plazo; y el perfeccionamiento del sistema de licitaciones de derechos de garantía.

La cobertura de la pérdida esperada en México. Las instituciones financieras mexicanas habrán de ajustarse a las normas de Basilea II en enero de 2007, cuyas pautas para la administración del riesgo de crédito exigen una preparación más sofisticada de las entidades y un uso intensivo de herramientas cuantitativas. La pérdida esperada, estimada a través de técnicas paramétricas, habrá de estar plenamente cubierta con provisiones; la cobertura de las pérdidas inesperadas con capital. Este escenario normativo motivó en 2002 que la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa, en estrecha relación con algunas de las entidades financieras más grandes del país —predominantemente de capital extranjero— diseñara un programa de garantías de crédito basado en la cobertura de la pérdida esperada estimada internamente por las entidades de crédito. Los rasgos más innovadores de esta experiencia son: el altísimo grado de apalancamiento de los recursos empleados, dado que la cobertura

Sistemas de garantia9-27-06.indd ix 9/27/06 11:41:44 AM

oscila entre un mínimo de 1,5% a un máximo de 4%; el establecimiento de un proceso de licitación de derechos de garantía basado en el porcentaje de cobertura demandado por las entidades al programa y en la tasa activa de interés a la que se dispone el financiamiento a la pequeña y mediana empresa, aspecto éste último que podría generar algunas distorsiones; el hecho de que la iniciativa haya surgido del sector bancario privado; y el alineamiento de los bancos que utilizan esta modalidad de garantía con los métodos de medición y gestión de riesgos de cartera, a su vez en consonancia con las normas de Basilea II.

Sin embargo, esta reciente experiencia todavía no se ha consolidado debido a ciertas debilidades institucionales, entre las que se cuentan la incertidumbre sobre disponibilidad de recursos públicos que financien anualmente el programa; la falta de un marco normativo integrado para el sistema nacional de garantías; el aún reducido número de bancos participantes, todos ellos grandes bancos internacionales, y la multiplicidad de programas y fondos de garantía en el país, que coexistentes con el aquí resaltado y que serán detallados en el capítulo correspondiente. Adicionalmente, se encuentra latente la duda acerca de si el sector público debe cubrir la totalidad de la pérdida esperada y durante cuánto tiempo.

No existe aún evidencia suficiente acerca de la adicionalidad ni de la sostenibilidad del sistema por lo que, a pesar de algunos elementos positivos de esta experiencia, será necesario poder contar con mayor cantidad de datos para poder evaluarlo adecuadamente.

La distribución equitativa del riesgo en Colombia. El Fondo Nacional de Garantías (FNG) constató en los años noventa la existencia de una correlación positiva entre el nivel de cobertura provisto por sus garantías de cartera y el nivel de siniestralidad incurrido por las entidades financieras usuarias, por lo que decidió reducir el porcentaje de cobertura al 50% en sus productos más estandarizados, a partir del año 2000, instaurando un esquema de distribución más equitativa del riesgo. Por otra parte se encuentra la figura del *coafianzamiento*, instaurada con el mismo objetivo del reafianzamiento, que ha permitido al FNG compartir riesgos con terceros y alcanzar mayores niveles de apalancamiento y mayor capacidad de crecimiento. Mediante un convenio de cesión de riesgo, parte del riesgo asumido por el FNG es compartido por la Corporación Andina de Fomento (CAF). Un esquema similar está vigente desde fecha reciente con la Corporación Interamericana de Inversiones (CII).

El incentivo fiscal a la participación de inversores privados en Argentina y Venezuela. La experiencia Argentina tiene interés ya que permite mostrar que es posible la atracción de recursos privados para capitalizar el sistema de garantías, aunque este atractivo esté basado en un generoso sistema de incentivos y exenciones fiscales que permite que las aportaciones al capital y al fondo de riesgo de las sociedades de garantía de crédito (SGR) sean totalmente deducibles del resultado impositivo generado en la actividad del socio aportante, siempre que las aportaciones se mantengan en la sociedad durante un plazo mínimo de dos años y que el grado de utilización del fondo de riesgo sea al menos del 80% en promedio durante el período de permanencia de las mismas.

En Venezuela, en contraposición con el caso argentino, los incentivos fiscales contemplados en el diseño del sistema nacional de garantías no parecen haber resuelto la reducida participación del sector privado, habida cuenta de la predominancia pública de los socios protectores de las SGR, que en todos los casos supera el 90% del capital social.

La participación de las sociedades de garantía en el mercado de capitales en Argentina. El posicionamiento de las SGR argentinas en el mercado de capitales está relacionado con la crisis que se inició a finales del 2001, la cual creó la necesidad de contar con figuras no convencionales de financiación para suplir la extinción temporal del acceso al mercado bancario. Iniciada la experiencia bursátil por una única sociedad, Garantizar SGR, fue secundada por otras 12 que se inscribieron sucesivamente en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires. La

Sistemas de garantia9-27-06.indd x 9/27/06 11:41:45 AM

actividad que las SGR desarrollan en el mercado de capitales se ha circunscrito a tres tipos de productos con una positiva aceptación por parte de los inversores: obligaciones negociables para pyme (ON Pyme), cheques diferidos, y fideicomisos financieros. El crecimiento de estos esquemas atestigua que el recurso al mercado de capitales resulta un mecanismo adecuado para paliar la virtual desaparición del crédito bancario que causara la crisis. Está por verse si éstas se mantienen o se transforman conforme Argentina recupere la estabilidad económica y el sistema bancario culmine su saneamiento y reasuma su rol.

La garantía en financiación de inversiones en Brasil. El caso del fondo de aval del BNDES, el Fondo de Garantía para la Promoción de la Competitividad (FGPC), es diferente del resto de los aquí analizados debido a que sus beneficiarios son mipymes exportadoras usuarias de líneas de crédito del BNDES destinadas a la financiación de proyectos de adquisición de activos fijos. Sin embargo, la actividad reciente del FGPC muestra un descenso significativo en su utilización, y no así de las líneas avaladas, lo que hace dudar de la utilidad del mecanismo de garantía vinculado a una línea de financiación otorgada asimismo por un banco público.

III. Puntos de vista y juego de incentivos para los participantes

La participación generalizada de las entidades financieras privadas en los sistemas de garantías sólo tiene lugar si éstas cuentan con incentivos suficientes para hacerlo. Algunos de los aspectos clave de estos incentivos son:

- *Reducción del riesgo.* Los bancos aseguran una parte del cobro en un segmento de riesgo del que extraen importantes ingresos por el elevado margen financiero aplicado a las operaciones de crédito a la mipyme.
- *Reducción de provisiones.* La normativa bancaria suele dar tratamiento específico favorable para los avales de las entidades de garantía, con menores necesidades de dotación de provisiones y menor consumo de capitales mínimos.
- *Argumentos de no sobrecolateralización.* Los bancos podrían incurrir en sustitución de garantías aportadas por el deudor por las garantías de los sistemas de garantía, más líquidas y de mucho menor coste de ejecución. Sin embargo, algunos bancos argumentan que la optimización de las garantías como recurso escaso les lleva a no desperdiciarlas con clientes que ya tienen garantías, reales o personales, sino rentabilizarlas al máximo aplicándolas a nuevos clientes con buenos proyectos empresariales pero con escaso patrimonio.
- *Ampliación del mercado y del tipo de clientes.* Los sistemas de garantía facilitan a las entidades financieras prestar a empresas con buenos flujos pero limitado patrimonio, lo que les permite ampliar su mercado de crédito a nuevos segmentos de clientes, con frecuencia vinculando el crédito a un paquete de otros servicios o productos financieros (venta cruzada).

El hecho de que las empresas prestatarias sean, especialmente en el caso de los fondos de aval, "beneficiarios pasivos" de las garantías, es visto por parte de las entidades de crédito como una ventaja, ya que no se fomentan incentivos al impago por la sensación de estar cubiertos por un colateral ajeno.

Otros agentes participantes en el sistema de garantías, como las empresas prestatarias, las autoridades económicas supervisoras, así como los propios administradores de los fondos o sociedades de garantía, participan en el juego de incentivos de acuerdo a sus objetivos institucionales y profesionales, que se analizan en el Capítulo 1.

Sistemas de garantia9-27-06.indd xi 9/27/06 11:41:45 AM

IV. Conclusiones y recomendaciones

A pesar de no haber podido disponer de información cuantitativa suficiente para realizar un análisis más concluyente sobre muchos de los aspectos revisados, sí es posible extraer algunas conclusiones sólidas de esta revisión de experiencias.

- Las adecuadas condiciones macroeconómicas y de entorno de los negocios, especialmente la protección de los derechos de los acreedores, el cumplimiento de los contratos, el buen funcionamiento del sistema judicial, y la existencia de fuentes de información crediticia completas y de calidad, son las primeras condiciones esenciales para la mejora del acceso al crédito de las micro, pequeñas y medianas empresas.
- La regulación y supervisión de los sistemas de garantías, equiparada a la establecida para el resto de las entidades financieras, es una pieza clave en su crecimiento y desarrollo, ya que les dota de la confianza necesaria para incentivar su correcta utilización.
- El grado de involucramiento del sector bancario privado es la mejor muestra de vitalidad de los sistemas de garantías.
- El alineamiento de incentivos adecuados de cada uno de los agentes involucrados en un sistema de garantía tiende a eliminar los peligros de selección adversa y riesgo moral, tanto en el lado de los bancos como en las empresas prestatarias.
    - Las garantías del 100% del monto del crédito reducen el incentivo de repago por los prestatarios y reducen el interés de los prestamistas por analizar el riesgo crediticio, tomar garantías complementarias y recuperar el crédito por las vías tradicionales en caso de impago.
    - El precio de la garantía debe reflejar el mayor o menor riesgo de la cartera garantizada de cada institución financiera usuaria.
    - La disponibilidad limitada de garantías públicas favorece la competencia de los bancos por las mismas e incentiva así a los agentes a la eficiencia de su utilización.
- Los sistemas de garantía deben lograr su plena sostenibilidad.
- El papel del sector público es el de crear las condiciones para catalizar el sistema, pero debe limitar al máximo su participación ciñéndose a funciones como: ser responsable de la producción normativa, regulación y supervisión; garantizar el buen funcionamiento de las instituciones administradoras; y eventualmente, la capitalización inicial de fondos o sociedades de garantía condicionada al alcance de la sostenibilidad financiera y operativa, así como a la evaluación rigurosa de los resultados alcanzados.
- El sector privado debe protagonizar la acción de los sistemas de garantías: los bancos, asumiendo un riesgo cada vez mayor a medida que van recorriendo la curva de aprendizaje en la financiación a las pequeñas empresas; las empresas prestatarias, mejorando sus capacidades para ser sujeto de crédito.

A pesar de que existen indicios sobre la efectividad de alguno de los sistemas de garantía analizados, queda pendiente su plena justificación, por lo que es necesario la profundización del análisis en temas clave como: (i) demostración de evidencia y medición de la adicionalidad de los sistemas existentes; (ii) cuantificación de los incentivos obtenidos por cada uno de los principales participantes; (iii) análisis coste-beneficio de los sistemas existentes.

La creación o renovación de nuevos sistemas de garantías debe, por lo tanto, contemplarse con cautela. A pesar de que existen algunos indicios sobre la efectividad de alguno de los sistemas de garantía analizados, está pendiente la profundización de temas clave para su plena justificación. Por eso es importante mantener la precaución respecto a la creación de nuevos sistemas de garantía, pudiéndose incluso condicionar el apoyo a la

Sistemas de garantia9-27-06.indd xii 9/27/06 11:41:46 AM

adopción de las buenas prácticas analizadas en este trabajo, a la previsión fundada de adicionalidad en el proyecto —lo que podría incluir a su vez la cuantificación de los incentivos generados en los actores y un adecuado análisis costo-beneficio del programa—, a la existencia de una institucionalidad adecuada, y a la coherencia entre los objetivos marcados, los instrumentos y la operativa conducente a esos objetivos. También deberá de considerarse la oportunidad de utilizar otros métodos alternativos para lograr la mejora del acceso al crédito, tanto los referentes a la mejora de las condiciones del entorno, como la utilización de otros instrumentos o modalidades, como la titulización de carteras de créditos pyme, el desarrollo de esquemas de factoraje, o la facilitación del acceso, directo o intermediado, de las pyme a los mercados de capitales.

Sistemas de garantia9-27-06.indd xiii 9/27/06 11:41:46 AM

CAPÍTULO 1

Panorama de los sistemas de garantía en América Latina

Apesar de la importancia de la micro, pequeña y mediana empresa (mipyme[1]) para el óptimo funcionamiento de las economías de los países, el escaso acceso a financiamiento competitivo sigue constituyendo un problema para su desarrollo. Las pequeñas empresas de América Latina y el Caribe no son una excepción. Por lo general no cuentan con fortaleza patrimonial, tamaño, volumen de negocio y grado de formalidad suficientes para incentivar al sistema financiero, fundamentalmente bancario, a considerarlas sujetos de crédito tan atractivos como la gran empresa. El crédito a la mipyme sigue siendo percibido por los bancos como de alto riesgo y mayor costo operativo. Por esa razón, tienden a restringirlo a aquellas empresas con garantías suficientemente sólidas para cubrir eventuales impagos así como los costos de recobro. Este fenómeno se ve reforzado por el hecho de que las regulaciones prudenciales generalmente requieren altas provisiones en el caso de los créditos a pequeñas empresas. Así, las empresas pueden ver frustrada una parte de sus negocios por no tener acceso a financiamiento competitivo.

Una de las principales barreras que encuentran las mipyme para acceder a las diferentes fuentes de financiación en condiciones competitivas es la falta de garantías suficientes ante las entidades de crédito. Los sistemas de garantías tratan de hacer frente a esta debilidad estructural en la financiación a la empresa, común a la mayor parte de los países desarrollados y a la práctica totalidad de los que se encuentran en vías de desarrollo.

Si bien en los países desarrollados no se detecta una brecha generalizada de financiamiento en las pequeñas empresas, sí se reconoce un financiamiento inadecuado en amplios segmentos, especialmente en las nuevas empresas y en las pequeñas empresas innovadoras (véase OCDE, 2006). Por otra parte, en los países en desarrollo son considerablemente inferiores el alcance y profundidad de los sistemas financieros, el grado de idoneidad y adecuación de la normativa bancaria, la capacidad para hacer cumplir los contratos, la protección de los derechos del acreedor y la eficiencia del sistema judicial. Todo ello agudiza la escasa predisposición de los bancos a prestar a las pequeñas empresas.

Las restricciones de las pequeñas empresas al financiamiento están constatadas tanto en los países en desarrollo como en América Latina, y están también analizadas sus causas de protección deficiente de los contratos de crédito y las asimetrías de información (véase BID, 2005). Los bancos perciben un mayor riesgo de siniestralidad en las pequeñas empresas, así como un costo más elevado de la actividad crediticia de montos menores.

[1] Los sistemas de garantía de crédito analizados tienen como beneficiarios a la micro, pequeña y mediana empresa, si bien algunos (Perú, Chile, Colombia) explícitamente excluyen a la mediana y otros (El Salvador) excluyen a la microempresa. De manera estricta, la realidad de la microempresa informal no es equiparable a la de la pyme, cuestión que analizaremos con más detalle en el apartado III del presente capítulo (pág. 28).

Sistemas de garantia9-27-06.indd 1 9/27/06 11:41:47 AM

En el ámbito del sector público, existen *a priori* varias líneas de actuación que contribuirían a mejorar las condiciones de acceso de la micro, pequeña y mediana empresa a la financiación en condiciones adecuadas, puesto que tratan de reducir los riesgos implícitos en las relaciones financieras. Si bien la línea que se desarrolla en el presente estudio tiene como objeto de análisis los sistemas de garantías de crédito, cabe señalar otras igualmente importantes, entre otras, las reformas y modernización de los sistemas legales y regulatorios; la creación y mejora de sistemas de registro de bienes muebles para aumentar el espectro de garantías reales; el aumento en la eficiencia de los procesos de ejecución de garantías; la formación de jueces en sistemas y aspectos económico-financieros; las mejoras en las tecnologías de crédito aplicadas a la pequeña y mediana empresa (como ha ocurrido con las tecnologías microfinancieras y el *credit-scoring*); la mayor cobertura de información de las centrales de riesgo; y el establecimiento de incentivos y mecanismos que permitan a la pyme financiar sus operaciones en los mercados de capitales.

El tema de las garantías de crédito analizado en el presente trabajo se encuentra en uno de los epicentros del problema del acceso de las pequeñas empresas al crédito por su capacidad —potencial— de contrarrestar mayores riesgos y mantener un bajo costo para la recuperación de deudores morosos si éstos se encuentran respaldados por garantías líquidas. Los gobiernos se han visto obligados a dar una respuesta al recurrente problema de la falta de acceso al crédito y han utilizado distintos modelos de garantías de crédito para intentar que buenos proyectos empresariales no queden excluidos de financiamiento por carecer de patrimonio y garantías suficientes.

En algunos países de América Latina se han hecho esfuerzos a lo largo de los años ochenta y noventa para tratar de aplicar modelos ensayados en otras partes del mundo. Los resultados de aquellas primeras experiencias fueron bastante pobres ya que, en general, se produjeron sin los prerrequisitos más básicos para el éxito de los sistemas de garantía. La estabilidad macroeconómica todavía no estaba asentada en buena parte de los países de la región. El marco regulatorio y la reforma y liberalización del sector financiero eran incipientes en general, así como la generación de beneficios mensurables superiores a los costos incurridos y la limitación de la participación del sector público.

La revisión de aquellas experiencias a mediados de los noventa arrojó luz sobre algunos de los aspectos críticos que habían contribuido a su fracaso y derivó en lecciones sobre algunos de los riesgos a evitar, como las interferencias políticas en la gestión de los fondos de garantía, la distorsión de los precios de las garantías, la generación de costos superiores a los beneficios alcanzados y la falta de sostenibilidad de los sistemas. Igualmente se pusieron de relieve otros temas de discusión, como si los fondos de garantías debían o no estar regulados y supervisados por las autoridades financieras, las formas de participación del sector privado en los sistemas, la distribución del riesgo entre los prestatarios y garantes, y entre estos y los prestamistas, el reaseguro de crédito, y las evaluaciones de la adicionalidad del sistema. En conclusión, la recomendación más general era la de extremar la cautela, no alentar el lanzamiento de nuevos programas o fondos de garantía y enfatizar la prudencia en la gestión de los programas vigentes (véase Llisterri y Levitsky, 1996).

En la presente década se ha hecho necesario volver a revisar los sistemas de garantía de la región. Efectivamente, algunos de los prerrequisitos establecidos en los años noventa se han cumplido en buena parte. La estabilidad macroeconómica es prácticamente general, la liberalización y modernización de los mercados financieros está bien avanzada y la normativa prudencial, así como la capacidad de supervisión bancaria, establecen una disciplina financiera muy superior a la vigente en décadas anteriores. Además, en algunos de esos países los sistemas de garantía han experimentado un crecimiento considerable, en su mayoría alentado por iniciativas gubernamentales. El tema siempre recurrente de las garantías de crédito para las pequeñas empresas ha seguido siendo preocupación de los responsables de políticas de desarrollo empresarial deseosos de dar respuesta a la falta de acceso al crédito y de crear mecanismos de absorción de riesgo crediticio para estimular a la banca a desarrollar una base de clientes de pequeñas empresas.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 2 9/27/06 11:41:47 AM

Este tipo de actividad gubernamental se encuentra ampliamente generalizado, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, lo que parece ofrecer una justificación para seguir ensayando esquemas que se aplican en todas las regiones del mundo, a pesar de que su eficacia no esté demostrada. A veces, especialmente en países en desarrollo, los sistemas de garantías corren el riesgo de ser considerados como la panacea para resolver el acceso al crédito de las empresas más pequeñas, un hecho que por desgracia no se puede constatar en la práctica. Sin embargo, si algunas de estas experiencias han servido para lograr avances en el comportamiento de la banca comercial y para expandir de alguna manera el crédito a las micro, pequeñas o medianas empresas, vale la pena explorar las condiciones en que esto ha ocurrido y los aspectos clave para mejorar el desempeño e impacto de los sistemas de garantía.

En esta publicación se presenta el estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junto con la firma de consultoría Analistas Financieros Internacionales (AFI), en el que se han examinado los sistemas de garantía de ocho países de la región. En cada país se ha recopilado información sobre los fondos o sociedades de garantía más relevantes, tratando de identificar a los que pudieran constituir un sistema nacional de garantías por su normativa, institucionalidad y modo de funcionamiento. El levantamiento de la información ha ido acompañado de encuestas a informantes clave que han identificado los logros y los retos de cada sistema. Se han realizado también visitas a cuatro de los países —Argentina, Chile, Colombia y México— en los que se ha entrevistado a cinco grupos de personas. Primero, los reguladores y supervisores de los sistemas de garantía, típicamente las superintendencias bancarias o equivalentes. En segundo lugar, la autoridad de promoción de la mipyme, patrocinadora, y a veces supervisora, de aspectos parciales de funcionamiento de los sistemas de garantía, en general representada por los ministerios de economía, las secretarías de mipyme o las agencias especializadas en el apoyo a las pequeñas empresas. En tercer lugar, los bancos comerciales, tanto usuarios como no usuarios del sistema de garantías. En cuarto lugar, los representantes de las mipymes o asociaciones empresariales. Por último, los gestores y, en su caso, los propietarios de los fondos o sociedades de garantías.

El valor de la información obtenida es importante ya que esta última ha sido facilitada por actores directos de los sistemas de garantías. Sin embargo, es necesario reconocer que haría falta un mayor número de datos cuantitativos para poder hacer un análisis más riguroso de varios de los aspectos críticos del sistema.

Este volumen incluye un primer capítulo con un informe de síntesis que resume y extrae conclusiones del estudio realizado. En los restantes capítulos se incluyen los informes de los sistemas de garantía de crédito de cada uno de los ocho países analizados.

El informe de síntesis se inicia con una breve descripción de los sistemas de garantía de la región, básicamente agrupados en dos modelos: fondos de garantía que cubren carteras de crédito a mipymes y sociedades de garantía de crédito, de carácter mutual o recíproco, que avalan operaciones individualizadas de crédito a mipymes. Se incluye asimismo una síntesis del sistema de garantía de los ocho países. En segundo lugar, se revisan los principales hallazgos del estudio desde una perspectiva regional, lo que permite descubrir las características más comunes de los sistemas más activos de América Latina y su dinámica en los últimos años. En tercer lugar, se presentan algunos aspectos diferenciales de cada país de los que pueden extraerse algunas enseñanzas. En cuarto lugar, se hace una revisión de los incentivos de los diferentes agentes participantes, lo que resulta útil para entender el juego de intereses que condicionan la práctica de los modelos de garantía. Finalmente, se presentan conclusiones de los aspectos clave a tener en cuenta en la operación de los sistemas de garantía y se formulan recomendaciones sobre los temas que deberían estudiarse en mayor profundidad para un mejor entendimiento de los sistemas de garantía y de las condiciones en que pueden merecer apoyo, como la adicionalidad, la cuantificación de los incentivos de los principales agentes o la relación costo beneficio del sistema. Se consideran también otras medidas complementarias o alternativas a los sistemas aquí estudiados que pueden favorecer el acceso de las pequeñas empresas al crédito.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 3 9/27/06 11:41:47 AM

Capítulo 1

I. Los sistemas de garantía en América Latina

Modelos de sistemas de garantía en la región

Los sistemas de garantía que existen actualmente en América Latina presentan una considerable heterogeneidad, ya sea en términos de tipología de las entidades garantizadoras, del nivel de desarrollo y tamaño del sistema, de la existencia de marcos legales específicos o de otros factores.

Son en general sistemas recientes, cuya constitución o expansión se ha producido a finales de los noventa o principios de esta década y que en su mayoría han superado, con mayores o menores dificultades, las crisis financieras experimentadas en el período 1994–2002 por diversos países de la región. Pese a tratarse de sistemas recientes, muchos de ellos tienen ya configuradas sus características básicas, por lo que el momento actual es oportuno para realizar una revisión del estado actual de los sistemas de garantías en América Latina.

Dos modelos básicos de sistemas de garantía. Sin pretender entrar en una descripción teórica detallada de los fondos de aval y de las sociedades de garantía, ampliamente tratadas por diversos autores[2], merece la pena destacar algunos rasgos básicos diferenciales que contribuyen a la comprensión de los modelos específicos regionales analizados en este estudio.

Los *fondos de aval* tienden a operar siguiendo un modelo de garantía de cartera con las entidades financieras prestamistas. Según este modelo, los fondos de garantía, constituidos por lo general por el sector público como entidades financieras, disponen de un administrador que firma convenios con las entidades de crédito. Estos convenios permiten avalar automáticamente un porcentaje de las operaciones que cumplan determinados requisitos de elegibilidad de los prestatarios avalados, generalmente referidas a la condición de micro, pequeña o mediana empresa, y de elegibilidad de las operaciones de crédito, igualmente referidas a los montos máximos del crédito avalado y, en ocasiones, a la finalidad específica del mismo. Normalmente son las propias entidades las encargadas de realizar el análisis del deudor. El administrador del fondo da seguimiento a las operaciones de crédito incluidas en la cartera avalada, verifica el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad y, en los casos en que la empresa prestataria incurre en mora, verifica que la entidad de crédito realiza los trámites normales para su recuperación, que con frecuencia incluyen trámites judiciales, antes de proceder a desembolsar a la entidad de crédito la parte correspondiente del crédito vencido. En los convenios firmados entre los administradores de los fondos y las entidades de crédito, se acuerdan las condiciones para gestionar la recuperación de los créditos morosos y para repartir las recuperaciones. Lo habitual es que el beneficiario del aval no deba aportar recursos propios sino que pague una comisión de aval, que es el precio que el fondo cobra a la entidad de crédito y ésta repercute al beneficiario del aval. De los países incluidos en este estudio se encuadran en la categoría de fondos de aval o fondos de garantía: el Fondo de Garantía de Buenos Aires (FOGABA) en Argentina; el Fondo de Aval para la Generación de Empleo y Renta (FUNPROGER), el Fondo de Garantía para la Promoción de la Competitividad (FGPC) y el Fondo de Aval para las Pequeñas Empresas (FAMPE) en Brasil; el Fondo de Garantías para los Pequeños Empresarios (FOGAPE) en Chile; el Fondo Nacional de Garantías (FNG) en Colombia; el Sistema Nacional de Garantías en México; y el Fondo de Préstamos a la Pequeña Industria (FOGAPI) en Perú.

En las *sociedades de garantía recíproca* (SGR) la característica básica es el carácter solidario de las garantías, en el sentido de que el beneficiario de la misma debe constituirse como socio partícipe de la sociedad y, por tanto, aportar recursos propios, sin menoscabo de que los principales fondos de la sociedad provengan de otros agentes, públicos o privados, no beneficiarios, denominados socios protectores. El análisis del deudor recae en la propia sociedad de garantías, que decide la concesión del aval al prestatario mediante el otorgamiento de garantías individuales o directas. Adicionalmente, las entidades financieras realizan su propia evaluación de riesgo del deudor.

[2] Una recopilación de los ejemplos de sistemas de garantía en el mundo se encuentra en Pombo y Herrero (2001).

Sistemas de garantia9-27-06.indd 4 9/27/06 11:41:48 AM

La operativa individualizada de análisis y concesión limita el alcance de las sociedades de garantía en términos de número de beneficiarios, aunque éstas tienden a poseer un mayor poder de negociación con las entidades financieras, al facilitarles el aval junto con un análisis crediticio preliminar del deudor. De los países objeto de este estudio forman parte del modelo de sociedades de garantía las sociedades de garantía recíproca de Argentina, El Salvador y Venezuela.

Mientras que en los países con fondos de aval lo habitual es que exista un único fondo de cobertura nacional, o un número reducido de fondos, para lograr un alcance adecuado en sistemas de sociedades de garantía se hace imprescindible la existencia de un cierto número de entidades, normalmente de carácter provincial o local. Los fondos permiten ampliar el número de usuarios e incluir a usuarios de menor tamaño, mientras que las sociedades de garantía, con menor alcance en número, avalan a empresas de mayor tamaño. El importe medio de los préstamos garantizados en modelos de sociedades de garantía recíproca es sensiblemente superior al de los garantizados por los fondos de aval. Las sociedades de garantía exigen a los solicitantes de avales su previa afiliación y aportación monetaria al patrimonio de la entidad, de lo que depende parcialmente el tamaño y capacidad de crecimiento de la sociedad. Esta circunstancia estimula a que las usuarias potenciales sean empresas de tamaño mayor, dentro del segmento pyme, con frecuencia asociadas a una o varias grandes empresas que a su vez son socios protectores de las sociedades de garantías.

Se puede afirmar que no existe entidad de *reafianzamiento* activa en la región, si bien varios países consideran el aplicar este tipo de institución. En realidad el reafianzamiento solo se hace necesario en sistemas consolidados, donde una pluralidad de entidades de garantía se acerca a los límites de apalancamiento autorizado y encuentran en el reafianzamiento una alternativa para poder incrementar sus operaciones sin tener que recurrir al aumento de capital. Pero la realidad latinoamericana es bien distinta. Los sistemas basados en sociedades de garantía recíproca contemplan la posibilidad de establecer, y en algunos casos llegan a crear, mecanismos o fondos de reafianzamiento. Sin embargo, en Venezuela, FONPYME se creó con anterioridad a las SGR como ente rector y reafianzador pero se encuentra patrimonialmente sobredimensionado para llevar adelante dicha función y su actividad ha quedado muy limitada. Asimismo, en El Salvador se contemplada la normativa para la creación de una reafianzadora del sistema, cosa que no había ocurrido hasta el momento por no considerarse necesaria. En Argentina existe también una entidad específica de reafianzamiento (FOGAPYME) que hasta la fecha se ha mostrado prácticamente inactiva. Colombia ha avanzado en este ámbito, así como el FOGAPI del Perú, experiencias que se detallarán en la sección correspondiente.

Análisis resumido de los sistemas de la región

A continuación se presenta una síntesis de los sistemas de garantía de los ocho países de la región que han sido objeto del presente trabajo. Una información más completa y detallada se puede encontrar en los capítulos siguientes en los que se describen los sistemas de garantía de cada uno de los ocho países.

Argentina

El Sistema Nacional de Garantías de Argentina se compone de 20 sociedades de garantía recíproca[3] y un fondo de garantías público provincial, el Fondo de Garantías de la Provincia de Buenos Aires (FOGABA). En las SGR, la garantía cubre habitualmente el 100% del crédito, mientras que FOGABA se limita al 75%. El espectro de SGR es amplio e incluye sociedades públicas y privadas. Dentro de éstas últimas, unas están adscritas a un determi-

[3] Este era el número de SGR constituidas a octubre de 2005 (fecha en la que se realizara el trabajo de campo). Cabe destacar que para entonces habían cuatro SGR en proceso de constitución, con lo cual el número puede haber incrementado. Para el estudio, no obstante, se hará hincapié en las 20 entidades relevadas.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 5 9/27/06 11:41:48 AM

nado sector económico o a algún grupo empresarial y otras abiertas a cualquier beneficiario sin restricciones sectoriales.

Aunque su origen data de mediados de 1995, el modelo argentino se encuentra en un nivel de desarrollo incipiente debido a la crisis de finales de 2001. Dicha crisis supuso, entre otros males, la práctica desaparición del crédito bancario empresarial y, en cualquier caso, un freno total del sistema de garantías. El crecimiento registrado desde 2003 en la evolución de las principales magnitudes del sistema (creación de entidades, garantías otorgadas, riesgo vivo) atestigua su bajo grado de desarrollo.

El sistema de garantías surge impulsado por las autoridades públicas, con regulación específica y diferenciada para las SGR (ley estatal) y para el FOGABA (ley provincial). El sistema está conectado a la política pública de apoyo a las pyme, pues su regulación se encuadró dentro de una ley general dedicada a éstas, y la autoridad de aplicación y de supervisión recae en la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional de la Nación (SEPYME). Además de la SEPYME, existen otras dos instituciones fiscalizadoras: el Banco Central de la República de Argentina (BCRA) y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). La inscripción de las SGR en el BCRA es voluntaria, si bien las sociedades inscritas gozan de la calificación de garantía preferida "A", con mejor tratamiento de las garantías en términos de provisiones y dotaciones de capitales mínimos.

El sistema de garantías argentino

Es un sistema incipiente basado en SGR privadas que operan motivadas por incentivos generados por exenciones fiscales a las aportaciones de recursos que realizan los socios protectores. Proveen garantías con cobertura total del importe del crédito (100% del principal). Su impacto sobre el conjunto de las pymes del país es muy limitado aunque el potencial de crecimiento del sistema bajo el esquema actual, sin apoyo público adicional dado su bajo apalancamiento, es elevado.

Asimismo, existe una entidad específica para el reafianzamiento del sistema (tanto de las sociedades de garantía como de los fondos regionales) que es el Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOGAPYME). No obstante, por el momento, el programa se ha mostrado inactivo en la práctica.

Los cuadros 1 y 2 permiten observar la dimensión del sistema y el crecimiento experimentado en los últimos años.

Cuadro 1: Sistema nacional de garantías de crédito (millones de US$)

	SGR	FOGABA	Total
Fondo de riesgo	112,4	8,3	120,7
Riesgo vivo (stock de garantías)	97,7	12,0	109,7

Fuente: SEPYME y FOGABA.

A septiembre de 2005, el fondo de riesgo del sistema (SGR y FOGABA) ascendía a US$120,7 millones, con un riesgo vivo del 109,7%, lo que atestigua el bajo nivel de apalancamiento[4] y el teórico potencial de crecimiento.

[4] Apalancamiento se define como la relación entre el monto total garantizado y el importe de los recursos que constituyen el patrimonio del Fondo.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 6 9/27/06 11:41:49 AM

Cuadro 2: Garantías otorgadas anualmente (millones de US$)

	SGR		FOGABA		Total		Créditos garantizados
	Número	Importe	Número	Importe	Número	Importe	Importe
2002	1.229	24,9	2	0,0	1.231	24,9	24,9
2003	2.632	55,6	25	1,2	2.657	56,8	57,2
2004	4.128	83,4	223	1,8	4.351	85,2	85,7
jun-05	3.973	61,9	690	11,8	4.663	73,7	77,6

Fuente: FOGABA.

A diferencia de otros modelos totalmente públicos, el argentino es de los pocos en los que existen inversores privados que aportan recursos, alentados por una fiscalidad ventajosa que se detalla en el capítulo siguiente. En este sentido, los incentivos fiscales a las aportaciones de los socios protectores constituyen una de las claves de sostenibilidad del sistema. En realidad, en Argentina coexisten dos modelos de participación pública: directa (principalmente a través de aportaciones en Garantizar SGR y FOGABA) e indirecta (a través de los recursos públicos que deja de percibir el Estado por las desgravaciones impositivas).

Las SGR operan con un modelo de garantía individual o directa, mientras que el FOGABA cuenta también con garantía de cartera. El importe medio del crédito avalado por las SGR ascendió en el ejercicio 2004 a US$18.379, configurándose como uno de los más altos de la región, lo que significaría una tipología de clientes más cerca de la mediana empresa que de la microempresa y, probablemente, un mayor poder de negociación de la SGR con las entidades financieras para financiar importes mayores.

El carácter incipiente del modelo limita el análisis de sostenibilidad financiera del mismo. El crecimiento observado en los últimos tres años es muestra de su dinamismo, si bien debe considerarse que este coincide con cuatro años ininterrumpidos de un fuerte crecimiento de la economía argentina, superior al 9% promedio anual.

Las perspectivas de futuro del sistema en Argentina, dado su carácter incipiente y su bajo apalancamiento, son de crecimiento. En los últimos años se han creado numerosas SGR y otras han ampliado sus fondos de riesgo, por lo que su volumen de operaciones podría crecer en un futuro próximo. Además, dado que el sistema bancario posee hoy una importante liquidez y una reducida colocación en créditos empresariales, podría ocurrir que, a medida que las SGR vayan adquiriendo mayor experiencia, aumente la confianza en ellas por parte de las entidades financieras y ello favorezca el crecimiento del sistema. La existencia del fondo público FOGAPYME, con disponibilidad para reafianzar o garantizar en primer piso, no parece tener una importancia decisiva mientras no aumente el grado de apalancamiento de las entidades de primer piso.

Brasil

El Sistema Nacional de Garantías de Brasil está basado en la existencia de tres grandes fondos de garantía nacionales y varios fondos regionales y/o municipales vinculados mayoritariamente al sector agrario. Además, existe legislación específica sobre sociedades de garantía solidaria, aunque sólo se encuentra operativa una sociedad en proyecto piloto. Los tres fondos que surgieron en el período 1995-1999 son: el Fondo de Aval para la Generación de Empleo y Renta (FUNPROGER), administrado y gestionado por el Banco de Brasil (BDB); el Fondo de Garantía para la Promoción de la Competitividad (FGPC), administrado por el Banco Nacional de Desarrollo Económico

Sistemas de garantia9-27-06.indd 7 9/27/06 11:41:49 AM

y Social (BNDES); y el Fondo de Aval para las Micro y Pequeñas Empresas (FAMPE), administrado por el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE).

Dicho sistema es un modelo poco integrado y eminentemente público que no cuenta con ente de reafianzamiento específico. Se considera principalmente público pues las tres entidades capitalizadoras y administradoras de los fondos —el BNDES, el Banco de Brasil y SEBRAE— son de naturaleza pública. Es también un sistema poco integrado, en el sentido de que no existe una clara conexión con la política pública de promoción a mipyme, no hay una regulación común propia, ni existe autoridad de aplicación o supervisora única. Generalmente los fondos de aval han actuado como complementos de programas públicos de acceso al crédito para las mipyme configurando un doble incentivo.

El sistema de garantías brasileño

Este sistema incorpora fondos y programas de garantía administrados y utilizados fundamentalmente por las entidades financieras públicas de referencia en el país, que presentan un reducido nivel de alcance como resultado de su escasa utilización o incidencias financieras producto de su elevada exposición. En el caso brasileño, la siniestralidad es una de las más altas de los sistemas analizados.

En la actualidad, tal como muestra el cuadro 3, el principal fondo en términos de actividad lo constituye FUNPROGER, con un patrimonio de US$75,2 millones y un riesgo vivo de US$624,8 millones. FGPC, por su parte, cuenta con US$183,5 millones de patrimonio y un riesgo vivo de US$456 millones, mientras que FAMPE cuenta con un patrimonio de US$58 millones y sólo US$18,6 millones de riesgo vivo.

Cuadro 3: Fondos de garantía brasileños

Fondo	Crédito avalado (US$)	Agentes financieros usuarios	Apalancamiento		Patrimonio (millones de US$)	Riesgo vivo (millones de US$)	Nivel de actividad
			Permitido	Actual[1]			
FUNPROGER	7.000	Entidades oficiales	11 veces	8,3 veces	75,2	624,8	Crecimiento
FGPC	150.000	Entidades privadas	8 veces	2,5 veces	183,5	456,0	Achicamiento
FAMPE	Entre 11.200 y 113.000	Entidades oficiales	10 veces	2,2 veces	58,0	18,6	Achicamiento

Fuente: Elaboración propia basada en información de SEBRAE, Informe de Gestión FUNPROGER y BNDES.
Nota: [1]Calculado sobre el patrimonio total. El indicador de apalancamiento es claramente mayor si se calcula sobre el patrimonio líquido.

En cuanto a la actividad de los fondos en los últimos años, puede decirse que existen dos trayectorias diferentes: la de FUNPROGER por un lado, y la de FGPC y FAMPE por otro. En términos de agentes financieros usuarios, FUNPROGER y FAMPE sólo pueden ser empleados por entidades financieras oficiales y al FGPC pueden acceder entidades crediticias privadas.

FUNPROGER se encuentra en proceso de crecimiento; FGPC y FAMPE con clara tendencia a la reducción de actividades. En términos de apalancamiento, FUNPROGER está muy apalancado; FGPC y FAMPE con muy poco

Sistemas de garantia9-27-06.indd 8 9/27/06 11:41:49 AM

apalancamiento y, por tanto, con "recursos ociosos". En tamaño promedio, el crédito avalado por FUNPROGER es uno de los más bajos de América Latina, mientras que el de FGPC es el más alto de la región (US$150.000). En términos de plazo promedio de los créditos, por el contrario, FUNPROGER es el más alto de la región con 36 meses.

La siniestralidad de los tres fondos es de las más elevadas de la región. FGPC y FAMPE se encuentran en una situación saneada, si bien existen incertidumbres acerca de la sostenibilidad de FUNPROGER, que ha generado pérdidas de manera recurrente desde su constitución. Asimismo, cabe destacar que existe una escasa utilización de los fondos de aval por parte de las entidades financieras privadas. El riesgo de FUNPROGER está totalmente concentrado en el Banco de Brasil.

En Brasil, hay una normativa reciente sobre sociedades de garantía solidaria aunque no existe ninguna sociedad operativa relevante con suficiente experiencia como para dar por consolidado el modelo. Estas sociedades, en caso de aumentar, se unirían al grupo de fondos actualmente existentes, contribuyendo a aumentar aún más la heterogeneidad del sistema.

Como marco general, parece que las autoridades estudiarán qué dirección debe adoptar el sistema y deberán definir si perseguir una mayor homogeneización o mantener la actual dispersión. Para ello sería importante un análisis en profundidad acerca de porqué los fondos han reducido su actividad. En segundo lugar, parecería lógico proponer que se evalúen los resultados y el futuro de dos de los grandes fondos existentes (FGPC y FAMPE), cuya actividad se ha reducido drásticamente en los últimos años. En cualquier caso, el crecimiento del sistema tiene que pasar necesariamente por involucrar a las entidades financieras privadas, que actualmente lo utilizan muy residualmente.

Chile

El Sistema Nacional de Garantías en Chile es un modelo promovido desde el Estado que tiene sus orígenes en 1980 con la creación del Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE)[5]. FOGAPE está administrado por el Banco Estado, entidad financiera propiedad del Estado chileno, al que remunera mediante una comisión de administración. El Fondo se encuentra regulado por el Reglamento de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF), que actúa como autoridad supervisora.

FOGAPE pasó de permanecer prácticamente inactivo desde su creación hasta finales de los años noventa, a constituirse en una instancia de referencia en el esfuerzo del Estado por apoyar a la mipyme en su acceso a la financiación. Desde el año 2000, el Fondo ha experimentado un fuerte crecimiento en todos sus indicadores de actividad, tal como muestra el cuadro 4.

FOGAPE utiliza el mecanismo de garantías de cartera, y son las entidades financieras participantes en el esquema del Fondo las responsables de analizar el riesgo de las operaciones a ser financiadas y, dentro

El sistema de garantías chileno

El Fondo de Garantías opera desde 1980, con un importante nivel de crecimiento en los últimos cinco años, buen comportamiento y calidad de las operaciones, y amplia aceptación por parte del sector financiero privado. El principal usuario ha sido el Banco Estado —administrador del Fondo— cuyo crecimiento inmediato se encuentra condicionado a la elección de alternativas que alivien el elevado nivel de apalancamiento actual.

[5] Aporte inicial de US$13 millones.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 9 9/27/06 11:41:50 AM

Cuadro 4: Indicadores de actividad del Sistema Nacional de Garantías de Chile

	Entidades financieras usuarias	Número de operaciones	Créditos avalados	Importe anual de garantías (US$ millones)
1999	7	200	214	3,5
2004	17	34.221	733	332,0

Fuente: FOGAPE y SBIF.

de la "línea de garantía" obtenida con el FOGAPE, otorgar los créditos correspondientes. La obtención de la línea de garantía es un mecanismo muy característico del caso chileno y está basado en licitaciones periódicas programadas por el Administrador del Fondo, a las que sólo pueden concurrir las instituciones financieras fiscalizadas por la SBIF. Este sistema se explica más adelante como una de las prácticas innovadoras de la región.

El Fondo se utiliza recurrentemente por la mayor parte de los bancos que forman parte del sistema financiero chileno, si bien Banco Estado ha sido en los últimos años el principal usuario. Los beneficiarios del aval de FOGAPE son empresas con demandas de deuda de empresas pequeñas (tamaño medio del crédito de US$13.000), y la cobertura del crédito se sitúa en torno al 65%, mientras que en el momento de la reforma de FOGAPE del 2000 la cobertura era de hasta el 80%.

FOGAPE se ha mostrado hasta el momento sostenible por sí mismo, con generación recurrente de beneficios, flujos de caja positivos, cobertura adecuada de la siniestralidad y alta liquidez[6], lo que garantiza una cobertura adecuada de los potenciales pagos por fallido. Asimismo, puede decirse que el Fondo constituye un sistema transparente y adecuadamente gestionado, con indicios de aportar "adicionalidad" al conjunto del sistema crediticio chileno, ya que se ha producido un fuerte crecimiento de las operaciones del Fondo en un entorno de estancamiento del crédito a micro y pequeñas empresas en el país.

El patrimonio total de FOGAPE a finales de 2004 ascendía a US$52,3 millones. El riesgo vivo era de US$434,5 millones. Si a este volumen de riesgo vivo se le suma el importe licitado a 2005, el nivel de apalancamiento se eleva a 9,4 veces, muy cerca del umbral máximo permitido en la reglamentación de FOGAPE (10 veces su patrimonio). Por consiguiente, el tamaño actual del Fondo y su volumen de actividad no le permitirían crecer mucho más en el corto plazo, a menos que se capitalice.

Un reciente estudio de evaluación de FOGAPE parece mostrar evidencia de adicionalidad, lo que plantea cuestiones sobre cuánto debería crecer y cuál sería la forma más adecuada de ese crecimiento.

Colombia

El Sistema Nacional de Garantías en Colombia es un modelo de carácter público que tiene sus orígenes en 1981 con la creación del Fondo Nacional de Garantías, S.A. (FNG). Desde comienzos de 2004 está regulado por la Superintendencia Bancaria de Colombia (SBC). En la actualidad opera como una entidad afianzadora de primer piso que asume parte del riesgo en las operaciones de garantía dirigidas a la micro, pequeña y mediana empresa.

La actividad del FNG fue reducida durante la década de los años ochenta y los primeros años de la de los noventa, como consecuencia del reducido volumen de sus recursos. A partir de 1995, tras una sustancial reestructuración de la institución y posterior capitalización por parte del Estado, el Fondo comenzó una trayectoria ascendente ininterrumpida en el cumplimiento de su misión. Esta reestructuración supuso cambios sustanciales

[6] Activos a menos de 1 año y disponibles / garantías pagadas por fallido = 14.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 10 9/27/06 11:41:50 AM

como la descentralización de los servicios, la automatización del proceso de otorgamiento de las garantías y el sometimiento a la supervisión y control de la Superintendencia Bancaria.

Posteriormente, al amparo tanto de la ley de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa como del Plan Nacional de Desarrollo de 2002, el FNG se ha convertido en uno de los instrumentos públicos protagonistas para el fomento de la financiación al microempresario colombiano, manteniendo tanto una perspectiva social como económica.

El FNG aprueba las garantías bajo dos modalidades básicas. La primera, de carácter automático, es predominante. Con ella se garantizan las operaciones de crédito que las entidades financieras aprueban con el respaldo de los derechos de garantía habilitados. En esta modalidad no hay participación del Fondo en la evaluación del riesgo del deudor. La segunda es de carácter individual. El Fondo evalúa el riesgo del deudor y aprueba la correspondiente operación de garantía. Cada entidad financiera participante cuenta con una línea de derechos de garantía autorizada por el Fondo (valor máximo discrecional, VMD) estimada en virtud de un análisis previo de la institución y otorgada mediante convenio específico.

Los bancos más grandes del país son los principales clientes del Fondo, aunque la práctica totalidad del sector bancario colombiano mantiene convenios suscritos con el FNG para la intermediación de créditos garantizados. Los empresarios beneficiarios de las garantías son micro y pequeñas empresas las cuales reciben una cobertura del 50% para sus créditos, que en promedio se encuentran en un rango de importe de US$5.600. Muchas entidades financieras especializadas en microfinanzas están haciendo uso intensivo de las garantías del Fondo para "facilitar" el cumplimiento de la política nacional de fomento del microcrédito, establecida por el gobierno en 2002.

El Fondo da muestras de que es sostenible financieramente y de que se encuentra adecuadamente gestionado. Asimismo cuenta con elevada liquidez y una adecuada política de provisiones que permitiría cubrir con holgura los niveles de siniestralidad previsibles en 2005. Se intuyen indicios de adicionalidad del crédito a partir de la operativa del Fondo, que ha estimulado el desarrollo y crecimiento de operaciones crediticias por parte de la banca dirigidas a micro y pequeñas empresas. Las propias entidades bancarias reconocen que el FNG ha contribuido a generar y aumentar el conocimiento en el análisis del riesgo de la mipyme, así como a instaurar sus propias estrategias comerciales de atención a este tipo de clientes.

El sistema de garantías colombiano

El Fondo de Garantías opera desde 1981, con importante nivel de crecimiento desde el año 2000, buen comportamiento y calidad de las operaciones y amplia aceptación por parte del sector financiero privado. Sensiblemente orientado hacia las micro y pequeñas empresas de menor tamaño motivado por la política de Estado en vigencia conducente a la construcción de un "país de propietarios".

Cuadro 5: Indicadores de actividad del Sistema Nacional de Garantías de Colombia

	Número de operaciones	Créditos avalados	Importe anual de garantías (US$ millones)
1999	8,394	55	2,3
2004	102,930	712	357,0

Fuente: Elaboración propia en base a FNG.

El patrimonio del FNG alcanzó US$65,5 millones a diciembre de 2004, y el riesgo vivo US$438,3 millones. El nivel de apalancamiento fue de 6,7 veces (crece constantemente desde el mínimo de 0,7 del año 2000),

Sistemas de garantia9-27-06.indd 11 9/27/06 11:41:50 AM

cercano al límite legal establecido de 9 veces, que podría implicar una reducción en el ritmo de crecimiento del Fondo y una necesidad inmediata de capitalizarlo. Por esta razón, el FNG ha buscado incursionar en esquemas de dispersión del riesgo con entidades nacionales interesadas en fomentar líneas de crédito específicas, y también ha logrado esquemas de reafianzamiento y cofinanciamiento con organismos multilaterales y entidades financieras en el exterior, tales como la Comunidad Andina de Fomento y la Corporación Interamericana de Inversiones.

En cuanto a las perspectivas de futuro, además de seguir enfrentado su modelo de crecimiento también deberá de valorarse hasta qué punto pueden utilizarse las garantías del FNG como instrumento público de apoyo para el fomento de las colocaciones de microcréditos por parte de la banca colombiana, ya que esto podría tener un doble efecto: primero, que el aparente pobre desempeño de parte de las carteras de este segmento se traduzca en aumentos de la siniestralidad del FNG; y segundo, que la pequeña y mediana empresa colombiana quede relegada a usuaria de segundo plano de las garantías del FNG. Sería de gran utilidad contar con algún riguroso estudio de evaluación de la experiencia del FNG, una de las más maduras de la región, de la que con seguridad se podrían extraer numerosas lecciones operativas.

El Salvador

El Sistema Nacional de Garantías en El Salvador se encuentra en proceso de transición de un modelo de programas estatales a otro de índole mutualista con amplia participación estatal a través del Banco Multisectorial de Inversiones (BMI). Tiene sus orígenes en 2001, con la promulgación de la Ley del Sistema Nacional de Garantías para la micro, pequeña y mediana empresa rural y urbana. Surgió impulsado por las autoridades públicas a finales de los años noventa con la identificación del problema, la valoración de alternativas y la selección del modelo de sociedad de garantías recíprocas; continuó con el diseño normativo que culminó en 2001, y el reglamentario por la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) en 2002. La puesta en marcha definitiva tuvo lugar a finales de 2004 con la constitución de la primera SGR salvadoreña, Garantías y Servicios SGR (GyS) que, como cualquier nueva SGR que en un futuro se constituya, se considera a todos los efectos como entidad financiera supervisada por la SSF.

El sistema de garantías salvadoreño

Se trata de un modelo de sociedades de garantía recíproca creado en 2001, protagonizado por una SGR aún de reducido tamaño y alcance, que opera desde octubre de 2004. En los próximos años valdrá la pena analizarla de nuevo para conocer su evolución y grado de éxito en la consecución de los objetivos establecidos.

GyS está facultada para ofrecer a sus socios beneficiarios avales, fianzas y otras garantías financieras autorizadas por la SSF bajo la modalidad exclusiva de carta fianza, siendo la propia SGR quien ejecuta el proceso de análisis de riesgo del proyecto correspondiente. Luego, si procede, autoriza el otorgamiento de la garantía al socio solicitante para la consiguiente tramitación del préstamo con la entidad financiera seleccionada. Cabe destacar que GyS otorga garantías de hasta el 100% del importe del préstamo, e incluye los intereses en la cobertura provista.

A finales de 2005, GyS contaba con 456 socios partícipes y ocho socios protectores; estos últimos son entidades financieras bancarias a excepción de una empresa cementera. Desde su reciente constitución hasta fines de 2005, esta entidad ha otorgado 227 garantías por un monto total de unos US$11 millones. El importe promedio de los créditos garantizados por GyS ascendió a US$46.700, uno de los más elevados de los constatados en la región y cuyo destino principal (39%) es el sector comercio.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 12 9/27/06 11:41:51 AM

El capital social de esta SGR asciende a US$4 millones siendo la exigencia legal de capital mínimo de US$1.145.000. El volumen de operaciones vigentes es aún reducido, por lo que, teniendo en cuenta el ritmo de crecimiento reflejado durante los primeros meses de actividad, todavía podría aumentar sus operaciones. Sin embargo, la capacidad máxima de crecimiento permitida por la ley, que establece un apalancamiento máximo de 8 veces, otorga seguridad financiera al sistema pero restringe la dinámica teórica de movilización del crédito.

El reafianzamiento se contempla en el diseño formal del sistema con la figura de las Reafianzadoras del Sistema de Garantías Recíprocas. Sin embargo, todavía no se pueden apreciar avances en este campo dada la juventud y limitada dimensión del sistema, la exclusividad de su operador, la existencia de un Fideicomiso de Desarrollo del Sistema de Garantías Recíprocas con potestad temporal para asumir, entre otras funciones encomendadas, el rol de reafianzador, y el escaso nivel de apalancamiento del sistema.

Los programas estatales de garantía que continúan operativos de manera paralela al nuevo sistema, adscritos al Fideicomiso Especial de Desarrollo Agropuecuario (FEDA) administrado por el BMI, se encuentran teóricamente en proceso de transformarse en una nueva figura que resulte compatible con el Sistema Nacional de Garantías.

Aún es pronto para estimar el desempeño del nuevo sistema nacional de garantías, pero su diseño actual permite anticipar que su crecimiento está determinado por la constitución de un mayor número de sociedades de garantía y por el crecimiento patrimonial y la descentralización de la que actualmente está en funcionamiento. Hasta que esto no ocurra, no es necesario culminar la consolidación del sistema con la creación de la entidad reafianzadora contemplada en la normativa. Adicionalmente, podrá observarse una transformación de los actuales Programas de Garantías, incluidos en el Fideicomiso Especial para el Desarrollo Agropecuario y administrado con el BMI, que derivará en un modelo compatible con el nuevo SNG.

México

El Sistema Nacional de Garantías en México, denominado así por las autoridades a pesar de no encontrarse formal y operativamente integrado, responde en la actualidad a los modelos de fondos y programas de garantías de índole estatal, cuyos orígenes datan de finales de la década de los ochenta y los noventa con la creación de los programas de garantía de Bancomext, FIRA y Nacional Financiera (NAFIN). La gestión del gobierno que comenzó en 2001 estableció un nuevo modelo público de garantías bajo la responsabilidad de la Secretaría de Economía y, en concreto, de la recientemente creada Subsecretaría para la Pyme (SPYME).

NAFIN inauguró su actual Programa de Garantías en 1997 pero, hasta la creación y dotación de presupuesto de la SPYME en 2001, no se comenzaron a apreciar los esfuerzos del Estado federal en la constitución de un sistema nacional de garantías como una de las acciones de apoyo a la mipyme contemplada en el Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006. A finales de 2005 coexistían un Programa de Garantías de NAFIN y un nuevo Programa de Garantías de la Secretaría de Economía[7]. Las características de este nuevo modelo han sido su renovación anual, definida por los aportes fiscales

El sistema de garantías mexicano

Este sistema combina fondos y programas de garantía, de ámbito estatal y federal, unos de alcance generalista y otros sectorial, administrados por diferentes instancias públicas y privadas —administración que NAFIN ha ido progresivamente asumiendo—, y que aplican diferentes modalidades de cobertura (de cartera, de la pérdida esperada). El modelo establecido en México presenta una oportuna necesidad de integración e institucionalización.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 13 9/27/06 11:41:52 AM

que recibe cada año, su continua evolución e innovación desde la fecha de creación, y la carencia de un marco legal específico.

Los recursos destinados a financiar el Programa de Garantías de la SPYME tienen la personalidad jurídica de fideicomiso, y son administrados por NAFIN (y FUNDES para los recursos asignados en las gestiones 2003 y 2004). Con anterioridad a 2002, la SPYME aportó recursos a programas ya constituidos por los gobiernos de los estados, no existiendo en ese momento relación directa entre el promotor y los intermediarios financieros. A partir de 2002 se institucionaliza la relación con las entidades financieras, momento en el que el programa comienza a ser administrado por FUNDES y al que se le incorpora la cobertura de la pérdida esperada, una innovación descrita con detalle en el capítulo 7.

Las garantías tanto de la SPYME como del Programa propio de NAFIN son del tipo de garantías de cartera. Se proporcionan a la entidad financiera sin efectuar el análisis correspondiente para la concesión del crédito final, recayendo dicha tarea en la entidad financiera que otorga el crédito. Pero en el primer caso, la cobertura es equivalente al porcentaje de pérdida que las entidades estiman enfrentar en el conjunto de su cartera pyme generada, esto es, equivalente al monto de provisiones de cartera que habrían de constituir. En el segundo, sin embargo, la cobertura es de hasta el 50% ó 70% de cada uno de los créditos concedidos.

De acuerdo al Sistema de Administración del Riesgo de Crédito (SARC) instaurado por la Comisión Nacional de Banca y Valores (CNBV) en 2005, las instituciones financieras habrán de estar plenamente preparadas para la asunción de los Nuevos Acuerdos de Basilea (Basilea II, véase BCBS, 2004) en enero de 2007[8]. En este contexto de innovación metodológica, el modelo de cobertura de la pérdida esperada, reconocido en las disposiciones emitidas por la autoridad reguladora, implica que las garantías otorgadas bajo esta modalidad cubren el cálculo de la pérdida que las entidades financieras participantes estiman que van a sufrir sus carteras de créditos comerciales destinados a la pyme, esto es, el nivel de su siniestralidad o fallidos calculados mediante técnicas paramétricas sobre sus bases de datos históricos. Las pautas de administración del riesgo de crédito contempladas en Basilea II establecen que las pérdidas esperadas han de cubrirse con provisiones, por lo que bajo el Programa de Garantías de la Subsecretaría para la Pyme éstas vendrían a constituirse con los recursos del Programa, liberando a la entidad financiera de hacerlo con sus recursos propios. La CNBV otorga la clasificación[9] A-1 a la cartera garantizada por este medio (consecuente con una probabilidad de incumplimiento menor a 0,5%), lo que ahorra a las entidades financieras el tener que aplicar provisiones con sus propios recursos. Por lo tanto, el sector público cubre el riesgo esperado de las carteras mipyme de los bancos que, alineándose con los criterios de medición y gestión de riesgo de Basilea II, participan del sistema de garantías de la Secretaría de Economía.

En 2005, el Programa de la SPYME ha dispuesto de aproximadamente US$25 millones, con los que se han efectuado dos adjudicaciones de derechos de garantía entre entidades financieras postulantes[10] (el primero de ellos por US$23 millones entre seis entidades financieras). Las condiciones acordadas se traducen en un compro-

---

7 Los Programas de Garantías de Bancomext y FIRA son tratados en el capítulo 7.

8 En Colombia y Chile también se ha definido el 2007 como fecha límite para la adecuación a los Nuevos Acuerdos de Basilea (Basilea II). En Argentina, este proceso se pospone hasta 2010. En Brasil, sólo unos pocos bancos se encuentran actualmente adaptando sus procesos.

9 La probabilidad de incumplimiento deberá estar homologada por la CNBV de acuerdo a la siguiente escala (de menor a mayor probabilidad de incumplimiento): A-1 (menor a 0.5% de probabilidad de incumplimiento), A-2, B-1, B-2, B-3, C-1, C-2, D o E (entre 90% y 100% de probabilidad de incumplimiento).

10 Las entidades financieras participantes del Programa de Garantías basado en la cobertura de la pérdida esperada han sido, a la fecha, fundamentalmente las entidades bancarias de mayor tamaño y de propiedad más internacional, así como más preparadas internamente en la gestión y administración del riesgo tal y como establecen los Nuevos Acuerdos de Basilea (Basilea II) que México ha declarado asumir a partir del 1 de enero de 2007.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 14 9/27/06 11:41:52 AM

miso de colocación de créditos para las pyme por importe superior a los US$900 millones, de lo que se infiere que el porcentaje de pérdida esperada promedio ha sido de 2,6%. En cuanto a la adicionalidad que este instrumento pueda generar al sistema de crédito, las entidades financieras participantes afirman que su cartera pyme, inexistente con anterioridad al Programa de Garantías de la SPYME, se ha generado con el respaldo de esta modalidad de garantía. Sin embargo, la relación de causalidad entre la disponibilidad de la garantía y la expansión de la cartera pyme debería ser contrastada por un estudio de evaluación que se encuentra pendiente de finalizar y cuyos datos provisionales no han estado disponibles.

Por su parte, NAFIN otorgó durante la gestión 2004 garantías por más de US$400 millones en 47.000 operaciones, con un importe promedio de crédito de US$20.000. Este Programa ha mostrado una evolución anual dispar, pero creciente en el período 1999-2005. El cuadro 6 muestra una aproximación de la contribución de las garantías SPYME al sistema.

Cuadro 6. Participación del compromiso de cartera de crédito pyme sobre el total de la cartera comercial de los bancos

	Cartera comercial diciembre de 2004 (millones de Mex$)	Compromiso SE junio de 2005 (millones de Mex$)	Compromiso sobre cartera comercial (%)	Compromiso sobre el total de la cartera (%)
BBVA BANCOMER	84.391	2.550	3,0	0,87
BANAMEX	73.669	500	0,7	0,23
SANTANDER SERFIN	44.151	2.028	4,6	1,37
HSBC	30.650	3.728	12,2	3,41
BAJIO	10.902	390	3,6	2,08
SCOTIABANK	21.580	38	0,2	0,05
TOTAL BANCOS 2004	396.437	9.234	2,3	0,86

Fuente: Elaboración propia basada en información de CNBV.

Se destaca la contribución de la cartera pyme a ser constituida por HSBC respaldada con las garantías de la SPYME a raíz del último proceso de selección realizado por NAFIN, ya que este compromiso supone un 12% de la cartera comercial que la entidad mantuvo al cierre de la gestión 2004. Le sigue en importancia el Banco Santander Serfin, con una contribución de casi el 5%. En relación al Programa de Garantías de NAFIN, un análisis similar arroja los resultados presentados a continuación.

Como se analiza en el capítulo 7, el Sistema de Garantías para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en México tiene un largo camino que recorrer para alcanzar un grado deseable de consolidación, tanto en el ámbito normativo, como en los operativo, presupuestario e institucional. La continuidad de las asignaciones presupuestarias anuales y, por tanto, de las operaciones, así como de la prioridad otorgada a esta línea de actuación en el Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006, dota al sistema de un grado de incertidumbre ante posibles procesos de cambio de autoridades y políticas. Igualmente, la evaluación de impacto del Programa de Garantías

Sistemas de garantia9-27-06.indd 15 9/27/06 11:41:52 AM

Cuadro 7: Participación del crédito garantizado por NAFIN sobre la cartera comercial de los bancos (en millones de Mex$)

	Cartera comercial (total bancos)	Crédito movilizado (garantías NAFIN)	Crédito Garantizado/ Cartera Comercial (%)
1999	429.108	626	0,15
2000	403.968	3.200	0,79
2001	349.319	5.492	1,57
2002	350.748	9.818	2,80
2003	344.436	13.936	4,05
2004	396.437	19.832	5,00

Fuente: Elaboración propia basada en información de CNBV y NAFIN.

de la SPYME y su comparación con los sistemas tradicionales podrían arrojar luz sobre el futuro que aguarda a este sistema en México.

En síntesis, a pesar de los importantes avances de los últimos años, ésto no garantiza la permanencia del esquema actual. Es previsible que un nuevo horizonte político e institucional enfrente esta problemática y haga nuevos planteamientos que mejoren la cohesión del mismo.

Perú

El Sistema Nacional de Garantías en Perú está basado en la Fundación Fondo de Garantía para Préstamos a la Pequeña Industria (FOGAPI). FOGAPI es una fundación y, por tanto, una entidad sin fines de lucro, constituida en 1979, de naturaleza privada. No obstante, los principales recursos del Fondo de Respaldo provienen de aportes estatales y de instituciones públicas como la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE).

Aunque FOGAPI, como fundación privada, no nace impulsada por las autoridades públicas, de hecho forma parte de las políticas de apoyo a la micro y pequeña empresa en Perú. COFIDE, brazo financiero del Estado, está presente desde la constitución de FOGAPI como socio impulsor y contribuidor al Fondo de Respaldo. No cuenta con regulación específica, aunque como parte del sistema financiero es supervisado y regulado por la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS).

El sistema de garantías peruano

El Fondo de Garantía de la Pequeña Industria presenta los niveles de apalancamiento menores de la región. Utilizado actualmente únicamente por dos entidades financieras especializadas en la atención a la microempresa para operaciones de crédito situadas en el rango de la definición legal de microcrédito en Perú. Un cambio de dirección de la actividad del Fondo hacia la pequeña empresa y la búsqueda de un mayor número de intermediarios financieros son aspectos a tener en consideración por los responsables del sistema.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 16 9/27/06 11:41:53 AM

El objeto principal de FOGAPI es "otorgar afianzamientos a las micro y pequeñas empresas, ante entidades del sistema financiero nacional o extranjero. También concede afianzamiento ante el Estado y ante empresas privadas".

FOGAPI concede tanto garantías individuales como de cartera. Ambas presentan características muy diferenciadas y son negocios con bastante grado de independencia dentro de la institución. El destinatario del aval es la microempresa. Perú es el país de la región con la menor garantía individual promedio (crédito medio de US$2.400). La cobertura es reducida en comparación con otros sistemas de la región (40% en 2005), lo que implica un mayor reparto del riesgo con las entidades financieras.

Cuadro 8: Actividad del sistema de garantías de Perú

Número de operaciones				Garantías		
	nº	Peso			nº	Peso
Garantía individual	523	2,1%		Garantia individual	4,51	17,4%
Garantía cartera	24.184	97,9%		Garantia cartera	21,35	82,6%
Riesgo vivo total del Fondo (2004)				Créditos avalados		
(millones de US$)	Importe	Peso		(millones de US$)	Importe	Peso
Garantía individual	6,65	15,5%		Garantia individual	30,44	47,8%
Garantía cartera	36,19	84,5%		Garantia cartera	33,24	52,2%

Fuente: Elaboración propia basada en información de FOGAPI.

FOGAPI ha mostrado hasta el momento la generación recurrente de beneficios, flujos de caja positivos, indicadores de rentabilidad atractivos y cobertura adecuada de la siniestralidad. El Fondo experimentó un fuerte crecimiento desde el año 1997, a raíz de la implantación del modelo de garantía de cartera.

El riesgo vivo total a cierre de 2004 ascendía a US$40,3 millones, de los cuales el Fondo Múltiple de Cobertura de COFIDE cubre el 83%, los recursos propios de FOGAPI el 14% y el Fondo de Respaldo de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) un 3%. A la misma fecha, el patrimonio propio de FOGAPI ascendía a US$4,35 millones, mientras que el Fondo Múltiple de Cobertura, que estrictamente no forma parte del patrimonio de FOGAPI, asciende a US$50 millones. Estos datos muestran un patrimonio propio limitado y un apalancamiento muy reducido.

FOGAPI es un instrumento muy poco generalizado entre las entidades financieras, pues sólo dos bancos utilizan en este momento la garantía de cartera. Este aspecto resulta especialmente negativo en un sistema bancario tan atomizado como el peruano. Además, la relación con las instituciones financieras especializadas en el microcrédito, como las Cajas y Edpymes (Entidades de Desarrollo de Pyme), es también muy reducida.

En un sentido estricto, no existe reafianzamiento en el sistema de garantías peruano. Sin embargo en la práctica, el Fondo Múltiple de Cobertura[11] puede considerarse como un "co-aval", pues aunque no forma parte del patrimonio propio de FOGAPI garantiza parte de su cartera.

Para una mayor efectividad del fondo resultaría clave su utilización por un mayor número de entidades financieras privadas pues actualmente prácticamente solo dos utilizan el fondo. Para ello deberían producirse

[11] El Fondo Múltiple de Cobertura, anteriormente denominado Fondo de Respaldo, es un fideicomiso conformado por aportaciones públicas y administrado por COFIDE. Su operativa se explica más adelante en el capítulo correspondiente a Perú.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 17 9/27/06 11:41:53 AM

algunos cambios en el modelo de gestión de FOGAPI. Igualmente, podrían estudiarse incrementos en el apalancamiento, claramente sostenibles por el buen comportamiento financiero del fondo. El aumento del fondo de respaldo de COFIDE realizado en 2004 podría traducirse en un aumento progresivo de la actividad en los próximos ejercicios a medida que se vayan utilizando estos recursos, pero sería importante profundizar antes en las razones para la baja utilización del sistema actual.

Venezuela

El Sistema Nacional de Garantías (SNG) para la Pyme en Venezuela es un modelo de índole público que tiene sus orígenes en 1999 con la promulgación de la ley del Sistema Nacional de Garantías Recíprocas para la Pequeña y Mediana Empresa. No obstante, con anterioridad a la promulgación de la misma —desde julio de 1990— se encuentra operativa una sociedad de garantías recíprocas para la mediana y pequeña industria, SOGAMPI, S.A., de carácter multisectorial, que tuvo que adaptarse a la nueva ley e integrarse al sistema como una sociedad de garantías recíproca más. En 2000, se constituye el Fondo Nacional de Garantías para la Pequeña y Mediana empresa (FONPYME) como ente rector y reafianzador del sistema, y en julio de 2002 la primera SGR regional amparada en el nuevo marco normativo, la SGR del Estado de Zulia, a la que seguirán otras (11 regionales y una sectorial) hasta alcanzar la situación actual que sigue incorporando nuevas SGR. Tanto FONPYME como las SGR son sociedades anónimas y se encuentran bajo la regulación, control, inspección, supervisión y vigilancia de la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras (SUDEBAN). El sistema contempla atractivos beneficios fiscales para todos aquellos agentes que se constituyan en socios del sistema.

El sistema de garantías venezolano

Con una cobertura territorial casi plena aunque inconclusa y un nivel de actividad muy reducido a la fecha, el sistema de SGR de Venezuela presenta una abultada institucionalidad formal materializada en la normativa generada en esta área, y su muy reducido alcance. La confianza del sector privado, tanto como promotor, usuario o intermediario, no se ha manifestado a la fecha.

El SNG cuenta con capacidad de otorgar a los socios beneficiarios —a través de las SGR que lo constituyen— dos tipos de garantía definidos por ley, siempre bajo la modalidad de garantía individual o carta fianza: garantías financieras (que respaldan operaciones de crédito) y avales técnicos (que respaldan el fiel cumplimiento de los contratos).

En 2004, el sistema aprobó en su conjunto 912 fianzas por un monto total de US$13 millones, casi duplicando el volumen del año anterior. Predominan las fianzas técnicas sobre las financieras en una proporción de 3 a 1 en número, y de 2 a 1 en volumen total de recursos. El crédito promedio movilizado, teniendo en cuenta el límite máximo de cobertura impuesto por ley del 80%, se calcula en torno a los US$18.000 y, diferenciado entre fianzas técnicas y financieras, de US$411.000 y US$19.000 respectivamente.

Un análisis más detallado de la SGR más veterana del sistema, SOGAMPI, lleva a concluir que ésta enfrenta dificultades en su crecimiento, ya que el riesgo vivo de la sociedad a diciembre de 2004 fue US$8,8 millones, sólo 1,13 veces su patrimonio. En ninguno de los años anteriores el apalancamiento ha alcanzado el 100% del patrimonio. Este volumen de garantías vigentes representó el 78% del riesgo vivo total del sistema en 2004, de modo que el comentario señalado aplica también al resto de SGR del sistema, aun teniendo éstas menos años de operación.

El reducido número de operaciones efectuadas viene determinado, entre otros, por el también reducido número de socios beneficiarios del sistema, que en 2004 alcanzó una cifra inferior a 1.800, de acuerdo a datos

Sistemas de garantia9-27-06.indd 18 9/27/06 11:41:53 AM

publicados por FONPYME. Esta escasa incidencia en el sector productivo se explicaría, entre otras razones, por la inexistencia de mecanismos automáticos tanto en los procesos de afianzamiento como de reafianzamiento. La Administración del Fondo se propone avanzar en estas líneas innovadoras a partir del ejercicio de 2006, cuando también se tiene previsto incrementar su capitalización por parte del Estado, de manera que con parte de estos recursos también pudieran capitalizarse las SGR establecidas y las previstas.

El reafianzamiento se está poniendo en práctica de manera recurrente a través de FONPYME. En 2004, FONPYME ha reafianzado operaciones por US$1,23 millones con cinco SGR regionales, con una cobertura promedio del 21% con relación a la totalidad de garantías otorgadas por éstas, *lo cual no encuentra explicación en la necesidad de apalancar recursos de las SGR, todavía infrautilizados*. El Fondo cuenta con un patrimonio de US$26 millones sobre el que puede apalancar garantías hasta ocho veces. Tiene potestad de reafianzar hasta el 50% del volumen de las garantías otorgadas por las SGR del sistema, por lo que se considera sobredimensionado para el actual nivel de actividad y capacidad patrimonial de todas las SGR del SNG. Únicamente una futura reflexión y profundización en el sistema y operativa sería suficiente justificación para la existencia de los recursos actuales y los que se proyecta incrementar.

Venezuela está avanzando por la vía de la consecución de la cobertura regional del sistema nacional de garantías, siendo aparentemente la prioridad actual el que todos los estados cuenten con su propia SGR regional. Éstas, hasta el momento, no se han caracterizado por mantener un tamaño relevante ni un elevado ritmo operativo, y en conjunto mantienen un reducido volumen de riesgo vivo, aunque éste último ha crecido considerablemente durante el 2005. La participación del sector privado es el principal reto del sistema venezolano, así como una necesaria agilidad operativa que incentive la participación de los agentes, en particular las instituciones financieras. De otra forma, resulta muy difícil encontrar siquiera indicios de adicionalidad en el sistema.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 19 9/27/06 11:41:54 AM

Resumen de los sistemas nacionales de garantía de la región

	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	EL SALVADOR	MÉXICO	PERÚ	VENEZUELA
Tipología del SNG	Sistema de SGR + 1 fondo provincial (FOGABA)	Programas y Fondos de avales. Regulación sobre SGR, pero ninguna operativa	Fondo	Fondo	Sociedad Garantías Recíprocas	Fondos y Programas de Garantías	Fondo	Sociedad Garantías Pública
Personalidad jurídica	SGR: sociedades anónimas/mutuales FOGABA: S.A. provincial	Fondos Estatales	P.J. de Derecho Público	Sociedad Anónima Mixta	Sociedad Anónima	Fideicomiso	Fundación	Sociedad Anónima Mixta
Año de constitución	FOGABA constituido en 1994 por Ley provincial / Ley SGR de 1995 / Renacimiento 2003 tras la crisis	FAMPE 1995 FGPC 1997 FUNPROGER 1999	1980—Reforma 2000	1982—Reforma 1995	2004	1997 NAFIN 2001 SPYME	1979	1999
Ámbito	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional
Legislación específica	SI	Desintegrada (cada fondo tiene su propio estatuto)	SI	SI	SI (2002)	NO	NO	SI
Reafianzamiento	Entidad específica (FOGAPYME), pero inactiva en la práctica	NO	NO	NO	SI (previsto)	NO	NO	SI
Supervisión bancaria	SI (aunque la SEPYME es el principal supervisor)	NO (indirecta, por la supervisión sobre BNDES y BDB)	SI	SI	SI	NO	SI	SI
Aplicación de la normativa bancaria	SI (para las SGR inscritas en el BCRA)	SI (sobre el tratamiento de los avales)	SI	SI	SI	NO	SI	SI

Sistemas de garantia9-27-06.indd 20 9/27/06 11:41:54 AM

Resumen de los sistemas nacionales de garantía de la región (cont.)

	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	EL SALVADOR	MÉXICO	PERÚ	VENEZUELA
Administración y representación legal	SGR y FOGABA	FGPC BNDES FUNPROGER BDB FAMPE SEBRAE	Banco Estado	Fondo Nacional Garantías, S.A.	Garantías y Servicios (GyS—S.G.R.)	NAFIN, S.A. y FUNDES	Fundación FOGAPI	Fondo Nacional Garantías para la Pyme (FONPYME) y varias SGR
Recursos	Públicos/Privados	Públicos	Públicos	99,9% Públicos	72,5% Públicos y Multilaterales y 27,5% Privados	Públicos	Patrimonio inicial: Público/ Privado + Fondo de Respaldo público (COFIDE)	+ 95% Públicos
Tipología principal de las garantías	Financieras/ Mercado Capitales	Financieras	Financieras a corto plazo	Financieras de corto plazo	Financieras y Técnicas	Financieras a corto plazo	Financieras a corto plazo / Cumplimientos	Financieras (71%) Técnicas (29%)
Modalidad de concesión de las garantías	Garantías directas (SGR's) + Cartera (FOGABA)	Cartera	Cartera	Cartera	Carta Fianza	Pérdida esperada (SPYME—Fundes) Cobertura tradicional (NAFIN)	Cartera + Garantías directas (cartas fianzas)	Carta Fianza
Patrimonio (Importes en millones US$)	121	FGPC 183 FUNPROGER 75 FAMPE 58	52	65	4,0	Fideicomiso1: 70 Fideicomiso2: 68 Fundes: 13	54,3 (incluye Fondo Respaldo)	27

Sistemas de garantia9-27-06.indd 21 9/27/06 11:41:54 AM

Resumen de los sistemas nacionales de garantía de la región (cont.)

	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	EL SALVADOR	MÉXICO	PERÚ	VENEZUELA
Riesgo vivo (2004) (Importes en millones US$)	110	FGPC 456 FUNPROGER 625 FAMPE 19	434	438	n.d.	446 (Programa NAFIN) 6 (Programa SPYME)	40	Sogampi 12 Resto SGR 9
Volumen de las garantías (2004) (Importes en millones US$)	85	FGPC 129 FUNPROGER 361 FAMPE 1,3	332	367	10,6	n.d.	63	13,9
Volumen de créditos garantizados (2004) (Importes en millones US$)	85	FGPC 176 FUNPROGER 453 FAMPE 2,6	472	712	n.d.	995 (Programa NAFIN) 991 (Programa SPYME)	147	n.d.
Número de operaciones (2004)	4.351	FGPC 1.143 FUNPROGER 72.657 FAMPE 257	34.221	102.930	227	47.077 (Programa NAFIN) 20.412 (Programa SPYME)	60.475	Sogampi 337 Resto SGR 346
Cobertura (%)	100%	FUNPROGER y FGPC Máx. 80% FAMPE 50%-80%	Máx. 80%	Depende del destino y producto: 50%-80%	100% (incluye intereses)	PARAGUAS Máx 75% Pérdida Esperada Máx. 2,4%	Máx. 50%	Máx. 80%

Resumen de los sistemas nacionales de garantía de la región (cont.)

	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	EL SALVADOR	MÉXICO	PERÚ	VENEZUELA
Crédito movilizado promedio (Importes en US$)	18.379	FUNPROGER 6.235 FGPC 153.981 FAMPE 10.117	13.796	Institucional 902 Cartera 6.939	46.696	n.d.	2.431	n.d.
Comisión promedio	1%-2,5% del Riesgo vivo anual	FUNPROGER 0,1% x Valor Garantizado x nº meses FGPC 0,1% x Valor Garantizado x nº meses	1%-2% del riesgo vivo, anual y anticipado	1,75% del riesgo vivo, anual y anticipado	1%–2,5% del riesgo vivo, anual	Paraguas: 2–2,5% crédito garantizado Pérdida Esperada: 0,5% del monto de garantías adjudicado	4,5%-6% anual sobre crédito garantizado	Varía en cada SGR, en promedio 0,75%–3% anual
Riesgo Vivo como porcentaje del PIB (%)	0,07%	0,11%	0,38%	0,4%	0,06%	21% del riesgo vivo	0,07%	0,01%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de los distintos Sistemas de Garantías.
Nota: Los datos corresponden a 2004, a excepción de Argentina y El Salvador, que corresponden a 2005.

Sistemas de garantía9-27-06.indd 23 9/27/06 11:41:55 AM

II. Hallazgos y tendencias de los sistemas de garantía en la región

En esta sección se describen los elementos más característicos de los sistemas de garantía latinoamericanos vistos en su conjunto, según los resultados de los estudios realizados en los ocho países del presidente trabajo. A pesar de la heterogeneidad de los sistemas apuntada anteriormente, es posible extraer algunos rasgos comunes de la evolución y tendencias de los sistemas más representativos de la región. En su conjunto, el panorama de la región es muy diferente al de los años noventa. Por lo tanto, podemos decir que los sistemas nacionales de garantía en América Latina constituyen una experiencia relativamente reciente y se encuentran, en su mayoría, en un estado de desarrollo incipiente. Aunque los primeros datan de principios de la década de los ochenta (Perú en 1979, Chile en 1980 y Colombia en 1981), la constitución del resto ha tenido lugar en el período 1997-2005. Incluso en los casos de Chile, Colombia y Perú, su desarrollo no se produjo hasta finales de los noventa o principios del presente siglo, cuando se lleva adelante su profunda renovación, en especial por una combinación de circunstancias determinantes, como el nuevo escenario bajo el amparo de la regulación y supervisión de las autoridades financieras alrededor del 2000 y el sensible aunque insuficiente aumento de la atención financiera a las pequeñas empresas en una fase favorable del ciclo. Sin embargo, pocos han sido los sistemas de garantía que han alcanzado relevancia en el devenir del crédito bancario, a pesar de su buena gestión.

Fuerte crecimiento en los últimos años. La creación y crecimiento de los sistemas han coincidido con un reconocimiento por parte de las entidades financieras del atractivo volumen de negocio que supone la atención financiera de la mipyme latinoamericana y el consiguiente aumento de la concesión de crédito a este segmento empresarial. De hecho, la alta liquidez predominante en el sistema financiero de cada país y el hecho de que las grandes empresas hayan encontrado fórmulas para financiarse en el mercado de capitales y en otras fuentes del crédito bancario, han favorecido el que las instituciones financieras se orienten hacia el nuevo mercado de las pequeñas empresas. Las cifras acumuladas de los ocho países en estudio arrojan volúmenes importantes cercanos a los US$1.400 millones de garantías otorgadas, un riesgo vivo acumulado de más de US$2.600 millones y un importe de US$4.700 millones de créditos garantizados, todo ello referido a 2004. A primera vista podría pensarse que los sistemas de garantías han favorecido el aumento de la oferta de crédito a disposición del sector productivo por parte de las entidades de depósito. En concreto, esta adicionalidad de crédito derivaría, al menos parcialmente, del nuevo o mayor acceso que han ido teniendo en los últimos años las mipyme de la región a esta fuente de financiación ajena.

Adicionalidad. Con esta línea de argumentación parecería razonable apuntar que estos sistemas de garantías alentaron a las entidades financieras a atender a este segmento. En especial, porque en un contexto temporal de excesiva liquidez y reducido grado de "desintermediación", estas entidades intuyeron que la ampliación de su cartera, respaldada con garantías fiables, les otorgaría nuevas y crecientes utilidades. La evidencia indica, sin embargo, que fue en los mismos años de crecimiento de los sistemas de garantía cuando la banca comenzó a incorporar estrategias comerciales específicas destinadas a atender a este segmento empresarial. Esta circunstancia lleva a preguntarse si los sistemas de garantías se han insertado adecuadamente en las estrategias comerciales de atención a la mipyme que los bancos habrían desarrollado en cualquier caso, o si han contribuido e incentivado efectivamente su adopción, cuando menos a un ritmo más acelerado. Salvo en el caso aislado de Chile, este trabajo no ha podido cuantificar el efecto de esta supuesta 'adicionalidad', sobre todo por ausencia de datos e información estadística adecuados. Entretanto, esta compleja tarea quedaría pendiente para proyectos o investigaciones posteriores. No obstante, la percepción resultante del estudio de los ocho países es que la adicionalidad, si ha existido, ha sido muy limitada.

Regulación y supervisión. Además de la mencionada tendencia del mercado bancario en favor de las mipymes, el hecho de que los fondos o sociedades de garantías hayan sido regulados y, de alguna forma, super-

Sistemas de garantia9-27-06.indd 24 9/27/06 11:41:55 AM

visados por las autoridades bancarias ha representado el disparador del crecimiento de los sistemas de garantía. Esta regulación es la base principal en la que se apoya la confianza generada entre los bancos privados y su activa participación en los sistemas de garantías.

De igual importancia ha sido el hecho de que en la mayor parte de países estudiados las garantías otorgadas por las entidades correspondientes han tenido la consideración de garantías reales, o de alguna forma preferenciales, de manera que los bancos se han visto liberados de realizar altas provisiones al otorgar créditos a mipymes.

Capitalización pública. Después de un fortalecimiento de la regulación y de la supervisión, la capitalización de los sistemas ha sido una tendencia visible en la mayor parte de los sistemas analizados, especialmente los articulados en Fondos de Garantía, como ha ocurrido en Chile y Colombia. El mayor apoyo del sector público a los sistemas de garantía ha coincidido con el inicio de las mayores tasas de crecimiento operativo para los últimos años de la década de los noventa y los primeros años de la década corriente. A partir de entonces, algunos sistemas que comienzan a encontrarse limitados en su crecimiento por limitaciones en el ritmo de crecimiento de su patrimonio, han comenzado a buscar esquemas que les permitan un alcance superior a su crecimiento patrimonial vía dotaciones presupuestarias públicas, consideradas en claro desuso por motivos de restricción fiscal y por la dificultad de "demostrar" inequívocamente un impacto directo y positivo de los sistemas en la financiación a la mipyme. Como se ha indicado anteriormente, este es un tema pendiente de análisis. La escasa presencia de capital privado, salvo en el caso singular de Argentina, parece indicar que todavía no se considera un negocio suficientemente rentable.

Relevancia desigual. El peso de los sistemas de garantía dentro del crédito bancario del sistema es residual en todos los países objeto de estudio y en todos ellos el peso no llega al 0,6%, salvo en los casos de Chile donde el FOGAPE cubre parte del riesgo del 5,8% de la cartera mipyme (y del 10,5% si se incluye solo la micro y pequeña empresa) del país, y el caso de Colombia, en el que el riesgo vivo del FNG supone un 1,5% de todo el crédito del sistema.

Así pues, a pesar del crecimiento de los últimos años, la relevancia dentro del sistema financiero es todavía limitada. Ello sería en cierto modo paradójico si tenemos en cuenta que existe una alta demanda de garantías por parte de las instituciones financieras, una insuficiencia de garantías de calidad por parte de las mipymes, y una disponibilidad de mecanismos y recursos adecuados. El hecho de que, por el momento, sólo en dos países el impacto de los sistemas de garantía tenga una dimensión apreciable levanta dudas sobre las condiciones de su viabilidad efectiva.

En la práctica se constata que en todos los países analizados la escasez de garantías de calidad por parte de la mipyme demandante de crédito es una pauta común. Los empresarios opinan que las entidades financieras exigen excesiva sobrecolateralización de los préstamos, consecuencia directa de la falta de calidad de las garantías percibidas por las entidades financieras. Estas últimas no financian flujos futuros sin la presencia de patrimonio suficiente que garantice al deudor una segunda fuente de pago en caso de que la fuente principal (los flujos generados por el proyecto financiado) presente problemas.

Con un binomio de fuerte exigencia de garantías de las entidades financieras y de falta de las mismas por parte de las mipyme, los sistemas de garantía deberían tener mayor relevancia de la actual. Las razones de por qué ésto no ocurre varían entre los distintos modelos y países.

En Chile y Colombia se observa escasez de recursos para hacer frente a la demanda, lo que ha llevado a sus sistemas de garantías a alcanzar prácticamente su techo de apalancamiento y por lo tanto ha desacelerado su ritmo natural de crecimiento. Ambos modelos, similares en operativa de fondos de garantía regulados y supervisados, están funcionando a un ritmo positivo, con el reconocimiento del sistema financiero, su uso recurrente por parte de las entidades financieras privadas, y garantías a 34.000 y 103.000 operaciones por año respectivamente.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 25 9/27/06 11:41:55 AM

Parece que un aumento de su capitalización, directa o indirecta, debería incrementar su ya sensible relevancia dentro del sistema financiero.

En Perú y Brasil se observa una escasa utilización del sistema por parte de las entidades financieras privadas, aspecto clave para que éstos sean relevantes. En el caso de Perú, en lugar de generalizarlo a más entidades, el modelo de gestión del fondo ha priorizado el trato con sólo dos bancos de positiva experiencia histórica con el fondo y con una adecuada estrategia de atención a las mipyme. En Brasil, el sistema está poco integrado y con fondos de aval provenientes de bancos públicos, con limitación de acceso por las entidades financieras privadas.

En México, desde 2001, cuando la autoridad económica impulsa la creación de un sistema nacional de garantías, se han producido diversos cambios operativos de forma que cada sistema de garantías ha funcionado de manera diferente cada año, con distintos actores y mecanismos operativos, lo que dificulta medir su dimensión y evolución. Sin embargo, la introducción de la garantía de la pérdida esperada, con su gran capacidad de impacto sobre el crédito avalado, ha coincidido con una extraordinaria expansión del crédito a la pequeña empresa por los bancos privados del país, por lo que, en términos de alcance, se estima que podría tener relevancia en los últimos ejercicios.

En Argentina, El Salvador y Venezuela nos encontramos con sistemas nacionales de sociedades de garantía recíproca, muy incipientes como para que hayan podido alcanzar un peso significativo en el sistema financiero y que, además, parecen estar diseñados para operaciones, aunque de mayor importe, de colectivos más reducidos de empresas.

Gestión y sostenibilidad financiera. En general, se detecta que los sistemas de garantías de la región están gestionados con buen nivel de profesionalidad y transparencia y que en los últimos años han tenido un nivel de sostenibilidad financiera muy superior al que se podía detectar hace diez años. La siniestralidad se encuentra en niveles controlados, no significativamente superiores a los del sistema bancario en general, y la política de provisiones e inversiones en liquidez de las entidades es por lo general adecuada. En todos aquellos casos en los que se ha tenido acceso a sus estados financieros, se ha demostrado que los sistemas generan flujos de caja positivos de manera recurrente y que el apalancamiento se encuentra en niveles asumibles por las entidades de garantía y dentro de los parámetros establecidos por la entidad reguladora. La única excepción es FUNPROGER, en Brasil, que genera pérdidas y posee un nivel de apalancamiento excesivamente elevado. Directamente unida a la correcta gestión de los sistemas se encuentra la intensa profesionalización de los gestores registrada en los últimos años.

Experiencia generada en fase expansiva del ciclo económico. Debe dejarse constancia de que estos registros financieros positivos se han generado en el contexto de un ciclo económico expansivo, en el que los indicadores de morosidad en las economías se encuentran controlados. Resultará importante evaluar cómo hacen frente los sistemas a ciclos negativos o experiencias de crisis. Las crisis acaecidas en la región en la última década no han generado una experiencia que ayude a predecir el comportamiento de los sistemas de garantía, dado que cuando éstas sucedieron, los sistemas se encontraban en un estado de desarrollo notablemente menor, con un riesgo vivo apenas significativo.

Morosidad y siniestralidad. El cuadro siguiente presenta un resumen de los resultados de morosidad y siniestralidad para los sistemas que han ofrecido información suficiente para su análisis.

Para tratar de homogeneizar las observaciones de cada país se ha considerado un indicador simplificado de morosidad y siniestralidad. La definición de morosidad está basada en la consideración de la cartera en riesgo de la entidad garantizadora, a la cual nos aproximamos a través del volumen de provisiones dotadas. Los indicadores de morosidad y siniestralidad utilizados por las entidades garantizadoras analizadas no son comparables, por lo que en este estudio se ha utilizado el siguiente coeficiente de morosidad: provisiones a final de año / riesgo vivo a

Sistemas de garantia9-27-06.indd 26 9/27/06 11:41:56 AM

Cuadro 9: Coeficientes de morosidad/siniestralidad (%)

	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú	Venezuela
Morosidad		3,4	4,5	NAFIN: 6,5 SPYME: 2,5		11,2
Siniestralidad	FUNPROGER: 5,6 FGPC: 7,8	1,8	3,7	NAFIN: 2,8 SPYME: 1,0	1,9	1,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de los distintos sistemas de garantías.

principios de año. La siniestralidad se obtiene como la relación entre las garantías pagadas y el riesgo vivo existente a la fecha en la que se incorporaron a la cartera del Fondo los fallidos del año actual[12].

Las empresas beneficiarias son micro, pequeñas y, en menor medida, medianas. Cuando se pretende valorar el perfil de la empresa usuaria de los sistemas de garantía, se deduce, por los importes de los créditos garantizados, que nos encontramos ante la característica común de ser predominantemente empresas micro o del rango de tamaño medio-bajo entre las pequeñas. Prescindiendo del caso del FGPC de Brasil, que presta garantías ligadas a activos fijos y por lo tanto de mayor importe, y de El Salvador, un sistema aún incipiente, el monto promedio del crédito garantizado varía entre los US$2.400 de Perú y los US$18.000 de Argentina y Venezuela. En algunos casos, como el de Chile y Colombia, el mismo producto de garantía de cartera se ha aplicado con éxito a instituciones microfinancieras, tanto si son bancos especializados (como Falabela en Chile) como si son instituciones microfinancieras no reguladas. En cualquier caso, la información pública disponible no permite conocer los atributos de las empresas prestatarias en los países objeto de análisis, más allá del nivel de endeudamiento obtenido, a través del cual hemos aproximado su tamaño apoyándonos en definiciones legales.

Cabe añadir que la realidad de la microempresa es muy diferente a la de la pequeña y mediana empresa, no sólo por su tamaño (número de empleados y/o facturación o volumen de activos) sino por sus diferentes grados de formalidad y de necesidades financieras y no financieras, entre otras. En este sentido, las necesidades de financiamiento de la microempresa han generado en las últimas décadas un plausible desarrollo del mercado de las microfinanzas basado fundamentalmente en la prestación de servicios financieros de calidad sin la tradicional necesidad de contar con garantías reales, especialmente para el enorme espectro de microempresarios informales. Este desarrollo no ha contado con prácticas equiparables en lo que se refiere a la atención a la pequeña y mediana empresa.

Complementariedad con otras garantías. En la mayoría de los sistemas se observa que el aval de las entidades de garantía no actúa casi nunca como garantía única, sino complementaria a otras garantías. Suele ser requerimiento, en el caso de las sociedades de garantía, que los socios beneficiarios aporten contragarantías a la sociedad por la totalidad del importe avalado. En el caso de los fondos, no se imponen límites a las entidades financieras en relación con su potestad de exigir garantías adicionales a las aportadas por el Fondo, y éstas las suelen exigir habitualmente. Únicamente se ha constatado que en México, para hacer uso de las garantías otorgadas

[12] Si relacionáramos los fallidos de un año con la cartera existente en ese mismo año se estaría desestimando la siniestralidad, pues los créditos recientemente incorporados a la cartera todavía no han tenido tiempo material para ser declarados como fallidos (generalmente tienen un plazo de vencimiento superior al tiempo que llevan en la cartera), pero sí se están considerando en el riesgo vivo que se utiliza como magnitud del denominador. Como riesgo vivo, a los efectos del cálculo, se emplea la cartera existente hace "x" años, siendo "x" el plazo medio aproximado de los créditos garantizados por el Fondo. Coeficiente de siniestralidad = Garantías pagadas / Riesgo vivo principios 2002. Este método de cálculo de la morosidad y siniestralidad puede ser imperfecto pero tiene la ventaja de que homogeneiza la información reunida de distintos países.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 27 9/27/06 11:41:56 AM

por la Secretaría de Economía, los bancos no pueden exigir garantías hipotecarias, dejando abierta la posibilidad de que éstas sean de otro tipo. Teniendo en cuenta la práctica de sobrecolateralización en el otorgamiento de créditos a la pyme, las garantías otorgadas por los fondos tienden a complementar las dispuestas por los prestatarios, sirviendo además estas últimas como protección ante posibles incentivos de impago por parte del deudor. En ocasiones representa una excepción la cartera de microcrédito otorgado por algunos bancos que tienen un departamento especializado en microfinanzas, donde aplican la garantía del fondo de aval como garantía única.

Se puede concluir, por lo tanto, que los sistemas de garantía de América Latina han crecido muy rápidamente a raíz de su regulación y supervisión por las autoridades financieras a partir del año 2000, coincidiendo con un aumento de las colocaciones de crédito a pequeñas empresas, en una fase de crecimiento económico, con tasas moderadas de morosidad y siniestralidad. Todo esto deja sin resolver la pregunta sobre la adicionalidad generada. A pesar de todo, tan solo en Chile y Colombia, y posiblemente en México, los sistemas de garantía han llegado a tener alguna relevancia dentro del crédito bancario del sistema. No obstante, los fondos de garantía están generalmente gestionados con profesionalidad y transparencia y aplican el aval como garantía complementaria a otras garantías aportadas a las micro, pequeñas y mediana empresas, las cuales son las beneficiarias reales del sistema.

III. Elementos diferenciales e innovadores

A continuación se reseñan algunas de las experiencias de los países analizados tanto porque puedan considerarse buenas prácticas como porque representen elementos innovadores en el panorama latinoamericano. Los aspectos diferenciales de los casos presentados merecen mayor atención porque permiten extraer lecciones positivas o negativas que, aunque estén ligadas a la realidad concreta de cada país, pueden ser útiles con carácter general.

La información contenida en este apartado puede completarse con la más amplia y detallada que se recoge en los informes de país de la segunda parte de esta publicación. Como se explicó anteriormente, sólo una mayor disponibilidad de información cuantitativa permitiría un sólido análisis de algunos aspectos específicos analizados a continuación, lo que podría ser objeto de ulteriores trabajos basados en estudios de caso.

El sistema de licitaciones de garantías en Chile

El fondo de garantías de Chile, FOGAPE, opera siguiendo el mecanismo de garantía de cartera. La obtención de la línea de garantía para cada entidad es un mecanismo muy característico del caso chileno y está basado en licitaciones periódicas programadas por FOGAPE.

El sistema de subastas de las garantías puede considerarse una buena práctica ya que muestra el interés inequívoco del sector bancario privado en la utilización de las garantías, que asume una porción cada vez mayor del riesgo compartido con FOGAPE y utiliza para ello un mecanismo de mercado. En cada subasta, la selección y adjudicación de ofertas se realiza sobre la base de la menor tasa de utilización global de la garantía ofrecida por las instituciones de crédito participantes. La tasa de utilización global es el porcentaje máximo del total de la cartera avalada que cubrirá la garantía de FOGAPE (ratio garantía/crédito) tasa que se ha reducido del 80% cuando se inició en el año 2000 al 65% en la actualidad.

Las instituciones financieras chilenas concurren ofreciendo una tasa de cobertura para una determinada cantidad de derechos demandados. Cada entidad sólo puede realizar una oferta en cada licitación, la cual se presenta en sobre cerrado y se abre en presencia de todas las instituciones. El Administrador suscribe contratos con las instituciones adjudicatarias en los que se estipula la tasa de garantía global adjudicada, los procedimientos para hacer efectiva la garantía, la comisión a ser cobrada y demás aspectos relevantes.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 28 9/27/06 11:41:57 AM

El sistema de licitaciones en Chile ha tenido un notable éxito en años pasados entre las entidades financieras, la mayor parte de las cuales concurren a las mismas y asisten a reuniones periódicas convocadas expresamente para discutir los problemas del funcionamiento de FOGAPE y las posibles formas de perfeccionamiento del sistema de subastas. Hay que resaltar que, debido a que en las licitaciones realizadas en 2005 una sola entidad se adjudicó un porcentaje mayoritario de los derechos licitados en un marco de racionamiento de los derechos de garantía, se ha realizado un análisis del sistema de licitaciones que podría conllevar modificaciones en los procedimientos. De hecho, ya se ha establecido un importe máximo de 66% en la cantidad que se puede adjudicar a una sola entidad en una licitación.

A este sistema de subastas deben unirse otros aspectos constitutivos de buenas prácticas que caracterizan el sistema chileno, como los que se detallan a continuación.

El *precio por las garantías* que pagan los bancos está en función del riego histórico de su cartera de préstamos a las mipymes. Es decir, un banco con una cartera que ha incurrido en mayor morosidad paga una comisión de garantía superior a la del que ha tenido menores niveles de morosidad promedio. Queda pendiente de analizar con mayor detalle qué grado de impacto tiene el precio de las garantías, o si no tiene ninguno, en el desempeño de las carteras garantizadas.

La *incorporación progresiva de mejoras* en la relación contractual del Fondo y las entidades financieras ha permitido ir afinando la alineación de los incentivos de cada uno de los actores con los objetivos del Fondo. Así, el FOGAPE y las instituciones financieras, en reuniones de trabajo periódicas, han introducido mejoras en el sistema de subastas para favorecer la competencia y se han introducido modificaciones en los convenios entre FOGAPE y los bancos.

El *balance equilibrado* de FOGAPE, la adecuada dotación de provisiones, y la cuenta de resultados positiva, se apoyan sobre la base de que sus ingresos por comisiones son muy superiores a sus gastos operativos. Asimismo, los gastos de administración del fondo son inferiores a la comisión pagada por éste a su actual administrador (el Banco Estado). Este dato hace pensar que el fondo podría eventualmente ser administrado por cualquier entidad pública o privada.

Como consecuencia de lo anterior, el fondo *no requiere de un flujo de aportes* periódicos por parte del sector público sino que mantiene su nivel de actividad con la capitalización que obtuvo en el 2000.

La *relevancia* de la acción de FOGAPE en la cartera de préstamos a la micro y pequeña empresa de todo el sistema financiero es del 10,5% (5,8% de la cartera de micro, pequeña y mediana), lo que indica, por una parte, que es efectivamente relevante, y por la otra, que garantiza más operaciones de las empresas más pequeñas y menos de las medianas.

El estudio de *evaluación de impacto* encargado por el Banco del estado tiene un doble valor. Por una parte, muestra el interés del sector público por indagar la adicionalidad real y objetiva del sistema chileno, y conocer si hay relación de causalidad entre los aparentes resultados y la acción de FOGAPE, para lo que se utilizan técnicas metodológicamente avanzadas de evaluación. Por otra parte, el estudio arroja un resultado positivo, tanto en la mejora de acceso de las pequeñas empresas al financiamiento, como en el incremento de los montos accedidos y en el impacto que ese mayor volumen de crédito tiene en la economía del país[13].

No obstante todos los méritos del caso chileno, cabe señalar que existen varios puntos de discusión que merecen ser debatidos: las decisiones que deben de tomarse de cara a su futuro crecimiento, el aumento de las garantías de créditos a medio y largo plazo, y el perfeccionamiento del sistema de subastas.

[13] El informe de estudio de evaluación para el Fondo de Garantía de Pequeños Empresarios realizado por Larrain y Quiroz fue completado en marzo de 2006.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 29 9/27/06 11:41:57 AM

En primer lugar, FOGAPE tiene un techo de crecimiento marcado por su capital y su tope máximo de apalancamiento autorizado por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Ello plantea dos tipos de cuestiones. Una es cuánto debería crecer FOGAPE en términos de qué cuota de mercado de crédito mipyme debería llegar a cubrir. Es decir, si en este momento FOGAPE está garantizando el 10% de la cartera de micro y pequeña empresa de todo el sistema chileno, qué porcentaje debería llegar a alcanzar para cubrir mejor su objetivo de favorecer el acceso al crédito. Para responder a esa pregunta resultaría necesario tener más información sobre el flujo de nuevos clientes de FOGAPE que sean a su vez nuevos prestatarios del sistema crediticio del país. Otra cuestión es que, si el fondo tiene que crecer, habrá que ver si debe hacerlo aumentando su capital, buscando algún tipo de reafianzamiento, o logrando una mayor flexibilidad reglamentaria sobre el grado máximo de apalancamiento. Si el crecimiento debe ocurrir mediante un aumento de capital cabe a su vez plantear si esa capitalización debe realizarla el sector público o el sector privado. Un aumento de capital por el sector público debería apoyarse en un sólido estudio de impacto de la acción de FOGAPE en los intermediarios financieros y el acceso de las mipymes al crédito. Pero también cabe plantear la hipótesis de que fuera el propio sector bancario quien capitalizara FOGAPE, dado que obtiene un beneficio reconocido (aunque hasta ahora no cuantificado) del uso de sus garantías, a la vez que FOGAPE se encuentra saneado y es gestionado con profesionalidad e independencia. Para que esta alternativa fuera viable los bancos deberían antes realizar un esfuerzo por cuantificar los beneficios obtenidos por la acción de FOGAPE y estar dispuestos a llevar a cabo una acción conjunta sin que ello quiebre la confidencialidad de la información de cada uno de ellos.

En segundo lugar, los créditos garantizados por FOGAPE son en su mayor parte de vencimiento menor a un año, a pesar de que la reglamentación del fondo y sus convenios con los bancos usuarios de las garantías permiten aplicarlas a préstamos de hasta seis años. Es cierto que las pequeñas empresas chilenas demandan crédito de capital de trabajo y que esos son los plazos que necesitan en la actualidad. Sin embargo, la acción de FOGAPE podría contemplar algún mecanismo adicional para favorecer el crédito a plazos mayores que permitan el financiamiento de inversiones.

En tercer lugar, el sistema de subastas se podría perfeccionar mediante una búsqueda de alternativas con los clientes directos del sistema (los bancos comerciales). Dos de los problemas identificados en el actual régimen de funcionamiento son la concentración de asignaciones de garantías (si bien recientemente se ha limitado el monto por banco a 66% de la subasta); y el deseo de algunos bancos de poder contar con la seguridad de obtener las garantías por un volumen determinado a medio plazo, para así poder programar mejor sus estrategias comerciales.

En definitiva, el caso chileno de sistema de garantías de crédito es un buen ejemplo de cómo definir los roles del sector público y del sector privado que merecería ser analizado como estudio de caso. El sector público se concentra en el establecimiento de reglas de juego (regulación y supervisión) que a su vez generan los incentivos adecuados en los operadores privados para que éstos vayan tomando un mayor porcentaje del riesgo de prestar a mipymes con insuficientes garantías reales. Además de la función de regulador, el sector público ha canalizado todo el proceso capitalizando a FOGAPE y facilitando su administración profesional, requiriendo objetivos de sostenibilidad financiera, promoviendo el diálogo permanente con el sector bancario, y manteniendo transparencia y gestión con los criterios del sector privado. El sector privado ha tomado un creciente papel en la ampliación de su cartera de crédito a la mipyme, en la asunción de una parte creciente del riesgo de las cartera garantizada, y está incorporando esa cartera de nuevos clientes, es de esperar que con carácter permanente. Queda por definir la dimensión adecuada del sistema, su horizonte temporal y quién debe aportar más recursos, en caso de que el sistema deba de crecer.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 30 9/27/06 11:41:57 AM

La cobertura de la pérdida esperada en México

El modelo de cobertura de pérdida esperada difiere de todos los establecidos y analizados en los países que comprenden este estudio.

Tal como se ha descrito en la sección I de este capítulo, el modelo de garantía de la pérdida esperada supone una novedad en los sistemas conocidos de la región. El origen de esta práctica novedosa tuvo lugar tras un proceso de negociación y diseño conjunto entre las entidades financieras (concretamente, BBVA-Bancomer) y las instancias responsables de la creación y administración del sistema de garantías (Secretaría de Economía y FUNDES, respectivamente), tras la experiencia desarrollada anteriormente con coberturas tradicionales de crédito (garantía de cartera por hasta el 50%-70% del importe del crédito otorgado, modalidad que continúa vigente con los recursos administrados por NAFIN desde 1997). En 2003, se estableció el primer programa de garantías contemplando el concepto de pérdida esperada, en el que participaron tres de los grandes bancos comerciales. La estimación de la pérdida esperada se ha perfeccionado con el paso de los años y ha resultado en disminuciones progresivas. Cuanto menor es la estimación de pérdida esperada, mayor es el apalancamiento que la entidad financiera podrá alcanzar con el mismo volumen de garantías otorgado. De hecho, el promedio de la pérdida esperada ha pasado a ser el 2,54% de la cartera de crédito a las mipymes de los bancos participantes en 2005, mientras que en sus inicios en 2002 había sido del 4%, por lo que el apalancamiento de la garantía aplicada a esa expectativa ha pasado de ser 1 a 25 a ser cerca de 1 a 40.

El interés de otras entidades bancarias en participar del sistema, unido a la acusada escasez de recursos enfrentada por el programa ante las reducidas aportaciones anuales del Presupuesto de la Nación, alentaron a la autoridad económica a implantar un mecanismo competitivo para la adjudicación de derechos de garantía basado en dos criterios: (i) el parámetro de pérdida esperada estimado por cada entidad financiera, calculado por el número de veces que la entidad apalancará recursos de crédito sobre los derechos de garantía a ser adjudicados (factor multiplicador del crédito), un apalancamiento que se encuentra acotado entre 25 y 66 veces; y (ii) la tasa de interés aplicada a los recursos prestados a la pyme. Los recursos de garantía obtenidos en cada proceso de selección han de ser utilizados en un plazo máximo de nueve meses, momento en el que el remanente habrá de ser devuelto para ser dispuesto en la siguiente subasta.

Los rasgos más innovadores de esta experiencia con una perspectiva interesante son:

- El altísimo grado de apalancamiento de los recursos empleados desarrolla un potencial de gran impacto sobre el volumen de crédito movilizado por el esquema de garantía. Efectivamente, en 2005 se garantizaron créditos por cerca de US$1.000 millones con un aporte público de unos US$23 millones.
- El proceso de licitación establecido en México ha incorporado algunos criterios de selección en un contexto de racionamiento de derechos de garantía que no se contemplaban en el caso chileno. No sólo se valora el porcentaje de cobertura ofrecida por las entidades, sino que se incorpora la valoración de la tasa de interés a la que serán prestados los recursos con la garantía adjudicada. Además, se establecen montos mínimos (10%) y máximos (30%) de solicitud y consiguiente adjudicación de recursos subastados por entidad financiera, con el objeto fomentar la competencia y evitar situaciones de dominación en las subastas.
- El hecho de que la iniciativa haya surgido del sector privado y que haya encontrado una interlocución adecuada en las áreas gubernamentales correspondientes constituye por sí misma una buena práctica a considerar. Sin embargo, aspectos parciales, como el criterio de competencia establecido para la adjudicación de recursos vía tasa de interés ofertada, pueden resultar debatibles desde el punto de vista de una correcta determinación de precios.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 31 9/27/06 11:41:58 AM

- El alineamiento de los bancos que utilizan esta modalidad de garantía con los métodos de medición y gestión de riesgos de cartera, a su vez en consonancia con las normas de Basilea II, permite pensar en la posibilidad de ampliar el uso de las garantías y eventualmente aplicarlas a esquemas de titulización de carteras u otros similares.

Sin embargo, esta experiencia tiene todavía una trayectoria relativamente reciente y, quizás porque ha convivido con otros esquemas de garantía tradicionales de NAFIN, todavía no puede considerarse como plenamente experimentada. Cabe por lo tanto presentar algunos puntos de discusión en temas como los siguientes:

- Una de las deficiencias que han encontrado los bancos en este modelo reciente es precisamente la relativa inestabilidad en la disponibilidad de suficientes recursos públicos y la falta de un marco regulatorio e institucional estable. Efectivamente, esta modalidad de garantía, a diferencia de la chilena, requiere desembolsos anuales para cubrir las pérdidas garantizadas. A pesar de que el monto requerido cada año es una cantidad previsible, las fluctuaciones de la disponibilidad presupuestaria han generado incertidumbre en los operadores.
- Los bancos que han suscrito convenios con la Secretaría de Economía son todavía pocos[14], aunque de los más grandes del país. Cabe por lo tanto preguntarse si los bancos que están más interesados en el sistema son precisamente los más preparados para adoptar las normas de Basilea II, mientras que los bancos más pequeños, probablemente con una clientela más débil, no encuentran ventajas en este sistema.
- El riesgo cubierto por el sector público representa la totalidad de la pérdida esperada de toda la cartera de crédito a mipymes de los bancos concertados, lo que lleva a pensar que no hay una distribución adecuada del riesgo, ya que el estado cubre el 100% de la pérdida de la cartera (hasta, lógicamente, el tope de las primeras pérdidas concertadas). Es cierto que esta circunstancia no induce a los bancos a relajar sus análisis de riesgo de sus clientes mipymes porque podría llevarles a una siniestralidad mayor de la estimada inicialmente, la cual no estaría cubierta por la garantía. Pero tampoco ayuda a hacer una selección de la ayuda pública con el objetivo de aplicarla únicamente para garantizar a las mipymes que no obtendrían el crédito si no fuera por la garantía. Por lo tanto, se puede pensar que el subsidio a la siniestralidad de los bancos en la cartera mipyme podría ser innecesario si los bancos ya habían decidido entrar en ese mercado de todas maneras. En cualquier caso podría encontrarse la justificación de acompañar a los bancos en recorrer la parte de la curva de aprendizaje más dificultosa, pero en ese caso se trataría de una ayuda temporal que no debería mantenerse en el tiempo.
- Es muy difícil evaluar la relación de causalidad entre esta modalidad de garantías y la expansión del crédito comercial, incluyendo a la mipyme, que ha experimentado México en los años 2004 y 2005. La adicionalidad del sistema no se ha podido probar hasta la fecha y es posible que sea de muy difícil acreditación ya que la garantía se ha aplicado con frecuencia en el momento del lanzamiento de nuevos productos crediticios para las pymes por parte de los bancos grandes.

En conclusión, la experiencia mexicana de garantías de la pérdida esperada supone una importante novedad en los esquemas de garantía desarrollados hasta la fecha y, a pesar de que todavía no se encuentra plenamente consolidada, apunta en una interesante dirección, en la que se alinean la aplicación de las normas de Basilea II sobre gestión de riesgo, y el potencial uso de otros mecanismos que favorecerán la expansión del crédito a las

[14] En el momento de cierre del estudio: HSBC, BBVA BANCOMER, SANTANDER, BANAMEX, BAJIO y SCOTIABANK.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 32 9/27/06 11:41:58 AM

pequeñas empresas. No obstante, queda pendiente de dilucidar si la distribución del riesgo entre los bancos y el estado es adecuada y si se trata de un programa que debiera tener una duración limitada en el tiempo.

La distribución equitativa del riesgo entre el FNG y las entidades financieras en Colombia

En los primeros años de actividad del FNG, desde su creación en 1980 hasta su reestructuración, capitalización y reconocimiento de las garantías por parte de la Superintendencia Bancaria en 1999, el porcentaje de cobertura de las garantías otorgadas era del 70%-80%. El pobre desempeño que mostró la cartera garantizada durante esos años motivó al FNG a realizar una valoración a nivel interno de la relación que pudiera existir entre nivel de cobertura de las garantías y nivel de siniestralidad.

El resultado del estudio mostró la existencia de una correlación positiva entre ambos indicadores, por lo que el Fondo decidió reducir el porcentaje de cobertura al 50% en sus productos más estandarizados a partir del año 2000, decisión que sigue vigente. En algunos programas especiales de garantías, financiados o cofinanciados con otras entidades públicas del país (entes territoriales, Bancóldex, Findeter), las garantías otorgadas presentan un porcentaje de cobertura máxima mayor (70%-80%), pero con clara tendencia a verse reducida en los próximos años precisamente por el comparativamente más pobre comportamiento de los créditos avalados, especialmente los correspondientes a los programas con entes territoriales.

En definitiva, la innovación que el FNG ha conseguido instaurar en este ámbito ha sido una distribución más equitativa del riesgo, que se comparte al 50% con las entidades financieras prestatarias, habiendo partido de porcentajes considerablemente más elevados de cobertura vigentes durante casi 20 años de operación del Fondo.

El reafianzamiento y el coafianzamiento en Colombia y Perú

En los países que cuentan con un modelo de sociedades de garantía se ha contemplado la posibilidad de establecer un sistema de reafianzamiento o reaval de segundo piso. Sin embargo, en la práctica no se ha hecho uso real de un mecanismo más propio de sistemas consolidados para casos en que una pluralidad de entidades de garantía se acerca a los límites de apalancamiento autorizado y encuentra en el reafianzamiento una forma alternativa de poder aumentar sus operaciones sin tener que recurrir al aumento de capital.

En los modelos de fondo de garantía, nos encontramos con la figura del coafianzamiento, instaurada con el mismo objetivo del reafianzamiento (compartir riesgos con un tercero y tener mayor apalancamiento y capacidad de crecimiento). Entre las experiencias de cofinanciamiento se encuentra la que se establece en la relación entre el fondo de aval de Perú, FOGAPI, y COFIDE. En virtud de un convenio entre ambas instituciones, COFIDE realiza aportaciones a un fideicomiso, el Fondo Múltiple de Cobertura, que actúa como fondo de respaldo de FOGAPI. FOGAPI presta garantías contra este fondo de respaldo, soportando el 10% con sus propios recursos y el 90% con el fondo de respaldo. El fondo de respaldo no forma parte estrictamente del patrimonio de FOGAPI.

En el caso de Colombia, si bien la normativa vigente establece que el FNG tiene la potestad de ser también entidad reafianzadora del Sistema Nacional de Garantías, potestad que ejerció en el período 1995-1999 cuando el sistema se articulaba con fondos regionales autónomos, ya no la practica desde el año 2000. En ese momento, el nivel de apalancamiento del FNG era 0,7 veces su patrimonio, muy distante al 6,7 que alcanzó en diciembre de 2004, cerca del límite legal establecido de nueve veces que se alcanzará en los próximos años si se mantiene el mismo ritmo de crecimiento. Con el objeto de anticiparse a una situación de incapacidad institucional de crecimiento, el FNG ha buscado fórmulas que le permitan hacer un uso más eficiente de sus recursos propios. Como resultado, en 2005 el FNG ha suscrito un convenio de cesión de riesgo con la Corporación Andina de Fomento (CAF) bajo el cual el FNG garantiza el 50% del crédito y el 25% de ese nivel de riesgo es asumido por la CAF (12,50% del riesgo del crédito), hasta por un monto de US$10 millones, siempre y cuando los créditos

Sistemas de garantia9-27-06.indd 33 9/27/06 11:41:59 AM

sean otorgados por bancos clientes de la CAF. También se ha aprobado recientemente un esquema similar con la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), el Programa de Garantías Parciales de Crédito. En este caso, el porcentaje de asunción de riesgo por parte de la CII es del 25% de cada crédito, hasta por un monto de US$10 millones, siendo el FNG responsable del 25% restante.

Cabe concluir que esta experiencia del Fondo Nacional de Garantías de Colombia tiene por objeto lograr maximizar el apalancamiento de los recursos propios compartiendo el riesgo de los préstamos garantizados, por una parte al 50% con los bancos privados y, por otra, mediante un esquema de co-afianzamiento con agentes externos como la CAF y la CII. Esta forma de apalancarse le permitirá mantener una más amplia cobertura de la micro y pequeña empresa del país, circunstancia que será verificable cuando el transcurso del tiempo y la correspondiente evaluación permita conocer los resultados alcanzados.

El incentivo fiscal a la participación de inversores privados en Argentina y Venezuela

Una falla relevante de los sistemas de garantía de la región, común a la mayor parte de los modelos mundiales, es la escasa participación del sector privado en su sostenimiento, pues no encuentra incentivos para participar en ellos.

En *Argentina* se creó un fuerte incentivo fiscal para las aportaciones que realicen los socios protectores de las sociedades de garantía recíproca. Así, las aportaciones al capital y al fondo de riesgo son totalmente deducibles del resultado impositivo generado en la actividad del socio aportante, siempre y cuando se cumplan dos requisitos: que las aportaciones se mantengan en la sociedad durante un plazo mínimo de dos años; y que el grado de utilización del fondo de riesgo sea al menos el 80% como promedio en el período de permanencia de las aportaciones.

La existencia de este tratamiento fiscal se configura como una de las razones básicas de la sostenibilidad del sistema, y así lo perciben todos los agentes. De hecho, de las 20 SGR existentes, 17 son totalmente privadas, lo que atestigua la relevancia del incentivo fiscal. La participación privada está constituida sobre todo por grandes grupos empresariales que crean sociedades de garantía para avalar las operaciones realizadas por las pyme de su cadena de valor, tanto clientes como proveedores, permitiéndoles, además de obtener el beneficio fiscal, aumentar el conocimiento, el control y la fidelización de su cadena.

Pese a que los recursos aportados provienen de inversores privados, puede deducirse que estos recursos constituyen un coste indirecto para el Estado ya que son impuestos que deja de percibir, aunque en esta operación se debe incluir el aumento de impuestos recaudados por el aumento de la actividad empresarial generada por las SGR. Lamentablemente no se dispone de datos que permitan realizar ese análisis. Sin embargo, lo importante ante este tipo de sistemas es evaluar si se está facilitando un mayor acceso al crédito que con las aportaciones públicas directas. Ante déficit relevantes de tesorería de los gobiernos, o excesiva dificultad en el acceso a la financiación a través del mercado de capitales (o excesivo coste), la utilización de este coste público indirecto puede ser menos gravoso para el Estado que las aportaciones directas practicadas en el resto de sistemas de garantías analizados.

La experiencia argentina es valiosa para demostrar que es posible atraer recursos privados para capitalizar el sistema de garantías, aunque es necesario ser cautelosos ante el riesgo inherente de generar incentivos para obtener créditos fiscales y la desincentivación para asumir riesgos de forma que se creen muchas sociedades que operen poco y tengan bajos niveles de apalancamiento. Un segundo riesgo de este modelo de financiamiento privado es su circunscripción al ámbito económico de las grandes empresas capitalizadoras, que puede hacerlo desaconsejable cuando se pretenda una acción de amplio impacto, o en países donde no existan grandes grupos empresariales. En circunstancias donde existan cadenas productivas articuladas en conglomerados de pyme

Sistemas de garantia9-27-06.indd 34 9/27/06 11:41:59 AM

proveedoras de grandes empresas —modelos como el Argentino— pueden articularse esquemas alternativos mediante mecanismos, por ejemplo, de factoraje a la inversa[15].

En *Venezuela*, en contraposición con el caso argentino, los incentivos fiscales contemplados en el diseño del sistema nacional de garantías no parecen haber resuelto la reducida participación del sector privado, habida cuenta del predominio del sector público entre los socios protectores de las SGR, que en todos los casos supera el 90% del capital social. La ley que regula el sistema en Venezuela establece que las SGR y FONPYME donde el Estado tenga una participación de acciones superior al 50% quedan exentos del pago de todos los impuestos, tasas y contribuciones, incluidos timbre fiscal y arancel judicial por registro y notaría. Adicionalmente, los aportes de capital y al fondo de riesgo que efectúen los socios son deducibles de la base imponible para la determinación del impuesto sobre la renta de las respectivas sociedades. También quedan exentos los dividendos por tenencia de las acciones. Todas estas exenciones son aplicables independientemente del grado de utilización de las aportaciones y del establecimiento de límites mínimos de permanencia de los recursos en la sociedad. La experiencia de Venezuela todavía no ha podido mostrar un impacto significativo en la capitalización de las SGR.

La participación de las sociedades de garantía en el mercado de capitales en Argentina

La presencia de las SGR en el mercado de capitales constituye una experiencia singular del sistema argentino, nada común en los esquemas de garantías conocidos. El posicionamiento de las SGR en el mercado de capitales está íntimamente relacionado con la crisis que sacudió al país en los años 2001 y 2002, que supuso la práctica desaparición del crédito bancario y, por tanto, la necesidad de configurar estructuras no convencionales de financiación para suplir la falta de acceso al mercado bancario. En este marco, las sociedades de garantía recíproca, cuya operativa tradicional se había desarrollado enteramente junto a la banca, debieron adaptarse a las nuevas condiciones, y buscaron en el acceso al mercado de capitales su "vía de supervivencia".

En realidad, el acceso al mercado de capitales en la época de crisis se circunscribió a una única sociedad, GARANTIZAR, la SGR del Banco Nación y del Banco Ciudad, que actuó como pionera en la operativa en el mercado. El éxito de la experiencia de GARANTIZAR animó paulatinamente a otras SGR a entrar en este segmento de mercado, y actualmente 12 de las 20 existentes están inscritas en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires.

La presencia de las sociedades de garantía en el mercado de capitales se circunscribe fundamentalmente a tres tipos de productos:

i. *Obligaciones negociables para pyme* (ON Pyme): funcionan como cualquier emisión corporativa de obligaciones, con la diferencia de que el emisor no es una gran empresa cotizada, sino una pyme. La sociedad de garantía opera con estos productos avalando la emisión. La emisora debe ser socio partícipe de la SGR.

ii. *Cheques diferidos:* las pyme socios partícipes de una SGR emiten en el mercado los cheques de sus clientes, obteniendo liquidez cuando el inversor los adquiere. Las SGR garantizan el pago mediante un aval. El volumen negociado en 2004 ascendió a US$15 millones, y en el período entre enero y septiembre de 2005 a más de US$42 millones.

[15] Factoraje a la inversa o *reverse factoring* es la modalidad de adquisición de cuentas por cobrar con descuento en la que el factor (prestamista) adquiere cuentas por cobrar sólo de compradores de alta calidad/buen riesgo (gran empresa). El factor sólo requiere, en este caso, contar con el historial de crédito y calcular el riesgo de crédito del comprador, de modo que el riesgo de crédito equivale al riesgo de impago de un cliente de alta calidad, no de la pyme proveedora del anterior (caracterizada por tener un perfil de mayor riesgo).

Sistemas de garantia9-27-06.indd 35 9/27/06 11:41:59 AM

iii. *Fideicomisos financieros:* los fideicomisos financieros son instrumentos efectivos para fomentar la asociatividad de pymes, a las que permite obtener una financiación ajustada a las necesidades de su producción y de su ciclo económico. La SGR avala al fideicomiso. En el período entre 2002 y septiembre de 2005, se negociaron un total de 17 fideicomisos financieros por valor de US$58 millones, 15 de ellos emitidos con garantía de GARANTIZAR SGR.

Las colocaciones realizadas con aval de una SGR han tenido una positiva aceptación por los inversores, lo que atestigua que el recurso al mercado de capitales resulta una práctica al menos atractiva como mecanismo para paliar la virtual desaparición (si bien últimamente se ha recuperado) del crédito bancario que causara la crisis Argentina. Está por ver si, ante la recuperación del sistema bancario, estas experiencias, fruto de una situación de excepción, se mantienen o se transforman.

La garantía en financiaciones de inversiones en capacidad en Brasil

Una característica común a casi todos los sistemas de garantías de la región es el corto plazo de los créditos avalados, destinados fundamentalmente a cubrir necesidades de circulante de las mipyme. En este sentido podría pensarse que los sistemas no están facilitando la financiación de inversiones en el volumen necesario para permitir a las empresas un crecimiento efectivo. En cualquier caso, esta característica básica de la financiación a las mipyme es general del sistema financiero, no solo de los sistemas de garantías.

El caso del fondo de aval del BNDES, el Fondo de Garantía para la Promoción de la Competitividad (FGPC), es paradigmático como intento de paliar este problema. Los beneficiarios de FGPC son las micro, pequeñas y medianas empresas exportadoras usuarias de líneas de crédito del BNDES destinadas a la financiación de proyectos de implantación, expansión y modernización, y a la adquisición de activos fijos concretos. Esta operativa es una de las razones que provoca que el monto promedio de los préstamos avalados por el FGPC sea notablemente superior al registrado en el resto de sistemas de la región.

Aunque la actividad actual del FGPC muestra un descenso significativo de su uso en los últimos años, no de las líneas de financiamiento por él avaladas, el fuerte crecimiento experimentado en los años de lanzamiento es prueba de que este mecanismo podría tomarse como ejemplo de cómo intentar facilitar el acceso al financiamiento de inversiones en equipos y capital fijo de las mipyme una vez se conozcan las razones del comportamiento de las entidades financieras y/o empresas demandantes de las garantías del FGPC, cuyos niveles de utilización han descendido considerablemente en los últimos tiempos.

IV. Puntos de vista y juego de incentivos de los participantes

Uno de los mayores obstáculos que los sistemas de garantía aplicados en América Latina han enfrentado en el pasado ha consistido en que los incentivos que surgían de su diseño estaban a menudo en conflicto con la sostenibilidad de los mismos fondos de garantía. La aplicación de garantías a créditos individuales o a carteras de pobre desempeño con recursos públicos ha sido práctica corriente en la región. La selección adversa y la creación de condiciones para incurrir en riesgo moral, unido a la falta de incentivos positivos vinculados a resultados, contribuyeron a los pobres resultados de experiencias anteriores.

En este apartado se hace una revisión de los distintos enfoques de las partes involucradas y de cómo los intereses e incentivos de cada uno juegan un importante papel en el desempeño de los sistemas de garantías. La revisión ha tomado como base de argumentación entrevistas e intercambio de información con los diferentes agentes involucrados en los sistemas, careciendo en muchos casos del conveniente acceso a los datos correspon-

Sistemas de garantia9-27-06.indd 36 9/27/06 11:42:00 AM

dientes o de la existencia de los mismos. Sería desde luego deseable profundizar algunos puntos de la investigación de contarse con datos adicionales.

Incentivos para las entidades financieras

Dentro de los países estudiados, la utilización de los sistemas de garantía es una práctica generalizada entre las entidades financieras privadas, lo que no ocurriría de no haber contado con incentivos suficientes para hacerlo, aunque cada país ofrece un grado de intensidad diferente. Sin duda, el mayor incentivo de los bancos comerciales, sobre todo de los bancos privados, es la mejora de su cuenta de resultados, actual o futura, y la defensa de los intereses de sus accionistas. En ese sentido, las pequeñas empresas representan un mercado potencial interesante tanto de servicios crediticios como en toda una serie de servicios financieros conexos.

Reducción del riesgo. El incentivo tópico y básico para las entidades financieras es que se aseguran una parte del cobro en un segmento de riesgo del que extraen importantes ingresos por el elevado margen financiero aplicado a las operaciones de crédito a la mipyme. En general se detecta que las entidades confían en las instituciones de garantía y valoran su liquidez a un nivel notable. En muchos países, las ejecuciones de garantías hipotecarias y prendarias tienen lugar dentro de una gran inseguridad jurídica, lo que implica procesos lentos y costosos. Por esta razón, el aval de las entidades de garantía, caracterizado por su liquidez (cualidad que será mayor o menor, atendiendo a los plazos y procedimientos establecidos por el fondo o sociedad correspondiente para su cobro), es preferido frente a otras alternativas siempre que sea confiable.

Reducción de provisiones. Otro incentivo importante común a todos los países es la existencia de normativa bancaria con tratamiento específico favorable para los avales de las entidades de garantía, con menores necesidades de dotación de provisiones y menor consumo de capitales mínimos. Este beneficio implícito para las entidades es, además, cuantificable internamente. En este sentido, ha sido notable el estímulo que dicho tratamiento ha ofrecido a los sistemas de garantía por parte de la autoridad supervisora.

Argumentos de no sobrecolateralización. Cabe preguntarse si los bancos pudieran no estar interesados en sustituir garantías personales o garantías reales por las garantías de los fondos, más líquidas y de mucho menor coste de ejecución, o si no estuvieran dispuestos a sobregarantizar los préstamos de las mipymes aplicando tanto el colateral del prestatario como las garantías del sistema, que a fin de cuentas tienen un costo relativamente reducido que se le repercute al prestatario. No se puede dar una respuesta definitiva a esta pregunta mientras no se cuantifique el beneficio que la aplicación de la garantía genera al banco y se pueda efectuar una comparación. Sin embargo, algunos bancos argumentan que la optimización de las garantías como recurso escaso les lleva a no desperdiciarlas con clientes que ya tienen algún tipo de garantía real para rentabilizarlas al máximo aplicándolas a nuevos clientes con escaso patrimonio. De la misma forma, los bancos declaran evitar la aplicación de garantías a clientes de peor calidad porque si lo hicieran, incurrirían, por una parte, en pérdidas derivadas de la parte del crédito no cubierta por la garantía y, por otra, en un peor desempeño de la cartera garantizada que repercutiría en el precio de las garantías futuras, o incluso en el acceso a las mismas. Estas apreciaciones son resultado de conversaciones mantenidas con representantes de entidades financieras participantes de los sistemas de garantía que no han podido contrastarse con información documental, por ejemplo, contenida en los expedientes de crédito correspondientes.

Mejora de condiciones de crédito. En algunos casos, el objetivo de los sistemas de garantía, aparte de favorecer el acceso al crédito, es mejorar las condiciones del mismo en términos de tasas y plazos. Sin embargo, no está claro que las entidades financieras tengan motivo alguno para hacer mejoras en este tipo de condiciones. Solo ocurre en casos particulares, como el de las sociedades de garantía recíproca cuando las sociedades, en concreto en Argentina, asumen el 100% del riesgo de los créditos individuales y tienen la posibilidad de negociar tipos inferiores con las entidades de crédito. En sistemas de garantías de cartera no hay negociación entre empresa

Sistemas de garantia9-27-06.indd 37 9/27/06 11:42:00 AM

y entidad financiera sobre el aval. El fondo únicamente establece el precio de la garantía, pero no en función de las condiciones de las empresas individuales sino, en ocasiones, en función del desempeño de la cartera de cada banco en particular. Solo el caso chileno ha podido acreditar un acceso a mayores cuantías de crédito, pero no a mejores condiciones de tasas y plazos.

Ampliación del mercado y del tipo de clientes. La utilización de los sistemas de garantía permite a las entidades financieras prestar a empresas con buenos flujos y limitado patrimonio. En este sentido, se observa un indicio de adicionalidad en la lógica de los bancos que tienen un incentivo a prestar a quienes no prestarían (o prestarían una cantidad menor) sin la garantía. En la operativa con garantías de cartera, se ha detectado a través del trabajo de campo que las entidades tienden a aplicar las garantías del fondo de aval a la parte de cartera de prestarios con menor patrimonio o menos conocidos por la propia entidad. Este tipo de garantías suele ser un producto adaptable a entidades financieras de distintas características, diferentes estrategias comerciales y diferentes beneficiarios finales. Puede emplearse como garantía única (sobre todo en entidades especializadas en microfinanzas) o complementaria; puede cubrir los créditos propios de la microempresa, como también de la pequeña o mediana; puede utilizarse para acercar nuevos clientes o para cubrir el riesgo de antiguos clientes sin experiencia ni historial crediticio.

En general las entidades financieras afirman hacer uso de los sistemas de garantía para ampliar su mercado de crédito a nuevos segmentos de clientes, con frecuencia adjuntándolas a un paquete de otros servicios financieros o productos de crédito especializado para pymes. Se estima, por lo tanto, que el éxito de los sistemas de garantía residiría en que han estado acompañados por el interés de las entidades financieras en entrar en la financiación de la mipyme, por lo que los incentivos se estiman mayores y mejores en la medida en que los sistemas de garantía acompañan a las estrategias comerciales de las entidades financieras. Se considera también que este acompañamiento debería contar con un horizonte temporal suficientemente prolongado y con una fortaleza patrimonial adecuada que permita responder a las expectativas generadas y que permita a los intermediarios cumplir con su planificación, especialmente si ésta se ha basado en el uso del instrumento puesto a disposición por parte de las autoridades. Un incentivo adicional, con frecuencia vinculado a la ampliación del mercado, es el de la mejora de la imagen pública que aparentemente logran los bancos que prestan a las pequeñas empresas. Se estima que la participación de las entidades financieras en los sistemas de garantía también tiene como contrapartida el reconocimiento público por parte de las autoridades responsables del sector.

Incentivos para las empresas

Se parte del supuesto de que las empresas encuentran una utilidad directa en las garantías que les facilitan acceso al crédito, o al monto de crédito que necesitan, por un costo asequible. El hecho de que las entidades financieras tiendan a requerir garantías por más del 100% del valor del crédito no varía sino que acentúa el interés de las empresas en el uso de los sistemas de garantías, especialmente para aquellas con patrimonio limitado.

Conviene analizar cómo varían los incentivos de las empresas en los casos en que la garantía cubra un porcentaje mayor o menor del crédito y cuál es la relación entre la empresa prestataria y la entidad garante. Para ello conviene diferenciar los modelos de fondos y de sociedades de garantías.

Los fondos de garantías por lo general no cubren más que una parte del crédito (entre el 50 y el 80%, dependiendo de los casos), y los bancos, para poder reclamar el reembolso del fondo de garantía en caso de morosidad, tienen que haber iniciado trámites judiciales para el recobro de las empresas por la totalidad de la deuda pendiente. Ello, unido a las consecuencias que el impago tiene para el futuro acceso a crédito u otros servicios financieros, hace que las empresas prestatarias no tengan incentivos para dejar de pagar sus deudas. Adicionalmente, en los sistemas de fondos de garantía, no son las empresas sino las entidades financieras las que toman la

Sistemas de garantia9-27-06.indd 38 9/27/06 11:42:01 AM

decisión de asignar la garantía pública a unos u otros créditos, en ocasiones sin conocimiento previo de la empresa prestataria beneficiaria. El hecho de que el prestatario tenga que aceptar más tarde el pago del precio de la garantía no siempre le hace plenamente consciente de que tiene la cobertura de una entidad pública. En este sentido, se argumenta que los clientes directos de los fondos son las entidades financieras intermediarias que otorgan los créditos, siendo el empresario el "beneficiario pasivo". Sin embargo, los gestores de fondos de garantía ven esa posición pasiva como una ventaja y no como un inconveniente ya que no se generan incentivos al impago por sentirse cubiertos por una garantía pública, como había ocurrido con algunos sistemas de garantía en el pasado.

En el modelo de sociedades de garantía recíproca la situación es diferente. Por una parte, las empresas perciben a las SGR como un instrumento propio que les permite acceder al crédito y/o mejorar las condiciones financieras del mismo. Sienten que se encuentran representados en sus órganos de decisión, como socios partícipes, lo que les confiere una mayor participación en el proceso de toma de decisiones. Por otra parte los avales de las SGR cubren un mayor porcentaje del crédito (entre el 80% en Venezuela y el 100% en Argentina y El Salvador) por lo que, si los bancos aceptan esa garantía como única, las empresas prestatarias pueden no tener responsabilidad alguna respecto a la institución financiera. Ello hace que el aporte por la empresa prestataria de contragarantías a favor de la SGR sea clave para la recuperación de la deuda en caso de impago por el acreedor a la institución financiera, quedando la SGR subrogada en su posición.

Posición de las autoridades económicas

Los sistemas de garantía de la región se patrocinan, y con frecuencia financian, por las autoridades públicas, normalmente los responsables de la promoción económica, de fomento productivo o de micro, pequeña y mediana empresa, como instrumento de facilitación del acceso de las mipyme al crédito. Pero no siempre existe una conexión formal o coordinación eficiente con otras políticas públicas de apoyo a la mipyme en todos los países, sino que esta situación difiere mucho en función de los casos. De hecho, incluso entre los mismos sistemas de garantías, analizando número y montos de préstamos garantizados se puede observar que mientras sistemas como el argentino alcanzan a un número reducido de empresas por unos montos relativamente altos, en otros casos, como los de fondos, alcanzan a un mayor número de micro y pequeñas empresas, con montos de préstamo promedio más bajos.

En este contexto, las autoridades económicas buscan la consecución del buen desempeño de los sistemas de garantías en dos aspectos: el financiero, que garantiza que la política elegida no incurre en un excesivo gasto fiscal; y el cumplimiento de objetivos, que garantiza y permite mostrar y publicitar los resultados de la política pública adoptada.

En general, los sistemas no han resultado excesivamente costosos para los Estados, con aportaciones públicas puntuales y limitadas. El buen funcionamiento operativo de los últimos años y la eventual sostenibilidad financiera propia han permitido reducir las necesidades de recursos públicos. En la mayor parte de sistemas, y a la luz de este buen funcionamiento, las autoridades estudian ahora las diferentes posibilidades de expandir el sistema con el objeto de ampliar el alcance del cumplimiento de los objetivos establecidos. Como se analiza en cada uno de los casos presentes en este estudio, las alternativas para acometer el crecimiento son notablemente heterogéneas en los países.

No parece que las autoridades públicas tengan incentivo suficiente para realizar estudios de evaluación de resultados que vayan más allá de la mera descripción de resultados operativos y que indaguen en profundidad sobre la adicionalidad del sistema, el impacto efectivo sobre el aumento del acceso de la mipyme al crédito y la relación de causalidad con la presencia del mecanismo de garantía correspondiente. La dificultad técnica de este tipo de estudios, unido a la popularidad que suelen tener las políticas de apoyo a las empresas más pequeñas, hacen que sólo se cuente con el estudio de evaluación en uno de los países estudiados. En este sentido, la publicación

Sistemas de garantia9-27-06.indd 39 9/27/06 11:42:01 AM

de datos comparativos de cada uno de los sistemas de garantías podría tener un efecto positivo en la apreciación del valor de los estudios de evaluación.

Punto de vista de las autoridades bancarias

La implicación de las autoridades bancarias en los sistemas de garantías difiere entre países, en función de si tienen o no encomendada la tarea de regulación o supervisión. En Perú, Chile, Colombia, Venezuela y El Salvador, la supervisión del sistema recae directamente en la Superintendencia Financiera, sean o no las correspondientes entidades de garantía consideradas entidades financieras (lo son en Colombia, Venezuela y El Salvador). Por el contrario, en Argentina, Brasil y México, la supervisión está encomendada a otros organismos, ya individualmente o junto con la Superintendencia.

En países en los que la Superintendencia supervisa y controla el sistema, ésta puede tener un doble incentivo, contrapuesto en parte: por un lado, mantener unos adecuados niveles de sostenibilidad y prudencia financiera, y, por otro, incrementar el apalancamiento para amplificar el acceso de las mipyme al financiamiento. Aunque, por lo general, las superintendencias bancarias suelen tener una actitud de recelo hacia instituciones nuevas fuera de su foco de atención, puramente bancario, en los últimos años, quizás precisamente gracias a los incentivos positivos generados para los bancos, han prestado una mayor atención a los sistemas de garantía. En cualquier caso, las autoridades bancarias de todos los países incentivan la utilización del sistema de garantías mediante la fijación de normas que definen las garantías del sistema como garantías de calidad, reduciendo las necesidades de dotación de provisiones y/o capitales propios mínimos en la parte del crédito avalada. En este sentido, la aplicación práctica de las normas de Basilea II y el impacto que está puede tener en la mejora de la gestión del riesgo de las carteras de crédito a la mipyme van a ser de gran relevancia en los próximos años.

Incentivos para los gestores de las entidades de garantía

El desempeño de los gestores es medido por la autoridad económica en base a los resultados que presenta el sistema, materializados en los dos aspectos que atañen a los mismos responsables de políticas: el desempeño financiero y el cumplimiento de objetivos. Los gestores han de atender ambos aspectos buscando el equilibrio entre ambos, es decir, alcanzar al mayor número posible de empresas, alcanzar el máximo apalancamiento posible de los recursos confiados, e incurrir en un riesgo manejable dentro de las normas de la superintendencia correspondiente.

En los países de referencia se constata que el desempeño financiero es adecuado en la mayoría de los casos. En cuanto al cumplimiento de objetivos, constatado a partir de los resultados alcanzados en materia de crecimiento en número y volumen de operaciones, y especialmente en la capacidad futura de mantener o incrementar dichos niveles, se aprecia que algunos gestores pueden estar afrontando dificultades. Dado que las principales fuentes de ingresos de una entidad de garantías se limitan a los ingresos procedentes de inversiones financieras y a los de la propia actividad de otorgamiento de garantías en forma de comisiones, y que los primeros, por prudencia financiera, han de estar materializadas en activos seguros y de alta liquidez, la única vía para garantizar un crecimiento sostenido, ceteris paribus, es con la definición de políticas de precios (comisiones) que respondan al riesgo asumido y a una estrategia institucional de permanencia en el mercado.

En algunos casos se detectan incentivos negativos a la asunción de riesgos en las entidades gestoras de garantías. De un lado, estarían los fondos manejados con un criterio altamente conservador en los que los gestores prefieren mantener unos ratios de solvencia mayores de lo necesario. De otro, las sociedades de garantía con capital privado, como el caso de las argentinas, con un incentivo para la capitalización de las sociedades basado en créditos fiscales, pero que son igualmente renuentes a asumir riesgos superiores a su propio capital, con lo que el nivel de apalancamiento de los recursos de las sociedades se mantiene bajo.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 40 9/27/06 11:42:01 AM

V. Conclusiones y recomendaciones

La experiencia de sistemas de garantía en América Latina es amplia y variada. Su revisión ha permitido identificar elementos diferenciadores y aspectos novedosos en cada uno de los países estudiados, a pesar de las restricciones analíticas enfrentadas a causa de la insuficiente disponibilidad de información cuantitativa y cualitativa de interés. Asimismo, se han podido analizar algunos aspectos comunes que caracterizan las posiciones e intereses de cada una de las partes involucradas. Se presentan a continuación algunas conclusiones del análisis y la comparación de los diferentes sistemas respecto a lo que se consideran factores de éxito en su operativa. Ello nos permite igualmente formular algunas recomendaciones, así como identificar los aspectos en los que se debiera profundizar antes de poder extraer recomendaciones concluyentes sobre la idoneidad de los sistemas de garantías como instrumentos de mejora del acceso de las pequeñas empresas al crédito bancario.

La primera conclusión se refiere al mantenimiento de adecuadas *condiciones macroeconómicas* y de *entorno de los negocios*. Ésta sigue siendo una primera condición sin la cual no es posible lograr la modernización del sector financiero ni la mejora del acceso al crédito de las pequeñas empresas. Esta consideración se refiere tanto al equilibrio macroeconómico como al funcionamiento de las instituciones, particularmente al sistema judicial y a todas las implicadas en la recuperación de deudas y en la protección de los derechos de los acreedores. Las recuperaciones de cartera vencida y el recobro de pagos entregados a las instituciones financieras por cuenta de empresas avaladas son de vital importancia para la supervivencia de cualquier esquema de garantías.

La segunda conclusión es que la *regulación y supervisión* de los sistemas de garantías representa una pieza clave en su crecimiento y desarrollo. A través de esa regulación se han logrado dos efectos imprescindibles para la maduración de los sistemas. Se han generado los incentivos adecuados para que los bancos privados encuentren interés en el uso de garantías que, siendo de alguna forma consideradas preferentes, reducen su obligación de hacer provisiones en su cartera de mipymes. Por otra parte, el hecho de que los ratios de solvencia y demás aspectos de la operativa de los fondos o sociedades de garantías estén regulados y supervisados por la autoridad financiera ofrece transparencia y credibilidad a las garantías otorgadas, exige profesionalidad en su gestión, y hace que el sector financiero confíe con mayor facilidad en el sistema.

Tercera, el fuerte involucramiento del *sector bancario privado* es la mejor muestra de vitalidad de los sistemas de garantías. De hecho, los sistemas apoyados en fondos o sociedades públicas de garantías que operan con bancos públicos, no llegan a alcanzar el grado de crecimiento, sostenibilidad e impacto de los que movilizan activamente a la banca privada. Aún más, tienen un mejor desempeño los sistemas que de una u otra forma favorecen la competencia entre los bancos privados para adquirir las garantías de crédito, ya que de esa forman muestran un mayor interés por el producto garantía y por tanto un mejor uso del mismo.

Cuarta, el alineamiento de *incentivos adecuados* de cada uno de los involucrados en un sistema de garantía tiende a eliminar los peligros de selección adversa por los bancos y el riesgo moral, tanto de los bancos como de las empresas prestatarias. La gobernabilidad de los fondos y sociedades de garantía y la definición de su operativa con el sector financiero y con las mipymes prestatarias afecta a aspectos clave como los siguientes:

i. Las garantías del 100% del monto del crédito reducen el incentivo de repago por los prestarios y reducen el interés de los prestamistas por analizar el riesgo crediticio y mejorar sus procesos de origen, tomar garantías complementarias y recuperar el crédito del prestatario en caso de impago. Ello podría llevar a mayor siniestralidad de las carteras y a menores recuperaciones de créditos en mora.

ii. El precio de la garantía, o comisión de garantía, aunque le sea repercutida al prestatario, debe reflejar el mayor o menor riesgo de la cartera de cada institución financiera garantizada. Si bien el cliente final y beneficiario de la garantía es la pequeña empresa prestataria de un crédito bancario, el banco

Sistemas de garantia9-27-06.indd 41 9/27/06 11:42:02 AM

es el cliente directo del fondo o sociedad de garantía ya que incorpora este producto a sus productos crediticios y al resto de servicios financieros. Por eso, deberá repercutir a sus clientes una garantía más cara si ha tenido un mal manejo de su cartera mipyme y será por lo tanto menos competitivo que otros bancos con un mejor desempeño en ese tipo de mercado.

iii. La disponibilidad limitada de garantías públicas habrá de favorecer la competencia de los bancos por las mismas y aumentar así la probabilidad de eficiencia de su uso, tanto por el grado de apalancamiento privado que consiguen como por su aplicación al colectivo meta que más las merecen.

La quinta conclusión es que los sistemas de garantía más eficientes pueden lograr su sostenibilidad. Tanto si se han capitalizado con fondos públicos como privados, los sistemas de garantía pueden alcanzar superávit operativo. Los ingresos financieros y las comisiones cobradas por las garantías deben por tanto ser superiores a la morosidad de la cartera garantizada más los gastos de funcionamiento. Para lograr esto, es imprescindible mantener los costos de transacción bajos y lograr altos grados de tecnificación en el manejo computarizado de la información y en la comunicación entre los fondos de garantías y los bancos usuarios de las mismas.

La sexta conclusión es la utilización de modelos diversos para objetivos diferentes. De los dos modelos básicos presentes en la región, fondos y sociedades de garantía recíproca, cabe deducir que cada uno de ellos tiene mejor cobertura de objetivos específicos. En concreto, los fondos de garantía alcanzan a un mayor número de pequeñas empresas prestatarias de montos relativamente bajos, en créditos fundamentalmente destinados a capital circulante. Por el contrario, las SGR como las de Argentina parecen destinadas a un relativamente pequeño número de empresas, vinculadas entre sí por algún elemento común (territorial o de pertenencia a un universo productivo determinado), prestatarias de importes medios más altos destinados a capital de trabajo y a inversiones en equipo. De igual manera, es posible diferenciar mecanismos operacionales que enfatizan la participación de un mayor número de instituciones financieras, como por ejemplo las subastas de las garantías en Chile, de otros que privilegian la relación con una línea de crédito de uno o varios bancos de desarrollo. También es posible pensar en modelos de sistemas diseñados para ayudar a los bancos a hacer una transición determinada (como la aplicación de los requerimientos de Basilea II), con lo que podrían tener un horizonte temporal limitado. En cualquier caso, es importante entender la coherencia entre los objetivos fijados en los sistemas de garantías y los mecanismos y formas en que esos objetivos se pretenden alcanzar.

La séptima y última conclusión se refiere a la relevancia del tamaño y duración de los sistemas de garantía. En relación con el punto anterior cabe plantear la cuestión de qué objetivos cuantitativos se persiguen en cada sistema de garantías y por cuánto tiempo se pretende mantener el apoyo. Los casos chileno y mexicano ilustran bien este punto: el chileno porque debe definir una estrategia de crecimiento; el mexicano, porque la Secretaría de Economía deberá decidir cuántos recursos públicos y durante cuánto tiempo, está dispuesto a aportar el gobierno. En ambos casos, debe entenderse que uno de los resultados más importantes de la actuación pública reside en lograr que los bancos privados incorporen la experiencia de ampliar su clientela crediticia a las empresas pequeñas. Una vez lograda la expansión de la cartera de crédito a la mipyme, el papel de los fondos de garantía quedaría supuestamente reducido al mantenimiento de un flujo de nuevas empresas clientes del sector bancario y por lo tanto la dimensión de los fondos tiene que estar limitada, tanto en volumen como en duración temporal. Este es un tema que rara vez se discute en el momento de crear nuevos fondos o sociedades de garantía a pesar de que su consideración es altamente relevante ya que no existen precedentes en la región de este tipo de estrategia de salida.

En definitiva, el *papel del sector público y del sector privado* puede delimitarse con bastante nitidez en el caso de los sistemas de garantía de crédito. El sector público tiene la clara responsabilidad de crear las condiciones necesarias para catalizar el sistema, pero debe limitar al máximo su participación para que sean los actores

Sistemas de garantia9-27-06.indd 42 9/27/06 11:42:02 AM

privados los que protagonicen la actuación directa respecto a las empresas. En concreto, es razonable atribuir la responsabilidad del sector público a establecimiento de las normas necesarias para regular el sistema de garantías y crear los incentivos adecuados para que los bancos privados se interesen en formar parte activa del mismo. Igualmente corresponde al sector público velar para que la supervisión bancaria y financiera, así como las instituciones relacionadas con el sistema crediticio, funcionen adecuadamente. En particular cabe mencionar, entre otros, la protección de los derechos de los acreedores, los registros de sociedades y de propiedad mueble e inmueble, las garantías prendarias, el sistema judicial de recuperación de deudas, y las oficinas de información de crédito. Un segundo papel que puede jugar el sector público es el de crear y capitalizar la institucionalidad misma de los fondos de garantía, pero siempre bajo el supuesto de su regulación y supervisión, transparencia, profesionalidad en la gestión, decidida participación del sector financiero privado en las operaciones a garantizar, y sostenibilidad financiera. Queda en el aire todavía definir si la actuación pública debe limitarse a la puesta en marcha de los sistemas, que deberán después mantenerse por sí solos, o si requiere un apoyo de largo plazo, con un horizonte temporal todavía difícil de delimitar.

El sector privado, tanto los bancos comerciales como las empresas mismas, tiene un papel protagonista como clientes de los sistemas de garantías. De los bancos se espera que vayan asumiendo un riesgo cada vez mayor a medida que van recorriendo la curva de aprendizaje de prestar a pequeñas empresas y de administrar el riesgo intrínseco de una cartera de crédito a mipymes considerando otros aspectos, además del respaldo patrimonial de los prestarios. En ese sentido, los avances en técnicas crediticias como el *credit scoring* y las estimaciones del riesgo esperado y del riesgo no esperado a las que apuntan las normas de Basilea II van a permitir una gestión del riesgo cada vez mejor y por lo tanto una aplicación más eficiente de cualquier esquema de garantías de crédito. De esta manera, los bancos más eficientes en esta tarea van a poder aplicar en mejores condiciones los esquemas de garantía puestos en marcha por el sector público y continuados por el sector privado. De las empresas usuarias de los sistemas de garantía se espera que sean capaces de construir un historial de crédito que les permita, en un determinado plazo, pasar a ser sujetos de crédito de forma permanente, sin necesitar de un respaldo de garantías aportadas por el sector público. De las empresas que no han llegado a tener acceso a crédito bancario se espera que, con o sin uso de otro tipo de apoyo o asistencia técnica, sean capaces de concebir proyectos y formularlos a las entidades financieras de forma que, cubriendo un cierto nivel de garantías, sean merecedores de crédito.

Un actor privado no presente en éste ámbito en la región, y por lo tanto no contemplado en el presente trabajo, es el sector asegurador. Si bien no se han producido a la fecha iniciativas innovadoras que incorporen coberturas del riesgo de crédito provistas por la industria aseguradora, sí existe intención, por parte de algunos de los gestores de los sistemas estudiados, de analizar mecanismos susceptibles de ser aplicados en éste ámbito. Se constituye, por tanto, en un área de investigación merecedora de atención.

Recomendaciones

Medición de la adicionalidad. La razón de ser de los sistemas de garantía debe radicar en proporcionar acceso al crédito a empresas que, sin su aval, no podrían tener acceso al crédito en mejores condiciones financieras. Con ese objeto son impulsados por las autoridades públicas. La cuantificación de esta adicionalidad, esto es, del número de mipyme en las que la existencia del aval es el factor decisivo para que se les conceda el crédito, o éste sea concedido en mejores condiciones, es el aspecto más relevante para las autoridades públicas y otro tipo de instituciones involucradas con el desarrollo del sector empresarial, como los organismos multilaterales, por ejemplo, para determinar si resulta productiva y eficiente la aportación de recursos a los sistemas de garantía. Un análisis de este concepto habría de ser acometido con metodologías análogas a las utilizadas para las evaluaciones de impacto, ya que será necesario aislar el efecto garantía de la multiplicidad de otros factores externos que deter-

Sistemas de garantia9-27-06.indd 43 9/27/06 11:42:03 AM

minan un mayor o mejor acceso al crédito para la mipyme: desde las condiciones macroeconómicas imperantes o las posibles modificaciones normativas, hasta la incorporación estratégica de políticas de financiación al sector en el negocio de las entidades financieras.

En este sentido, es importante averiguar cuál ha sido la relación de causalidad entre dos procesos acontecidos desde finales de los años noventa de manera aparentemente simultánea: la revitalización de muchos de los sistemas nacionales de garantías y la autorreconocida asunción de estrategias comerciales de financiación a las mipyme por parte de la banca, y constatar cómo se ha traducido, cuantitativamente, en el acceso al financiamiento de la mipyme.

Cuantificación de incentivos. La medición de incentivos puede segmentarse entre los distintos agentes participantes. Para las autoridades públicas su incentivo cuantificable está vinculado con la adicionalidad que crea el sistema, pues ésa es su principal motivación.

Los incentivos de las entidades financieras son cuantificables: el ahorro de costes que supone la existencia de una regulación favorable para las entidades de garantía (menores provisiones y capitales mínimos), y el aumento de la inversión crediticia derivado de la existencia del aval, esto es, el número de nuevos préstamos que otorga la entidad como consecuencia de la existencia del aval. Incentivos negativos generados por elevados porcentajes de cobertura a la laxitud en los procesos de originación, como así fueron constatados en el FNG de Colombia, son también susceptibles de ser cuantificados. La medición de estos incentivos es individual de cada entidad, y, en concreto, de la política de garantías en la concesión de créditos a las mipyme.

La medición de los incentivos de las empresas deberá basarse en un estudio similar al de la adicionalidad, que determine hasta qué punto la existencia del aval es el factor decisivo final para que le sea concedido el préstamo.

Análisis coste-beneficio. El análisis de coste beneficio está íntimamente vinculado a la cuantificación de incentivos, segmentándose también entre los agentes participantes:

Para las *autoridades públicas*, su beneficio será la adicionalidad creada por el sistema (en términos de créditos otorgados a las mipyme), que deberá comparar con las aportaciones realizadas al sistema, esto es, con el coste fiscal.

En las *entidades financieras*, el análisis individual para cada entidad se basará en el contraste entre los beneficios generados por el aval (reducción de costes por normativa bancaria y aumento de ingresos por otorgamiento de nuevos préstamos) con todos los costes ligados al proceso de seguimiento de un crédito a mipyme avalado, incluyendo las perspectivas de siniestralidad de la cartera.

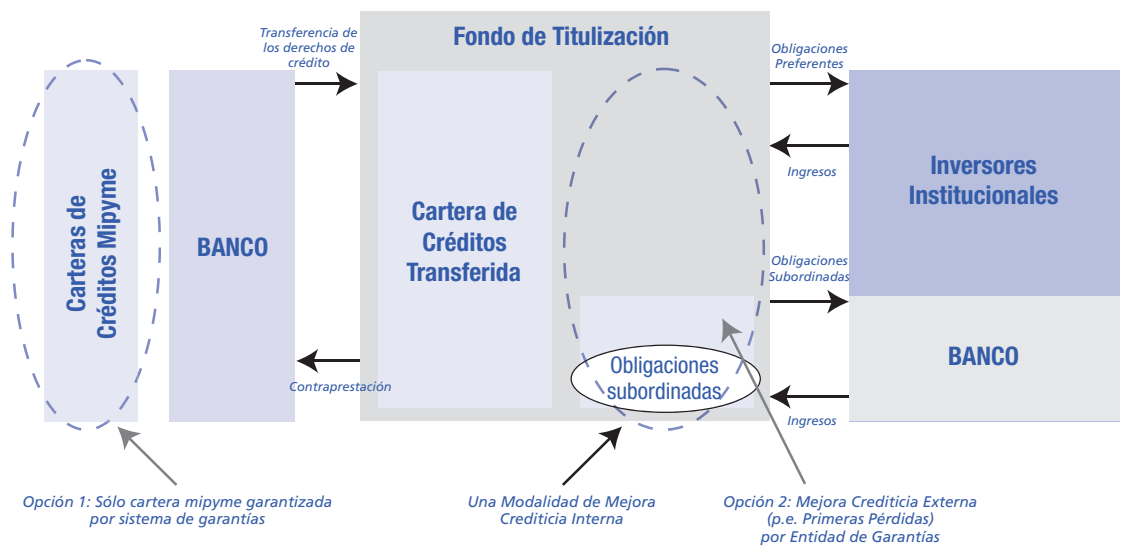
El análisis de coste-beneficio relevante para *las empresas* es una evaluación del coste total del préstamo avalado con respecto a otras alternativas de inversión (recursos propios, financiación con garantías hipotecarias u otros productos).

Además de estos temas específicos de profundización, resultará relevante realizar un seguimiento cercano de aquellos sistemas de garantía en los que está en proceso el estudio de algún tipo de reforma del modelo (Chile, por ejemplo), así como evaluar el comportamiento de los sistemas ante cambios negativos en el ciclo económico. Otro aspecto de análisis es la investigación acerca de las posibles modalidades de incorporación de agentes ausentes en los sistemas actuales, como el caso del sector asegurador.

La *titulización de las carteras de créditos pyme* puede ser una vía complementaria para aumentar la financiación a la mipyme de la región. La titulización de una cartera de activos consiste en la conversión de activos líquidos (derechos de cobro, créditos) en títulos valores emitidos en los mercados de capitales. Este esquema permitiría a las entidades de crédito que deseen ampliar la concesión de préstamos a la mipyme, ceder créditos existentes en su balance a un vehículo externo (Fondo de Titulización de Activos Mipyme) que se financiaría en el mercado de capitales mediante la emisión de títulos respaldados con los créditos transferidos y, con la liquidez obtenida de la cesión, conceder nuevos créditos mipyme.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 44 9/27/06 11:42:03 AM

Gráfico 1. Esquema de titulización de carteras de créditos mipyme



Tal y como se encuentran estructurados los sistemas nacionales de garantía en la región aquí descritos, las carteras mipyme financiadas por las entidades financieras susceptibles de ser titulizadas serían aquellas respaldadas con las garantías de estos sistemas. En este sentido, uno de los aspectos clave de la titulización de activos, máxime en el caso de préstamos a mipyme, es su estandarización. El hecho de que una cartera de préstamos mipyme cuente con un mismo tipo de garantía, plenamente reconocida por las autoridades supervisoras y caracterizada por su liquidez, facilitaría el proceso de *estandarización* de estos activos. Esta modalidad podría ser explorada tanto en los modelos de fondos como de sociedades de garantía.

Otra modalidad a investigar en el ámbito de la titulización y en la utilidad de las garantías para facilitar el proceso sería el otorgamiento de avales con el objeto de garantizar los valores de renta fija emitidos por Fondos de Titulización de Activos Mipyme respaldados con los préstamos mipyme como instrumento de *mejora crediticia externa* de la emisión, esto es, para conseguir la calificación de riesgo de la emisión. En este sentido, podría considerarse estudiar la posibilidad de que el Estado operara como *mejorador* a través de su institución de garantías, como varias de las analizadas en el presente trabajo[16]. Este caso se considera teóricamente más aplicable a las experiencias de la región protagonizadas por fondos de garantías, aunque la experiencia desarrollada en Argentina con el mercado de capitales obliga a matizar esta afirmación.

La creación o renovación de nuevos sistemas de garantías debe, por lo tanto, contemplarse con cautela. A pesar de que existen indicios sobre la efectividad de algunos de los sistemas de garantía analizados, está pendiente la profundización de temas clave para su plena justificación. Por eso es importante mantener la precaución respecto a la creación de nuevos sistemas de garantía, pudiéndose incluso condicionar el apoyo a la adopción de las

[16] La experiencia más relevante en este ámbito es la desarrollada en España desde 1998 con los denominados Fondos de Titularización de Créditos PYME (FTPyme), cuya emisión cuenta con garantía parcial del Estado.

Sistemas de garantia9-29-06.indd 45 9/29/06 12:10:05 PM

buenas prácticas analizadas en este trabajo, a la previsión fundada de adicionalidad en el proyecto —lo que podría incluir a su vez la cuantificación de los incentivos generados en los actores y un adecuado análisis costo-beneficio del programa—, a la existencia de una institucionalidad adecuada, y a la coherencia entre los objetivos marcados, los instrumentos y la operativa conducente a esos objetivos. También deberá de considerarse la oportunidad de utilizar otros métodos alternativos para lograr la mejora del acceso al crédito, tanto los referentes a la mejora de las condiciones del entorno, como la utilización de otros instrumentos o modalidades, como la titulización de carteras de créditos pyme, el desarrollo de esquemas de factoraje, o la facilitación del acceso, directo o intermediado, de las pyme a los mercados de capitales.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo. 2005. Acceso de las pequeñas y medianas empresas al crédito. En Desencadenar el crédito: cómo ampliar y estabilizar la banca. IPES 2005. Washington D.C.

Basel Committee on Banking Supervision, BCBS. 2004. International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards. A Revised Framework. Basilea. Junio.

Benavente, J. M., A. Galetovic y R. Sanhuenza. 2005. La dinámica industrial y la financiación de las pyme. *El Trimestre Económico*. Vol. LXXII (2), núm. 286, abril-junio.

Cámara Argentina de Sociedades y Fondos de Garantía (CASFOG), Argentina, www.casfog.com.ar

Comisión Europea. 2005. Guarantees and Mutual Guarantees: Best Report. Informe presentado a la Comisión Europea por un grupo de expertos independientes. Bruselas. Enero.

Comunidad Andina de Naciones. 2004. Acta de Intención entre las Instituciones de Países de la Comunidad Andina, Participantes en el IX Foro Iberoamericano de Sistemas Garantías y Financiamiento para las Micros y Pymes. Cartagena de Indias, septiembre.

Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID). 2005. Do Credit Guarantees Lead to Improved Access to Financial Services? Recent Evidence from Chile, Egypt, India and Poland. Londres. Febrero.

Fondo de Garantía para la Pequeña Industria (FOGAPI), Perú, www.fogapi.com.pe

Fondo de Garantías para Pequeños Empresarios (FOGAPE), Chile, www.fogape.cl

Fondo Nacional de Garantías (FNG), Colombia, www.fng.gov.co

Fondo Nacional para la Pequeña y Mediana Empresa (FONPYME), Venezuela, www.fonpyme.gob.ve

Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade, Brasil, www.bndes.gov.br/produtos/instituicoes/fgpc2.asp

Garantías y Servicios, GyS-SGR, El Salvador, www.gys-sgr.com

Grupo DFC. 2002. Acceso de las pequeñas y medianas empresas al financiamiento. Informe de trabajo. Washington D.C. Marzo.

Larrain, C. y J. Quiroz. 2006. Estudio de evaluación para el Fondo de Garantía de Pequeños Empresarios. Informe final. Santiago de Chile: Fondo de Garantía de Pequeños Empresarios, marzo.

Llisterri J. J. y J. Levitsky (editores). 1996. Sistemas de Garantías de Crédito: Experiencias Internacionales y Lecciones para América Latina y el Caribe. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Oehring E. 1993. Credit Guarantee Scheme for the Small Business Sector. An Interim Assessment After Five Years in Latin America. International Small Business Series 11. Gottingen: Universidad de Göttingen.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). 1998. Credit Guarantees: An Assessment of the State of Knowledge and New Avenues of Research. *Agricultural Services Bulletin* 129.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 46 9/27/06 11:42:04 AM

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2006. SME Financing Gap: Theory and Evidence. Global Conference on Better Financing for Entrepreneurship and SME Growth. Brasilia 27 al 30 de marzo.

Pombo, P. y otros. 2006. El marco de los sistemas/esquemas de garantía en Europa: principales características y conceptos. Córdoba, España: Fundación ETEA, marzo.

Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, Ministerio de Economía y Producción, Argentina. www.sepyme.gov.ar

Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa, Secretaría de Economía, México, www.economia-cgm.gob.mx

Sistemas de garantia9-27-06.indd 47 9/27/06 11:42:04 AM

CAPÍTULO 2

Argentina

En el Sistema Nacional de Garantías en Argentina coexisten dos modelos: sociedades de garantía recíproca (SGR), que cubre créditos individuales; y un fondo de garantías público provincial, el Fondo de Garantías de la Provincia de Buenos Aires (FOGABA), que cubre garantías de cartera.

El argentino, creado por ley en 1995, es el sistema de SGR más veterano de la región, y está regulado y supervisado por el Banco Central de la República y por la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional de la Nación. Se encuentra integrado por más de 20 sociedades de garantía recíproca, entre las que se encuentran sociedades públicas, como Garantizar, y privadas, éstas últimas a veces adscritas a un determinado sector económico o a algún grupo empresarial, y otras abiertas a cualquier beneficiario sin restricciones sectoriales. La crisis de finales de 2001 supuso la práctica desaparición del crédito bancario empresarial y un freno total del sistema de garantías, que tuvo que buscar su supervivencia desarrollando productos adaptados a la situación del momento. Sin embargo, desde 2003 ha experimentado un nuevo crecimiento, tanto en el número de nuevas sociedades creadas como en el número y volumen de avales otorgados.

Entre los aspectos innovadores y los logros del sistema de SGR argentinas se encuentran: la capitalización privada de las sociedades por socios protectores, normalmente grandes empresas, que obtienen a cambio una exención fiscal; el desarrollo de productos no convencionales como la garantía de operaciones en el mercado de capitales: obligaciones negociables, cheques diferidos y fideicomisos financieros; experiencias en financiamiento de proveedores o clientes de grandes empresas, locomotoras de cadenas de valor; y capacidad de negociación de tasas y plazos más convenientes para las empresas prestatarias, y montos de mayor rango.

Entre las debilidades del sistema se encuentran: el nivel de apalancamiento de los capitales invertidos es muy bajo; el número de empresas beneficiarias no pasa de unos pocos miles, lo que no llega a producir un impacto significativo en el segmento pyme del país; así como que no es fácil de realizar una evaluación conjunta del sistema ya que la disponibilidad de información financiera de cada SGR no es plenamente transparente, más allá de los encargados de su supervisión.

Por otra parte, el FOGABA, igualmente activo desde 1995 y prácticamente inoperante en 2002, también experimentó un fuerte crecimiento desde 2003 y sobre todo desde 2005, vinculado a productos de promoción del Gobierno de la provincia de Buenos Aires. Es pronto para emitir una opinión sobre la gestión del Fondo, pero podría ocurrir que, a pesar de ser de carácter provincial, tuviera un fuerte crecimiento en el número y monto de los avales concedidos.

En este capítulo sobre el sistema de garantías de Argentina, en primer lugar se hace un análisis de su estructura, antecedentes y entorno de políticas públicas de apoyo a la pyme y del sistema bancario. Después se analiza el sistema de sociedades de garantía recíproca: su regulación y supervisión; su naturaleza y forma de operar; su estructura de oferta por tipo de SGR; su dimensionamiento económico; sus aspectos más innovadores; y el esquema

Sistemas de garantia9-27-06.indd 49 9/27/06 11:42:05 AM

Sistema Nacional de Garantías—Argentina

Tipología del SNG	Sistema de SGR + 1 un fondo provincial (FOGABA)
Personalidad jurídica	FOGABA: sociedad anónima provincial SGR: sociedades anónimas/mutuales
Año de constitución	FOGABA constituido en 1994 por Ley provincial Ley SGR data de 1995 Renacimiento reciente tras la crisis
Ámbito	Nacional
Legislación específica	Sí
Reafianzamiento	Entidad específica (FOGAPYME), casi inactiva en la práctica
Supervisión bancaria	Sí (SEPYME también supervisa)
Aplicación norma bancaria	Sí
Recursos	Públicos/Privados
Modalidad de concesión de la garantía	Garantías directas (SGR) + Cartera (FOGABA)
Patrimonio (sept 05)	US$121 millones
Riesgo vivo (sept 05)	US$110 millones
Número de operaciones (2004)	4.351
Volumen de garantías (2004)	US$85 millones
Volumen de créditos garantizados (2004)	US$85 millones
Tipología principal de garantías	Mercado de capitales/Financieras

**Nota: Paralelamente al SNG descrito en esta ficha, coexisten actualmente tres programas de garantía con recursos estatales dentro del Fideicomiso para el Desarrollo Agropecuario (FEDA), cuya entidad responsable es el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI).*

Definición legal de la micro, pequeña y mediana empresa en Argentina
(nivel máximo del valor de las ventas totales anuales)

	Agropecuario	Industria y minería	Comercio	Servicios
Micro	< AR$270.000 (US$90.000)	<AR$900.000 (US$300.000)	< AR$1,8 millones (US$600.000)	< AR$450.000 (US$150.000)
Pequeña	< AR$1,8 millones (US$600.000)	< AR$5.4 millones (US$1.800.000)	< AR$10,8 millones (US$3.600.000)	< AR$3,24 millones (US$108.000)
Mediana	< AR$10,8 millones (US$3.600.000)	< AR$43,2 millones (US$1.440.000)	< AR$86,4 millones (US$2.880.000)	< AR$21.6 millones (US$7.200.000)

Nota: Según la Resolución SEPYME Nº 675 del 25 de octubre de 2002. El nivel máximo de valor de las ventas totales anuales excluye el Impuesto al Valor Agregado y el impuesto interno que pudiera corresponder. La tasa de cambio es la vigente a la fecha de elaboración del informe: AR$3 = US$1.

de incentivos de los participantes en el sistema. Por último, se hace un análisis del FOGABA; el capítulo concluye con una sección de conclusiones y perspectivas.

I. Estructura, antecedentes y entorno

El Sistema Nacional de Garantías en Argentina está compuesto por 20 sociedades de garantía recíproca[1] (en adelante SGR) y un fondo de garantías público provincial, el Fondo de Garantías de la Provincia de Buenos Aires (FOGABA). El amplio espectro de SGR contiene sociedades públicas y privadas, de las cuales algunas están adscritas a algún sector económico o grupo empresarial, o abiertas a cualquier beneficiario sin restricciones sectoriales[2].

El sistema de garantías surge impulsado por las autoridades públicas, mediante dos leyes principales. La Ley Provincial 11.560, de octubre de 1994, por la que se constituye el Fondo de Garantía de Buenos Aires y la Ley 24.467 de Pequeñas y Medianas Empresas, de marzo de 1995, que, dentro de las políticas generales de desarrollo de la pequeña y mediana empresa (pyme), regula la constitución y operativa de las sociedades de garantía recíproca. Esta Ley fue modificada y ampliada en septiembre de 2000 por la Ley 25.300 de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, quedando constituido el marco normativo de las SGR, complementado por normas posteriores.

La definición legal del objetivo principal de las sociedades de garantía recíproca es "el otorgamiento de garantías a sus socios partícipes mediante la celebración de contratos regulados en la presente ley". Por su parte, se estipula que el FOGABA "podrá otorgar garantías a empresas que desarrollen su actividad o tengan el asiento principal de sus negocios en la Provincia de Buenos Aires".

Pese a que las leyes de constitución de las sociedades de garantía y del FOGABA distan muy poco en el tiempo, su concepción parte de organismos públicos diferentes y la evolución desde el origen también ha resultado dispar. Las sociedades de garantía recíproca surgen en Argentina por impulso del Estado, alentado por el modelo español de SGR. Su estructura es muy similar a la española, con importantes puntos en común. Pese a que la ley que da origen a las SGR en Argentina data de octubre de 1995, tan sólo a fines de 1997 dos sociedades comienzan a conceder avales.

En 1998 y 1999, se promulgan las primeras normas sobre registro y requisitos para la autorización y, a finales de 1999, ya existen cinco sociedades de garantía. En septiembre de 2000 se promulga la Ley de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, que reforma la ley originaria y crea el Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOGAPYME). Su objetivo es otorgar garantías en respaldo de las que emitan las SGR y ofrecer garantías directas a las entidades financieras acreedoras de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipyme). La actividad de FOGAPYME ha sido reducida, si bien actualmente las autoridades están procurando su relanzamiento.

Aunque el estallido de la crisis a finales de 2001 interrumpe la operativa del sistema, con las nuevas reformas introducidas en el año 2000 se crearon al menos cuatro SGR adicionales[3]. La crisis provocó la práctica desaparición del sector bancario como prestamista en primera instancia, lo que impactó de lleno a un producto vinculado a la financiación bancaria. Como se detalla en un epígrafe posterior, para hacer frente al colapso del sector bancario, las sociedades de garantía recíproca buscaron alternativas en el mercado de capitales, en general con un buen grado de aceptación.

---

[1] Actualmente existe alguna SGR más en trámites de constitución, según información proporcionada por la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional de la Nación.

[2] En virtud de estos parámetros también se acostumbra a clasificar a las SGR entre horizontales y verticales.

[3] Al momento del relevamiento de información para el presente estudio habían cuatro SGR en proceso de constitución.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 51 9/27/06 11:42:05 AM

Tras las resoluciones desarrolladas en 2002 por la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional de la Nación (SEPYME) sobre el Estatuto Tipo o el Régimen Informativo Contable, el sistema vuelve a retomar su auge en 2003, materializado en la creación de nuevas SGR, proceso que se ha intensificado sustancialmente en 2004 y 2005 hasta llegar a las 20 sociedades existentes.

Por su parte, FOGABA surge por iniciativa del Gobierno de la provincia de Buenos Aires, que poseía un programa de subsidio de tasa escasamente operativo porque las empresas no eran elegibles por falta de garantías. En 1994, se promulga la Ley Provincial 11.560 que regula el Fondo, siguiendo los modelos españoles e italianos y, en 1995, se constituye formalmente el Fondo de Garantía de Buenos Aires. Los primeros años fueron de operativa limitada y la crisis dejó prácticamente sin actividad al Fondo en los ejercicios 2002–2003. Los años 2004 y 2005 han sido de fuerte crecimiento, impulsado por una política oficial activa de apoyo a las pymes de la provincia y en la búsqueda de instrumentos masivos para aproximarlas. FOGABA es el único fondo regional existente actualmente en Argentina. Otras provincias han estudiado la posibilidad de constituir uno, sin haber llegado a hacerlo.

Políticas públicas de apoyo a la pequeña y mediana empresa

En Argentina existe un organismo público específico de apoyo a la pyme, la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional de la Nación (www.sepyme.gov.ar), dependiente del Ministerio de Economía y Producción. Su misión es diseñar, implementar y supervisar acciones conducentes a lograr mayor competitividad y desarrollo de las unidades productivas pequeñas y medianas de todo el país, a través de instrumentos de capacitación, de gestión de negocios y financieros.

Dentro de los programas y políticas de asistencia financiera, se destacan los siguientes: (i) el Programa Global de Crédito para Mipymes; (ii) el Régimen de Bonificación de Tasas de Interés; (iii) el Fondo Nacional de Desarrollo para la Mipyme (FONAPyME); (iv) el Crédito Italiano para el Sostenimiento de las Pymes; (v) Asistencia Técnica para el Financiamiento; (vi) Sociedades de Garantía Recíproca; y (vii) el Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

La creación de un régimen jurídico para las sociedades de garantía recíproca se encuadró dentro de una ley general dedicada a las pymes, la Ley 24.467 de Pequeñas y Medianas Empresas del 28 de marzo de 1995. Esta ley tenía por objeto promover el crecimiento y desarrollo de las pequeñas y medianas empresas a través de la creación de nuevos instrumentos de apoyo y la consolidación de algunos ya existentes. Entre estos nuevos instrumentos de apoyo se recogían las sociedades de garantía recíproca, en su Título II (Artículos 32 a 82). Pese a encuadrarse las normas sobre SGR en una ley general de la mipyme, su importancia relativa fue notable, representando 50 artículos de los 106 totales de la ley.

Las principales modificaciones y perfeccionamientos a la regulación de las SGR también se enmarcan en una normativa general para pymes, la Ley 25.300 de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas del 7 de septiembre de 2000. Mediante esta ley se constituyó, además, el Fondo de Garantías para la Pequeña y Mediana Empresa.

El sistema bancario

El peso de los activos totales de las entidades bancarias sobre el PIB ascendía, al cierre de 2004, a aproximadamente el 49%, lo que confirma la limitada relevancia actual del sistema bancario argentino sobre la economía en relación con otros países de la región. La crisis de 2001 y 2002 supuso una paralización del sistema bancario, y esta recuperación, aunque progresiva y motorizada por el crecimiento de la economía evidenciado en los últimos cuatro años, mucho dista de haber concluido.

El sistema posee actualmente un grado de liquidez elevado, y así es percibido por los distintos agentes del sistema de garantías. El peso de la cartera crediticia sobre el activo total del conjunto de entidades ascendía al 33% al cierre de junio de 2005, notablemente inferior a los niveles registrados en otros países. El peso de la cartera

Sistemas de garantia9-27-06.indd 52 9/27/06 11:42:06 AM

crediticia sobre el PIB no supera el 16%. Tras la crisis, el sistema experimentó un total estrangulamiento en la concesión de créditos, y aunque paulatinamente se está recuperando el proceso de inversión crediticia, las entidades se muestran más conservadoras en su política de colocación de recursos, lo que explica la alta liquidez actual.

El sistema bancario argentino se encuentra muy atomizado en términos de número de entidades operativas. En él conviven bancos públicos, normalmente vinculados a determinadas áreas geográficas, con bancos privados, de origen tanto nacional como extranjero, hasta un total de 90 entidades. La entidad líder del mercado es el Banco Nación, con un 20% de los activos totales del sistema a cierre del primer semestre de 2005, y con un 13,6% de la cartera global de préstamos. Le siguen el Banco Francés (12,3% en préstamos), el Banco Galicia (11,3%) y el Banco Río de la Plata (7,5%). Las 10 primeras entidades se reparten casi el 73% de la cartera total de préstamos del sistema.

En el ámbito de la financiación a la micro, pequeña y mediana empresa, no hay a estadísticas públicas disponibles para el conjunto de las entidades financieras. No se percibe que actualmente ningún banco muestre una posición dominante con respecto al conjunto del sistema bancario argentino.

II. Sociedades de garantía recíproca

Regulación y supervisión

Las sociedades de garantía recíproca están reguladas por la Ley 24.467 de Pequeñas y Medianas Empresas, de marzo de 1995, en sus artículos 32 a 82. Esta ley fue modificada y ampliada por la Ley 25.300 de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, de septiembre de 2000, quedando constituido de manera definitiva el marco normativo de las SGR. A estas dos leyes básicas se les deben añadir las siguientes normas:

- El Decreto 1076/2001, que desarrolla y detalla los principales procedimientos y aspectos operativos de las SGR, como el procedimiento de autorización para su funcionamiento, los límites operativos, el capital social mínimo y los criterios de liquidez y solvencia, entre otros.
- Las siguientes resoluciones específicas de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional de la Nación, encuadradas en dos grandes períodos: finales de la década de los noventa y principios de la década actual. Las primeras son la Resolución 8/98 sobre Registro Nacional de SGR, la Resolución 18/98 sobre Unidad de Supervisión y Control y la Resolución 134/98 sobre requisitos a cumplir para obtener la autorización. Las resoluciones más recientes (2002) son: la Resolución 204/2002 que define el Estatuto tipo de las SGR, la Resolución 205/2002 sobre el régimen informativo y contable y la Resolución 675/2002, que actualiza la definición de pyme.
- Las Comunicaciones y Circulares del Banco Central: (i) la Comunicación A 2806, de noviembre de 1998, sobre la inscripción de SGR en el Banco Central y sus requisitos y obligaciones; (ii) la Comunicación A 2932, de junio de 1999, sobre tratamiento de las garantías de las SGR para entidades financieras; y (iii) la Comunicación A 3142, de julio de 2000, sobre la actualización del tratamiento de las garantías de las SGR para entidades financieras.
- Por último, la Resolución de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) 1469/2003 sobre el régimen de garantías otorgadas en seguridad de obligaciones fiscales, modificada por la Resolución 1528/2003.

Actualmente existe un Proyecto de Reforma de la Ley de Sociedades de Garantía, presentado conjuntamente por la SEPYME, la Cámara de Sociedades y Fondos de Garantía y la Comisión Mipyme del Senado, aprobado por

Sistemas de garantia9-27-06.indd 53 9/27/06 11:42:06 AM

el Senado y a la espera del tratamiento en la Cámara de Diputados para su definitiva transformación en ley. Este proyecto de ley es un perfeccionamiento (*fine tuning*) de las normativas anteriores, y plantea aspectos varios como dotar de mayor fuerza jurídica al contrato de garantías, equiparar la desgravación del fondo de riesgo general y el específico, y separar el patrimonio de la sociedad del fondo de riesgo.

La aplicación y supervisión de las ley recae en la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional de la Nación, en el ámbito de la Subsecretaría de Asistencia Técnica y Financiera, en donde, por Resolución de marzo de 1998, se creó la Unidad de Supervisión y Control del Sistema de Sociedades de Garantía Recíproca, con las siguientes funciones:

- Autorizar las solicitudes de constitución de sociedades de garantía recíproca.
- Controlar el cumplimiento por parte de las SGR de las normas que rigen el sistema.
- Llevar el Registro de Sociedades de Garantía Recíproca.
- Evaluar y proponer la modificación del número mínimo de socios en función de las peculiaridades de cada región.
- Proponer la revocación de las autorizaciones de operación de las SGR.
- Determinar la información que las SGR deberán presentar periódicamente, a efectos de supervisar su estado económico y financiero. El régimen informativo, regulado en otra Resolución de la SEPYME, establece una obligación trimestral que incluye, entre otros aspectos, un informe de actividad del período (avales otorgados, siniestros, variación del fondo de riesgo) y los estados contables, siguiendo un modelo definido por la SEPYME.

Además de la SEPYME, existen otras dos instituciones fiscalizadoras: el Banco Central de la República Argentina (BCRA) y la Administración Federal de Ingresos Públicos. El BCRA ejerce una doble función en su relación con las SGR. Por un lado, supervisa las vinculaciones de la sociedades con los bancos y demás entidades financieras. Y por otro, regula y supervisa, de manera complementaria con la SEPYME, a las entidades de garantías (SGR o fondos regionales) que voluntariamente decidan inscribirse en los registros del Banco Central. La inscripción de las SGR en el BCRA es voluntaria, si bien aquellas sociedades inscritas gozarán de la calificación de garantía preferida "A", con las ventajas que ello conlleva, tal como se explica en un epígrafe posterior.

El régimen normativo y supervisor del Banco Central respecto a las SGR inscritas, detallado en la Comunicación A 2806 de 1998, regula aspectos como los requisitos de información a presentar por las SGR, los límites máximos operativos (máximo 2,5% del fondo de riesgo en un solo deudor), el nivel de apalancamiento (4 veces máximo) y los criterios de inversión y custodia.

Actualmente sólo hay dos entidades de garantía inscritas en el Registro del Banco Central: GARANTIZAR, la SGR del Banco Nación Argentina (BNA), y FOGABA, el fondo de la provincia de Buenos Aires. Otras sociedades estudian la posibilidad de inscribirse.

La AFIP, en complementariedad con la SEPYME, vela por la correcta aplicación de los beneficios impositivos que poseen las SGR y los socios protectores, que se definen a continuación. Es competencia suya fiscalizar la aplicación de estos beneficios, si bien existe un sistema informativo y de control unificado con la SEPYME.

Caracterización de las sociedades de garantía

Definición y tipos de socios

Las sociedades de garantía recíproca son sociedades comerciales cuyo objeto es facilitar el acceso al crédito de las pymes a través del otorgamiento de garantías para el cumplimiento de sus obligaciones. Existen dos tipos de so-

Sistemas de garantia9-27-06.indd 54 9/27/06 11:42:06 AM

cios, partícipes y protectores. Los socios partícipes son pequeñas y medianas empresas beneficiarias de la garantía de la SGR. Para su constitución, el número mínimo de socios partícipes deberá ser de 120. Para acceder al aval es requisito obligatorio ser socio de la SGR. Los socios protectores, por su parte, realizan aportes al capital social y al fondo de riesgo de la sociedad, pero no pueden beneficiarse de su aval.

Patrimonio de la SGR

El patrimonio de la sociedad de garantías está integrado por su capital social y el fondo de riesgo. El capital social de las SGR puede variar entre el mínimo definido en el Estatuto de la SGR y el quíntuplo de ese monto (aunque la Asamblea Extraordinaria puede autorizar múltiplos mayores). El capital social mínimo no podrá ser inferior a AR$240.000 (aproximadamente US$80.000[4]). La participación de los socios protectores no podrá exceder del 50% del capital social y la de cada socio partícipe no podrá superar el 5% del mismo.

El fondo de riesgo está constituido por las siguientes partidas principales: (i) aportaciones realizadas por los socios protectores; (ii) asignación de los resultados del ejercicio; (iii) recuperaciones procedentes de la ejecución de contragarantías de los socios; (iv) rendimiento de las colocaciones del propio Fondo; y (v) donaciones, subvenciones u otras aportaciones. En la práctica, la principal partida del patrimonio de las SGR está conformada, mayoritariamente, por las aportaciones que realizan los socios protectores al fondo de riesgo.

Además del Fondo de Riesgo general, la ley faculta a las sociedades de garantía recíproca a crear fondos de riesgo específicos, establecidos como fondos fiduciarios independientes del patrimonio de la sociedad, destinados a conceder a los destinatarios las garantías que especifique el socio protector aportante. Como se analiza a continuación, el tratamiento fiscal de las aportaciones a fondos específicos es menos atractivo que al fondo general.

Tratamiento fiscal

El régimen fiscal favorable de las SGR es uno de los principales incentivos del sistema. Este régimen fiscal puede aproximarse desde una doble vertiente: (i) desde la fiscalizad de la SGR, y (ii) desde la fiscalizad de los aportes de los socios (protectores y partícipes).

Desde la fiscalidad de las SGR, la sociedad de garantías está exenta del impuesto a las ganancias por las utilidades que genere y del impuesto al valor agregado. Mientras que desde la fiscalidad de las aportaciones de los socios, cabe mencionar que dichos aportes al capital y al fondo de riesgo son totalmente deducibles del resultado impositivo[5] generado en la actividad del socio aportante, siempre que se cumplan dos requisitos: (i) que las aportaciones se mantengan en la sociedad durante un plazo mínimo de dos años; y (ii) que el grado de utilización del fondo de riesgo represente, al menos, un promedio del 80% del mismo en el período de permanencia de las aportaciones.

En el caso de aportaciones a fondos de riesgo específicos, la desgravación será sólo por dos tercios del monto aportado. Esta fiscalidad ventajosa se aplica igualmente a los fondos de garantía regionales. Como se discute en este informe, todos los agentes del sistema coinciden en que el incentivo fiscal que poseen las aportaciones de los socios protectores es una de las claves de sostenibilidad y éxito del sistema.

Límites de concentración

La ley estipula que la SGR no podrá asignar a un mismo socio garantías por un valor que supere el 5% del Fondo de Riesgo. Para las entidades de garantía inscritas en el Banco Central, el límite se reduce hasta el 2,5%. Este menor nivel permitido por el Banco Central es una de las razones que argumentan algunas SGR para no inscribirse.

---

[4] La tasa de cambio es de AR$3 = US$1.

[5] El tipo de gravamen para el resultado impositivo en Argentina es el 35%.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 55 9/27/06 11:42:07 AM

Las SGR no pueden asignar obligaciones con un mismo acreedor por más del 25% de su Fondo de Riesgo, por lo que deben contar con un mínimo de cuatro tipos de acreedores distintos para evitar una excesiva concentración y que la pyme quede cautiva de un solo acreedor. No hay unanimidad sobre el carácter favorable o desfavorable de esta norma. Algunas SGR opinan que la relación con varias entidades financieras fuerza a estas últimas a competir entre ellas para tener acceso al aval, ofreciendo mejores condiciones a las pequeñas y medianas empresas. Otras opinan que, como se crea heterogeneidad en el acceso al crédito de las pyme de una misma SGR, cada entidad fija sus propias condiciones.

La reforma de la ley pretende flexibilizar esta limitación, estableciendo que el límite del 25% se podrá superar siempre que quede probado que el beneficio es trasladable directamente a las pequeñas y medianas empresas.

Exigencias de solvencia (apalancamiento) y liquidez

La ley establece que el fondo de riesgo esté integrado por activos cuyo valor total equivalga, como mínimo, al 25% del valor total del saldo neto de garantías otorgadas. Es decir, el ratio de apalancamiento máximo permitido (riesgo vivo / fondo de riesgo) es de cuatro veces. Actualmente, como se verá en el análisis económico del sistema, el nivel de apalancamiento no llega al 87% del riesgo vivo. Para aquellas sociedades de garantía inscritas en el Banco Central, se aplica el límite máximo fijado por éste, que asciende también a cuatro veces.

Las SGR poseen exigencias legales de liquidez, como es la obligación de disponer, a final de cada mes, de una liquidez equivalente al 25% de los vencimientos a los que pudiera enfrentarse en el mes siguiente. Asimismo, existen criterios sobre el tipo de inversiones en las que colocar el patrimonio de la SGR, que deberán ser los estipulados en al artículo 74 de la Ley 24.241 sobre la inversión de los fondos de jubilaciones y pensiones.

Órganos de administración

Las SGR tienen tres órganos sociales, a saber: la Asamblea General Ordinaria, integrada por todos los socios; el Consejo de Administración, integrado por tres personas, de las cuales al menos una represente a los socios partícipes y otra a los protectores; y la Sindicatura, como órgano de fiscalización.

Tipos de garantías

Las sociedades de garantía pueden emitir dos grandes tipos de avales, financieros y técnicos. Los primeros garantizan los riesgos monetarios ante un posible incumplimiento de las obligaciones asumidas por el avalado. En función de la tipología del beneficiario del aval se clasifican en: (i) avales ante entidades financieras, los que responden a la solicitud de préstamos de inversión, pólizas de crédito, operaciones de leasing, descuentos, líneas de circulante, etc.; y (ii) avales ante otras entidades, donde se incluyen garantías de operaciones como el aplazamiento de pagos de tributos y obligaciones ante la Administración, pagos de compraventa de bienes y productos (garantías comerciales), entregas a cuenta de viviendas, etc.

Los avales técnicos, por su parte, garantizan riesgos inherentes a compromisos no monetarios incumplidos por el avalado. Es el caso de los avales que se deben presentar ante las administraciones públicas para poder optar a determinados concursos, y que pueden consistir en garantizar el cumplimiento de contratos de obra, gestión de servicios o de suministros.

Asimismo, las sociedades de garantía están facultadas por la Comisión Nacional de Valores (CNV) de Argentina para operar en el mercado de capitales, siempre que se cumplan determinados requisitos, otorgando garantías para diferentes tipos de productos que se detallarán en un epígrafe específico, como fideicomisos de pymes, obligaciones negociables para pymes o cheques de pago diferido. La operativa en el mercado de capitales es un rasgo que distingue al sistema de garantías argentino y una alternativa para contrarrestar el estrangulamiento del sistema bancario en los años de la crisis.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 56 9/27/06 11:42:07 AM

Como posteriormente se verá, en la práctica, la mayoría de los avales son financieros, tanto ante entidades bancarias como ante el mercado de capitales. El peso de los avales técnicos es residual. No existen limitaciones de plazo sobre los avales a conceder, salvo los fijados expresamente por cada SGR en sus Estatutos.

Proceso operativo: comisiones y contragarantía

Primero la (pequeña o mediana) empresa dirige a la SGR su solicitud de aval, acompañándola de información sobre el proyecto a financiar o la necesidad de circulante a cubrir, así como con información relevante sobre la empresa y sobre las características del préstamo requerido. Luego la empresa solicita ser admitida como socio partícipe, debiendo suscribir las participaciones necesarias. El importe de la suscripción de acciones es meramente testimonial.

Paso seguido, la sociedad de garantía recíproca analiza la viabilidad del proyecto de inversión y la situación financiera de la propia empresa. Con frecuencia no se acude a una entidad financiera a pedir condiciones de crédito antes de recurrir a la SGR, ya que éstas suelen mantener convenios de colaboración con ciertas entidades financieras y facilitan créditos en condiciones más ventajosas a sus socios.

Una vez que la SGR decide conceder el aval al beneficiario, el interesado o la propia SGR se dirigen a la entidad financiera, quien realiza su propio análisis de la operación. Se produce así un doble análisis (el de la SGR y el del banco) lo que supone un coste añadido para el sistema. A medida que se incremente la confianza entre entidades y SGR este proceso de doble análisis tenderá a simplificarse.

Una vez cumplido este paso, la empresa paga las comisiones pertinentes (calculadas normalmente sobre el riesgo vivo avalado) y mantiene la condición de socio partícipe al menos hasta que finalice la operación de préstamo. A título indicativo se puede estimar que la comisión de aval se sitúa entre 100 y 250 puntos básicos sobre el riesgo vivo. A la finalización del crédito obtenido, la empresa puede, si lo desea, retirar su participación en la SGR y reembolsarse el importe de la acción. De lo contrario, permanecerá como socio partícipe y tendrá así acceso a otras prestaciones y servicios de la SGR. Los prestatarios beneficiarios de crédito pueden recibir garantías para distintos créditos, siempre que el importe total garantizado no supere los máximos individuales establecidos.

Cobertura de la garantía y contragarantías

La garantía de las SGR cubre habitualmente el 100% del principal del préstamo solicitado a la entidad financiera. La SGR está obligada por ley a exigir contragarantías a la pyme, personales (normalmente fianzas y firma de socios) o reales (prendarias o hipotecarias).

Tratamiento de las garantías por parte de las entidades financieras

Las garantías otorgadas por una entidad de garantías inscrita en el Banco Central gozan de la calidad de autoliquidables y se califican como garantías preferidas "A". Esto constituye un incentivo importante para las entidades financieras prestamistas ya que, según normativa específica del Banco Central, ello tiene implicaciones alentadoras. Cuando las financiaciones cubiertas con garantías preferidas "A" se someten a una evaluación de la capacidad de repago del deudor, el análisis de flujos es mucho más laxo, pues, según Circular del Banco Central, "no será obligatorio incorporar al legajo del cliente el flujo de fondos, los estados contables ni toda otra información necesaria para efectuar ese análisis". Asimismo, la dotación de capitales mínimos disminuye, pues las financiaciones garantizadas por entidades de garantía inscritas sólo ponderan al 50%, lo que en la práctica supone una dotación a fondos propios equivalente a la mitad de lo requerido sin aval. Por último, a efectos de cómputo de provisiones por morosidad, en las operaciones que cuenten con garantías preferidas "A" la provisión es siempre del 1%, con independencia de la situación del deudor avalado.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 57 9/27/06 11:42:07 AM

Reafianzamiento

En Argentina, el Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOGAPYME), constituido por la Ley 25.300 de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, es una entidad específica para el reafianzamiento del sistema, tanto de las sociedades de garantía como de los fondos regionales. El objeto de FOGAPYME es otorgar garantías de respaldo a las emitidas por las entidades de garantía. Está asimismo habilitado para ofrecer garantías directas a las entidades financieras acreedoras de las micro, pequeñas y medianas empresas. El porcentaje de garantías directas no podrá superar el 25% del total otorgado. Con respecto al reafianzamiento, y para estimular su aplicación, FOGAPYME reavala por ley el riesgo que supere el 80% del Fondo de Riesgo de cada sociedad.

El FOGAPYME se financia con aportaciones estatales. En el año 2000, registró una aportación inicial de AR$100 millones (US$33,3 millones). Sin embargo, hasta el momento, FOGAPYME se ha mostrado inactivo en la práctica, y aunque ha suscrito convenios con algunas entidades de garantía (siguiendo el modelo de contrato de reafianzamiento aprobado por la SEPYME en 2004), no se ha procedido a reafianzar ningún monto de la cartera de las entidades.

En este momento, las autoridades se encuentran en fase de relanzamiento del Fondo y estudian varias alternativas, tanto en el marco de la concesión de garantías directas (genéricas o específicas para programas concretos de financiación a determinados sectores o regiones, por ejemplo) como del reafianzamiento. No obstante, las autoridades perciben el reafianzamiento como un doble beneficio para grupos empresariales que ya cuentan con un fuerte beneficio fiscal en la constitución de SGR, por lo que se estudia también la posibilidad de instaurar una operativa similar a un seguro que el fondo pague cuando se supere determinado nivel de siniestros.

Mapa del sistema. Estructura de la oferta de las sociedades de garantía recíproca

A octubre de 2005, existían 20 sociedades de garantía recíproca autorizadas y activas y, según información suministrada por la SEPYME, otras dos o tres en proceso de constitución. Como se comentó con anterioridad, en la constitución de sociedades pueden distinguirse dos grandes etapas de auge: desde finales de los noventa hasta el estallido de la crisis argentina a finales del año 2001, y una más reciente, iniciada en el ejercicio 2003 y fuertemente intensificada en 2004. En el siguiente cuadro se observa el proceso de constitución de sociedades de garantía recíproca en Argentina.

Cuadro 1. Cronología de constitución de SGR

1997	Garantizar	Caes					
1998	Avaluar	Macroaval					
1999	Afianzar						
2000							
2001	Azul Pyme	Intergarantías	PROPYME				
2002							
2003	Agroaval	Solidum	Vínculos				
2004	Campo Aval	Don Mario	Garantía de Valores	SGR Libertad	Los Grobos	Hnos. Puente	Aval Rural
2005	Fidus	Americana de Avales					

Fuente: Elaboración propia.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 58 9/27/06 11:42:08 AM

Nos encontramos ante un sistema de garantías en un estado bastante incipiente. La SGR más antigua (Garantizar) no llega a 10 años de operativa, sustancialmente menos que las principales entidades de garantía del resto de América Latina, y 12 sociedades no han cumplido aún dos años de existencia.

Además, la crisis que estalló en Argentina en 2001 y se prolongó en los ejercicios siguientes supuso un paro casi total del sistema de garantías, ya que el crédito bancario privado prácticamente desapareció, lo que afectó de lleno a un sector hasta ese momento enteramente dependiente del sistema bancario. Como respuesta a la crisis bancaria, algunas SGR buscaron salida en el mercado de capitales a través de diversos instrumentos, en un proceso no experimentado antes en otros países.

La estructura empresarial de las SGR existentes, que determina en parte la tipología de sus (pequeñas y medianas) empresas beneficiarias, se define a través de dos grandes variables: el carácter público o privado de la sociedad, y su carácter abierto (cualquier pyme puede acceder al aval) o cerrado (sólo las pyme que cumplan requisitos específicos definidos por la SGR en sus Estatutos). Dentro de las SGR cerradas, se distinguen tres tipos: (i) SGR cerradas geográficamente, que sólo conceden avales a las pequeñas y medianas empresas situadas en su área geográfica de actuación; (ii) SGR cerradas sectorialmente, las que sólo conceden avales a las pyme dedicadas a una determinada actividad económica; y (iii) SGR cerradas en un grupo económico, que sólo conceden avales a las empresas que formen parte de la cadena de producción (cliente/proveedor) de un determinado grupo empresarial, que actúa como socio protector de la SGR. Sobre la base de estas variables, el cuadro 2 presenta el mapa del espectro de sociedades existentes a octubre de 2005.

Cuadro 2. Mapa del sistema de garantías en Argentina*

		Cerrada		
	Abierta	Regional	Sectorial	Empresa
Pública	Garantizar	FOGABA Solidum Vínculos		
Privada	Azul Pyme Garantía de Valores Hnos. Puente Macroaval	Agroaval Fidus Libertad	Afianzar Agroaval Avaluar Campoaval Intergarantias	Caes Libertad Don Mario Los Grobos PROPYME Aval Rural

** Se incluye el Fondo de Garantía de Buenos Aires (FOGABA), pese a no ser una SGR.*
Fuente: Elaboración propia.

Del análisis de la estructura de oferta del sistema de garantías argentino pueden extraerse importantes lecturas. Primero, la presencia privada es mayoritaria. Sólo existen tres sociedades públicas frente a las 17 privadas. Este aspecto es también diferenciador del sistema de garantías argentino, pues en casi todos los países la presencia pública directa es mayoritaria. El incentivo fiscal a los socios protectores explica en gran parte la alta presencia privada y lo confirma como uno de los factores de éxito principales del sistema.

Segundo, en el sistema imperan las SGR cerradas y, dentro de éstas, las ligadas a grupos empresariales. Los grandes grupos encuentran un doble incentivo: un negocio fiscal en la constitución de sociedades de garantía y el fortalecimiento de su cadena de producción, mediante el aval a sus clientes y proveedores.

Tercero, aparte de Garantizar, que opera en todo el país, las entidades de garantía públicas son exclusivamente regionales: FOGABA opera en la provincia de Buenos Aires, Solidum SGR en Tucumán (el socio protector es

Sistemas de garantia9-27-06.indd 59 9/27/06 11:42:08 AM

la Bolsa de Comercio) y Vínculos SGR en Colón (el municipio participa como socio protector, si bien el principal es un grupo empresarial integrador de la industria avícola).

Cuarto, existe una numerosa representación de sociedades de garantía en el sector agroalimentario (7 SGR), por el dinamismo del sector, especialmente desde la crisis, y por la presencia de importantes grupos agroalimentarios como socios protectores, que introducen su cadena de producción en la SGR.

Análisis económico. Dimensión del sistema

Dos factores limitan el análisis económico del sistema de SGR argentino: la falta de experiencia del modelo y el paro tras la crisis.

Más del 50% de las SGR existentes actualmente (12 de 20) tienen menos de dos años de existencia, por lo que aún se encuentran en proceso de captación y colocación de recursos. Recordemos que la ley establece que, para que los socios protectores se beneficien fiscalmente en sus aportaciones, el fondo debe estar colocado al 80% y mantener las aportaciones durante un plazo de dos años. Por tanto, muchas sociedades con una vida inferior a dos años se encuentran aún por debajo de este límite y tienen previsto incrementar sustancialmente la concesión de garantías para llegar al límite fijado del 80% y empezar a desgravar las aportaciones de los socios. Por consiguiente, la dimensión actual del mercado no es reflejo de su potencial futuro, que se prevé mayor sobre la base de las siguientes consideraciones:

- Aumento de las garantías otorgadas por sociedades constituidas recientemente, así como incrementos de su fondo de riesgo (algunas SGR tienen actualmente solicitadas ampliaciones de su fondo, pendientes de la autorización de la SEPYME).
- Constitución de nuevas SGR (actualmente hay dos o tres en proceso).
- Recuperación paulatina del crédito bancario empresarial, prácticamente desaparecido con la crisis del 2001–2002.
- Incremento progresivo de la confianza de las entidades financieras en la garantía de las SGR.
- Aumento del número de emisiones avaladas por las SGR en los mercados de capitales, alentadas por el buen comportamiento de las realizadas en años anteriores.

El análisis que se presenta a continuación se centra básicamente en la operativa desde 2002, pues la actividad previa a la crisis era reducida y muy concentrada en Garantizar SGR, la sociedad de garantías pública adscrita al Banco Nación. El cuadro 3 presenta la dimensión global del sistema.

Cuadro 3. Tamaño del Sistema Nacional de Garantías

	Junio 2005
Fondo de Riesgo	AR$337 millones (aprox. US$112 millones)
Riesgo vivo (stock de garantías)	AR$293 millones (aprox. US$98 millones)
Garantías otorgadas en 2004	AR$250 millones (aprox. US$83 millones)
Número de socios pyme partícipes	5.056 empresas

Fuente: Elaboración propia, basado en SEPYME.

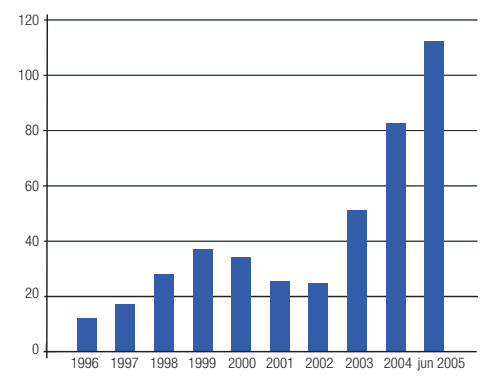
Sistemas de garantia9-27-06.indd 60 9/27/06 11:42:09 AM

Evolución del fondo de riesgo

El fondo de riesgo del conjunto de sociedades de garantía ascendía a junio de 2005 a aproximadamente US$112 millones (AR$337 millones). El fondo ha ido creciendo progresivamente desde 2002 cuando, en plena crisis, alcanzó un mínimo de US$24,9 millones. En el gráfico 1 se muestra la evolución del fondo de riesgo desde el origen del sistema (1996).

El crecimiento anual medio en el período de 2002 a junio de 2005 asciende al 116%. Este extraordinario aumento del fondo de riesgo se ha debido tanto a la incorporación de nuevas sociedades (se constituyeron siete en 2004 y otras dos en 2005) como al incremento de los fondos de riesgo de las SGR ya existentes. La etapa de crecimiento actual del sistema atestigua su carácter incipiente, pues en realidad se produjo un renacimiento a partir de la crisis del 2001–2002.

Gráfico 1. Evolución del fondo de riesgo (millones de US$)



Fuente: SEPYME.

Evolución de las garantías otorgadas

El importe total de las garantías otorgadas por el conjunto de sociedades de garantía en 2004, último ejercicio cerrado, ascendió a US$83,4 millones (AR$250,2 millones). El número de avales fue de 4.351. Desde 2002, y en consonancia con el incremento del fondo de riesgo, el aumento experimentado en la operativa de las SGR ha sido extraordinariamente elevado, con tasas de crecimiento anuales medias del 117% en el período 2002–2004.

Durante el ejercicio 2005, el negocio de las sociedades de garantía ha seguido aumentando, y en el primer semestre del año se habían concedido avales por importe de US$62 millones, sólo un 25% por debajo de los otorgados en todo el año anterior y por encima de los otorgados en 2002 y 2003.

El importe medio de los avales concedidos (o de los créditos avalados, pues la cobertura es prácticamente del 100%) se ha mantenido relativamente estable en los últimos años, en torno a los US$20.203 registrados en el ejercicio 2004. El importe de las garantías medias resulta superior que en la mayor parte de países de la región, lo que atestigua un espectro de clientes menos micro en el modelo argentino y, quizás, un mayor poder de negociación de la SGR con la entidad financiera para financiar importes mayores, a diferencia de los modelos de fondos automáticos, en los que la entidad financiera decide a qué parte de la cartera trasladar el aval, el cual tiende a cubrirse en sus préstamos más micro.

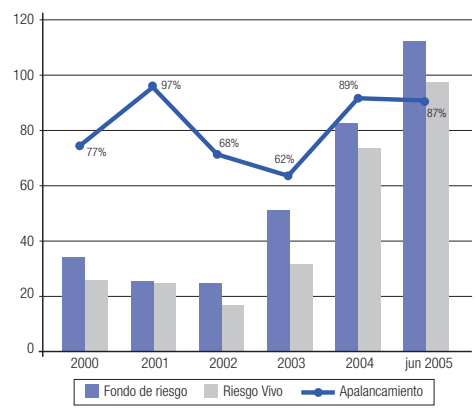
Riesgo vivo y apalancamiento

El riesgo vivo o stock de garantías del conjunto de sociedades de garantía ascendía, al cierre de junio de 2005, a US$98 millones. El riesgo vivo ha ido aumentando progresivamente en los últimos años, a medida que lo hacía la concesión de avales por parte de las entidades, como se muestra en el gráfico 2.

El ratio de apalancamiento del sistema o de utilización del fondo era 0.868 (86,8%) a junio de 2005. La existencia de un nivel de apalancamiento inferior a 1, esto es, la existencia de un riesgo vivo inferior al fondo de riesgo, es una característica específica del modelo argentino, pues lo habitual en el resto de los sistemas es que el

Sistemas de garantia9-27-06.indd 61 9/27/06 11:42:09 AM

Gráfico 2. Fondo de riesgo, riesgo vivo y apalancamiento (millones de US$)



Fuente: SEPYME.

stock de garantías sea superior al fondo de riesgo. Desde la constitución del sistema, el ratio de apalancamiento no ha sido superior a 1.

Con respecto a este bajo nivel de apalancamiento, cabe realizar algunas apreciaciones. Primero, la baja utilización del fondo está en parte sesgada por la existencia de numerosas SGR de reciente constitución (en 2004 o 2005), que ya desembolsaron su fondo pero que se encuentra en proceso de colocación. En este sentido, es de esperar que el apalancamiento pueda crecer en los próximos años.

Segundo, las entidades financieras opinan, en general, que el ratio debería estar cercano a 1, esto es, que las SGR coloquen como garantías un importe similar a su fondo de riesgo. Por encima de este nivel perciben un riesgo excesivo, especialmente las sociedades con poca historia y no inscritas en el Registro del Banco Central. Esta resistencia de las entidades financieras supone un obstáculo para el crecimiento del sistema. De hecho, la SGR que mayor grado de apalancamiento presenta el 160%, que sigue siendo relativamente bajo.

Tercero, el beneficio fiscal existente en las aportaciones a los socios protectores limita el apalancamiento del sistema, porque cuando las propias SGR quieren aumentar su riesgo vivo prefieren aumentar las aportaciones al fondo (para desgravarse) que incrementar su apalancamiento.

Por último, habida cuenta que, para que la desgravación sea efectiva debe estar colocado un 80% del fondo, este nivel debería actuar en teoría como suelo de apalancamiento. Así, a medida que las SGR de reciente constitución lleguen a este nivel de utilización, el apalancamiento general del sistema crecerá, aunque estimamos que se mantendrá en registros cercanos a 1.

Créditos garantizados y adicionalidad

El aval de las sociedades de garantía cubre habitualmente el 100% del crédito, por lo que el volumen de créditos garantizados coincide con el total de garantías otorgadas. Por consiguiente, los créditos que a cierre de junio de 2005 contaban con el aval de una SGR ascendían a US$98 millones. El Banco Central no publica información detallada de la cartera de créditos a pequeñas y medianas empresas, por lo que es imposible estimar el peso de la cartera avalada por sociedades de garantía. El peso de la cartera avalada sobre el total de créditos asciende al 0,46%.

Ante la escasez de datos disponibles, la aproximación a la adicionalidad que puede realizarse en el sistema argentino proviene de la percepción de los distintos agentes recogida en las misiones realizadas[6]. En este sentido, cabe destacar que en general se percibe adicionalidad al crédito, tanto en acceso como en mejora de las condiciones, aunque en distinto grado en función de la SGR y de la entidad financiera. Asimismo, con el aval de una SGR pueden acceder empresas con proyecto pero falta de garantías, y también incrementarse el importe financiado. También

[6] En octubre de 2005 se realizaron entrevistas durante una semana a los principales actores del sistema argentino: la autoridad económica (SEPYME), el Banco Central, entidades financieras representativas, entidades de garantía (SGR y fondos) y asociaciones gremiales empresariales.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 62 9/27/06 11:42:09 AM

es palpable la mejora de las condiciones del crédito en cuanto a la tasa (entre un 1%–3%), no así en plazo. En cualquier caso, el coste final para la pyme (considerando el coste del aval) no varía sustancialmente. Por último, se percibe que las SGR tienen un cierto poder de negociación con las entidades, especialmente aquellas de mayor tamaño y con un comportamiento pasado positivo. Este poder de negociación se traduce en un mejor acceso de la pyme al crédito. En general, las propias pymes valoran la utilidad de las sociedades de garantía para facilitarles el acceso.

Inversión del fondo de riesgo

Como se ha explicado en un epígrafe anterior, las SGR se rigen por exigencias legales sobre los activos en los que invertir su fondo de riesgo, debiendo mantener una adecuada liquidez para la cobertura de posibles fallidos. El principal instrumento en el que están invertidos los recursos de las sociedades de garantía son los depósitos a plazo fijo. La disponibilidad de liquidez inmediata tiene un peso del 6% sobre las inversiones totales de las SGR. La distribución se muestra en el gráfico 3.

Concentración del negocio por sociedades de garantía

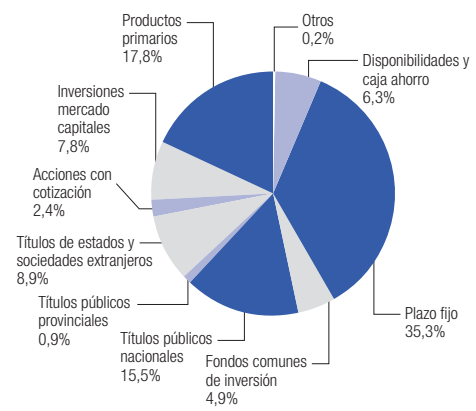
Debido al estado incipiente del sistema, sólo dos sociedades de garantía concentran cerca del 60% del riesgo vivo total del sistema a junio de 2005. La primera, Garantizar, tiene una cuota de mercado del 37%. El gráfico 4 muestra la distribución del riesgo vivo por sociedad, manteniéndose la confidencialidad de los nombres de cada SGR a petición de la SEPYME.

Es previsible que en próximos ejercicios vaya disminuyendo progresivamente la concentración del sistema, a medida que las numerosas sociedades de reciente constitución coloquen paulatinamente sus recursos.

Socios partícipes: concentración geográfica

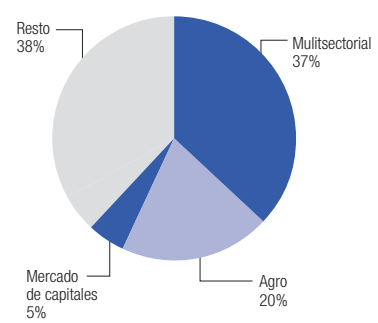
El número total de socios partícipes ascendía a 5.053 en junio de 2005, con un ritmo de crecimiento importante en los últimos años, similar al de los avales

Gráfico 3. Distribución de las inversiones del fondo de riesgo



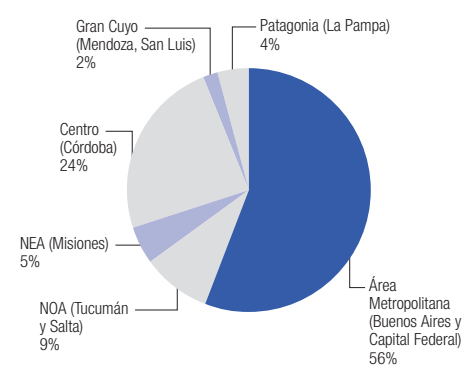
Fuente: SEPYME.

Gráfico 4. Concentración del riesgo vivo a junio 2005 por SGR



Fuente: SEPYME.

Gráfico 5. Distribución de socios partícipes por área geográfica



Fuente: SEPYME.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 63 9/27/06 11:42:10 AM

concedidos. En la distribución de los socios por área geográfica, se observa un peso predominante del área metropolitana (provincia de Buenos Aires y Capital Federal). Si tenemos en cuenta que el único fondo regional operativo es el de la provincia de Buenos Aires (FOGABA), se concluye que el sistema está fuertemente enfocado en esta área.

Algunas experiencias relevantes

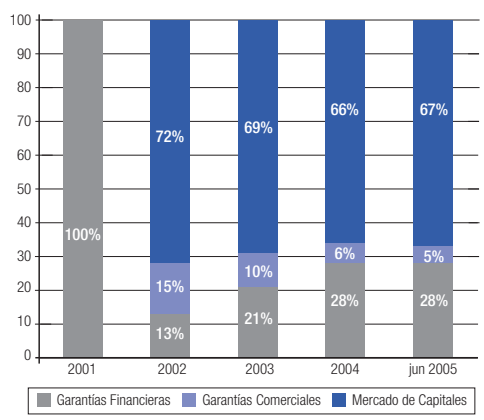
En el presente epígrafe se destacan dos de los aspectos característicos y diferenciadores del modelo argentino: el acceso al mercado de capitales por parte de las sociedades de garantía y la utilización de las SGR por parte de grupos empresariales como un instrumento más dentro de su cadena de valor proveedor-cliente. Además de tratar con carácter general ambos fenómenos, se comentarán las experiencias concretas en estos campos de dos sociedades, Garantizar y Aval Rural.

El acceso al mercado de capitales. El caso de Garantizar

La presencia de las sociedades de garantía recíproca en el mercado de capitales constituye una experiencia singular del sistema argentino, nada común en ningún esquema de garantías en el resto del mundo.

El posicionamiento de las SGR en el mercado de capitales está íntimamente relacionado con la crisis que sacudió al país en 2001 y 2002, que supuso la práctica desaparición del crédito bancario y, por tanto, la necesidad de configurar estructuras no convencionales de financiación para suplir la falta de acceso al mercado bancario. En este marco, las sociedades de garantía recíproca, cuya operativa tradicional se había desarrollado enteramente junto a la banca, debieron adaptarse a las nuevas condiciones, y buscaron en el acceso al mercado de capitales su "vía de supervivencia".

Gráfico 6. Distribución de las garantías de Garantizar



Fuente: Garantizar.

En realidad, el acceso al mercado de capitales en la época de crisis se circunscribió a una única sociedad, Garantizar, la SGR del Banco Nación y del Banco Ciudad, que actuó como pionera en la operativa en el mercado. El éxito de la experiencia de Garantizar animó paulatinamente a otras sociedades de garantía recíproca a entrar en este segmento de mercado, y actualmente 12 de las 20 existentes están inscritas en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires.

Garantizar es la sociedad líder del sistema argentino, con un importe de garantías concedidas en 2004 de AR$84 millones, un tercio de las garantías totales del sistema, y casi un 40% del riesgo vivo del conjunto de SGR. La importancia de su presencia en el mercado de capitales se observa en el gráfico 6, en el que se muestra la evolución de la distribución de los avales concedidos anualmente.

Si antes del estallido de la crisis la totalidad del negocio de Garantizar se circunscribía a avales bancarios, a partir de 2002 la operativa con el mercado de capitales es absolutamente mayoritaria, con prácticamente dos tercios de los avales totales concedidos en el último ejercicio de 2004 y en el primer semestre de 2005. Las garantías para préstamos bancarios, que alcanzaron su mínimo en 2002 en plena crisis, han ido aumentado progresivamente en los últimos años como consecuencia de la paulatina recuperación del crédito empresarial en el sistema argentino. Aún así, la operativa principal de Garantizar radica actualmente en el aval a diferentes productos emitidos en el mercado de capitales.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 64 9/27/06 11:42:11 AM

La operativa en el mercado de capitales: productos

La presencia de las sociedades de garantía en el mercado de capitales se circunscribe fundamentalmente a tres tipos de productos: (i) obligaciones negociables para pyme (ON Pymes); (ii) cheques diferidos; y (iii) fideicomisos financieros.

Obligaciones negociables para pymes

Las ON Pymes son instrumentos de deuda (obligaciones) a un plazo mayor a un año. Poseen un régimen simplificado de oferta pública y cotizan en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires. Funcionan como cualquier emisión corporativa de obligaciones, con la diferencia de que el emisor no es una gran empresa cotizada, sino una pyme, la cual debe registrarse previamente en la Comisión Nacional de Valores y cumplir los requisitos de transparencia e información que ésta exige. El régimen de obligaciones negociables para pyme no exige calificación crediticia específica ya que esto incrementaría notablemente los costes de emisión. En la práctica, los plazos de mercado no exceden en general los dos años, pero permiten incrementar habitualmente el plazo de financiación de las pyme. El límite máximo de emisión es de AR$5 millones (US$1,6 millones).

La sociedad de garantía avala la emisión de estos productos. La pyme emisora debe ser socio partícipe de la SGR. La existencia del aval de una SGR permite reducir el riesgo de la operación y, por tanto, su coste en un importe mayor que el coste del aval.

Cheques de pago diferido

El cheque de pago diferido es una orden de pago librada a una fecha posterior a su lanzamiento contra una entidad autorizada. El plazo máximo autorizado para la emisión de un cheque diferido es de un año.

Su operativa en el mercado de capitales se asemeja en la práctica a un descuento comercial. El inversor adquiere un cheque y proporciona liquidez al beneficiario del cheque. La empresa libradora del cheque pagará al inversor en la fecha de vencimiento del cheque. En la operativa con cheques de pago diferido existen dos grandes procedimientos, a saber, sistema patrocinado y sistema no patrocinado o avalado. El sistema patrocinado es una empresa, autorizada por la Bolsa, que puede emitir cheques negociables en el mercado de capitales. Los beneficiarios del cheque obtienen liquidez inmediata en cuanto un inversor adquiere el cheque. Las SGR no participan en este sistema.

En el sistema no patrocinado o avalado, las pequeñas y medianas empresas que son socios partícipes de una SGR emiten en mercado los cheques de sus clientes, obteniendo liquidez cuando el inversor los adquiere. Las sociedades de garantía recíproca garantizan el pago mediante un aval.

Existen actualmente 48 sociedades libradoras y/o a avalistas de cheques, de las cuales 13 son sociedades de garantía recíproca. El mercado de cheques de pago diferido, especialmente en su segmento avalado, está experimentando un rápido crecimiento en los últimos tiempos. En 2004, el volumen de operaciones ascendió a US$15,4 millones (1.411 cheques), de los cuales un 31% fueron avalados y un 69% patrocinados (no avalados). En cambio, en el ejercicio 2005, la relación avalado-patrocinado se invirtió y, actualmente, el volumen de cheques avalados supone el 66% del total, frente al 34% de los patrocinados. De hecho, según datos de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, el 74% del volumen de cheques operados en el mes de septiembre de 2005 fue con el aval de una SGR.

En el período enero-septiembre del año 2005 las operaciones ascendieron a cerca de US$42 millones, con 4.964 cheques y 230 empresas beneficiarias. El 63% de los cheques fueron a plazos inferiores a los 90 días.

Las sociedades de garantía inscritas en la Bolsa, con autorización para operar en este segmento, son las siguientes: Afianzar, Avaluar, Aval Rural, Azul Pyme, Caes, Campo Aval, Don Mario, Garantizar, Garantía de Valores, Intergarantías, Los Grobos, Hermanos Puente.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 65 9/27/06 11:42:11 AM

Fideicomisos financieros

Los fideicomisos financieros financian a pymes de uno o más eslabones de la cadena de valor durante el ciclo de producción. La operativa de los fideicomisos financieros es la siguiente. Primero, el fiduciario (entidad financiera) recibe de los inversores (fiduciantes) efectivo, a cambio de títulos del fideicomiso. Segundo, el dinero del fideicomiso se invierte en adquirir documentos de deuda (letras de cambio) emitidos por las pymes y avalados por la SGR. Luego, el productor pyme celebra un contrato con un comprador final (exportador o mercado interno) y se compromete a entregar el producto, mientras que el comprador final actúa como deudor cedido. Por último, los recursos de los inversores están respaldados tanto por el contrato de compra-venta entre productor y comprador como por el aval de la SGR.

Los fideicomisos financieros son instrumentos efectivos para fomentar el carácter asociativo de las pequeñas y medianas empresas, a las que facilitan una financiación ajustada a las necesidades de su producción y de su ciclo económico. Son especialmente aptos para el sector agroalimentario, financiándose las campañas de producción de diversos productos (arroz, porotos, trigo, soja, maíz, etc.).

Los fideicomisos pueden ser con oferta pública o privada (destinados a inversores específicos). Las pyme que formen parte del fideicomiso avalado por una SGR deben ser socios partícipes de la SGR.

Desde 2002, año en la que se lanzan al mercado los primeros fideicomisos, se han desarrollado 17 fideicomisos con oferta pública, con un monto total de US$58,6 millones y 493 pymes asistidas.

El pionero y líder indiscutible es Garantizar, que acapara 15 de los 17 fideicomisos emitidos, con un importe de US$47,8 millones. Los fideicomisos de Garantizar reciben el nombre de "Secupymes". El primero fue lanzado al mercado en diciembre de 2002 para financiar la campaña del arroz a un grupo de 38 pymes. Las otras dos sociedades de garantía que hasta el momento han emitido fideicomisos con oferta pública son Garantía de Valores S.G.R. y Aval Rural S.G.R.

Para poder avalar este tipo de operaciones, no es necesario que la sociedad de garantías esté inscrita en el registro del Banco Central. Pero, en general, los agentes perciben que el mercado recompensa el hecho de ser considerado garantía preferida "A", pues existe un menor riesgo en la operación. Además, el inscribirse en el BCRA tendría la ventaja de permitir que los bancos invirtieran en estos productos, pues el BCRA no permite a los bancos invertir en entidades no inscritas en sus registros (sólo pueden invertir por cuenta propia, no con los recursos de los clientes).

SGR como cadena de valor de un grupo empresarial. Aval Rural

Otro de los aspectos característicos del sistema de garantías argentino es la fuerte presencia de grandes grupos empresariales como socios protectores de las SGR, quienes introducen como socios partícipes a las pymes que forman parte de su cadena de valor (clientes o proveedores).

La gran empresa que actúa como socio protector posee un doble incentivo para constituir una sociedad de garantías. Por un lado, avala a sus pymes proveedoras y/o clientes, con lo que consigue facilitar el acceso al crédito de las empresas de su cadena, fidelizar a las pymes e incrementar el conocimiento/seguimiento de las empresas de su cadena. Por otro lado, obtiene un importante beneficio fiscal por las desgravaciones ligadas a la aportación al fondo de riesgo.

La participación privada en los sistemas de garantías es una de las asignaturas pendientes de la mayor parte de los países. En el caso argentino, el sistema está diseñado para fomentar la implicación privada. Desconocemos hasta qué punto el incentivo fiscal es absolutamente determinante en la participación privada, aunque nuestra percepción, y la de muchos de los agentes entrevistados, es que representa una de las razones clave de la sostenibilidad actual del sistema de sociedades de garantía.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 66 9/27/06 11:42:12 AM

Existen varias SGR ligadas a grupos empresariales: Libertad, Los Grobos, Afianzar, Caes o PROPYME. En este estudio profundizamos en una de estas sociedades, Aval Rural, adscrita al grupo Nidera, como muestra de este tipo de sociedades.

Principales características de Aval Rural SGR

Aval Rural SGR se constituyó en 2004 con 62 socios partícipes, que en la actualidad llegan a 170. A cierre de septiembre de 2005, Aval Rural poseía un fondo de riesgo de US$15 millones y un riesgo vivo cercano a US$9 millones; es decir, un ratio de apalancamiento del 60%.

El socio protector fundador de Aval Rural es Nidera, empresa agropecuaria que vende insumos (semillas) y exporta granos, por lo que está presente en toda la cadena de producción. Antes de la profunda crisis argentina, Nidera financiaba el 90% de sus ventas contra la cosecha futura, pero entre otros efectos, ésta hizo que pasara a cobrar el 90% al contado. Esta situación, difícilmente sostenible, le animó a constituir la sociedad de garantía recíproca. Sin embargo, los propios gestores reconocen que la desgravación impositiva es una de las razones fundamentales de su motivación.

Las pymes beneficiarias (socios partícipes) forman parte de la cadena de valor de Nidera, y son tanto proveedores como clientes. Nidera vende la semilla a la empresa, quien produce y vuelve a vender el producto en un estado más elaborado a Nidera, quien luego se encarga de la venta final tanto al mercado interno como para la exportación.

El 70% de los avales otorgados por Aval Rural financian capital de trabajo, fundamentalmente la compra de insumos a Nidera, y el 30% restante para inversiones en activos fijos productivos de la pyme. El plazo medio del aval es de nueve meses en los de capital trabajo y de tres años en los de activos fijos.

Aval Rural está presente en los mercados de capitales, mediante el aval a un fideicomiso de casi US$5 millones, compuesto por 35 pequeñas y medianas empresas socias de la SGR. El plazo del fideicomiso es de 270 días y la rentabilidad implícita (en dólares) del 7%. La emisión fue exitosa, suscribiéndose el 100%, aunque la propia Nidera adquirió el 10%, habiéndose comprometido a suscribir un mayor importe en caso de falta de demanda.

La sociedad cuenta con su propio equipo de análisis de crédito y evalúa el riesgo de cada operación. Las entidades financieras con las que opera, que son en torno a ocho, realizan además su propio análisis.

Beneficiarios e incentivos

Entidades financieras

En un entorno de recuperación del crédito empresarial tras la crisis que estalló en diciembre de 2001, el aval de una SGR ofrece mayor confianza a las entidades en su penetración en el segmento pyme. Asimismo, las entidades financieras detectan que las entidades de garantía provocan algún tipo de adicionalidad en el crédito, particularmente tanto en términos de acceso como de mejora de las condiciones del crédito (reducción de tasa).

Cabe destacar que existe un alto grado de inseguridad jurídica en las ejecuciones de garantías hipotecarias y prendarias, además de tratarse este de un proceso lento y costoso. En este sentido, el aval de las entidades de garantías resulta notablemente más líquido. Se valoran especialmente a aquellas entidades de garantía inscritas en el Banco Central, pues tienen la consideración de garantías preferidas "A", de mejor tratamiento en términos de provisiones y capitales mínimos.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 67 9/27/06 11:42:12 AM

Empresas: socios partícipes de las SGR

Las empresas consideran que el aval es un instrumento positivo, pues les confiere un mayor poder de negociación con las entidades financieras y una mejora en las condiciones del crédito. Participan en mayor medida en el sistema que en otros modelos que imperan en la región, como los fondos automáticos.

Socios protectores de las SGR

El incentivo fiscal para éstos es un factor muy atractivo para participar en el sistema. Además, la estructuración de una SGR en torno a su cadena de valor le permite fidelizar a las pymes clientes/proveedoras y aumentar su conocimiento y control, contribuyendo así a mejorar la competitividad de la cadena.

Gestores de las sociedades de garantía: temas en discusión

El incentivo para los gestores de las SGR se refiere al apalancamiento que éstos pueden conseguir. Es decir, les permite aumentar el nivel o cubrir de forma continua el incremento del riesgo con nuevas aportaciones que conlleven desgravaciones fiscales para los socios protectores. Asimismo, obtienen un beneficio de la inscripción en el Banco Central, lo que les confiere consideración como garantía preferida "A" o sometimiento a exigencias de información y supervisión adicionales y más estrictas. Por último, la gestión les posibilita presencia en el mercado de capitales, como una alternativa al crédito bancario en época de crisis o negocio recurrente de la SGR.

Autoridades económicas

La Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional de la Nación juega un papel muy activo en el sistema, y lo percibe como un instrumento efectivo para fomentar el acceso de las pymes al crédito. En este sentido, tras el paro registrado con la crisis, el sistema muestra un dinámico crecimiento y apuesta por consolidar el impulso mediante el relanzamiento de FOGAPYME.

Cabe resaltar que la desgravación fiscal existente constituye un coste indirecto para el Estado por los impuestos que deja de percibir, si bien la adicionalidad económica que este pudiera indirectamente generar, podría al menos parcialmente contrarrestar este efecto sobre las cuentas del Estado. Es decir, debería evaluarse si el sistema está facilitando un mayor acceso al crédito que las aportaciones directas, y qué efectos tiene ese mayor crédito sobre otras actividades económicas.

Autoridades bancarias

Sólo pueden otorgar la condición de garantías preferidas "A" a las inscritas. Opinan que los requisitos de información y supervisión que exige el Banco Central no son muy diferentes de los de la SEPYME, por lo que las SGR deberían tener incentivos en inscribirse.

III. Fondos de garantía regionales: FOGABA

Además de las sociedades de garantía recíproca, existen en Argentina fondos de garantía regionales, concretamente, el Fondo de Garantías de la Provincia de Buenos Aires (FOGABA), el único operativo en la actualidad. Otras provincias han estudiado la posibilidad de constituir uno, sin haberlo concretado, por lo que el presente epígrafe está únicamente dedicado a FOGABA.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 68 9/27/06 11:42:13 AM

Principales características operativas

Origen

FOGABA surge por iniciativa del Gobierno de la provincia de Buenos Aires. En 1994 se promulga la Ley Provincial 11.560 que regula el Fondo y, en 1995, se constituye formalmente el FOGABA. Tras unos comienzos de operativa limitada y, una vez superado el impacto de la crisis que dejó prácticamente sin actividad al Fondo en los ejercicios 2002–2003, ha experimentado un fuerte crecimiento en 2004 y 2005, impulsado por las autoridades públicas.

Personalidad jurídica y supervisión

FOGABA es una sociedad anónima con personalidad jurídica plena. La participación de la provincia de Buenos Aires es mayoritaria. Está supervisado por el Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires y por el Banco Central. Está obligado por ley (artículo 9 de la Ley 11.560) a inscribirse en el Registro del Banco Central, lo que le permite contar con la calificación de garantía preferida "A", con las ventajas que ello conlleva, tal como quedó explicado en un epígrafe anterior.

Como la SEPYME no supervisa a FOGABA, si el Fondo quisiera beneficiarse de los incentivos fiscales ligados a las aportaciones de los socios protectores en las SGR, debería inscribirse en la SEPYME y someterse a su control.

Beneficiarios

Los beneficiarios son pequeñas y medianas empresas de la provincia de Buenos Aires. La definición de pyme es la misma que utilizan las sociedades de garantía recíproca, esto es, la definida por el Ministerio de Economía. Para determinar su pertenencia a la provincia, la pyme debe certificar que tiene el domicilio legal, el asiento de sus negocios o su actividad económica principal en la provincia de Buenos Aires.

No existe ninguna restricción de tipo sectorial. Esto no es óbice para que la ley permita a FOGABA constituir fondos específicos de apoyo a determinadas actividades o zonas, creándose afecciones especiales con las que responderán específicamente ante futuros quebrantos. Cabe mencionar que para tener acceso a la garantía, la pyme beneficiaria debe suscribir acciones de FOGABA.

Límites de concentración

La ley estipula que FOGABA no puede asignar a un mismo beneficiario garantías por un valor que supere el 1% del fondo de riesgo. Este límite es notablemente inferior al estipulado para las sociedades de garantía (5%), e inferior también al establecido por el Banco Central para las entidades de garantía inscritas en su registro (2,5%).

Exigencias de solvencia (apalancamiento) y liquidez

Por ley, el ratio de apalancamiento máximo permitido (riesgo vivo / fondo de riesgo) es de 10. Sin embargo, al estar inscrito en el Banco Central, se aplica el límite fijado por éste de un máximo de cuatro veces. El apalancamiento actual de FOGABA ascendía a cierre de septiembre de 2005 a aproximadamente 1,5, muy por debajo de los límites máximos permitidos.

Cobertura de la garantía y contragarantías

La garantía de FOGABA cubre el 75% del principal del préstamo solicitado a la entidad financiera. Esta es una diferencia relevante respecto a las sociedades de garantía, que cubren el 100% del crédito.

FOGABA también está obligada por ley a exigir contragarantías a la pyme, que podrán ser personales (normalmente fianzas y firma de socios) o reales (prendarias o hipotecarias). Lo habitual es que la entidad financiera

Sistemas de garantia9-27-06.indd 69 9/27/06 11:42:13 AM

prestamista también exija garantías por el 25% del préstamo no cubierto por el aval, si bien FOGABA y la entidad no comparten garantías.

Operativa con entidades financieras

FOGABA opera con dos entidades financieras, a saber: el Banco de la Provincia de Buenos Aires (Bapro) y, a un nivel muy inferior, el Banco Credicoop. Con el Banco de la Provincia desarrolla la mayor parte de sus actividades, y un porcentaje muy importante lo hace en el marco del programa Fuerza Pyme, que se explica en el siguiente epígrafe.

Con Crediccoop, por su parte, opera siguiendo un modelo cercano a la garantía de cartera, en virtud del cual el análisis del prestatario y de la operación recae fundamentalmente en la entidad financiera, y FOGABA se limita a revisar unos promedios básicos.

El marketing del producto hacia la pyme también recae en las entidades. La comunicación comercial de FOGABA se dirige a los gestores de las entidades financieras. Asimismo hay que destacar que FOGABA no opera en el mercado de capitales y, de acuerdo a la opinión recogida de sus gestores a los efectos de este estudio, no tendría intención de hacerlo.

El programa Fuerza Pyme

Fuerza Pyme es un programa de crédito destinado a las pequeñas y medianas empresas de la provincia de Buenos Aires, impulsado por el Ministerio de la Producción de la Provincia, en el que participan los principales agentes financieros públicos de la provincia, el Banco Provincia y FOGABA.

El programa ofrece una financiación a tasa fija, con un compromiso del Banco de la Provincia de fijar un techo al coste, y con reducciones en tasa por la existencia del aval de FOGABA (en los casos en los que se considere necesario) y de un subsidio en la tasa por parte del Ministerio de la Producción. Se trata de un programa masivo y con una operativa de concesión relativamente rápida.

El programa se lanza a finales de 2004, y en un año de existencia ha alcanzado registros importantes, con 3.309 préstamos aprobados por un importe de más de US$50 millones. FOGABA ha avalado más de US$10 millones del programa Fuerza Pyme.

Dimensión y análisis de actividad

A cierre de septiembre de 2005, FOGABA contaba con un fondo de riesgo por importe de AR$25 millones (aproximadamente US$8,3 millones), con el compromiso de la provincia de Buenos Aires de llegar a AR$50 millones en un corto plazo.

El riesgo vivo ascendía a AR$36 millones (US$12 millones), por lo que el ratio de apalancamiento se sitúa en 1,44. El volumen de garantías otorgadas en 2004 fue de AR$5,3 millones, correspondiente a 223 operaciones. En el curso de 2005 hasta septiembre, el volumen alcanzó los AR$35,4 millones (US$11,9 millones), con 690 operaciones avaladas.

En el gráfico 7 se observa la evolución experimentada por la operativa de FOGABA desde su constitución.

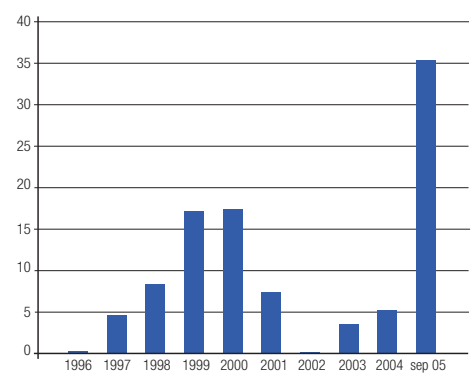
En el ejercicio 2005, FOGABA experimentó un extraordinario crecimiento. Al igual que el sistema de sociedades de garantía, hasta hace relativamente poco el Fondo se encontraba en un estado incipiente. La crisis supuso un frenazo absoluto en su actividad (en 2002 no concedió avales) y hasta 2004 no comenzó a recuperarse. La puesta en marcha en 2005 del proyecto Fuerza Pyme supuso el impulso definitivo para FOGABA, cuya expectativa es incrementar estos altos niveles de actividad en ejercicios futuros. De hecho, de los AR$35 millones avalados en 2005 hasta septiembre, el 90% correspondía a préstamos del programa Fuerza Pyme.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 70 9/27/06 11:42:13 AM

Habida cuenta de que FOGABA garantiza un 75% de los créditos, el importe de los créditos totales garantizados durante el ejercicio 2005 asciende a US$15,7 millones. El importe medio del crédito garantizado es de US$22.811, ligeramente por encima del registrado en la operativa de las sociedades de garantía.

La corta vida del modelo impide tener medidas concretas de adicionalidad. Parece evidente que Fuerza Pyme está facilitando en gran medida el acceso de las pequeñas y medianas empresas al financiamiento y contribuyendo a mejorar sus condiciones. Así, según información proporcionada por los gestores de FOGABA, el 44% de las pymes que han empleado el programa no tenían endeudamiento previo con el sistema, lo que es una señal de adicionalidad. Sin embargo, como se ha explicado anteriormente, el programa es un esfuerzo conjunto de varios agentes públicos, por lo que es difícil estimar qué parte de la mejora del acceso es contribución directa del aval de FOGABA.

Gráfico 7. Evolución del monto de avales concedidos* (millones de AR$)



** La evolución se muestra en pesos argentinos para no verse sesgada por la devaluación de la moneda en 2002.*
Fuente: FOGABA.

Los propios gestores de FOGABA perciben adicionalidad (tanto en acceso de nuevas empresas como en incremento del volumen del préstamo) y mejoras en el coste de la financiación.

IV. Visión general del sistema, conclusiones y perspectivas

Los cuadros 4 y 5 muestran datos agregados del sistema de garantías argentino para facilitar una visión global de la dimensión del sistema y del crecimiento experimentado en los últimos años.

El modelo actual argentino se encuentra en un nivel de desarrollo incipiente, pues la crisis de los años 2001 y 2002 supuso la desaparición del crédito bancario empresarial y un paro total del sistema de garantías. Los fuertes crecimientos que se están registrando desde 2003 en la evolución de las principales magnitudes del sistema (garantías otorgadas, riesgo vivo, etc.) atestiguan el bajo grado de desarrollo del mismo.

Cuadro 4: Caracterización del sistema de garantías argentino (en millones de US$, a septiembre de 2005)

	Fondo de riesgo	Riesgo vivo (stock de garantías)
SGR	112,4	97,7
FOGABA	8,3	12,0
Total	120,7	109,7

Fuente: Elaboración propia.

El carácter incipiente del modelo limita el alcance del análisis. Si bien la evolución en los últimos ejercicios está resultando positiva, debe tenerse en cuenta que se produce en un momento alcista del ciclo y resulta difícil prever el impacto de cambios en el mismo sobre un modelo en crecimiento.

Una característica que distingue al modelo argentino es su bajo nivel de apalancamiento (90% a junio de 2005). Con un fondo de riesgo superior al de la mayor parte de países de la región (US$120,7 millones) posee un riesgo vivo de los más bajos (US$109,7 millones). El reducido apalancamiento, que indicaría

Sistemas de garantia9-27-06.indd 71 9/27/06 11:42:14 AM

Cuadro 5: Garantías otorgadas anualmente (millones de US$)

	SGR		FOGABA		Total		Créditos garantizados
	Número	Importe	Número	Importe	Número	Importe	Importe
2002	1.229	24,9	2	0,0	1.231	24,9	24,9
2003	2.632	55,6	25	1,2	2.657	56,8	57,2
2004	4.128	83,4	223	1,8	4.351	85,2	85,7
jun-05	3.973	61,9	690	11,8	4.663	73,7	77,6

Fuente: Elaboración propia.

que el modelo de sociedades de garantía es menos proclive al apalancamiento que el de los Fondos, puede explicarse por una combinación de incentivos de la banca y, en menor proporción, de las propias SGR.

Las entidades financieras, altamente aversas al riesgo desde la crisis, no se sienten cómodas con sociedades de garantía con ratios muy superiores a 1, especialmente si no están supervisadas por el Banco Central. Asimismo, el sistema de beneficios fiscales a las aportaciones de los socios protectores constituye un incentivo para realizar nuevas aportaciones y volverse a desgravar una vez alcanzado un uso del fondo de riesgo del 80%, por lo que las propias SGR no tienen incentivos al apalancamiento.

La comparación con el apalancamiento del sistema español, modelo tomado como referente por el argentino, ahonda más en el bajo nivel de apalancamiento del argentino. Así, el riesgo vivo del sistema español a cierre de 2004 ascendía a € 3.300 millones, con un fondo de respaldo (fondos propios + fondo de provisiones técnicas) de € 375 millones, lo que supone un ratio de apalancamiento del 8,8. No obstante, debe tenerse en cuenta que en España el 43% del riesgo vivo total del sistema está reafianzado por la Compañía Española de Reafianzamiento (CERSA).

Los incentivos fiscales a las aportaciones de los socios protectores constituyen una clave de la sostenibilidad del sistema, pues estimamos que, en general, son el principal incentivo para la participación de agentes privados. En este sentido, el modelo argentino puede considerarse un referente de análisis para otros países, en los que la implicación privada es muy reducida y los recursos mayoritariamente públicos. En este sentido, nos encontramos en Argentina con dos modelos de participación pública: directa (principalmente a través de aportaciones en Garantizar y FOGABA) e indirecta (a través de los recursos que se dejan de percibir por las desgravaciones impositivas).

El fondo de riesgo del sistema (US$120,7 millones a septiembre de 2005) nos permitiría aproximar el coste público efectivo, que será igual a los recursos aportados directamente en las entidades públicas (Garantizar y FOGABA, principalmente), más el 35% de desgravación fiscal en las aportaciones de privados. Se desconoce la descomposición del fondo de riesgo entre aportaciones públicas y privadas, por lo que no se puede calcular exactamente el coste público del sistema.

Otro aspecto de referencia del modelo argentino es la presencia de las sociedades de garantía recíproca en los mercados de capitales, caso prácticamente único en el mundo. Las colocaciones realizadas con aval de una SGR han tenido una positiva aceptación por los inversores, lo que atestigua que el recurso al mercado de capitales puede considerarse una buena práctica como mecanismo de hacer frente a la desaparición del crédito bancario con la crisis acaecida.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 72 9/27/06 11:42:14 AM

En relación con la adicionalidad en el crédito, el carácter incipiente del modelo y la ausencia de estadísticas públicas de financiación a las micro, pequeña y mediana empresa dificultan notablemente la estimación. No obstante, la percepción de la mayor parte de los agentes (tanto entidades de garantía como entidades prestamistas) es que el aval de una entidad de garantías permite acceder a pymes que no tendrían acceso, aumentar el volumen financiado y mejorar las condiciones del crédito, especialmente en términos de coste. En general, se percibe que las SGR (e indirectamente las pymes) tienen cierto poder de negociación con las entidades, a diferencia de otros modelos de fondos automáticos.

El importe de las garantías medias es superior al de la mayor parte de los países de la región, lo que atestigua un espectro de clientes menos micro en el modelo argentino y, quizás, un mayor poder de negociación de la SGR con la entidad financiera para financiar importes mayores. Cabe destacar que el sistema está muy focalizado en la provincia de Buenos Aires, y el peso del sector agroalimentario (muy activo desde la crisis) es particularmente relevante.

Estimamos que las perspectivas para próximos ejercicios apuntan a un crecimiento del sistema, aunque hasta niveles difícilmente cuantificables. Las razones que explican el potencial de crecimiento del sistema son las siguientes. Primero, en los últimos ejercicios (2004 y 2005) se han constituido un número importante de sociedades de garantía, cuyo volumen de operaciones comenzará a crecer en los próximos años. Además, otras entidades de garantía ya existentes han realizado recientemente ampliaciones en su fondo de riesgo, que colocarán en un corto/medio plazo, y FOGABA está inmerso en una intensa campaña de relanzamiento por parte de la provincia de Buenos Aires.

Segundo, el sistema bancario posee actualmente una importante liquidez y una reducida colocación en créditos empresariales. Tras la desaparición del crédito bancario con la crisis, las entidades van recuperando progresivamente la confianza pero la colocación de sus recursos en forma de préstamos es aún limitada.

Tercero, el sistema de sociedades de garantía está fuertemente basado en la confianza de las entidades financieras hacia las SGR, de manera que las consideren intermediarios con las pymes capaces de realizar análisis de crédito tan sólidos como los suyos. A medida que las SGR vayan adquiriendo mayor experiencia, aumentará la confianza de las entidades ante las instituciones. Su inscripción en el Banco Central también contribuiría a incrementar esta confianza.

Cuarto, existe un grado importante de inseguridad jurídica en las ejecuciones de garantías hipotecarias y prendarias. En este sentido, el aval de las entidades de garantía resulta notablemente más líquido por lo que, paulatinamente, la entidad financiera debería valorar más su presencia.

Quinto, el fondo de reafianzamiento FOGAPYME (que tiene comprometidos AR$100 millones) podría actuar como impulsor del crecimiento del sistema, tanto como garante en primera instancia como reafianzador. Un reafianzamiento efectivo fomentaría el apalancamiento de las entidades de garantía, especialmente si en las condiciones de reaval se establecen niveles mínimos de apalancamiento como criterio para poder acceder al reafianzamiento.

Sexto, la operativa en el mercado de capitales debería seguir siendo una salida alternativa para las sociedades de garantía. Hasta el momento, las colocaciones realizadas están teniendo éxito y el mercado percibe el aval de una SGR como un factor positivo en la operativa.

Por último, debe reiterarse que el crecimiento del sistema se está desarrollando en un momento positivo del ciclo y que cualquier cambio en el mismo podría tener un impacto relevante en un sistema muy involucrado en la economía real.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 73 9/27/06 11:42:15 AM

Bibliografía

Banco Central de la República de Argentina, www.bcra.gov.ar

Banco Central de la República Argentina COMUNICACION "A" 2806 18/11/98—Ref.: Circular, RUNOR 1–311 —Sociedades de Garantía Recíproca inscriptas en el Banco Central. Constitución del fondo de riesgo. Ponderación de los avales. Texto ordenado.

Banco Central de la República Argentina, "COMUNICACIÓN "A" 3141 27/07/00—Ref: Garantias o avales otorgados por sociedades de garantía recíproca y fondos provinciales. Tratamiento como garantias preferidas "A". Actualización de textos ordenados. Congreso de la República de Argentina, "Ley 25.300 de Fomento para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa", Agosto 2000.

Cámara Argentina de Sociedades y Fondos de Garantía (CASFOG), www.casfog.com.ar

Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, Resolución 675/2002 sobre la "Definición de Micro, Pequeña y Mediana Empresa", Buenos Aires, 2002.

Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, Ministerio de Economía y Producción, Argentina www.sepyme.gov.ar

Sistemas de garantia9-27-06.indd 74 9/27/06 11:42:15 AM

CAPÍTULO 3

Brasil

El sistema de garantías de Brasil está basado en tres grandes fondos: el Fondo de Aval para la Generación de Empleo y Renta (FUNPROGER), administrado por el Banco de Brasil (BDB); el Fondo de Garantía para la Promoción de la Competitividad (FGPC), administrado por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES); y Fondo de Aval para las Micro y Pequeñas Empresas (FAMPE), administrado por el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE).

Se trata de un modelo no homogéneo, pero con la característica común de ser eminentemente público, en el que las entidades capitalizadoras, administradoras, y al mismo tiempo usuarias en el caso del BNDES y el BDB, son de naturaleza pública o parapública. Asimismo, está poco integrado, en el sentido de que no hay una regulación común propia, ni existe autoridad de aplicación o supervisora única. En general los fondos de aval han actuado como complementos de programas públicos de acceso al crédito para las mipyme, configurando así un doble incentivo.

Entre los logros y elementos más interesantes de la experiencia brasileña se encuentra el hecho de que dos de los fondos han movilizado volúmenes importantes de recursos, uno de ellos alcanzando a un alto número de empresas beneficiarias. En uno de los casos las garantías se aplican a créditos de inversión, siendo por lo tanto de medio y largo plazo. Asimismo, existe una cierta complementariedad de las operaciones de los fondos, uno más orientado a créditos de mayor tamaño y otro más a créditos pequeños. Sin embargo, el sistema brasileño también tiene debilidades, entre ellas el hecho de que la participación de la banca privada se ha hecho casi inapreciable. A la vez, existe incertidumbre sobre el futuro de los tres fondos, dos de ellos por haber reducido de forma importante sus operaciones y el otro porque el comportamiento de la cartera garantizada pone en entredicho su sostenibilidad en el largo plazo. Parece claro que las distintas instancias financieras de Brasil son conscientes de la conveniencia de hacer una reflexión sobre el sistema de garantías, lo que podría ocurrir al inicio de una nueva etapa política en el país.

En este capítulo se revisa la estructura, antecedentes y entorno del sistema brasileño, para después analizar los dos grandes fondos, FUNPROGER y FGPC, así como el FAMPE y un modelo reciente de sociedad de garantía solidaria. Más adelante se analizan los incentivos de cada una de las partes, y por último se cierra con un apartado final de resumen y conclusiones.

I. Estructura, antecedentes y entorno

El Sistema Nacional de Garantías en Brasil constituye un modelo desintegrado y eminentemente público. El sistema está basado en la existencia de tres grandes fondos de garantía en el ámbito nacional y varios fondos

Sistemas de garantia9-27-06.indd 75 9/27/06 11:42:15 AM

Sistema Nacional de Garantías—Brasil

Tipología del SNG	Programas y fondos de avales Regulación sobre SGR, pero ninguna operativa
Personalidad jurídica	Fondos estatales
Año constitución	FAMPE 1995 FGPC 1997 FUNPROGER 1999
Ámbito	Nacional
Legislación específica	Desintegrada (cada fondo tiene su propio estatuto)
Reafianzamiento	No
Supervisión bancaria	No (indirecta, por la supervisión sobre BNDES y BDB)
Aplicación norma bancaria	Sí (sobre el tratamiento de los avales)
Administración y representación legal	BNDES (FGPC) Banco de Brasil (FUNPROGER) SEBRAE (FAMPE)
Recursos	Mayoritariamente públicos
Modalidad de concesión de la garantía	Individual/Cartera
Patrimonio	FGPC US$183,5 millones FUNPROGER US$75,2 millones FAMPE US$58 millones
Riesgo vivo	FGPC US$456 millones FUNPROGER US$625 millones FAMPE US$19 millones
Número de operaciones (2004)	FGPC 1.143 FUNPROGER 72.657 FAMPE 253
Volumen de garantías (2004)	FGPC US$129 millones FUNPROGER US$361 millones FAMPE US$1,3 millones
Volumen de créditos garantizados (2004)	FGPC US$176 millones FUNPROGER US$453 millones FAMPE US$2,6 millones

Definición legal de las micro y pequeñas empresas en Brasil

	Ingresos anuales
Microempresas	‹ R$433.755 (aprox. US$160.000)
Pequeñas empresas	‹ R$2.133.222 (aprox. US$800.000)

Nota: Se aplica el tipo de cambio vigente al cierre de 2004 de R$2,66 por dólar estadounidense.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 76 9/27/06 11:42:15 AM

regionales y/o municipales vinculados mayoritariamente al sector agrario. Además, existe legislación específica sobre sociedades de garantía solidaria, si bien a la fecha de publicación del presente trabajo sólo se encuentra operativa una sociedad en proyecto piloto[1]. Los tres grandes fondos de garantía existentes son los siguientes: el Fondo de Aval para la Generación de Empleo y Renta, administrado y gestionado por el Banco de Brasil: el Fondo de Garantía para la Promoción de la Competitividad, administrado por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social; y el Fondo de Aval para las Micro y Pequeñas Empresas, administrado por el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas.

El BNDES, el Banco de Brasil y SEBRAE se financian, en mayor o menor medida, con recursos públicos, por lo que el sistema de garantías brasileño se puede considerar fundamentalmente público. Se trata de un sistema desintegrado, en el sentido de que no existe una conexión con la política pública de promoción de micro, pequeñas y medianas empresas, no hay una regulación común propia, ni existe autoridad de aplicación o supervisora única.

El resto de fondos de aval existentes en Brasil también son de origen público, vinculados a regiones y municipios concretos, y con fuerte presencia en el sector agrario. Especialmente activo en este segmento es el Banco del Nordeste, banco de desarrollo público destinado a los estados del Nordeste. Este Banco tiene un fondo general y fondos particulares para diferentes municipios, en los que participa conjuntamente con las autoridades municipales. El tamaño de estos fondos es notablemente limitado, especialmente en comparación con el resto de los fondos nacionales.

Además de la pléyade de fondos existentes, desde 1999 existe en Brasil regulación específica sobre sociedades de garantía solidaria, surgida en gran medida como réplica de los modelos italiano y español. Esta normativa está integrada dentro del Estatuto de la Micro y Pequeña Empresa, regulado en la Ley 9.841 de octubre de 1999. Hasta el momento sólo tenemos constancia de la existencia de una sociedad de garantías, la Corporación de Garantía de la región de Sierra Gaucha, en la que el BID, a través del Fondo Multilateral de Inversión (FOMIN), participa con una aportación de US$2,4 millones.

El primer fondo de garantías que surgió fue el Fondo de Aval para las Micro y Pequeñas Empresas, constituido en 1995, como un instrumento más de apoyo a la mipyme dentro de la cartera de productos y servicios que posee el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas. Su origen responde en parte a la percepción por parte del SEBRAE, sustentada en varias encuestas realizadas, de que en el sistema financiero existía una excesiva exigencia de garantías colaterales en el acceso al crédito. En 1999 el fondo se amplió con la creación del Fondo de Aval para la Exportación (FAMPEX), actualmente integrado en el fondo general.

Dos años después, en diciembre de 1997, se constituyó el Fondo de Garantía para la Promoción de la Competitividad, con recursos del Tesoro Nacional y administración encomendada al BNDES. El FGPC se creó con el objeto de garantizar parte del riesgo de las instituciones financieras en las operaciones realizadas con recursos del BNDES con micro, pequeñas y medianas empresas. Finalmente, en octubre de 1999, el gobierno federal constituyó el Fondo de Aval para la Generación de Empleo y Renta, administrado por el Banco de Brasil, cuyo objeto es garantizar créditos del programa PROGER Sector Urbano, que es un programa del Fondo de Amparo del Trabajador (FAT), de naturaleza pública, destinado a financiar proyectos de inversión de mipymes. FUNPROGER inició sus operaciones en mayo del año 2000. En el proceso de constitución de los distintos fondos de aval tampoco se observa homogeneidad, lo que ahonda en la idea de un sistema con un bajo nivel de integración.

---

[1] Cabe destacar, que el presente informe referido a sistemas de garantía en Brasil se centra en el estudio de los tres principales fondos de aval existentes en el país. El resto de los fondos de aval regionales y/o municipales, por su poca significación dentro del sistema global brasileño, no serán objeto de este estudio. El sistema de garantías solidarias, que se encuentra en un estado embrionario, tampoco será tratado con detalle, recomendando acudir a los informes realizados por el propio BID en la evaluación de su participación en la Sociedad de Sierra Gaucha para profundizar sobre el modelo.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 77 9/27/06 11:42:16 AM

Políticas públicas de apoyo a la micro y pequeña empresa

Las políticas de apoyo a la mipyme en Brasil radican fundamentalmente en dos grandes agentes: el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) y los bancos públicos de desarrollo (fundamentalmente el BNDES).

SEBRAE es una sociedad civil sin fines lucrativos cuyo objeto es fomentar el desarrollo de la actividad empresarial de las micro y pequeñas empresas, con una variedad de programas y actuaciones en múltiples ámbitos: financiero, asistencia técnica, capacitación y exportación, entre otros. Tiene su origen en el Centro Brasileño de Asistencia Gerencial a la Pequeña Empresa (CEBRAE), constituido en 1972 como organismo público. En octubre de 1990 se transformó en el actual SEBRAE, desvinculándose de la administración pública mediante su transformación en un servicio social autónomo. SEBRAE se financia con una parte de las contribuciones sociales aportadas por las empresas.

Como organismo promotor de las micro y pequeñas empresas, SEBRAE tiene una doble presencia principal en el sistema de garantías brasileño. Por un lado, a través de su propio fondo de aval, el FAMPE, y, por otro, como organismo autorizado para desarrollar la función de registro y fiscalización de las sociedades de garantía solidaria, en virtud de lo recogido en el artículo 31 de la Ley 9.841. El BNDES, como banco de desarrollo, sitúa la atención a la estas empresas como una de sus áreas de acción prioritarias, con distintas actuaciones, tanto en primero como en segundo piso.

Brasil posee una legislación específica para la micro y pequeña empresa que es relativamente reciente, pues data de octubre de 1999. Esta es la Ley 9.841 que instaura el Estatuto de la Micro y Pequeña Empresa. La regulación de las micro y pequeñas empresas en Brasil resulta notablemente laxa y los principales aspectos recogidos son los siguientes: unificación de los criterios de medición y clasificación de las empresas; régimen simplificado de procedimientos laborales y tributarios; apoyo al crédito y desarrollo empresarial; y regulación de las sociedades de garantía solidaria. Por consiguiente, el sistema de garantías brasileño, aunque surge impulsado fundamentalmente por las autoridades públicas, no forma parte expresamente de las políticas públicas de apoyo a la micro y pequeña empresa, y en el Estatuto de la Micro y Pequeña Empresa no hay ninguna mención directa expresa a los distintos fondos de garantía existentes, sólo a las sociedades de garantía solidaria.

Sector bancario y entidades financieras

El sistema bancario brasileño presenta un alto grado de atomización en términos de número de operadores, con cerca de 160 banco múltiples y/o comerciales. Además, existen cuatro bancos de desarrollo y más de 1.400 cooperativas de crédito. El peso de los activos totales de las entidades bancarias[2] sobre el PIB ascendía a cierre de 2004 a aproximadamente el 69%, lo que confirma la importancia actual del sistema bancario brasileño sobre la economía, con relación a otros países de la región. Sin embargo, la cartera de créditos comerciales representaba a esa misma fecha sólo un 30% del balance total de las entidades y un 21% del PIB. El peso de los créditos sobre el activo de las entidades es de los más bajos de los sistemas bancarios latinoamericanos, lo que demuestra una estructura de activo bastante diversificada.

El sector bancario brasileño se caracteriza por la importante presencia estatal. Las dos principales entidades dentro de los bancos múltiples y/o comerciales en términos de activo son dos instituciones públicas, el Banco de Brasil y la Caja Económica Federal, que aglutinan un 18% y un 12%, respectivamente, de los activos totales de la banca comercial. En términos de cartera crediticia, el Banco de Brasil es también la entidad líder, con un 20% de la cartera total del sistema, seguido por el Banco Bradesco, primera entidad privada del sistema, con un 12% de los

[2] Como entidades bancarias se está considerando aquí exclusivamente a los bancos múltiples y comerciales.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 78 9/27/06 11:42:16 AM

créditos. Tras Bradesco, los bancos privados más representativos son el Banco Itaú, Unibanco, Santander-Banespa y ABN Amro.

II. El Fondo de Aval para la Generación de Empleo y Renta (FUNPROGER)

Caracterización de las garantías

Esta sección presenta información acerca de las características de las garantías de FUNPROGER como, por ejemplo, su personalidad jurídica, administración, supervisión, regulación, beneficiarios, plazos, cobertura y demás.

Personalidad jurídica

El Fondo de Aval para la Generación de Empleo y Renta es un fondo especial de naturaleza contable, incluido en la categoría de fondos federales. De acuerdo a la Secretaría de Presupuesto Federal (Secretaria de Orçamento Federal, SOF), los fondos especiales no tienen personalidad jurídica propia.

Administrador

El administrador y gestor del Fondo es el Banco de Brasil, banco múltiple controlado mayoritariamente por el Estado, que tiene una participación directa del 72%. El resto de los accionistas son el fondo de pensiones PREVI (cuyos partícipes son los funcionarios del Banco de Brasil), con un 14%, el BNDES, con un 6%, más un 8% que cotiza en Bolsa.

Supervisión

La supervisión de FUNPROGER es competencia del Consejo Deliberativo del Fondo de Amparo del Trabajador (CODEFAT), adscrito al Ministerio de Trabajo y Empleo. Las principales funciones del CODEFAT como entidad supervisora son las siguientes: establecer el reglamento del Fondo, donde se definan todos los procedimientos operativos; fiscalizar la gestión del Banco de Brasil; Aprobar las cuentas anuales del Fondo; y establecer límites operativos, en relación con aspectos como el nivel máximo de apalancamiento, la cobertura máxima de la garantía o la política de comisiones. CODEFAT es un organismo colegiado compuesto por representantes de los trabajadores, de los empresarios y del gobierno.

Regulación

FUNPROGER fue creado por la Ley nº 9.872 del 23 de noviembre de 1999, vinculado al Ministerio de Trabajo y Empleo. El Reglamento del Fondo fue aprobado por el CODEFAT en el mismo año, y en los últimos ejercicios se han ido desarrollando nuevas resoluciones que ampliaban, modificaban o actualizaban los procedimientos operativos de FUNPROGER.

Beneficiarios

Los beneficiarios de FUNPROGER son los prestatarios de las operaciones del Programa de Generación de Empleo y Renta (PROGER), dentro de su línea de sector urbano. Éste es un programa público de financiación, adscrito al Ministerio de Trabajo y Empleo.

La línea de PROGER Urbano está destinada al financiamiento de micro y pequeños productores urbanos, con líneas de créditos a corto y a largo plazo. Estos productores pueden ser micro y pequeñas empresas, profesionales liberales y cooperativas o asociaciones de producción. Las micro y pequeñas empresas que pueden acceder al Programa y, por consiguiente, al aval de FUNPROGER, deben tener una facturación anual inferior a R$5 millo-

Sistemas de garantia9-27-06.indd 79 9/27/06 11:42:16 AM

nes (aprox. US$1,88 millones). Este importe está por encima del límite definido en la clasificación de las micro y pequeñas empresas del Estatuto de la Microempresa, que establece que se considerarán empresas pequeñas a aquellas con una facturación inferior a R$2,1 millones. Por consiguiente, existen empresas medianas que pueden utilizar el programa PROGER.

Recientemente, en virtud de la Resolución del CODEFAT del 3 de noviembre de 2005, se ha ampliado el espectro de beneficiarios del FUNPROGER, incorporándose a los beneficiarios del Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado (PNMPO), destinado a empresas de importe significativamente menor, pues el límite máximo para el acceso está fijado en una renta bruta anual de R$60.000 (US$22.556). En este caso, FUNPROGER actúa como garantía de segundo piso para las operaciones de crédito contratadas entre las entidades financieras y las entidades de microfinanzas.

El programa PROGER se financia con fondos procedentes del Fondo de Amparo del Trabajador (FAT), fondo especial de naturaleza contable vinculado al Ministerio de Trabajo. A su vez, y tal y como posteriormente se analiza, los aportes públicos al FUNPROGER proceden del FAT. Esta relación explica que la supervisión de FUNPROGER recaiga en CODEFAT, organismo encargado de gestionar el FAT.

Tipo de garantías

FUNPROGER actúa con un mecanismo de garantía de cartera, operando en segundo piso. Así, establece vínculo contractual directamente con los agentes financieros autorizados para utilizar los recursos del programa PROGER, y avala automáticamente una parte de los créditos adscritos al programa. La garantía de cartera es aplicable tanto para financiación de capital de trabajo como de activos fijos. En el sistema de garantía de cartera el análisis del deudor recae fundamentalmente en la entidad financiera, así como todas las actividades de seguimiento, recuperaciones, y demás.

Agentes financieros autorizados y usuarios

Todas las instituciones financieras oficiales federales que operan con recursos del FAT, directamente o a través de otras instituciones financieras, están facultadas para utilizar FUNPROGER para garantizar los préstamos que concedan en el ámbito del PROGER Urbano. En la práctica, existen pocas entidades que utilicen el aval de FUNPROGER. En 2004 tenían contrato formalizado con el Fondo el Banco de Brasil, el Banco del Nordeste de Brasil (BNB), la Caja Económica Federal y el Banco de Amazonía. Sin embargo, tal y como posteriormente se verá, el Banco de Brasil acapara de manera mayoritaria la operativa, con un 99% de las garantías totales otorgadas en 2004.

Monto

En el Reglamento de FUNPROGER se establece que el monto máximo unitario para las garantías asciende a R$160.000 (US$60.150). Como posteriormente se analizará, el importe promedio avalado en la práctica ascendió en el ejercicio 2004 a R$13.234 (US$4.975), muy por debajo del límite máximo establecido y uno de los más bajos de toda la región.

Cobertura

La cobertura máxima de la garantía, estipulada en el Reglamento del Fondo, asciende al 80% del importe del crédito. La cobertura real se encuentra muy próxima a este límite, con un 79,7% en el ejercicio 2004.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 80 9/27/06 11:42:17 AM

Plazo

En el Reglamento de FUNPROGER no está establecido de manera específica ningún límite sobre el plazo máximo de los créditos garantizados, sino que los plazos máximos provienen de las condiciones generales definidas en el Programa PROGER. Este programa establece que el plazo máximo en los préstamos de capital circulante ascenderá a 18 meses, y en los de inversión, a 96 meses. Según información suministrada por la gerencia de FUNPROGER, el plazo medio de las garantías es de 36 meses. Este plazo es de los más altos registrados en los distintos sistemas de garantía de América Latina.

Comisiones

Las entidades financieras usuarias de la garantía son las que pagan la comisión, si bien la repercuten posteriormente al prestatario. La comisión está directamente relacionada con el plazo del préstamo, pues se calcula de la siguiente forma: Comisión = 0,1% x Valor Garantizado x nº meses.

La comisión media cobrada, basada en el plazo promedio, asciende al 3,6% anual sobre el monto garantizado.

Contragarantías

En el Reglamento se estipula que, de manera obligatoria, los agentes financieros deben exigir al prestatario garantías adicionales, reales o personales, por un importe al menos igual a la garantía otorgada por FUNPROGER.

Reafianzamiento

En el sistema de garantía de Brasil no existe reafianzamiento.

Límites operativos: apalancamiento y concentración

El nivel máximo de apalancamiento permitido por el Reglamento de FUNPROGER asciende a 11 veces. El apalancamiento se define como la relación entre el monto total garantizado y el importe de los recursos que constituyen el patrimonio del Fondo. A diferencia de otros fondos, en los que su patrimonio se calcula como suma de sus recursos propios contables y el fondo de respaldo existente, en el Informe de Gestión de FUNPROGER calculan el patrimonio como los activos totales (que son mayoritariamente líquidos) menos las obligaciones de pago a corto plazo. Esto implica considerar dentro del patrimonio del fondo la partida contable de provisiones. En un epígrafe posterior profundizaremos sobre este punto y sus principales consecuencias.

No se establece ningún límite específico a la concentración de garantías en un solo deudor. Implícitamente se fija mediante la determinación de un monto máximo de garantía unitario (R$160.000), tal como ya se mencionara.

Límite de siniestralidad

FUNPROGER establece un índice máximo de siniestralidad aceptable a las entidades financieras usuarias de la garantía, estipulado en un 7%. Por encima de este nivel, las entidades no pueden solicitar al Fondo el pago de la garantía. El indicador para cada entidad se calcula como cociente entre los siniestros pagados por FUNPROGER a la entidad, netos de recuperaciones, y el valor total garantizado en las operaciones contratadas con esa entidad, todo ello desde el momento de la constitución del Fondo.

A cierre de 2004, el Banco de Brasil presentaba un índice del 2,9%, el Banco del Nordeste del 7% y la Caja Económica Federal del 30,9%. No obstante, el dato de esta última no es representativo, porque corresponde a un reducido número de operaciones (248 desde el inicio), y en su mayor parte asociadas a una línea de crédito a nuevos emprendedores, en la que se ha establecido que no se aplicará el indicador de máxima siniestralidad aceptable.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 81 9/27/06 11:42:17 AM

Tratamiento de las garantías de FUNPROGER para las entidades financieras

En la normativa bancaria no se establece mención directa expresa a las garantías de FUNPROGER. Sin embargo, sí son reconocidas de manera indirecta, pues la Circular nº 2.934 de 1999 establece que la ponderación de los créditos garantizados por fondos públicos creados por Ley federal ponderarán al 0% a efectos del cálculo de capitales mínimos, lo que implica que las entidades financieras no tienen que dotar recursos propios en los préstamos garantizados por FUNPROGER.

A efectos del cálculo de provisiones, la normativa bancaria brasileña establece en la Resolución 2.682 una clasificación del deudor en función de su riesgo (desde el nivel "AA" hasta el "H"), asignando un porcentaje de provisión a cada grupo. Para los préstamos morosos los criterios de asignación a cada grupo se basan en el número de días de atraso en el pago, y para los no morosos los criterios son definidos por cada entidad (y aprobados por el Banco Central). Dentro de los criterios generales que da el Banco Central, valora positivamente la existencia de garantías líquidas y suficientes.

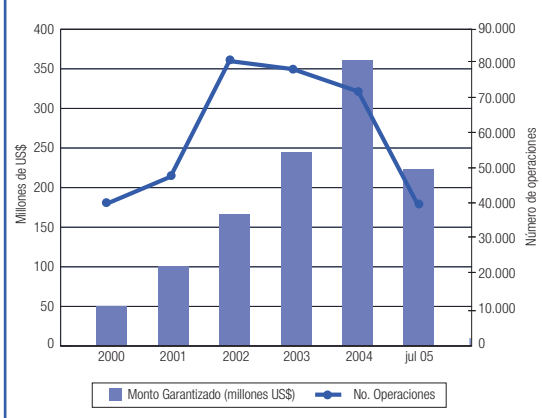
Aunque la clasificación de deudores depende de cada entidad, entendemos que los fondos de aval públicos son considerados de liquidez máxima por parte de las entidades, por lo que lo habitual es que los créditos avalados por FUNPROGER sean clasificados como "AA", correspondiéndoles el porcentaje de provisión mínimo del 0,5% en la parte garantizada por FUNPROGER.

Análisis de la actividad de FUNPROGER

Número de operaciones e importes garantizados

FUNPROGER comenzó a operar en mayo del año 2000. Desde esa fecha, ha experimentado un sustancial crecimiento en el volumen de garantías anuales otorgadas, alcanzándose el máximo en el pasado ejercicio 2004, con US$360,9 millones. El crecimiento anual medio registrado desde su primer año de funcionamiento completo (período 2001–2005[3]) asciende a una extraordinaria tasa del 86%, propio de sistemas incipientes en los que en los primeros años de actividad se registran fuertes crecimientos.

Gráfico 1. Evolución del número de operaciones y de los montos garantizados



Fuente: Informe de Gestión FUNPROGER.

Resulta representativo que si bien en términos de volumen se han experimentado fuertes crecimientos en todos los ejercicios, en términos de número de operaciones se asiste a un descenso paulatino desde el 2002, año en el que se alcanzó el máximo, con 80.231 transacciones, hasta el 2004, en el que se totalizaron 72.638. La lectura evidente a este comportamiento es que en los últimos años se ha producido un aumento sustancial del importe unitario de las garantías (y de los créditos) otorgadas por FUNPROGER.

El crecimiento en la actividad de FUNPROGER no se ha realizado mediante la ampliación de la base de entidades financieras usuarias, pues en los pasados ejercicios se ha intensificado aún más la concentración en el

[3] Consideramos el 2005 como año completo, anualizando los resultados generados hasta julio.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 82 9/27/06 11:42:17 AM

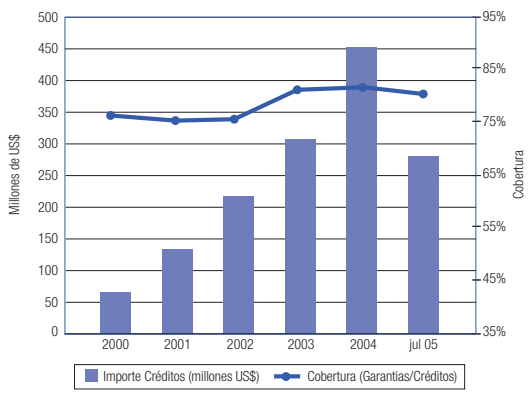
operador mayoritario, el Banco de Brasil. El crecimiento del Fondo ha venido ligado al aumento del tamaño medio de los créditos, si bien éste continúa siendo notablemente bajo.

Créditos avalados y cobertura de las garantías

El importe total de los créditos garantizados por FUNPROGER en el ejercicio 2004 ascendió a US$452,6 millones. La cobertura media de las garantías fue del 79,7% en dicho año, muy cerca del límite máximo definido en el Reglamento del Fondo. La cobertura se mantiene en tasas del 79% desde el 2003, algo por encima de las registradas en los dos primeros años de actividad del Fondo, lo que confirma que las entidades financieras utilizan al máximo las garantías de FUNPROGER.

Estos registros de cobertura constituyen unos de los más altos de toda la región, y evidencian un menor reparto del riesgo entre el Fondo y las entidades que en otros sistemas. En el gráfico 2 se muestra la evolución de los créditos garantizados por FUNPROGER y el ratio de cobertura.

Gráfico 2. Créditos garantizados y cobertura de las garantías



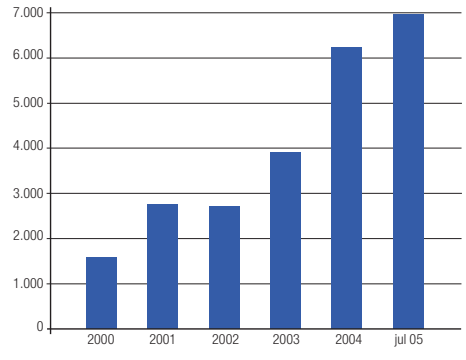
Fuente: Informe de Gestión FUNPROGER.

Importe medio de los créditos avalados

El importe medio de los créditos avalados por FUNPROGER ascendió en el pasado ejercicio 2004 a US$6.231. Este importe, que puede considerarse como microcrédito, se sitúa notablemente por debajo del límite máximo fijado en el Reglamento de FUNPOGER (US$75.187), y es uno de los más bajos de todos los sistemas de garantías de la región.

No obstante, el importe medio está creciendo de manera progresiva en los últimos años (desde el año 2000 al 2004 se ha cuadruplicado), y los datos existentes del 2005 confirman esta tendencia, pues el importe medio de los créditos garantizados ha aumentado un 11% respecto al del 2004, hasta los US$6.959, tal como se observa en el gráfico 3.

Gráfico 3. Importe medio de créditos (US$)



Fuente: Informe de Gestión FUNPROGER.

Distribución por agente financiero

La actividad de FUNPROGER está mayoritariamente concentrada en una sola entidad, el Banco de Brasil. De todas las operaciones realizadas por FUNPROGER desde su constitución hasta el 2004, el 92,5% fueron con el Banco de Brasil, el 7,4% con el Banco del Nordeste y el 0,1% con la Caja Económica Federal. La operativa con el Banco de la Amazonía ha sido totalmente residual.

La concentración se ha intensificado aún más en los últimos años. En el 2004 el Banco del Nordeste

Sistemas de garantia9-27-06.indd 83 9/27/06 11:42:18 AM

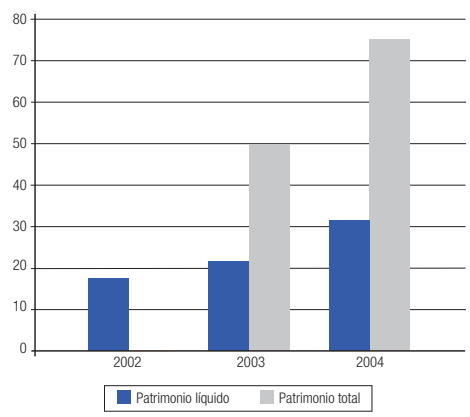
no contrató ninguna operación, y el Banco de Brasil acaparó el 99,8% de los volúmenes garantizados. Esta excesiva concentración puede constituir una limitación al crecimiento del Fondo. Además, el hecho de que el único usuario sea el propio gestor del Fondo, no favorece la transparencia del sistema. Este hecho confirma, además, el carácter totalmente público de FUNPROGER, pues se nutre de aportaciones públicas (procedentes del FAT) y es totalmente utilizado por un banco público.

Patrimonio

El patrimonio de FUNPROGER, según se establece en su Reglamento, está compuesto por las aportaciones públicas realizadas en el momento de la constitución, procedentes del Fondo de Amparo del Trabajador. Los resultados generados en su operativa se definen de la siguiente forma: (+) ingresos por comisiones, (+) rendimiento de las inversiones, (–) comisiones al gestor, (–) otros gastos generales (auditoría, principalmente), y (–) pago de siniestros (netos de recuperaciones); y cualquier otra aportación o subvención que le sea concedida.

Por consiguiente, las provisiones que se dotan anualmente, y que constituyen la principal partida de gastos del Fondo, no afectan su patrimonio, aunque sí minoran sus resultados contables. Por tanto, el patrimonio del mismo, según el Reglamento de FUNPROGER, será igual a los resultados generados por éste sin tener en cuenta las provisiones más todas las aportaciones adicionales que se realicen.

Gráfico 4. Evolución del Patrimonio*
(millones de US$)



** Del patrimonio líquido sólo se disponen datos de 2003.*
Fuente: Informe de Gestión FUNPROGER.

Esta metodología de contabilización constituye un aspecto diferencial de FUNPROGER respecto a otros sistemas de la región. En la mayor parte de ellos, las provisiones computan como gastos que disminuye el patrimonio del Fondo, pero en el caso de FUNPROGER su patrimonio computable para el cálculo del apalancamiento no es minorado por las provisiones dotadas.

Sobre la base de estas consideraciones, el patrimonio de FUNPROGER a cierre de 2004 ascendería a R$199,9 millones (US$75,2 millones). Si a este importe le detraemos el saldo de provisiones existentes, tal y como se realiza en el resto de sistemas de la región, el patrimonio ascendería a R$83,6 millones (US$31,4 millones). A este patrimonio se le denomina en el Informe de Gestión de FUNPROGER "patrimonio líquido", y coincide con los recursos propios contables del Fondo. La evolución del patrimonio de FUNPROGER desde el año 2002 se presenta en el gráfico 4.

Cabe asimismo mencionar que FUNPROGER no posee ningún fondo de respaldo adicional a sus propios recursos, dado que las aportaciones públicas forman parte de estos recursos propios. Se han realizado aportaciones públicas al Fondo, además de en el año 2000, en el que se constituyó con R$47,2 millones (US$17,7 millones), en 2001 (R$2,8 millones), en 2003 (US$19,4 millones) y en 2004 (R$30,6 millones).

Riesgo vivo y apalancamiento

El riesgo vivo de FUNPROGER a cierre de 2004 ascendía a R$1.662 millones (US$624,8 millones). Este monto supone un apalancamiento del 8,3 sobre el patrimonio total de FUNPROGER, por debajo del límite de 11 veces fijado

Sistemas de garantia9-27-06.indd 84 9/27/06 11:42:18 AM

en el Reglamento. Si el cálculo se hace sobre el patrimonio líquido, para homogeneizarlo con el realizado en el resto de los sistemas estudiados en el presente trabajo, el apalancamiento es de 19,9 veces. Este apalancamiento es el mayor de los sistemas de la región, e indicaría que el Fondo conlleva un importante riesgo.

Siniestralidad

Desde la constitución de FUNPROGER hasta el cierre de 2004 se han pagado garantías por importe de R$84,3 millones (US$31,7 millones). Esto supone un 3,4% del total garantizado en el mismo período. No obstante, si no consideramos las garantías otorgadas en 2004, pues al ser operaciones recientes no pueden en su mayor parte haberse convertido ya en fallidas, el coeficiente de siniestralidad acumulada (garantías pagadas hasta 2004/garantías otorgadas hasta 2003) ascendería al 5,6%. La siniestralidad del ejercicio 2004 ascendió a US$13,2 millones, lo que supone un 3,3% del riesgo vivo existente a principio de año.

Provisiones y liquidez para fallidos

La política de provisiones que realiza FUNPROGER es poco compleja, pues radica en dotar anualmente el 7% del riesgo vivo existente en cada ejercicio. Este coeficiente de provisión, que es de los más reducidos de la región, no está muy alejado de la siniestralidad real, por lo que las provisiones pueden tomarse como una aproximación relativamente ajustada de los fallidos futuros. En este sentido, creemos que el cálculo del nivel de apalancamiento sobre el patrimonio total (que recordemos que no está minorado por las provisiones dotadas) puede constituir un factor de riesgo para la operativa futura del fondo, sobre la base de lo explicado a continuación.

La disponibilidad de liquidez de FUNPROGER, que coincide con el activo total, pues no hay otras partidas relevantes, ascendía a cierre de 2004 a R$203,9 millones (US$76,7 millones), frente a un riesgo vivo a la misma fecha de R$1.662 millones (US$624,8 millones). Con estos datos, el Fondo tendría liquidez suficiente para hacer frente a una siniestralidad del 12% de su cartera viva.

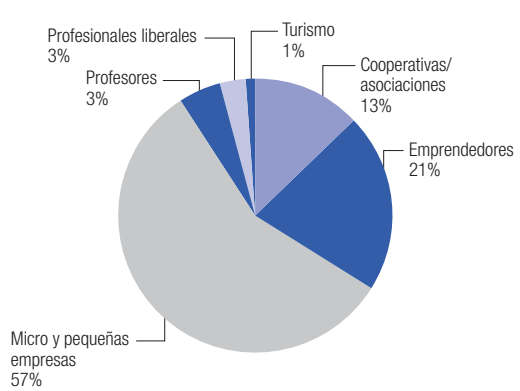
Esta siniestralidad es más de tres veces de la que ha registrado FUNPROGER desde su constitución, pero deben tenerse en cuenta los siguientes factores: los registros de siniestralidad actuales responden a un ciclo positivo; en caso de empeoramiento asistiríamos a repuntes en los índices de siniestralidad; y el Fondo no está al límite de su apalancamiento. Si se llegara a este límite (que correspondería a un riesgo vivo a cierre de 2004 de US$827 millones), la siniestralidad máxima permitida descendería hasta el 9,3%. Por consiguiente, estimamos que FUNPROGER opera con unos niveles de apalancamiento máximos que pueden conllevarle dificultades en caso de empeoramiento en la cartera ante cambios en el ciclo económico.

Perfil de los usuarios

El gráfico 5 se muestra la distribución de las garantías otorgadas por FUNPROGER desde su constitución hasta 2004, en función de la tipología del beneficiario.

Las micro y pequeñas empresas constituyen los principales usuarios de FUNPROGER, pero un porcentaje relevante (43%), se reparte entre otros, principalmente emprendedores y cooperativas o asociaciones.

Gráfico 5. Garantías otorgadas por tipo de beneficiario



Fuente: Informe de Gestión FUNPROGER.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 85 9/27/06 11:42:19 AM

Estructura de balance

El cuadro 1 presenta el balance de FUNPROGER correspondiente a los dos últimos ejercicios cerrados.

Cuadro 1: Balance de FUNPROGER (miles de reales)

	2004	2003		2004	2003
Circulante	**203.915**	**132.570**	**Circulante**	**120.325**	**75.024**
Disponible	194.479	131.085	Provisiones	116.342	75.024
Cuentas a cobrar	9.436	1.485	Cuentas a pagar	3.983	0
			Fondos propios	**83.590**	**57.546**
			Recursos recibidos	100.000	69.442
			Resultado acumulado	–16.410	–11.896
Total activo	**203.914**	**132.570**	**Total pasivo**	**203.915**	**132.570**

Fuente: Informe de Gestión FUNPROGER.

Como se ha comentado en un epígrafe anterior el activo total de FUNPROGER, que ascendía a cierre de 2004 a US$76,6 millones está colocado casi enteramente en cuentas líquidas. El peso de los fondos propios sobre el activo total asciende al 41%. La principal partida del pasivo son las provisiones dotadas, que se corresponden con el 7% del riesgo vivo.

Estructura de los resultados

El cuadro 2 presenta la cuenta de resultados de FUNPROGER correspondiente a los dos últimos ejercicios cerrados.

El análisis de la cuenta de resultados de FUNPROGER muestra que FUNPROGER ha obtenido pérdidas de manera recurrente en los dos últimos años. No obstante, si se detraen las provisiones, que son un gasto contable que no conlleva desembolso, los fondos generados serían positivos (aproximadamente US$15 millones en 2004). Asimismo, se observa que los principales ingresos del fondo proceden de las comisiones que cobra, representando un peso del más del 60% de los ingresos totales generados en 2004. Los ingresos financieros, derivados de las colocaciones de los recursos, representan algo menos del 30%, y el resto corresponde a recuperaciones de garantías pagadas.

Cuadro 2: Cuanta de Resultados de FUNPROGER (miles de reales)

	2004	2003
Ingresos	**81.295**	**63.015**
Comisiones	50.044	42.847
Ingresos financieros inversiones	24.888	18.143
Otros ingresos	6.364	2.026
Gastos	**85.809**	**72.290**
Comisión gestión	6.050	5.234
Provisiones	44.495	27.095
Siniestros pagados	35.232	39.961
Otros gastos	33	
Resultado neto	**–4.514**	**–9.267**

Fuente: Informe de Gestión FUNPROGER.

Los ingresos por comisiones de aval, por su parte, cubren sobradamente los gastos operativos del fondo, que es la comisión que paga al Banco de Brasil como gestor. Habida cuenta de lo reducido de esta comisión (US$2,2 millones), puede pensarse que el Banco está asumiendo internamente una parte de los costes de gestión de FUNPROGER. La dotación a provisiones es la principal partida de gastos de FUNPROGER (51% del

Sistemas de garantia9-27-06.indd 86 9/27/06 11:42:19 AM

total). Sin embargo, y como ya se ha comentado, la política de provisiones es bastante ajustada a los pagos por fallidos, por lo que estimamos que no existe mucho margen de reducción en esta partida. De hecho, los siniestros pagados en 2004 sólo son un 20% inferiores que las provisiones dotadas, y en 2003 superaron a las provisiones.

Por último, se desprende que la rentabilidad que FUNPROGER obtiene de sus inversiones, calculada como relación entre los ingresos por inversiones y los activos rentables (disponible) es relativamente alta, habiéndose mantenido en los dos últimos ejercicios en torno al 14%.

Claves financieras de FUNPROGER

Entre las características financieras observadas desde la constitución de FUNPROGER podemos nombrar las siguientes. Se trata un fondo público ligado a un programa público concreto de financiación, no destinado exclusivamente a micro y pequeñas empresas, pues también avala a cooperativas, asociaciones, profesionales independientes y otros. Por otro lado, cabe mencionar que se ha observado un fuerte crecimiento en los últimos años, sustentado en un aumento del crédito medio garantizado. Aun así, el crédito medio (US$6.200) es de los más bajos de los sistemas de garantías de la región. Por el contrario, el plazo medio de los créditos (36 meses) es de los más altos de los sistemas de garantías de la región. También se destaca una concentración absoluta en un único agente financiero, que es el Banco de Brasil, que además es el gestor del fondo. Su utilización por agentes financieros oficiales (consecuencia de que el origen de los recursos es un programa público) exclusivamente limita su operativa y alcance. Por último, se destacan el elevado apalancamiento del Fondo, lo que puede conllevar problemas de liquidez en el pago de fallidos en el caso de ciclos negativos que deterioren la cartera, y la generación de pérdidas desde la constitución, lo que ha impedido hasta el momento la autofinanciación. No obstante, hay que destacar que los flujos de caja generados anualmente son positivos.

III. Fondo de Garantía para la Promoción de la Competitividad (FGPC)

Caracterización de las garantías

Esta sección presenta información acerca de las características de las garantías del FGPC como, por ejemplo, su personalidad jurídica, administración, supervisión, regulación, beneficiarios, plazos, cobertura y demás.

Personalidad jurídica

El Fondo de Garantía para la Promoción de la Competitividad es un fondo especial de naturaleza contable, incluido en la categoría de fondos federales. De acuerdo a la Secretaría de Presupuesto Federal, los fondos especiales no tienen personalidad jurídica propia.

Administrador

El administrador y gestor del Fondo es el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social. El BNDES es una empresa pública federal vinculada al Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, que tiene como objetivo financiar a largo plazo los emprendimientos que contribuyan para el desarrollo del país. La atención a la micro, pequeña y mediana empresa es una de sus áreas prioritarias.

Supervisión

La supervisión del FGPC depende del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) y la Controladora General de la Unión (CGU).

Sistemas de garantia9-27-06.indd 87 9/27/06 11:42:20 AM

Regulación

El FGPC fue creado por Ley nº 9.531 del 10 de diciembre de 1997, vinculado al Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior. El Reglamento del Fondo fue aprobado por el BNDES en marzo de 1998, y en los últimos ejercicios se han ido desarrollando nuevas resoluciones que ampliaban, modificaban o actualizaban los procedimientos operativos del FGPC.

Beneficiarios

Los beneficiarios de FGPC son las micro, pequeñas y medianas empresas exportadoras usuarias de las siguientes líneas de financiación del BNDES: BNDES Automático, FINAME (Agencia Especial de Financiación Industrial) y operaciones de apoyo a la exportación. La línea BNDES Automático está destinada a la financiación de proyectos de implantación, expansión y modernización, hasta un límite de R$10 millones (US$3,8 millones). A esta línea pueden acceder también grandes empresas, pero no contarán con el aval del Fondo de Garantía para la Promoción de la Competitividad. La línea incluye tanto la financiación de activos fijos como de capital circulante.

La línea FINAME financia adquisiciones de activos fijos concretos, sin límite de valor. Al igual que BNDES Automático, las empresas grandes también pueden acceder, pero no al aval del FGPC. El plazo máximo de financiación en operaciones de hasta R$10 millones es de 60 meses; en operaciones de mayor cuantía se hace un análisis individual para fijar el plazo.

Las líneas de apoyo a la exportación (BNDES-exim) incluyen operaciones de preembarque y post-embarque. Las empresas medianas exportadoras, o productoras de insumos para la exportación, que utilicen estas líneas podrán tener acceso al aval del FGPC. En el Reglamento del FGPC se definen los tamaños máximos de las empresas beneficiarias, a saber: microempresas, con ingresos anuales hasta R$1,2 millones (aprox. US$450.000); empresas pequeñas, con ingresos hasta R$10,5 millones (aprox. US$3,9 millones); y empresas medianas, con ingresos hasta R$10,5 millones (aprox. US$22,6 millones). Los límites definidos por el FGPC son notablemente mayores que los recogidos en el Estatuto de la Micro y Pequeña Empresa.

Tipo de garantías

FGPC actúa con un mecanismo de garantía de cartera, operando en segundo piso. Así, establece vínculo contractual directamente con los agentes financieros autorizados para utilizar líneas del BNDES, y avala automáticamente una parte de los créditos adscritos al programa. En el sistema de garantía de cartera el análisis del deudor recae fundamentalmente en la entidad financiera, así como todas las actividades de seguimiento, recuperaciones, etc. Esta operativa en segundo piso es habitual en el BNDES, pues el 55% de las operaciones desembolsadas en 2004 se correspondió a actuaciones indirectas.

Agentes financieros autorizados y usuarios

Las entidades financieras autorizadas para operar con recursos del BNDES podrán ser usuarios del FGPC. A cierre de octubre de 2005, el BNDES contaba con 84 agentes financieros licitados para operar con sus recursos. De éstos, 21 agentes (el 25%) han utilizado el FGPC en el ejercicio 2005. El número de entidades usuarias se ha reducido en los últimos años, tal y como posteriormente se verá. Así, en 2004, el FGPC avaló a 36 entidades (el 40%), de las 91 autorizadas.

Monto

En el Reglamento del FGPC no se establecen montos máximos unitarios para las garantías. Podría realizarse una aproximación a partir del monto máximo de las líneas del BNDES, que es de R$10 millones, por lo que teniendo

Sistemas de garantia9-27-06.indd 88 9/27/06 11:42:20 AM

en cuenta la cobertura máxima (80%), el monto máximo garantizado se situaría en R$8 millones. Estos importes son notablemente superiores a los del resto de sistemas de la región.

Como posteriormente se analizará, el importe promedio avalado en la práctica ascendió en 2004 a R$300.210 (US$112.861), un monto significativamente superior al resto de los fondos de Brasil y, con diferencia, el mayor de los principales sistemas de garantía de América Latina.

Cobertura

La cobertura máxima de la garantía, estipulada en el Reglamento del Fondo, asciende al 80% del importe del crédito. Esta límite se reduce en función del riesgo del deudor[4] y del incumplimiento histórico de la entidad financiera.

Plazo

En el Reglamento del FGPC no se establecen plazos máximos de los créditos garantizados, sino que los mismos provienen de las condiciones generales definidas en las líneas del BNDES. Si bien no se dispone del dato específico sobre el plazo medio de las garantías, podría inferirse que resulta el más elevado de la región, habida cuenta que las líneas de crédito que garantiza son fundamentalmente financiación de activos fijos y proyectos de inversión.

Comisiones

Las entidades financieras usuarias de la garantía son las que pagan la comisión, si bien la repercuten posteriormente al prestatario. La comisión está directamente relacionada con el plazo del préstamo, pues se calcula de la siguiente forma: Comisión = 0,15% x Valor Garantizado x nº meses.

Contragarantías

En el reglamento se estipula que, de manera obligatoria, los agentes financieros deben exigir al prestatario garantías adicionales, reales o personales. En operaciones con medianas empresas se deberán exigir garantías reales por el importe total del crédito, y lo mismo con los préstamos a micro y pequeñas empresas por importe superior a R$500.000. Para préstamos a estas empresas inferiores a este importe no será obligatorio exigir garantías reales.

Reafianzamiento

En el sistema de garantía de Brasil no existe reafianzamiento.

Límites operativos: apalancamiento

El nivel máximo de apalancamiento permitido al FGPC asciende a ocho veces. El apalancamiento se define como la relación entre el monto total garantizado y el importe de los recursos que constituyen el patrimonio del Fondo.

Límite de siniestralidad

El FGPC establece un índice máximo de siniestralidad aceptable a las entidades financieras usuarias de la garantía, estipulado en un 12%. Por encima de este nivel, las entidades no pueden solicitar al Fondo el pago de la garantía.

---

4 EL aval del FGPC podrá ser concedido a deudores con calificación "AA", "A", "B","C", según la clasificación que hace el Banco Central de Brasil en la Resolución 2.682. A los deudores calificados como "B" y "C" se les reduce la cobertura un 10% y un 20%, respectivamente

Sistemas de garantia9-27-06.indd 89 9/27/06 11:42:20 AM

Tratamiento de las garantías del FGPC para las entidades financieras

A diferencia de FUNPROGER, las garantía del FGPC sí tienen mención expresa en la normativa bancaria, recogida en la Circular 2.810. En dicha circular se establece que la ponderación de los créditos garantizados por el FGPC ponderarán al 0% a efectos del cálculo de capitales mínimos, lo que implica que las entidades financieras no tienen que dotar recursos propios en los préstamos garantizados por el FGPC.

Los mismos comentarios que se realizaban en FUNPROGER son aplicables al cálculo de provisiones en los créditos avalados por el FGPC. La clasificación de deudores recae en cada entidad financiera, pero lo habitual es que la garantía del FGPC sea considerada de máxima liquidez, por lo que las entidades clasificarán estos créditos como "AA", aplicándoles el porcentaje de provisión mínimo del 0,5% en la parte garantizada por el FGPC.

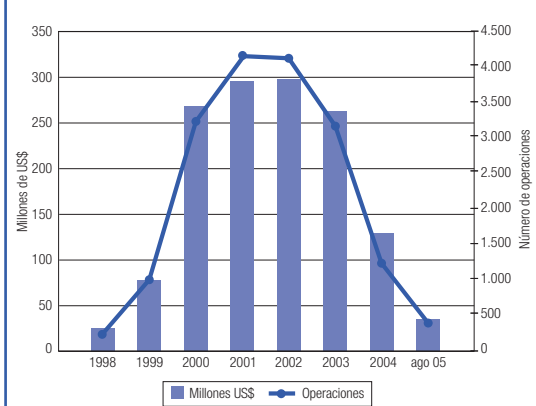
Análisis de la actividad de FGPC

Número de operaciones e importes garantizados

El FGPC comenzó a operar en 1998. Desde esa fecha hasta el ejercicio 2001 experimentó un rápido crecimiento, que le llevó a alcanzar sus máximos con 4.254 operaciones avaladas, por importe de US$298 millones. Sin embargo, desde el ejercicio 2002 se inició un significativo descenso del número de operaciones avaladas, que a partir de 2003 se reflejó también en montos. Este proceso se ha intensificado en 2004, alcanzándose registros propios de los años de inicio del Fondo, con 1.143 operaciones avaladas por un importe de US$129 millones. Este comportamiento parece continuar en 2005, donde, según los datos disponibles a cierre de agosto, la operativa del FGPC continuaba descendiendo.

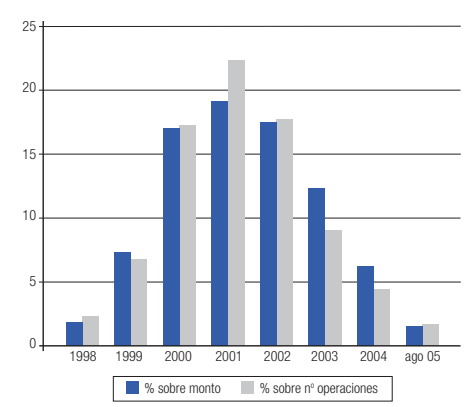
La reducción de la actividad del FGPC no es atribuible a una disminución de las operaciones generales del BNDES con las micro, pequeñas y medianas empresas. De hecho, en los últimos años, las colocaciones del BNDES en créditos a estas empresas han aumentado. Por consiguiente, el peso del FGPC sobre la operativa del BNDES en el segmento se ha reducido significativamente en los últimos ejercicios, hasta alcanzar un mínimo histórico del 1,5% en 2005. El gráfico 7 muestra la evolución de este peso.

Gráfico 6. Evolución del número de operaciones y de los montos garantizados



Fuente: BNDES.

Gráfico 7. Peso de las garantías del FGPC sobre los créditos del BNDES a las micro, pequeñas y medianas empresas (%)



Fuente: BNDES.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 90 9/27/06 11:42:20 AM

El descenso en el uso del FGPC tampoco se debe a una reducción de la operativa de las líneas BNDES Automática, FINAME y BNDES-exim, porque el peso del monto avalado sobre el importe total de estas líneas también ha caído significativamente en los últimos años, alcanzándose un mínimo del 0,52% en el ejercicio 2005. Este porcentaje ha caído desde un máximo de 5,9% en 2001 a 4,9% en 2002, 3,9% en 2003 y 1,8% en 2004. Los pesos son menores que en la operativa total del BNDES con las micro, pequeñas y medianas empresas porque recordemos que estas líneas están también destinadas a grandes empresas y organismos públicos. Por consiguiente, cabe mencionar que se está asistiendo a un descenso relevante en el uso del Fondo en los últimos años, lo que plantea algún grado de interrogante acerca del futuro del mismo.

Créditos avalados y cobertura de las garantías

La cobertura real de las garantías desde 1998 a 2004 se ha situado en un 73,4%. Esto supone que en el período se han garantizado créditos por un importe de US$1.850 millones. Si bien no se cuenta con datos acerca de la evolución de la cobertura anual en los últimos ejercicios, asumiendo que la misma se ha mantenido estable a los niveles históricos, podríamos inferir que en 2004 se avalaron créditos por monto de US$176 millones[5].

Importe medio de los créditos avalados

El importe medio de las garantías otorgadas en el pasado ejercicio 2004 ascendió a US$112.861, el más alto de toda la región. Con una cobertura media del 73,4%, el importe medio del crédito avalado asciende a US$153.761. La explicación del alto importe unitario de las garantías con relación al resto de los países radica en las características de las líneas de crédito avaladas, que están destinadas a la financiación de inversiones en activos fijos y en proyectos de inversión.

Distribución por tamaño de empresa usuaria

EL FGPC puede avalar operaciones de micro, pequeñas y medianas empresas, estas últimas de carácter exportador. La distribución de las garantías otorgadas desde su constitución en 1998 hasta agosto de 2005 muestra que el 50% en términos de importe fueron destinadas a pequeñas empresas, el 26% a medianas y el 24% a microempresas. En términos de número de operaciones, el 50% se destinó a microempresas, el 43% a pequeñas y el 7% a medianas. El cuadro 3 muestra el tamaño medio de las garantías concedidas a cada segmento de empresas.

Cuadro 3: Garantía media del FGPC (1998–2004)

Micro	R$92.000 (US$34.586)
Pequeñas	R$230.000 (US$86.466)
Medianas	R$888.000 (US$333.834)

Fuente: BNDES.

Distribución por línea de financiación avalada

El gráfico 8 muestra la distribución de las garantías otorgadas en el período 1998–2004 por línea de financiación. Las garantías que avalan la línea BNDES Automática acaparan casi el 50% en términos de monto. Las operaciones de exportación presentan un peso significativamente mayor en términos de monto que de número, dado que los usuarios son empresas medianas.

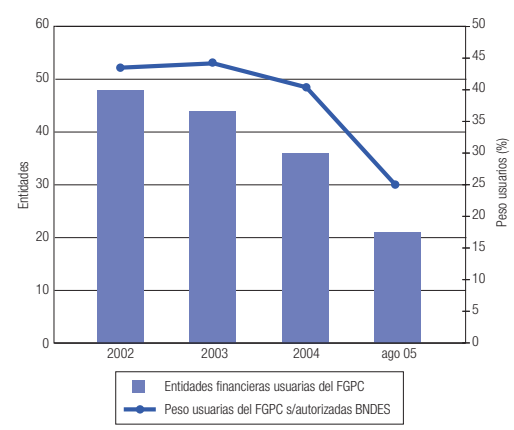
[5] No se ha tenido acceso a los estados financieros del FGPC.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 91 9/27/06 11:42:21 AM

Distribución por agente financiero

En 2005 sólo un 25% del total de agentes financieros autorizados por el BNDES para actuar como intermediarios han utilizado el aval del FGPC. El número de entidades usuarias ha ido descendiendo paulatinamente en los últimos años, lo que es un factor indicativo adicional de la reducción de la operativa general del fondo. La evolución del número de entidades usuarias se muestra en el gráfico 8. Entre las entidades usuarias no existe una excesiva concentración. Las cinco primeras acaparan el 43% del total de garantías otorgadas por el FGPC, y las diez mayores el 61%.

Gráfico 8. Entidades financieras usuarias del FGPC



Fuente: BNDES.

Patrimonio

El patrimonio del FGPC, según se establece en su reglamento, está compuesto por las aportaciones públicas realizadas en el momento de la constitución; los resultados generados en su operativa, definidos de la siguiente forma: (+) ingresos por comisiones, (+) rendimiento de las inversiones, (-) comisiones al gestor, (-) otros gastos generales (auditoría, principalmente), y (-) pago de siniestros (netos de recuperaciones); y por cualquier otra aportación o subvención que le sea concedida. Al igual que en el caso de FUNPROGER, las provisiones que se dotan anualmente no afectan al patrimonio del Fondo, aunque sí minoran sus resultados contables. El patrimonio del FGPC, a cierre de agosto de 2005, ascendía a US$183,5 millones.

Riesgo vivo y apalancamiento

El riesgo vivo del FGPC al 31 de agosto de 2005 era de US$456 millones. Este monto supone un apalancamiento de 2,5 sobre el patrimonio del fondo, notablemente por debajo del límite máximo permitido de ocho veces. El potencial de crecimiento en términos de apalancamiento sería muy elevado (más de US$1.000 millones de garantías), si bien la evolución de FGPC en los últimos años, en clara tendencia decreciente, parece indicar que no se cubrirán estos importes.

Siniestralidad y liquidez para fallidos

Desde la constitución del FGPC hasta el cierre de 2004 se han pagado garantías por un importe de R$197 millones (US$74 millones), correspondiente a 1.116 operaciones. Esto supone un índice de siniestralidad del 7,8% respecto al monto total garantizado y del 6,6% en términos de número de operaciones. Estos niveles de siniestralidad son de los más altos de los sistemas de la región, si bien el bajo nivel de apalancamiento del Fondo garantiza una cobertura adecuada de los pagos por siniestros. Así, la posición de tesorería al 31 de agosto de 2005 ascendía a US$239 millones, frente a un riesgo vivo de US$456 millones. Con estos registros, el FGPC tendría liquidez suficiente para hacer frente a una siniestralidad de su cartera actual de más del 50%.

Claves financieras del FGPC

Entre las claves financieras del FGPC debemos incluir las siguientes. Se trata de un fondo público ligado a programas de crédito concretos del BNDES, destinado a micro y pequeñas empresas, con carácter general, y a empresas

Sistemas de garantia9-27-06.indd 92 9/27/06 11:42:21 AM

medianas exportadoras. Asimismo, muestra un descenso progresivo y notable desde el año 2002, hasta niveles actuales significativamente bajos en comparación con los registrados históricamente, conjuntamente con una reducción del uso del Fondo pero no de los programas de crédito avalados, lo que implica que cada vez un menor porcentaje de los créditos asociados a los programas utiliza el aval del FGPC. También se observa una disminución del número de entidades financieras usuarias.

Por otro lado, se destaca el elevado importe medio de las garantías y créditos avalados, ligado a las características de los programas avalados, que están destinados a la financiación de inversiones en activos fijos y en proyectos de inversión. En este sentido, puede argumentarse que el FGPC ha permitido a las micro, pequeñas y medianas empresas acceder a recursos a largo plazo para financiar inversiones en estructura productiva. No obstante, el hecho de que los programas de crédito sigan aumentando en un entorno de descenso del FGPC parece indicar que la adicionalidad del Fondo es actualmente muy limitada. Por último, se observa un bajo apalancamiento, lo que garantiza una cobertura adecuada de la siniestralidad del Fondo, la cual es relativamente elevada en comparación a otros sistemas de América Latina.

IV. Otras experiencias relevantes

Fondo de Aval para las Micro y Pequeñas Empresas (FAMPE)

El Fondo de Aval para las Micro y Pequeñas Empresas (FAMPE), administrado por el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), constituido en 1995, fue el primer fondo de aval en el ámbito nacional existente en Brasil. No cuenta con una ley pública de constitución, ni con un marco regulador específico. En realidad, se configura como un producto más de la cartera de SEBRAE en el ámbito de financiamiento a las micro y pequeñas empresas. La supervisión no está externalizada, y recae en el propio SEBRAE.

El Fondo se nutre de aportaciones públicas procedentes de parte de las recaudaciones de las contribuciones sociales de las empresas. En 1999 se amplió con la creación de un fondo destinado a los exportadores (FAMPEX), actualmente integrado en el fondo global. El patrimonio total ascendía a R$154 millones (US$58 millones) al cierre de 2004.

La operativa del fondo se ha visto notablemente reducida en los últimos años, y actualmente su importancia relativa con el resto de los fondos de aval es muy limitada. A continuación se detallan algunos aspectos básicos de su operativa, así como sus principales cifras.

Principales características de las garantías FAMPE

Los beneficiarios de FAMPE corresponden a micro y pequeñas empresas, con facturación anual inferior a R$244.000 (US$91.730) las microempresas y a R$1,2 millones (US$451.000) las pequeñas empresas. Los créditos avalados, por su parte, son de circulante y de inversión en activos fijos.

En cuanto a la operatoria se refiere, FAMPE actúa como garantía de cartera, estableciendo vínculo contractual directamente con los agentes financieros autorizados, a quienes delega todo el proceso de análisis y concesión. Las entidades autorizadas para operar son principalmente, el Banco de Brasil, la Caja Económica Federal, el Banco de Masona y el Banco del Nordeste de Brasil. Son las mismas entidades usuarias de FUNPROGER.

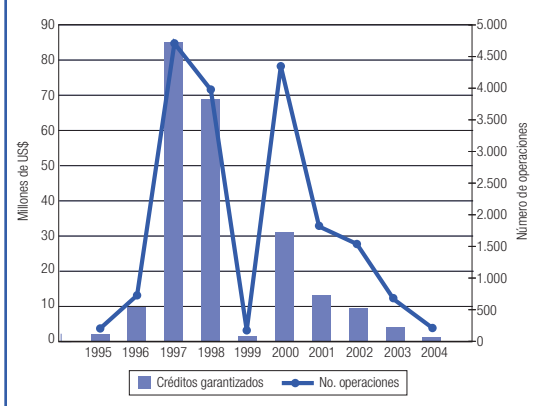
El monto máximo de la garantía unitaria asciende a R$80.000 (US$30.075). En operaciones de exportación se amplía hasta R$300.000 (US$112.780) y en financiación de circulante se reduce hasta R$30.000 (US$11.278). El plazo máximo es de 96 meses, que se reduce a 24 meses para operaciones de exportación y financiación de circulante; mientras que la cobertura varía entre un 50% y un 80% dependiendo de la modalidad del crédito. El límite máximo de apalancamiento es de 10 veces el patrimonio del Fondo.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 93 9/27/06 11:42:22 AM

Magnitudes básicas de FAMPE

Desde su constitución en 1995 hasta el ejercicio 2004 FAMPE ha concedido avales por un importe de R$314 millones (US$118 millones), correspondientes a un monto total de préstamos de R$615 millones (US$231 millones). La cobertura media implícita en estas magnitudes es del 51%. La operativa de FAMPE ha descendido extraordinariamente en los últimos años, y actualmente se encuentra en unos niveles muy reducidos, tal y como se muestra en el gráfico 9.

Gráfico 9. Evolución del número de operaciones y de los montos garantizados



Fuente: SEBRAE.

Así, tras unos años iniciales de importante crecimiento (y prescindiendo de 1999, en el que la crisis financiera del país paralizó la operativa del fondo), FAMPE alcanzó su máximo en 1997, y a partir de ahí inició un fuerte descenso hasta los bajos registros actuales. En 2004 se concedieron avales para sólo 253 operaciones, por un monto total de R$4,1 millones (US$1,3 millones).

El fuerte descenso en el número de operaciones registrado a partir de 2000 coincide en el tiempo con el crecimiento de otros fondos de aval, principalmente del FUNPROGER, que comenzó a operar en ese año. Aunque se trata de dos programas independientes, dado que los agentes financieros usuarios de FAMPE y FUNPROGER son los mismos, fundamentalmente el Banco de Brasil, y que el perfil de destinatarios y la tipología de créditos financiados son similares, puede intuirse que los agentes financieros han ido sustituyendo progresivamente el uso de FAMPE por el de FUNPROGER.

El riesgo vivo de FAMPE al cierre de 2004 ascendía a R$49,6 millones (US$18,6 millones), importe significativamente inferior a su patrimonio de R$154 millones (US$58 millones), lo que atestigua la baja utilización actual del fondo. Por último, es digno destacar que aunque no tenemos seguridad sobre las perspectivas de los gerentes de SEBRAE sobre el futuro de FAMPE, nos consta que se encuentran evaluando formatos alternativos que eventualmente podrían implicar cambios importantes en su operatoria.

Sociedades de garantía solidaria

Dentro de la Ley 9.841 de octubre de 1999, que instituía el Estatuto de la micro y pequeña empresa, se recoge, en el capítulo VII, el marco legal de las sociedades de garantía solidaria. La regulación sólo cuenta con siete artículos de la citada Ley, y sigue en gran medida los modelos de sociedades de garantía recíproca como el italiano, el español o el argentino. Las sociedades de garantía solidaria son sociedades anónimas integradas por dos tipos de socios: socios partícipes, que son las micro y pequeñas empresas beneficiarias del aval; y socios inversores, que realizan aportaciones de capital, pero que no pueden beneficiarse del aval. Su participación máxima está limitada al 49% del capital social. Las sociedades de garantía solidaria operan como las sociedades de garantía recíproca existentes en otros sistemas[6].

[6] Véase el capítulo 2 sobre el sistema de garantías en Argentina para profundizar en las características básicas y operativa de las sociedades de garantía recíproca.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 94 9/27/06 11:42:22 AM

Las funciones de registro, supervisión y fiscalización, según se estipula en la Ley 9.841, recaen en los organismos vinculados a las micro y pequeñas empresas, y, en especial en el SEBRAE, mediante convenio suscrito con el Ejecutivo.

Hasta el momento sólo tenemos constancia de la existencia de un proyecto piloto de sociedad de garantías, la Corporación de Garantía de la región de Sierra Gaucha[7]. Dicho, proyecto, en el que participa el BID a través del FOMIN, tiene las siguientes características principales: son sus beneficiarios las pequeñas empresas de la región de Serra Gaucha; la financiación total asciende a US$4,82 millones; mientras que los participantes son el BID/FOMIN y organismos locales (SEBRAE nacional y la delegación de SEBRAE en la región, la Cámara de Industria, Comercio y Servicios de Caixas do Sul, el Gobierno del estado de Rio Grande do Sul, y cajas locales).

V. Beneficiarios e incentivos

A continuación se describen los beneficiarios del sistema de garantía brasileño, y los incentivos que los diferentes actores tienen para participar en el mismo.

Entidades financieras

Los bancos públicos o bancos de desarrollo son los principales usuarios de los fondos de garantía existentes. El FUNPROGER es acaparado mayoritariamente por el Banco de Brasil, por lo que el mismo se configura como un producto más de su cartera. Cabe destacar que en general se observa una presencia muy limitada de las entidades financieras privadas en el sistema de garantías.

Las entidades financieras privadas, por su parte, sólo utilizan recurrentemente el FGPC, si bien el número de entidades usuarias se ha reducido notablemente en los últimos años, conjuntamente con la menor actividad del Fondo. Por último, el positivo tratamiento de la normativa bancaria en términos de cálculo de capitales mínimos y dotación de provisiones (aplicable a FUNPROGER y al FGPC) constituye un incentivo para su utilización por parte de las entidades.

Empresas

El origen del sistema de garantías de Brasil radica en una detección por parte de SEBRAE de una falta importante de garantías en las micro, pequeñas y medianas empresas para acceder al crédito, tal como ocurre en el resto de los países de la región. Los plazos medios de las garantías a las que pueden acceder las empresas son de los más elevados de la región. Ello es consecuente con el uso habitual del estos programas para la adquisición de activos fijos.

Gestores de los fondos públicos

Salvo el FUNPROGER, el resto de los fondos está experimentando en los últimos ejercicios un descenso muy significativo en su operativa, que les debe llevar a analizar y replantearse su posicionamiento futuro. En este sentido, es menester de los gestores de los fondos públicos, en coordinación con el resto de los actores, abrir un debate referido a la necesidad o no de mantener la pluralidad de los fondos y programas o, en cambio, si debería abogarse por una homogeneización del sistema.

[7] Véase el informe del BID "Investment and Technical Cooperation for the Serra Gaúcha Guarantee Cooperation" de noviembre de 2003.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 95 9/27/06 11:42:23 AM

Autoridades económicas

El origen del sistema partió de las autoridades públicas (SEBRAE), quienes detectaron una falta significativa de garantías en las micro, pequeñas y medianas empresas. En este sentido, su interés en el sistema puede calificarse como al menos relevante en sus inicios. Asimismo SEBRAE tiene una implicación directa en el sistema mediante su participación en FAMPE. Sin embargo, la operativa de este fondo es actualmente residual, por lo que debe plantearse si intentar relanzarlo o bien trasladar su patrimonio a otras aplicaciones.

VI. Visión global del sistema. Resumen y conclusiones

El sistema de garantías de Brasil es un modelo notablemente desintegrado, sobre la base de las siguientes razones: pluralidad de programas y fondos de aval, inexistencia de un marco regulador común, inexistencia de autoridades de aplicación y supervisión únicas, y articulación con las políticas públicas de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa. Se trata de un sistema eminentemente público, financiado con recursos públicos y fondos de aval administrados por entidades públicas (BNDES, Banco de Brasil y SEBRAE). El estado de situación de los tres principales fondos es bastante heterogéneo.

Cuadro 3: Situación de los Fondos

	FUNPROGER	FGPC	FAMPE
Actividad	En crecimiento	Descendiendo	Descendiendo
Apalancamiento	Muy elevado	Bajo	Bajo
Tamaño promedio del crédito avalado	US$6 mil (uno de los más bajos de la región)	US$150 mil (el más alto de la región)	US$10 mil
Agentes financieros usuarios	Sólo pueden emplearlo entidades financieras oficiales	Pueden acceder entidades privadas	Pueden acceder entidades privadas

Fuente: Elaboración propia.

La cartera crediticia garantizada por los fondos de aval tiene un peso limitado sobre la cartera total de las entidades. Así, el conjunto de créditos vivos garantizados por FUNRPOGER y el FGPC asciende actualmente a cerca de R$2.700 millones (US$1.017 millones), lo que supone un peso del 0,73% sobre la cartera de créditos de las entidades bancarias.

Dentro de los logros alcanzados por el sistema desde su constitución, puede destacarse el fuerte crecimiento experimentado en los primeros años de funcionamiento de los tres fondos y la existencia de un patrimonio elevado. Actualmente sólo FUNPROGER mantiene una senda ascendente. En realidad, los fondos de aval han actuado como complementos de programas públicos de acceso al crédito para las micro, pequeñas y medianas empresas, configurando un doble incentivo.

Otro aspecto positivo del sistema es que el FGPC ha avalado préstamos de elevado importe, destinados a la financiación de inversiones productivas (activo fijo), aspecto diferenciador en la región, en la que el predominio de la garantía a financiación a corto plazo y a inversiones en circulante es absolutamente mayoritaria. No obstante los programas del BNDES de financiación de inversiones productivas siguen creciendo actualmente, y no así el FGPC.

La especialización del FGPC en este tipo de créditos ha permitido una complementariedad entre los dos mayores fondos del país, el FGPC y FUNPROGER. El primero destinado a créditos mayores y a programas del BNDES, el segundo a préstamos menores y líneas del Banco de Brasil.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 96 9/27/06 11:42:23 AM

No obstante, se detectan importantes debilidades en el sistema brasileño, tales como la alta heterogeneidad del sistema e inexistencia de un marco regulador y la escasa utilización por parte de las entidades financieras privadas. Sólo pueden utilizar el FGPC y FAMPE, y cada vez lo hacen un menor número de entidades. FUNPROGER está totalmente concentrado en el Banco de Brasil. También el perfil similar de FUNPROGER y FAMPE constituye una debilidad, puesto que puede crear duplicidades innecesarias. La reducción de la operativa de FAMPE puede venir en gran parte explicada por el crecimiento de FUNPROGER. Asimismo, se detecta reducida adicionalidad en el acceso al créditos de las micro, pequeñas y medianas empresas, sobre la base del uso por parte de pocas entidades financieras privadas y a la existencia de fondos ligados a programas de crédito que están funcionando igualmente sin el aval. Por último, existe cierta incertidumbre acerca de la sostenibilidad de FUNPROGER: ha generado pérdidas, tal como lo registran sus estados de resultados, y presenta un alto apalancamiento. Sobre la base de estos factores, en fases recesivas y antes escenarios de repuntes de la siniestralidad podría experimentar dificultades.

En el análisis de perspectivas, un primer aspecto básico, como marco general, es estudiar hacia dónde dirigir el sistema: si perseguir una mayor homogeneización o mantener la actual dispersión. El desarrollo de sociedades de garantía solidarias aumentaría aún más la heterogeneidad del sistema. La discusión entre si se va hacia un modelo de sociedades o de fondos es básica y tópica. Las experiencias internacionales demuestran que la convivencia entre ambos modelos sólo es efectiva si se produce algún tipo de especialización en alguna de las dos tipologías de entidades (en términos geográficos o sectoriales, por ejemplo).

En cualquier caso, estimamos que el crecimiento del sistema tiene que pasar necesariamente por involucrar a las entidades financieras privadas. En este sentido, un tema de discusión recurrente es si los fondos que existen actualmente tienen que continuar siendo un mero instrumento más de política pública o bien rediseñarlos para configurarlos como un producto de mercado atractivo para las entidades.

Entrando a valorar las perspectivas concretas de los fondos existentes, se observa que FAMPE y FUNPROGER son dos fondos muy similares, que generan duplicidades. Habida cuenta del bajo nivel operativo actual de FAMPE y de que dispone de un patrimonio relativamente elevado (US$58 millones), debería estudiarse si relanzarlo, o liquidarlo y trasladar su patrimonio a otras líneas. Por último, y dado que en Brasil no existe reafianzamiento, la existencia de "recursos ociosos" en el FGPC y en FAMPE, que cuentan con importante patrimonios escasamente utilizados, puede abrir una vía para la creación de un ente reafianzador.

Bibliografía

Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade, Brasil, www.bndes.gov.br/produtos/ instituicoes/fgpc2.asp

Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), "Regulamento do Fundo de Aval para Geração de Emprego e Renda —FUNPROGER", Resolução nº 409, Octubre 2004

Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas —FAMPE, SEBRAE, en www.uasf.sebrae.com.br/uasfareas/uasfgarantias/uasffampe

Resolução CDN 76/2004, "Regulamento de Operações do Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas —FAMPE", Agosto 2004.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 97 9/27/06 11:42:23 AM

CAPÍTULO 4

Chile

El Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE), creado en 1980, fue profundamente reformado en 2000, cuando pasó a estar regulado y supervisado por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF). FOGAPE está administrado por el Banco Estado, al que retribuye una comisión de administración. Desde su reforma y capitalización por el estado en 2000 ha experimentado un fuerte crecimiento.

FOGAPE otorga garantías de cartera, siendo las entidades financieras participantes las responsables de analizar el riesgo de las operaciones dentro de la "línea de garantía" obtenida, y de otorgar los créditos correspondientes. La obtención de la línea de garantía está basado en licitaciones periódicas a las que concurren las instituciones financieras fiscalizadas por la SBIF.

Entre las innovaciones y los logros más destacables del sistema chileno se encuentran: la regulación y supervisión de FOGAPE, unido a su sistema de licitación de garantías, ha logrado atraer la atención de casi todo el sistema financiero privado del país, que ha asumido una creciente participación en el riesgo de los créditos garantizados; como consecuencia de lo anterior el fondo ha pasado a cubrir una sensible cuota del mercado de crédito a la micro, pequeña y mediana empresa del país. Asimismo, la adecuada administración del Fondo ha permitido lograr su sostenibilidad financiera, lo que lo haría capaz de mantenerse incluso si pasara a ser privado. Por último cabe mencionar que el resultado de un riguroso estudio de evaluación daría muestras de adicionalidad de la actividad del Fondo en el acceso al crédito y en el volumen de crédito obtenido.

No obstante estos logros, el sistema chileno tiene que resolver algunos puntos clave como son: la medición más precisa de los beneficios obtenidos por cada uno de los participantes; la definición de un horizonte de crecimiento del Fondo; la forma de apoyar una mayor participación de créditos a largo plazo; y el perfeccionamiento del sistema de licitaciones.

La experiencia chilena merecería ser objeto de un estudio de caso en sí mismo, y podría constituirse en una buena práctica sobre el reparto de papeles entre el sector público y el privado.

En este capítulo se analiza la estructura, antecedentes, entorno de políticas y entorno financiero del sistema chileno, para entrar después a analizar el sistema y operatoria de FOGAPE, incluyendo su evaluación financiera y el análisis de su papel en la movilización del crédito, para terminar en un apartado de resumen y conclusiones.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 99 9/27/06 11:42:24 AM

Sistema Nacional de Garantías—Chile

Tipología del SNG	Fondo
Personalidad jurídica	P.J. de Derecho Público
Año constitución	1980 – Reforma 2000
Ámbito	Nacional
Legislación específica	Sí
Reafianzamiento	No
Supervisión bancaria	Sí
Aplicación norma bancaria	Sí
Recursos	Públicos
Administración y representación legal	Banco del Estado de Chile
Modalidad de concesión de garantía	Cartera
Patrimonio	US$52 millones
Número de operaciones (2004)	34.221
Volumen de garantías (2004)	US$332 millones
Volumen de créditos garantizados (2004)	US$472 millones
Riesgo vivo (stock de garantías) diciembre de 2004	US$434 millones
Tipología principal de garantías	Financieras a corto plazo (85%)

Definición legal de la micro, pequeña y mediana empresa en Chile

	Por ventas	Por tamaño de la deuda	Observación
Micro	< 2.400 UF[1] (US$72.000)	< 500 UF (US$15.000)	**FOGAPE:** ventas < 25.000 UF; sector agrícola ventas < 14.000[2] UF: exportadores < US$16,7 millones **CORFO:** ventas < 100.000 UF
Pequeña	< 25.000 UF (US$750.000), excluye a la microempresas	< 4.000 UF (US$120.000)	
Mediana	< 100.000 UF (US$3.000.000), excluye a la pequeña empresa	< 18.000 UF (US$540.000)	

Notas: [1] UF = Unidades de Fomento. La equivalencia a la fecha de este informe es: UF = US$30; US$1 = Ch$560 (pesos chilenos).
[2] Próximamente se incrementará el monto a 25.000 UF para equipararlo al resto de los sectores económicos atendidos.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 100 9/27/06 11:42:24 AM

I. Estructura, antecedentes y entorno

Estructura del sistema: FOGAPE

El Sistema Nacional de Garantías en Chile es un modelo eminentemente estatal que se establece con la creación del Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios, por el Decreto Ley 3.472 en 1980. El Fondo está regulado por el Reglamento de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras[1].

FOGAPE es una institución oficial administrada por el Banco Estado, propiedad del Estado chileno y primera entidad del sistema financiero nacional en número de clientes activos (904.000 en diciembre 2004, el 22% del total de deudores del sistema).

El objetivo de FOGAPE es "garantizar un determinado porcentaje del capital de los créditos que las instituciones financieras, tanto públicas como privadas, otorguen a pequeños empresarios elegibles, que no cuentan con garantías o en que éstas sean insuficientes, para presentar a las instituciones financieras en la solicitud de sus financiamientos de capital de trabajo y/o proyectos de inversión".

El artículo 2º del Reglamento de Administración del Fondo establece que "podrán postular a la garantía del Fondo los pequeños empresarios agrícolas cuyas ventas netas anuales no excedan de 14.000 unidades de fomento (UF) y los pequeños empresarios no agrícolas, productores de bienes o servicios, cuyas ventas netas anuales no excedan de 25.000 UF". También son elegibles los exportadores con ventas inferiores US$16,7 millones anuales que requieran capital de trabajo. El FOGAPE no exige que el empresario tenga experiencia previa en la actividad a ser financiada.

La trayectoria del FOGAPE ha sido dispar en dos etapas diferenciadas de su operativa: desde sus orígenes a finales de los años noventa, su actividad fue muy reducida y sufría de ciertas interferencias políticas y/o sectoriales en la asignación de sus recursos.

La segunda etapa se inicia tras la reforma del año 2000 mediante Ley 19.677, en virtud de la cual FOGAPE incorpora en su patrimonio los recursos del liquidado Fondo de Garantía a Exportadores no Tradicionales (FOGAEX), aumentando así los recursos del Fondo hasta US$50 millones desde el monto que inicialmente el Estado aportó en 1980 de 500.000 UF (aprox. US$13 millones). Asimismo, y en sintonía con la política asumida por el gobierno nacional de reprogramar deudas cuya calidad empeoró durante la crisis financiera de 1998-99, la reforma amplió temporalmente (6 meses) la opción de optar a la garantía del Fondo para repactar créditos u operaciones de leasing otorgados por bancos o sus filiales que cuenten con las características de elegibilidad del Fondo, con tasa de garantía de hasta el 20% del saldo deudor. La reforma también dota al Fondo de garantías más líquidas para las instituciones financieras, reduciendo el plazo del pago de garantías a 15 días.

El relanzamiento de FOGAPE a fines de los años noventa coincide con un fortalecimiento de la visión del Banco Estado de Chile, administrador por Ley del Fondo, que a partir de ese momento ha sido "lograr que el Banco Estado se transforme y posicione como el principal actor en el segmento de la micro y pequeña empresa". Una de las líneas de actuación del Banco es la administración de FOGAPE, con una política comercial que privilegie e incentive su colocación (por entonces BECH concentraba el 53% de las operaciones vigentes del Fondo; en 2004 su participación había caído al 38%).

[1] Capítulo 8 y 9 de normas actualizadas de 2001. FOGAPE no se encuentra sujeto a las normas de Administración Financiera del Estado ni a las demás disposiciones aplicables al sector público.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 101 9/27/06 11:42:24 AM

Otros proyectos/programas de garantías

Aunque su contribución no es relevante en términos agregados, cabe mencionar que la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) auspicia una serie de programas de garantías para mipymes. Como entidad pública de fomento, CORFO cuenta con diversas líneas de apoyo a este tipo de empresas en: financiación, capacitación, transferencia de tecnología y fomento del asociacionismo, entre otras. Desde 1990, todas estas líneas vienen siendo desarrolladas a través de intermediarios que actúan como entidades financieras de fomento de segundo piso e incluso de tercer piso. Los dos principales programas de garantías de CORFO son Cauciones Solidarias para Exportadores (COBEX) y Cobertura de Proyectos de Inversión (Sucoinversión).

La línea COBEX consiste en un subsidio contingente (SUCO) reconocido como garantía real por la SBIF. Está destinado a facilitar el acceso a financiamiento bancario para exportadores, mediante la cobertura del 40% de los préstamos que los bancos otorguen a las pequeñas y medianas empresas exportadoras chilenas. La línea Sucoinversión, por su parte, está dirigida a proyectos de inversión en regiones distintas a las metropolitanas, con un tratamiento por parte de la SBIF similar al comentado para COBEX.

Estos programas de garantía tienen, en general, un segmento objetivo distinto al de FOGAPE, en tanto y en cuanto apuntan a empresas medianas y plazos de crédito más largos que el principal Fondo. Además, a diferencia de FOGAPE, la garantía de CORFO sólo se liquida cuando se han agotado las instancias judiciales de requerimiento al pago de la entidad financiera al deudor.

Políticas públicas de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa

El Sistema Nacional de Garantías chileno, que como se dijera tiene a FOGAPE como principal protagonista, pasó de una etapa de inactividad desde su creación hasta finales de los años noventa, a constituirse en una instancia de referencia en el esfuerzo del Estado por apoyar el acceso a la financiación de la mipyme. Dicho resurgimiento se dio en un contexto particular que se explica a continuación.

En junio de 1999, se constituyó el Comité Público Privado de la Pequeña Empresa, conformado por el Ministerio de Hacienda, asociaciones gremiales de ámbito nacional, CORFO, el Banco Estado, el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)[2], a modo de instancia consultiva de carácter tripartito. Hasta 2004, el Comité se ha reunido con periodicidad mensual, pero durante la presente gestión ha dejado de hacerlo. Los primeros temas tratados en el área de acceso a financiación fueron los relacionados con el mecanismo masivo de reprogramación de deudas establecido por el gobierno nacional para sobrellevar la crisis de 1998-99 y la revisión de instrumentos de fomento de CORFO.

Con la asunción del nuevo gobierno en marzo del 2000, los compromisos planteados en el ámbito de acceso a la financiación se centraron (y siguen haciéndolo) en el desarrollo de nuevos instrumentos financieros tendientes a mejorar el acceso de la pequeña empresa al financiamiento bancario, sobre todo de mediano y largo plazo. En este sentido, y en el ámbito del Comité Público Privado de la Pyme, se crearon cinco comisiones técnicas, estando la primera de ellas encargada de trabajar sobre nuevos instrumentos de financiamiento. Entre estos se encuentran como opciones la titularización de carteras pymes, los fondos de capital de riesgo y la bolsa secunda-

[2] SERCOTEC es una institución del Estado cuya misión es apoyar las iniciativas de mejoramiento de la competitividad de las micro y pequeñas empresas y fortalecer la capacidad de gestión de sus empresarios. Actualmente cuenta, entre otros, con el programa "Acceso al Crédito", que subsidia los costos operativos a las entidades financieras que otorgan microcréditos a nuevos clientes, en un monto aproximado de US$70 por operación realizada. FOSIS es un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es financiar, en su totalidad o en parte, planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social en coordinación con los que realicen otras reparticiones del Estado, en especial con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 102 9/27/06 11:42:25 AM

ria para la pyme, instrumentos que requieren una amplia reforma de la Ley del Mercado de Capitales (segunda reforma), actualmente en un proceso que se estima dista mucho de estar cerca de concluir.

Sin embargo, en enero de 2001, asociaciones empresariales plantearon en el seno del Comité Público Privado de la Pyme la creación de un sistema de sociedades de garantías recíprocas[3], con la finalidad de que contribuyan a flexibilizar la portabilidad de las garantías entre entidades financieras acreedoras, así como la divisibilidad de las mismas. Esta iniciativa, a pesar de haber logrado aprobación parcial por el Congreso chileno, pareciera haberse estancado. Para atender y gestionar las demandas planteadas hasta septiembre de 2005, el gobierno ha llevado a cabo las siguientes actuaciones[4]: En abril de 2000, se promulga la Ley 19677 que transfiere la totalidad de los recursos del FOGAEX al patrimonio de FOGAPE, por un monto aproximado de US$13 millones. Esta liquidación y transferencia del FOGAEX implica que el FOGAPE atiende también las necesidades de los pequeños empresarios exportadores.

En agosto de 2000 se produjo la desregulación en materia operativa y comercial, incluyendo la incorporación del factoraje a las operaciones bancarias y flexibilización del leasing. En octubre de 2001, se creó la Carta de Garantía Interbancaria como nuevo instrumento pero de forma inconclusa. En 2002, se aprobó la nueva Ley de Cooperativas, que moderniza la anterior normativa y fortalece a estas entidades en su función de intermediarios financieros. También en 2002 se aprueba el Estatuto de Fomento y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa. Asimismo, entre 2000 y 2004, la SBIF otorgó ocho nuevas licencias bancarias para fortalecer la competencia: Deutsche Bank, Ripley, HNS, Monex, Conosur, HSBC, París y Penta.

En general, puede decirse que es latente en este período la preocupación por los clientes pequeños, materializada en iniciativas como la reducción del plazo de retención para los cheques de otras plazas de cuatro días a un día; mayores facilidades para la reprogramación de créditos con recursos CORFO; y ampliación de los usos autorizados para el FOGAPE.

Sector bancario y entidades financieras

Sabido es que el sector financiero chileno es uno de los más desarrollados de la región. En este sentido, el peso de la cartera crediticia del total del sistema financiero chileno sobre el PIB ascendía a 66% a finales de 2004. Asimismo, la cartera de créditos comerciales representaba un 55% del balance total de las entidades.

El sector bancario chileno propiamente dicho se caracteriza por ser sólido y competitivo, particularmente si se lo compara con sus semejantes de la región. Está formado por un banco estatal (Banco Estado de Chile), 20 bancos establecidos en Chile y siete sucursales de bancos extranjeros. En los últimos años, además de la entrada de ocho nuevos bancos, se han producido dos adquisiciones de considerable magnitud y relevancia (Banco Santander compró Banco Santiago y Banco de Chile adquirió el Banco Edwards).

En cuanto a la cartera de créditos se refiere, Banco Santander-Chile, Banco de Chile y Banco Estado de Chile son los más activos, con el 22%, 16% y 15%, respectivamente, del total de la cartera del sistema. Les siguen el Banco de Crédito e Inversiones (11%) y el BBVA Chile (7%). En cuanto al número de deudores del sistema, el Banco Estado de Chile atiende al mayor número (22%), seguido del Banco Santader-Chile (19%) y del Banco de Chile (11%).

Recientemente, se han incorporado al sistema bancario algunas entidades financieras bancarias (Falabella, París y Ripley, entre otras) cuyo origen son las cadenas comerciales de venta al por menor homónimas. La actividad principal de éstas es el crédito al consumo a trabajadores dependientes, pero que en los últimos meses han incorporado a sus estrategias comerciales la atención del segmento microempresario con mayor grado de formalidad.

[3] Actas del Comité Público Privado de la Pyme, en www.sitioempresa.cl.

[4] En Chile, la iniciativa legislativa es privativa del Poder Ejecutivo.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 103 9/27/06 11:42:25 AM

En el ámbito de la financiación a la micro, pequeña y mediana empresa, no existe a la fecha banco alguno que muestre una posición dominante con respecto al conjunto del sistema bancario chileno, si bien Banco Estado, Banco del Desarrollo, Banco de Chile y Santander-Santiago cuentan con un mayor porcentaje de su cartera destinada a atender a la mipyme, los dos primeros con mayor fortaleza en el sector microempresario y los dos últimos en el de tamaño pequeño y mediano.

II. Análisis del sistema: FOGAPE

Caracterización de las garantías

Regulación y personalidad jurídica

FOGAPE posee una regulación específica para su funcionamiento, a saber: el Decreto Ley 3.472 de 1980 y el Reglamento de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (Capítulos 8 y 9 de normas actualizadas de 2001).

El Decreto Ley 3.472 crea el Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios como persona jurídica de derecho público, de duración indefinida, con domicilio en la ciudad de Santiago, destinada a garantizar los créditos que las instituciones financieras públicas o privadas y el Servicio de Cooperación Técnica otorguen a los pequeños empresarios en la forma y condiciones señaladas en el decreto ley y en la reglamentación que dicte la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

Tipo de garantías

FOGAPE, tal cual lo establece su reglamento, otorga garantías financieras para cubrir dos tipos de créditos, a saber: (i) créditos tradicionales, diferenciados entre aquellos destinados a capital de trabajo o de inversión; y (ii) créditos contingentes, consistentes en líneas de crédito, factoring, boletas de garantía y cartas de crédito. Estos instrumentos contingentes se incorporaron a la operativa de FOGAPE en 2001, incrementándose por primera vez el importe licitado en un millón de unidades de fomento para cubrir este tipo de créditos.

Cabe destacar que las garantías no son otorgadas directamente por el Fondo a las mipyme prestatarias y por lo tanto FOGAPE no efectúa análisis de crédito alguno. Esta responsabilidad recae en las entidades financieras, como se explica más adelante.

Sectores

Conforme a lo establecido en la Ley de creación, el Administrador del Fondo debe especificar en las bases de cada licitación el sector o sectores económicos que podrán hacer uso de los recursos que se comprometen y demás condiciones exigidas para tener acceso a la garantía del Fondo. En principio, FOGAPE es un sistema abierto, sin restricciones sectoriales ni geográficas. En todo caso, la Ley establece en sus bases que los adjudicatarios no podrán destinar más del 50% del monto adjudicado a un solo sector económico.

Monto

Los créditos afectos a la garantía que se otorguen a pequeños empresarios, sean efectivos o contingentes, no podrán exceder un total de 5.000 UF para cada empresario (4.810 UF en el caso de exportadores). Además, las bases establecen que los adjudicatarios no pueden destinar más del 50% del monto a préstamos cuyo monto fluctúe entre 3.000 y 5.000 UF.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 104 9/27/06 11:42:26 AM

Cobertura

El Fondo puede garantizar hasta el 80% del saldo deudor de los créditos cuyo importe no exceda de 3.000 UF, y del 50% de dicho saldo cuando su importe sea superior a ese monto (hasta 80% para exportadores en cualquier caso). Sin embargo, el proceso de licitaciones de derechos de garantía, que se explica a continuación, ha motivado una reducción del porcentaje efectivo de cobertura ofrecido hasta niveles aproximados al 65%. Cabe recalcar que la garantía no cubre intereses, comisiones ni gastos derivados del crédito.

Plazo

El plazo de los créditos tradicionales a pequeños empresarios agrícolas y no agrícolas no exportadores garantizados por el Fondo, no podrá exceder los 10 años. El plazo para los exportadores se limita a un máximo de un año. En el caso de créditos contingentes, el plazo se definirá en cada licitación, siempre respetando los plazos máximos señalados. Las instituciones participantes pueden renovar créditos siempre que el plazo que medie entre el otorgamiento de éste y el nuevo vencimiento convenido no exceda los 10 años (un año para exportadores).

Comisiones

Los usuarios de los créditos garantizados deben pagar una comisión sobre el monto de la garantía otorgada al Fondo, pero son las entidades financieras prestamistas las encargadas de recaudar la comisión a sus clientes y trasladársela a FOGAPE.

Una de las principales novedades puestas en práctica recientemente es la aplicación de comisiones diferenciadas por institución financiera, que dependen del nivel de riesgo de cada entidad. FOGAPE mide el riesgo mediante un cálculo del comportamiento histórico de la siniestralidad de cada entidad financiera, así como de su morosidad promedio actual. Estas comisiones varían entre un 1% y un 2% (sobre el monto de garantías). Anteriormente, la comisión cobrada era fija, del orden del 1% del monto de garantías obtenido.

Recurrencia

Los prestatarios beneficiarios de crédito pueden recibir garantías de FOGAPE para distintos créditos, siempre que el importe total garantizado no supere los máximos individuales establecidos. Las entidades están obligadas a informar si el prestatario se está postulando a otro crédito garantizado con el Fondo, a través de declaración jurada del prestatario solicitante.

Garantías adicionales

La entidad financiera podrá solicitar o no al deudor garantías adicionales en los créditos avalados por FOGAPE. Esto es, la garantía FOGAPE puede actuar como garantía única o complementaria.

Seguimiento

Las entidades financieras que obtienen derechos de garantía informan al administrador de FOGAPE acerca de las características de los créditos otorgados bajo cobertura de la garantía, así como los datos personales y de contacto del deudor[5]. La información se actualiza mensualmente incorporando la evolución de los créditos (amortizaciones, atrasos y posibles reprogramaciones o renovaciones). Las características de la empresa prestataria no son recogidas en los formatos de seguimiento, y únicamente son conocidas por el administrador del Fondo en el momento en que se efectúan los reclamos de las garantías por parte de las entidades financieras.

[5] Se utiliza un formato de "Excel en línea".

Sistemas de garantia9-27-06.indd 105 9/27/06 11:42:26 AM

La mayoría de las entidades financieras reconocen que el procedimiento de seguimiento al interior de sus instituciones es fundamental para el éxito de la gestión de los productos FOGAPE y para garantizar la recuperación de las garantías en los casos en los que éstas le son reclamadas. Consideran necesario contar con una oficina de apoyo centralizada dedicada a la administración del Fondo, pues existe una importante necesidad de archivar documentos con los que posteriormente contrastar la elegibilidad del deudor avalado.

Procedimiento de cobro de garantías

En caso de mora del deudor, la institución acreedora podrá solicitar al Administrador del FOGAPE el reembolso del importe caucionado dentro de los 425 días siguientes a la fecha de vencimiento del respectivo crédito, para cuyo efecto deberá demostrar que ha iniciado las correspondientes acciones de cobro.

Cuando le sea requerido el pago de la garantía, el Administrador del Fondo procederá, previa comprobación de los requisitos que a continuación se detallan, a rembolsar los montos garantizados dentro de un plazo máximo de 15 días hábiles desde la fecha del requerimiento fundamentado de la institución participante. Si, a juicio del Administrador, no procediera el pago de la garantía, éste deberá rechazar el requerimiento del pago dentro del mismo plazo de 15 días.

El procedimiento de cobro de garantías es altamente líquido, pues no se exige la finalización del proceso judicial de exigencia de cumplimiento de pago, sino que la garantía se liquida en primera instancia. No obstante, la entidad financiera debe llevar a cabo posteriormente el proceso judicial contra el deudor y, en caso de recuperar el importe no pagado (por ejemplo, mediante la ejecución de garantías adicionales), procederá a devolver a FOGAPE la garantía pagada, siempre a partir del momento en que la entidad financiera haya recuperado todo su capital.

Los requisitos establecidos para que la entidad financiera pueda cobrar la garantía son los siguientes: (i) solicitud del pago de garantías; (ii) demostración por parte de la entidad financiera del adecuado uso de los recursos por parte del deudor; (iii) verificación de la elegibilidad del deudor (antes, con la presentación de 24 declaraciones mensuales de IVA; en la actualidad, aunque en fase piloto, directamente con el Servicio de Impuestos Internos); (iv) pagaré con las condiciones del crédito garantizado por FOGAPE; y (v) confirmación de exactitud de los datos del crédito en la base de datos del Fondo. Todo esto, como ya se dijera, en un plazo máximo de 425 días tras la última mora del deudor.

Reafianzamiento

Actualmente no existe reafianzamiento en el sistema de garantías chileno aunque su implantación es una de las materias de debate recurrente por parte de los agentes del sistema. En este sentido, se tiene conocimiento de que los directivos de FOGAPE estarían avanzando en este sentido.

Tratamiento de las garantías de FOGAPE por parte de la SBIF

En virtud de circular bancaria emitida por la SBIF en 1999, las garantías de FOGAPE funcionan a todos los efectos como garantías reales y, por lo tanto, las entidades financieras no tienen que dotar provisiones por los créditos morosos en el porcentaje garantizado por FOGAPE. Este tratamiento supone una reducción de los costes de provisión de la cartera de las entidades financieras, por lo que es un incentivo relevante.

Según la normativa de la SBIF sobre provisiones por riesgos de crédito de los bancos y financieras, las reservas a constituir en función del riesgo del deudor, calculadas en función de la estimación de la pérdida estimada, son las siguientes:

Sistemas de garantia9-27-06.indd 106 9/27/06 11:42:26 AM

- Clasificación C1: hasta 3% del rango de pérdida estimada con provisión del 2%;
- Clasificación C2: más de 3% hasta 19% del rango de pérdida estimada con provisión del 10%;
- Clasificación C3: más de 19% hasta 29% del rango de pérdida estimada con provisión del 25%;
- Clasificación C4: más de 29% hasta 49% del rango de pérdida estimada con provisión del 40%;
- Clasificación D1: más de 49% hasta 79% del rango de pérdida estimada con provisión del 65%; y
- Clasificación D2: más de 79% del rango de pérdida estimada con provisión del 90%.

Acceso a recursos FOGAPE. El sistema de licitaciones de garantías

El sistema de licitaciones de garantías está regulado por Ley (Real Decreto 3972 que constituye FOGAPE), y detallado por el Reglamento de Administración del Fondo. Este sistema es uno de los principales aspectos diferenciales del modelo de garantías chileno y, seguramente, una de las variables fundamentales de éxito del sistema hasta 2004.

FOGAPE utiliza el mecanismo de garantías de cartera, las entidades financieras participantes en el esquema del Fondo son responsables de analizar el riesgo de las operaciones a ser financiadas y, dentro de la "línea de garantía" obtenida con el FOGAPE, otorgar los créditos correspondientes. La obtención de la línea de garantía es un mecanismo característico del caso chileno, adoptado desde 2005 por el modelo mexicano.

El sistema está basado en licitaciones periódicas (de cuatro a seis anuales) programadas por el Administrador del Fondo. A dichas licitaciones sólo pueden concurrir las instituciones financieras fiscalizadas por la SBIF. El Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)[6], la Empresa Nacional de Minería (ENAMI)[7], CORFO y SERCOTEC, si bien legitimadas por ley, no acuden a las licitaciones[8]. En cada licitación se adjudican garantías para tres tipos de créditos: (i) créditos efectivos de corto plazo por el 50% de los recursos; (ii) créditos efectivos de fomento (largo plazo, exportadores, empresas emergentes, etc.) por el 30% de los recursos; y (iii) créditos contingentes por el 20% de los recursos.

La selección y adjudicación de ofertas se realiza sobre la base de la menor tasa de utilización global de la garantía ofrecida por las instituciones participantes. La tasa de utilización global es el porcentaje máximo del total de la cartera avalada que cubrirá la garantía de FOGAPE. Las instituciones financieras concurren ofreciendo una tasa de cobertura para una determinada cantidad de derechos demandados. Cada entidad sólo puede realizar una oferta en cada licitación, presentada en sobre cerrado y abierta en presencia de todas las instituciones.

Las ofertas se seleccionan de menor a mayor tasa de cobertura hasta alcanzar el monto licitado. El Administrador suscribe contratos con las instituciones adjudicatarias en los que se estipula la tasa de garantía global adjudicada, los procedimientos para hacer efectiva la garantía, la comisión a ser cobrada y demás aspectos relevantes.

Una vez realizada la adjudicación, las instituciones deberán poner a disposición del prestatario los créditos garantizados en un plazo no superior a seis meses desde la fecha de adjudicación. Este plazo es el límite máximo definido por ley. Sin embargo, FOGAPE ha establecido que actualmente el plazo máximo de utilización sea de dos meses.

---

[6] INDAP (1962) es un organismo público descentralizado, de duración indefinida, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir, ejercer derechos y controlar obligaciones, bajo la supervigilancia del Presidente de la República, a través del Ministerio de Agricultura.

[7] ENAMI (1960) se creó a raíz de la fusión de la Caja de Crédito y Fomento Minero (CACREMI) con la Empresa Nacional de Fundiciones (ENAF) que tiene por objeto fomentar el desarrollo de la minería de pequeña y mediana escala, brindando los servicios requeridos para acceder al mercado de metales refinados, en condiciones de competitividad.

[8] INDAP fue inhabilitado por superar los límites establecidos de siniestralidad; CORFO abandonó las operaciones de primer piso en los años noventa, y SERCOTEC, por decisión de su directorio, abandonó las actividades de prestación de crédito en 1990.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 107 9/27/06 11:42:27 AM

En caso de no formalizarse los créditos dentro del plazo estipulado, las garantías quedan liberadas y el Administrador del Fondo convoca nuevas licitaciones. En futuras licitaciones el Administrador puede limitar el acceso a las instituciones que no hayan otorgado los créditos comprometidos, así como fijar otro tipo de penalizaciones. En 2005, se exigía un mínimo de utilización del 90% adjudicado, frente al 80% exigido en 2004. Hasta el momento la utilización media registrada en 2005 fue del 85%. Adicionalmente, FOGAPE puede restringir la participación de entidades financieras que hayan superado anteriormente determinado umbral de reclamo de garantías (10% de siniestralidad).

Los resultados de las últimas licitaciones realizadas en 2005, en las que una sola entidad se adjudicara un porcentaje absolutamente mayoritario de los derechos licitados, han llevado a los responsables de FOGAPE a realizar un análisis detallado del sistema de licitaciones que podría derivar en modificaciones en los procedimientos. En este sentido, se ha establecido recientemente que el importe máximo que se puede adjudicar a una sola entidad en una licitación sea el 66% del total de las garantías licitadas.

Relaciones institucionales entre FOGAPE y las instituciones financieras

FOGAPE no trata directamente con las micro, pequeñas y medianas empresas beneficiarias de sus garantías, sino con las entidades financieras prestamistas, a las que el Fondo considera sus clientes. Es a estas entidades a las que recurre el empresario en búsqueda de créditos-avales.

Desde la reforma efectuada en el año 2000, un comité consultivo, con representación de los cuatro bancos más grandes del país, tres asociaciones de empresarios de la mipyme, el Ministerio de Economía y el supervisor del Fondo, se reúne trimestralmente para analizar la actividad del Fondo. Además, existe una reunión mensual interbancaria, auspiciada por FOGAPE, en la que se presentan y discuten los resultados de las operaciones realizadas por cada institución financiera con recursos del Fondo.

Análisis de la actividad de FOGAPE

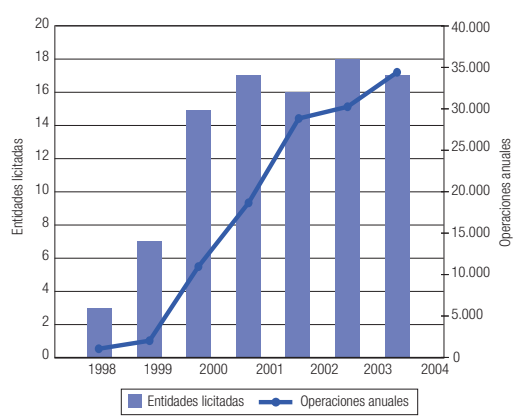
Entidades licitadas y número de operaciones

La actividad de FOGAPE comenzó a crecer significativamente a partir de 2000, cuando el número de entidades financieras licitadas ascendió a 15, desde 7 existentes en 1999 y 3 en 1998. A partir de 2000, el número de entidades licitadas se ha mantenido relativamente estable, pues si bien en 2004 se realizaron licitaciones a 17 entidades, en 2005 el número ha sido de 15.

En 2002, Banco Estado anunció que estudiaba la posibilidad de que las cooperativas pudieran postular al Fondo, ya que se encontraba en discusión una nueva Ley de Cooperativas. Si bien la Ley existe desde 2002, y el desarrollo de normativa por parte de la SBIF desde 2003, sólo dos cooperativas de ahorro y crédito se encuentran supervisadas (Coopeuch y Coocretal) y no participan de FOGAPE.

El número de operaciones avaladas por FOGAPE ha pasado de 200 en 1998 a 34.221 en el ejercicio

Gráfico 1. Evolución de las entidades licitadas y del número de operaciones



Fuente: FOGAPE.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 108 9/27/06 11:42:27 AM

2004. En el 2000, el crecimiento del número de operaciones fue aún más acentuado que el de entidades licitadas, dado que el número de avales medios concedido a cada entidad se incrementó considerablemente, desde 214 de 1999 a 733 de 2000. A partir de 2000, el número de operaciones ha continuado creciendo a ritmos considerablemente altos, aunque inferiores a las extraordinarias tasas registradas en 1999 y 2000.

La explicación del fuerte crecimiento de la actividad en 2000 se encuentra en dos factores principales. Primero, el traspaso a FOGAPE del Fondo de Garantía para Exportadores, por la Ley 19.677 de 2000, supuso una inyección de recursos de aproximadamente US$15 millones al Fondo. Segundo, la intensa política comercial llevada a cabo por la administración del Fondo con las entidades financieras para explicar el atractivo del sistema de garantías, se materializó en la capacitación de oficiales de crédito de bancos comerciales sobre el uso de garantías, y en la invitación a las principales entidades financieras del país a participar en comités de FOGAPE.

Importe de las garantías

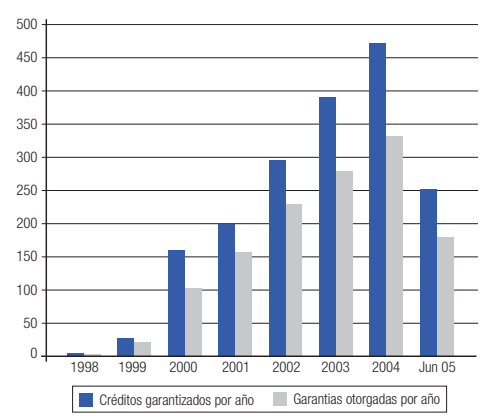
En términos económicos, el crecimiento experimentado por FOGAPE en los últimos años ha resultado igualmente extraordinario. El importe anual de las garantías otorgadas ha pasado de US$3,5 millones en 1998 a US$332 millones en 2004. Incluso desde 2000, año en que el número de entidades licitadas ya presentaba niveles similares a los actuales (15 entidades), el incremento del volumen de garantías ha resultado notablemente elevado, con una tasa anual de crecimiento promedio del 55% en el período 2000-2004.

La explicación del aumento del volumen de garantías, en una situación de mantenimiento del número de entidades licitadas, radica en el importante incremento del número de operaciones realizadas por cada entidad, pues el importe medio de las garantías se encontraba en 2004 en niveles similares a los de 2000. Así, en el ejercicio 2004 el importe medio de las garantías fue de US$9.711, ligeramente superior al de 2000, que fue de US$9.343 (en 1998 los importes medios fueron de US$18.000). En cambio, el número de avales medios concedidos a cada entidad prácticamente se ha triplicado en el período 2000-2004 (de 733 a 2.013 en 2004).

Por consiguiente, en la operativa de FOGAPE nos encontramos hoy con entidades financieras que solicitan aval para créditos de importe similar al de hace unos años pero en mayor número. Es de resaltar que el crédito promedio otorgado bajo garantías FOGAPE se encuentra muy por debajo de los límites máximos establecidos por el Fondo (3.000 UF para garantías del 80% y 5.000 UF para garantías del 50%). En 2004, se concedieron los créditos de mayor valor promedio, y éste no alcanzó las 500 UF. En los otros, y de acuerdo a la tipología establecida por la SBIF para catalogar a los deudores por tamaño, el crédito promedio cae dentro de la categoría de micro deudor (por aproximación, microempresa).

Este comportamiento —crédito promedio muy inferior al máximo permitido por FOGAPE— parece indicar que el Fondo, inicialmente previsto para un segmento objetivo amplio de micro y pequeñas empresas, se ha especializado finalmente en las microempresas y pequeñas empresas de menor tamaño o con menores necesidades de financiación. Esta es-

Gráfico 2. Importe de garantías otorgadas y créditos garantizados (millones de US$)



Fuente: FOGAPE.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 109 9/27/06 11:42:28 AM

pecialización, por la propia estructura de garantía de cartera de FOGAPE, ha sido en realidad motivada por la estrategia comercial de las entidades financieras en la utilización del Fondo. No obstante, se podría plantear la duda de si existe en la práctica un mercado para los créditos de importe cercano al máximo establecido por FOGAPE, o bien si los préstamos de este monto ya cuentan con suficientes garantías que hacen innecesario el aval de FOGAPE y fuerzan a que éste se dirija a créditos menores y con garantías más reducidas.

Un aspecto positivo de la gran diferencia entre el monto promedio y el máximo establecido es que refleja la flexibilidad del producto FOGAPE, en el sentido de que puede ser utilizado por entidades financieras con distintas políticas sobre el tamaño del crédito al que conceder avales.

Cobertura de las garantías y créditos avalados

El importe total de los créditos garantizados por FOGAPE en el ejercicio 2004 ascendió a US$472 millones. La cobertura media de las garantías fue del 70% en dicho año, y ésta ha ido descendiendo progresivamente en los últimos ejercicios (salvo en el año 2000, en el que alcanzó un mínimo por causas coyunturales ligadas a una reprogramación masiva de créditos morosos con cobertura del 20% impulsada por las autoridades económicas), lo que implica que las entidades financieras van asumiendo paulatinamente un mayor riesgo.

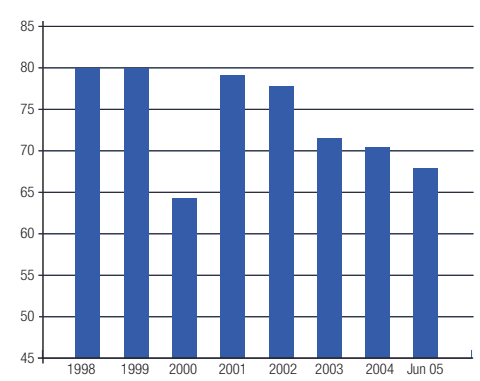
No obstante, el reparto de riesgos aún está muy descompensado, y uno de los objetivos de FOGAPE en el futuro es conseguir que la entidad financiera asuma mayor riesgo. Dentro de las medidas para lograr una mayor distribución del riesgo, se encuadra el sistema de licitaciones por subasta del riesgo asumido, explicado anteriormente.

La evolución del tamaño medio de los créditos (y de las garantías) en los últimos años ofrece algunas lecturas interesantes y puede señalar tendencias para próximos ejercicios (gráfico 4).

El importe medio de los créditos garantizados (y, por tanto, de los avales) experimentó un importante descenso hasta 2002. Dado que esta reducción coincidió con la paulatina incorporación de nuevas entidades licitadas, este comportamiento parece indicar que las entidades que se iban incorporando a la operativa de FOGAPE destinaban a garantía su cartera de préstamos micro, siguiendo las condiciones establecidas en las licitaciones del Fondo. Esta reducción demuestra que las entidades financieras emplean FOGAPE para los segmentos más bajos de su cartera de créditos a empresas. Los créditos que se avalan son más reducidos, lo que en última instancia podría representar un obstáculo a la financiación de aquellas pequeñas empresas con mayor necesidad de recursos, aunque éstas, por su tamaño, pudieran contar con mayores garantías —aun cuando fueran personales del empresario y no del negocio— con las que respaldar su crédito sin necesidad de utilizar la garantía FOGAPE.

Pese a la disminución del importe crediticio medio, el tamaño total del sistema de garantías creció en estos mismos años de forma considerable, como se ha señalado anteriormente, debido al extraordinario aumento del número de operaciones, con la incorporación de nuevas entidades y con el incremento del número de créditos avalados.

Gráfico 3. Evolución de la cobertura de las garantías (%)

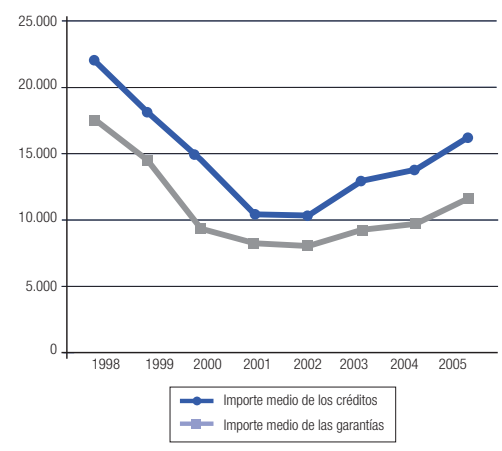


Fuente: FOGAPE.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 110 9/27/06 11:42:29 AM

A partir de 2002 se observa un crecimiento progresivo del tamaño medio de las operaciones, confirmado por los datos a cierre de junio de 2005, que superaban los registros del 2000. La explicación de ese aumento puede radicar en que, en un entorno de racionamiento de las garantías disponibles licitadas por FOGAPE, las entidades financieras se están viendo obligadas a acudir a las licitaciones ofreciendo menores tasas de cobertura. Esas tasas reducidas pueden aplicarlas en mayor medida a segmentos menos arriesgados de su cartera (empresas mayores), ya que éstas pueden presentar, aun de modo parcial, garantías complementarias a la garantía FOGAPE.

Gráfico 4. Importe medio de créditos y garantías (US$)



Fuente: FOGAPE.

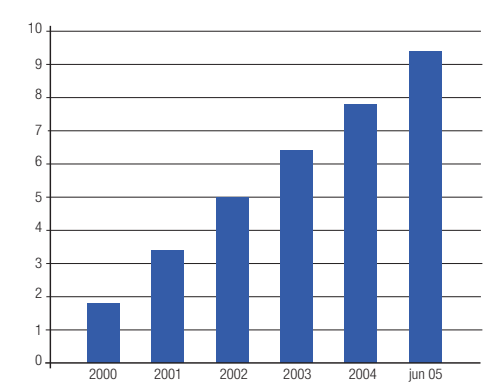
Riesgo vivo y patrimonio: apalancamiento

El patrimonio total de FOGAPE a cierre de 2004 ascendía a US$52,3 millones. El riesgo vivo (stock de garantías) a la misma fecha era de US$434,5 millones, lo que implica un nivel de apalancamiento (riesgo vivo/patrimonio total) de 7,8.

Si a este volumen de riesgo vivo se le suma el importe licitado a 2005 el nivel de apalancamiento alcanza el 9,4; muy cerca del máximo (10) permitido en la reglamentación de FOGAPE. Por consiguiente, el potencial de crecimiento de FOGAPE es hoy limitado, si bien el corto plazo de las operaciones avaladas permite una mayor rotación de la cartera.

Con objeto de hacer frente a esta "limitación de la actividad", los gestores de FOGAPE están planteando varios escenarios de actuación futura, sobre los que se trabaja actualmente. Estos incluyen, al menos: (i) aportaciones adicionales al Fondo, entre las cuales se distingue un aporte adicional del Estado por US$10 millones; (ii) instauración de un sistema de reafianzamiento, que actualmente no existe en Chile, lo que permitiría ampliar el apalancamiento de FOGAPE; (iii) análisis de otros sistemas similares al reafianzamiento, como el coaseguro; y (iv) modificación, en acuerdo con la SBIF, de los límites actuales de apalancamiento, considerando metodologías establecidas en Basilea II. Mientras estas medidas u otras similares no se aprueben, podría ocurrir que en los próximos meses se produjera una sensible reducción de los importes licitados.

Gráfico 5. Apalancamiento: riesgo vivo/patrimonio



Fuente: FOGAPE.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 111 9/27/06 11:42:29 AM

Morosidad y siniestralidad

Como ya se ha mencionado, a los efectos de estimar la morosidad y siniestralidad para el presente trabajo se adopta una metodología particular, tendiente a homogeneizar los distintos sistemas. Para el caso de FOGAPE aproximamos la cartera en riesgo de la entidad garantizada a través del volumen de provisiones dotadas. Así, el indicador de morosidad de acuerdo al cálculo que se ha considerado para el presente trabajo, asciende a 3,44%.

Asimismo, la siniestralidad, para FOGAPE, que tiene un plazo medio estimado de cartera de aproximadamente 2 años (cerca del 85% de la cartera de préstamos es de plazo inferior a los 3 años), asciende en 2004 al 1,8%. No obstante, para el caso particular de FOGAPE existe una aproximación más detallada al cálculo de la siniestralidad publicada por los gestores del Fondo, que definen la siniestralidad de la cartera por camadas anuales, tal como se desprende del cuadro 1.

Cuadro 1: Siniestralidad de cartera de FOGAPE por camadas anuales (miles de US$)

	Garantías otorgadas		Pago fallidos		Siniestralidad
	Número	Monto	Número	Monto	(%)
Camada 2000	11.000	102.772	245	2.490	2,42
Camada 2001	19.129	157.763	316	3.385	2,15
Camada 2002	28.575	229.788	265	2.349	1,02
Camada 2003	30.201	279.773	152	1.583	0,57
Camada 2004	34.221	332.315	14	89	0,03

Fuente: FOGAPE.

Como es de suponerse, las camadas más recientes tienen una menor siniestralidad, pues corresponden a préstamos con un vencimiento en próximos ejercicios. Aún así, las camadas de 2000 y 2001 ya pueden considerarse prácticamente cerradas, habida cuenta que el 85% de la cartera de FOGAPE corresponde a créditos de plazo inferior a 3 años. La siniestralidad de estos ejercicios ascendió a 2,42% y a 2,15%, respectivamente. La camada de 2002 también debió cerrarse con el vencimiento a finales de 2005. En ella se ha observado una reducción de la siniestralidad hasta cotas cercanas al 1%.

En cualquier caso, los registros de siniestralidad, calculados por camadas o mediante el ratio presentado, son notablemente inferiores a las provisiones dotadas por FOGAPE, lo que evidencia un cierto sesgo conservador en la política de provisiones. La siniestralidad de FOGAPE es ligeramente superior a los indicadores de falencia del sistema financiero chileno en general, aunque la diferencia es poco representativa. Así, el ratio de "créditos fallidos vencidos/créditos colocados totales" por parte del sistema financiero ascendía a cierre de 2004 a 1,13%. La cartera en riesgo (créditos vencidos + créditos en mora entre 30 y 89 días) representaba un 1,39% de la cartera total. Por último, las provisiones tenían un peso del 1,82% sobre el crédito total.

De la comparación entre los indicadores de siniestralidad de FOGAPE y del sistema financiero pueden extraerse algunas lecturas interesantes. En este sentido, los registros de morosidad y siniestralidad son relativamente similares, por lo que no es obvio que las entidades financieras estén trasladando a FOGAPE ni sus mejores ni sus peores créditos. Las propias entidades confirman que no tienen directrices específicas por las que se deba aplicar

Sistemas de garantia9-27-06.indd 112 9/27/06 11:42:30 AM

FOGAPE a los créditos de mayor o menor riesgo. Segundo, la cobertura de la siniestralidad que realiza FOGAPE a través de sus provisiones es más conservadora que la de las entidades financieras, pues el ratio provisiones/siniestros es superior (1,9 en FOGAPE frente a 1,6 en el sistema financiero). Por último, la siniestralidad de las entidades financieras licitadas por FOGAPE (1,08%) es ligeramente inferior a la general del sistema.

Un aspecto que puede estar ocultando siniestralidades reales del Fondo es el hecho de que el FOGAPE rechaza alrededor del 25% de los reclamos realizados por parte de las entidades financieras por incumplimiento de alguno(s) de los requisitos establecidos para proceder al pago de las garantías. En todo caso, asumiendo proporcionalidad en los montos, la incorporación de estos casos de impago del deudor no trasladables al garante elevarían la siniestralidad hasta niveles del 1,75%, que siguen siendo buenos.

Tipología de las garantías de FOGAPE

En el presente epígrafe se resumen las principales características de FOGAPE. En este sentido, cabe destacar que la mayor parte de las garantías de FOGAPE cubre créditos tradicionales (84% del monto total de los créditos garantizados en 2004). El resto de los instrumentos crediticios cubiertos tienen un peso reducido: líneas de crédito (8%), factoring (4%), boletas de garantía (3%) y cartas de crédito (1%). Estos instrumentos contingentes se incorporaron a la operativa de FOGAPE en 2002.

Los créditos garantizados son fundamentalmente a corto plazo. El 85% de los registrados en 2004 tenían un plazo de hasta 3 años, el 14% de 3 a 6 años y sólo el 1% se contaba entre 6 y 10 años. La distribución de las garantías en función del plazo del crédito se ha mantenido estable en los últimos años, lo que confirma el carácter de corto plazo de la garantía de FOGAPE. No obstante, esta distribución de la cartera de FOGAPE por plazo no varía significativamente de la del sistema financiero en general.

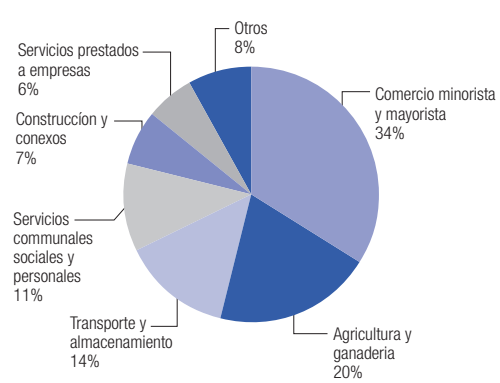
El objetivo del financiamiento garantizado por FOGAPE es mayoritariamente el de capital de trabajo, lo cual es lógico, habida cuenta de la preponderancia del corto plazo de las operaciones. Sólo el 26% del monto total de créditos garantizados correspondía a financiación de proyectos de inversión, mientras que el 74% restante era capital trabajo.

Por otro lado, FOGAPE tiene cobertura nacional, aunque una presencia mayoritaria en regiones metropolitanas, con un 39% del total de las operaciones del 2004. Y los sectores más favorecidos por las garantías de FOGAPE son el comercial y el agroalimentario, como se observa en el gráfico 6.

La preponderancia del corto plazo en las garantías de FOGAPE utilizadas por las entidades financieras puede explicar la escasa presencia del sector industrial y el protagonismo del comercio y servicios.

La explicación referida al monto promedio de los créditos garantizados por FOGAPE, una vez conocidas las características de las operaciones, se encuentra sustentada en dos factores, uno por el lado de la demanda y otro por el lado de la oferta. Con respecto al primero, no puede inferirse un comportamiento que determine el monto promedio u otras características de las operaciones, ya que el empresario chileno desconoce la existencia del producto

Gráfico 6. Distribución del número de operaciones por sector económico del beneficiario (2004)



Fuente: FOGAPE.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 113 9/27/06 11:42:30 AM

FOGAPE, y es el banco quien determina si procede o no otorgar un crédito bajo la cobertura del Fondo. La posible demanda de las garantías FOGAPE por parte del empresario a las entidades financieras puede ser considerada residual.

Por el lado de la oferta, por su parte, podría estar ocurriendo que las entidades financieras estén utilizando la garantía de FOGAPE para otorgar créditos (garantizados) a aquellos prestatarios comerciales considerados por ellas de mayor riesgo, esto es, los más pequeños, o más bien aquellos pequeños empresarios con necesidades de financiación de monto "micro" y corto plazo. Desde 2002, apreciamos que la estrategia que aplican las entidades financieras licitadas podría consistir en trasladar la atención a préstamos de mayor tamaño (siempre micro en promedio) con el objeto de poder asumir mayores porcentajes de riesgo y obtener mayores derechos de garantía en las adjudicaciones por subasta. En consecuencia, los límites establecidos por el FOGAPE para colocar como mínimo el 85% de los recursos licitados incentivarían a las entidades financieras a incrementar el tamaño de las operaciones para cumplir con dicho requisito en un menor plazo de tiempo (plazo que se ha reducido de 6 a 2 meses). Sin embargo, aunque el crédito promedio ha aumentado, sigue manteniéndose en niveles considerados por la SBIF de deudores micro.

En cualquier caso, los comportamientos de traslación de una parte concreta de la cartera de las entidades a FOGAPE no resultan homogéneos entre las entidades financieras participantes, en el sentido de que no manifiestan unas directrices genéricas sobre la parte de su cartera a la que conceder el aval. Así, existen entidades cuya línea general de actuación es tender a conceder FOGAPE a sus créditos más micro (normalmente las entidades de mayor tamaño), mientras que existen entidades de menor tamaño cuyos créditos avalados no difieren sustancialmente del tamaño medio de su cartera. Por último, algunas manifiestan que utilizan el aval de FOGAPE para clientes nuevos, como mecanismo de introducción de un nuevo deudor en la entidad con un menor nivel de riesgo.

La única política general que poseen las entidades sobre la operativa con FOGAPE es exigir garantías (FOGAPE u otras) hasta un importe suficiente para alcanzar el ratio de cobertura demandado por la entidad, que puede alcanzar el 120%-150% del valor del crédito.

Distribución del negocio de FOGAPE por entidad financiera

En la última licitación, realizada en agosto de 2005, resultaron adjudicatarias de garantías 15 entidades, cuya relación se presenta en el cuadro 2.

Tradicionalmente se ha aceptado sin ningún reparo la doble condición del Banco Estado, como administrador del Fondo y como prestamista avalado principal. Sin embargo, los resultados de las últimas licitaciones, comentados anteriormente, han abierto un debate entre las entidades financieras participantes, y se está planteando estudiar la posibilidad de encomendar en un futuro la administración de FOGAPE a otra institución no participante en las licitaciones.

Resultados de las últimas licitaciones

Los montos adjudicados y utilizados muestran una tendencia notablemente decreciente desde septiem-

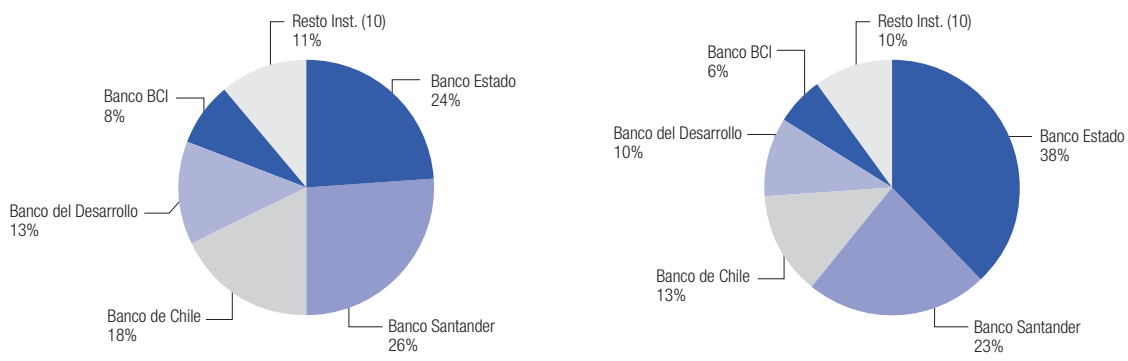
Cuadro 2: Entidades licitadas en 2005

BANCO ESTADO
BANCO SANTANDER SANTIAGO
BANCO DE CHILE
BANCO DEL DESARROLLO
BANCO DE CRÉDITO E INVERSIONES (BCI)
BANCO FALABELLA
BANCHILE FACTORING S.A.
BANCO CONOSUR
CORPBANCA
BANCO BICE
BANCO NACION ARGENTINA
BANK BOSTON
HNS BANCO
BANCO CITIBANK
SCOTIABANK SUDAMERICANO

Fuente: FOGAPE.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 114 9/27/06 11:42:31 AM

Gráfico 7. Distribución operativa de FOGAPE por entidad financiera (2004)



Fuente: FOGAPE.

bre de 2003, habiéndose alcanzado un mínimo en la última licitación realizada (junio de 2005). El descenso en el monto adjudicado es consecuencia del "estrechamiento" que actualmente sufre FOGAPE, derivado de un nivel de apalancamiento muy próximo al límite legal establecido, lo que limita su crecimiento. El descenso coyuntural en el monto utilizado puede deberse a que el mayor usuario de los derechos en la última licitación en el gráfico (Banco Estado), que varió su comportamiento con respecto al histórico de licitaciones, no haya sido capaz de utilizar todos los derechos de garantía que obtuvo y este comportamiento se ha reflejado con mayor intensidad a nivel agregado.

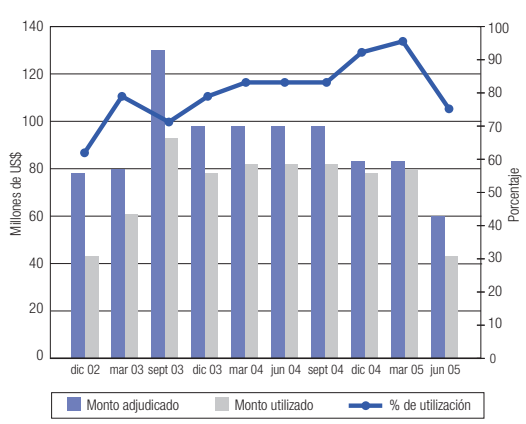
Las tasas de cobertura (porcentaje de los préstamos avalados) también experimentan descensos representativos, lo que evidencia que cada vez existe un mayor reparto de riesgo entre FOGAPE y las entidades financieras. El límite posible de reducción de la tasa de cobertura es difícil de cuantificar, pues depende de criterios muchas veces difícilmente mensurables (impacto en provisiones y en cálculo de capitales mínimos, reducción de costes de seguimiento, adicionalidad, etc.).

El descenso en las tasas de cobertura adjudicadas es mayor que en las ofertadas, esto es, la brecha tasa ofertada-tasa adjudicada se ha ampliado. Este comportamiento es un indicio del incremento de la competencia entre las entidades financieras que concurren a la subasta, pues la menor tasa de adjudicación indica que hay entidades que están rebajando la cobertura ofertada para llevarse los montos adjudicados.

No obstante, el resultado de las últimas licitaciones, en las que el Banco Estado se ha adjudicado un importe mayoritario de las garantías subastadas, ha provocado el cuestionamiento de aspectos concretos sobre el sistema de subasta. El debate no versa sobre la validez del sistema de licitaciones, aceptado y considerado positivo por la práctica totalidad de entidades, sino sobre cuestiones concretas de afinamiento (*fine tuning*) que permitan perfeccionarlo, tales como la baja periodicidad que impide a las entidades programar sus políticas comerciales; la existencia de un actor predominante que deja poco espacio para entidades de menor tamaño; o la competencia en tasa a la baja hasta límites difícilmente estimables por las entidades, por la dificultad de estimar los beneficios inducidos por la garantía FOGAPE. Dentro de este debate, se están analizando soluciones como la gestión del Fondo por un consorcio de entidades, la realización de subastas diarias o el establecimiento de límites en las adjudicaciones.

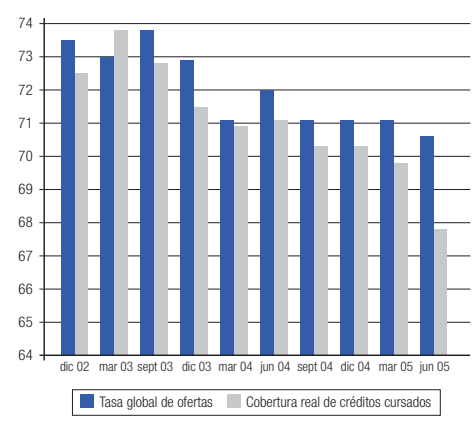
Sistemas de garantia9-27-06.indd 115 9/27/06 11:42:31 AM

Gráfico 8. Montos licitados por FOGAPE



Fuente: FOGAPE.

Gráfico 9. Tasa de cobertura (% avalado)



Fuente: FOGAPE.

Beneficios de FOGAPE y juegos de incentivos[9]

En el caso de las entidades financieras, la liquidez de las garantías de FOGAPE es una de las principales claves del éxito de su concurrencia. Existe un beneficio implícito para cada entidad, con capacidad para cuantificarlo internamente, ligado a la falta de obligación de aprovisionar la parte del crédito garantizada por FOGAPE.

En este sentido, las entidades financieras detectan que FOGAPE permite cierto grado de adicionalidad en el crédito, tanto en términos de acceso como de volumen de los créditos concedidos. Con FOGAPE pueden prestar a empresas con buen flujo pero escasez de patrimonio. De todas maneras, las entidades no detectan mejora de las condiciones del crédito (reducción de tasa o aumento de plazo).

FOGAPE es un producto flexible, adaptable a entidades financieras de distintas características y a diferentes estrategias. Puede emplearse como garantía única (sobre todo en entidades especializadas en microfinanzas) o complementaria; puede cubrir los créditos más micro o más pyme; utilizarse para atraer a nuevos clientes o cubrir el riesgo de antiguos clientes con experiencias morosas.

El sistema de subastas, percibido en general por las entidades como eficaz, dificulta la programación de las estrategias bancarias, especialmente en un entorno de escasez de recursos como el actual. La dificultad de programar constituye un desincentivo al empleo de FOGAPE.

Existe discrepancia en el análisis de la adicionalidad por parte de las entidades y de las empresas. Mientras que las entidades financieras consideran que se facilita el acceso al crédito, consecuente ello con un reciente estudio que se mencionará más adelante, un número importante de las pequeñas y medianas empresas desconocen la existencia y operativa del FOGAPE o, cuando la conocen, consideran que acceder a sus beneficios es al menos difícil (ven a FOGAPE como un producto que beneficia más a las entidades financieras que a las empresas).

[9] Este epígrafe está sustentado en gran parte en entrevistas personales realizadas con los principales actores del sistema de garantías en Chile.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 116 9/27/06 11:42:32 AM

Las entidades financieras tienden a "sobrecolateralizar" sus préstamos. FOGAPE no palia este comportamiento, pues no suele emplearse como garantía única sino adicional a las propias de la empresa, dentro de un contexto de políticas bancarias que optan por coberturas de créditos por encima del 100%.

Para el Estado y las autoridades económicas, FOGAPE ha representado un sistema no excesivamente costoso, con aportaciones públicas puntuales y limitadas. La transparencia y eficacia del sistema es bien visto por el Estado. Asimismo, el gobierno percibe que las entidades financieras han mostrado una capacidad de demanda que sustentaría un incremento de la actividad del FOGAPE. Sin embargo, no hay una concepción clara de cómo conseguir este incremento de actividad. Existe un mayor consenso para incrementar el alcance de FOGAPE mediante una modificación de los límites de apalancamiento establecidos (teniendo en cuenta las directrices de Basilea II que reconoce los mitigadores de riesgo), y/o mediante fórmulas de coaseguro/reafianzamiento. No obstante, también se estaría avanzando en obtener una mayor capitalización del Fondo con recursos fiscales.

La SBIF reconoce la calidad de la garantía de FOGAPE, e incentiva su utilización mediante su tratamiento como garantía real a efectos del cálculo de provisiones.

La administración del FOGAPE, consciente de la situación de escasez de recursos que el Fondo enfrenta, se encuentra actualmente en una etapa de análisis (interno y por parte de las autoridades) tendente a un futuro fortalecimiento del Fondo. Además del aumento de la capitalización y del incremento del nivel de apalancamiento, se contempla el reafianzamiento, el coaseguro, reaseguro o el cofianzamiento con otras entidades de ámbito internacional.

Asimismo, se están dedicando esfuerzos para analizar en detalle el proceso de licitación con el objeto de mejorarlo y de eliminar posibles incentivos anómalos. El administrador tiene incentivos para mejorar el sistema con el fin de reimpulsar la competencia y la presencia de entidades financieras en las licitaciones.

Evaluación financiera de FOGAPE

Análisis de balance

El cuadro 3 presenta el balance de FOGAPE entre 2000 y 2004, cuya información se analiza a continuación.

Estructura del activo

A cierre de 2004, el activo total de FOGAPE ascendía a Ch$38.693 millones (US$64,5 millones). La totalidad del activo está materializado en instrumentos a corto plazo. El calendario de vencimientos de los depósitos a plazo y de los valores negociables, principales partidas del activo se presenta en el gráfico 10.

Más del 60% de los activos financieros de FOGAPE son de liquidez inmediata (vencimiento inferior a un año). Por tanto, la liquidez de la cartera de activos de FOGAPE es elevada, y permite una cobertura alta de posibles pagos por siniestralidad, tal como se analiza en un epígrafe posterior.

Estructura del pasivo

FOGAPE financia su activo fundamentalmente a través de su patrimonio, que ascendía a cierre de 2004 a US$52,3 millones. El resto del pasivo del fondo es circulante, en especial las provisiones para garantías riesgosas (US$11,5 millones).

El patrimonio del Fondo, de acuerdo a lo establecido por el Decreto Ley nº 3472, el patrimonio del Fondo está compuesto por las siguientes partidas: (i) aporte fiscal de 500.000 UF (aproximadamente US$15 millones); (ii) el superávit/déficit anual del Fondo, derivado de las comisiones que cobra y de los rendimientos de las inversiones, menos los gastos generales, provisiones y demás penalizaciones por garantías riesgosas; (iii) la revalorización anual del Fondo por el ajuste de inflación (que fue del 2,5% en 2004); y (iv) el patrimonio proveniente del Fondo de Ga-

Sistemas de garantia9-27-06.indd 117 9/27/06 11:42:33 AM

Cuadro 3: Balance FOGAPE (importes en miles de Ch$)

	2000	2001	2002	2003	2004
Activo fijo				0	0
Disponible	189.841	226.434	195.341	269.057	774.217
Depósitos a plazo			18.789.676	27.402.185	26.355.861
Valores negociables			7.535.832	8.501.112	11.150.867
Otros activos circulantes	30.747.940	33.799.667	8.550.242	350.081	411.797
Total activo circulante	**30.937.781**	**34.026.101**	**35.071.091**	**36.522.435**	**38.692.742**
Total activo	**30.937.781**	**34.026.101**	**35.071.091**	**36.522.435**	**38.692.742**
Comisiones por pagar	104.619	123.361	2.247	295.860	419.429
Provisiones para garantias	2.033.592	3.055.588	4.252.100	5.648.118	6.896.551
Otros pasivos circulantes	2.139.370	3.187.727	4.539.394	5.949.792	7.323.262
Total pasivo circulante	**2.139.370**	**3.187.727**	**4.539.394**	**5.949.792**	**7.323.262**
Patrimonio del Fondo	27.854.532	29.691.162	30.742.743	30.837.014	31.243.449
Resultado del ejercicio	943.879	156.161	–211.046	–264.371	126.031
Total patrimonio	**28.798.411**	**29.847.323**	**30.531.697**	**30.572.643**	**31.369.480**
Total pasivos y patrimonio	**30.937.781**	**33.035.050**	**35.071.091**	**36.522.435**	**38.692.742**

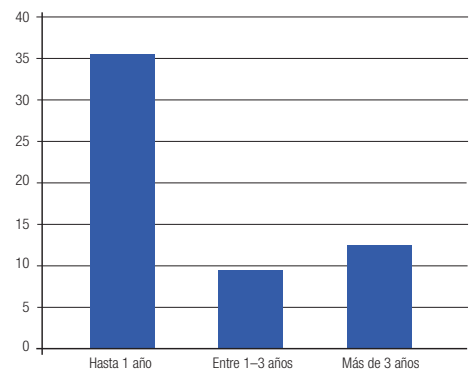
Fuente: FOGAPE.

rantía para Exportadores, traspasado en el año 2000, con un importe aproximado de US$15 millones.

Las modificaciones anuales del patrimonio de FOGAPE, siempre que no existan aportaciones adicionales, provienen de los resultados generados por el mismo (beneficio o pérdida), además de la revalorización anual por inflación. En 2004, el patrimonio creció por utilidades en US$210.255, frente al descenso de US$651.701 que había registrado en 2003 por las pérdidas generadas. En cuanto a las provisiones se refiere, FOGAPE determina su dotación de estas por garantías riesgosas mediante un modelo que pondera tres factores, a saber: la actividad económica, las entidades financieras licitadas y la siniestralidad histórica de FOGAPE.

FOGAPE realiza un análisis del comportamiento histórico de la morosidad/siniestralidad de cada uno

Gráfico 10. Vencimiento de las inversiones financieras de FOGAPE (millones de US$)



Fuente: FOGAPE.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 118 9/27/06 11:42:33 AM

de los factores señalados anteriormente. El monto total de provisiones a cierre de 2004 ascendía a US$11,4 millones, lo que representa un 3,44% sobre el riesgo vivo total de FOGAPE al inicio del ejercicio.

Tanto en 2003 como en 2004, las provisiones constituidas (64%) son notablemente mayores que las provisiones aplicadas, o garantías pagadas (68%). Habida cuenta que las garantías otorgadas por FOGAPE son mayoritariamente a corto plazo (inferiores a 3 años), y que en los últimos 2 años se ha mantenido un entorno de siniestralidad relativamente estable, el hecho de que la dotación sea recurrentemente superior al pago efectivo de siniestros (y considerablemente superior), indica que la política de provisiones de FOGAPE es relativamente prudente y efectiva.

Análisis de resultados y rentabilidad

Cuadro 4: Cuenta de resultados de FOGAPE (importes en miles de Ch$)

	2000	2001	2002	2003	2004
Ingresos por intereses y reajustes	2.481.372	2.071.430	2.017.550	1.517.206	1.332.648
Ingresos por comisiones	205.742	626.039	1.212.562	1.657.480	2.249.988
Otros ingresos operaciones	273.991	5.309	499.469	193.531	47.435
Total ingresos operativos	**2.961.105**	**2.702.778**	**3.729.581**	**3.368.217**	**3.630.071**
Gastos de administración y similares	–105.721	–24.277	–8.303	–5.633	–7.746
Comisión administrador				–295.860	–419.429
Margen neto	**2.855.384**	**2.678.501**	**3.721.278**	**3.066.724**	**3.202.896**
Provisiones por garantías riesgosas	–1.206.129	–1.631.369	–2.913.341	–3.032.056	–2.861.921
Recuperación de garantías pagadas	328.864	5.023	56.276	139.241	262.130
Ajuste menor valor de inversiones			–179.839	–132.964	284.960
Resultado operativo	**1.978.119**	**1.052.155**	**684.374**	**40.946**	**888.065**
Corrección monetaria	–1.034.240	–895.994	–895.420	–305.317	–762.034
Resultado del ejercicio	**943.879**	**156.161**	**–211.046**	**–264.371**	**126.031**

Fuente: FOGAPE.

Resultados

El análisis de la Cuenta de Resultados de FOGAPE de los últimos cinco años muestra resultados dispares. Los ingresos por comisiones de aval cubren ampliamente los gastos operativos del fondo (comisiones al administrador y gastos generales de administración). El ratio ingreso por comisiones/gastos operativos ascendió en el ejercicio 2004 a 5,3, lo que muestra que los gastos generales del fondo se cubren con amplitud por los ingresos por comisiones. Además, el modelo de comisiones por riesgo, impuesto a partir de mediados de 2004, repercutirá positivamente en los ingresos futuros, si bien no se esperan incrementos significativos, pues la comisión media se sitúa ligeramente por encima de los niveles anteriores.

En este punto, asumimos que los gastos de administración de FOGAPE por parte de Banco Estado están suficientemente cubiertos por la comisión cobrada al Fondo por su administración (0,15% sobre garantías formali-

Sistemas de garantia9-27-06.indd 119 9/27/06 11:42:34 AM

zadas, más un 10% de las utilidades anuales del Fondo) y que, por tanto, no existiría transferencia de ineficiencias de FOGAPE a Banco Estado. Este aspecto habrá de ser analizado en el hipotético caso de transferencia del FOGAPE a otra entidad administradora.

La principal partida de gastos que penaliza los resultados del fondo son las dotaciones a provisiones. Como se acaba de comentar, estimamos que la política de provisión de FOGAPE es muy conservadora, por lo que cualquier modificación que la hiciera más laxa permitiría aumentar los resultados del fondo sin ver comprometida la cobertura de la siniestralidad.

En cualquier caso, debe resaltarse que las provisiones son un gasto contable que no conlleva desembolso de efectivo, por lo que los fondos generados por FOGAPE son recurrentemente positivos. Así, el flujo de caja operativo del fondo ascendió a US$9,7 millones en 2003 (año en el que presentó pérdidas) y a US$8,8 millones en 2004.

Por último, cabe destacar que anualmente el Fondo imputa como gasto una partida de corrección monetaria para reflejar el efecto de la inflación sobre su patrimonio, y que la generación recurrente de flujos de caja positivos indica que FOGAPE es autosostenible financieramente.

Rentabilidad

La rentabilidad que FOGAPE obtiene de sus inversiones, calculada como relación entre los ingresos por intereses y los activos rentables (depósitos a plazo y valores negociables) se sitúa alrededor del 4% (4,2% en 2003 y 3,5% en 2004).

La rentabilidad de los recursos propios (ROE), medida según se acostumbra (beneficio neto/fondos propios), ofrece niveles bajos en 2004 (+0,4%) y negativos en el caso del ejercicio 2003 (–1,2%) en el que se generaron pérdidas contables. La baja rentabilidad de los recursos invertidos en FOGAPE es un caso generalizado en la mayor parte de fondos de garantías y se explica por los siguientes factores: (i) elevada capitalización, consecuencia de la propia naturaleza de la actividad, que exige poseer un patrimonio elevado para sustentar la prestación de avales; (ii) reducido o nulo apalancamiento; (iii) inversión de los recursos en activos "seguros" y de alta liquidez, que llevan asociada una rentabilidad inferior; y (iv) política de dotación a provisiones conservadora, lo que penaliza el resultado contable.

Liquidez para cobertura de fallidos

La elevada liquidez del activo de FOGAPE garantiza una cobertura adecuada de los potenciales pagos por siniestralidad (fallidos) que deba acometer el fondo. Así, el ratio de "efectivo (activos a menos de 1 año y disponible)/garantías pagadas por fallidos", ascendía a cierre de 2004 a 14. Esto supone que, manteniéndose la misma cartera, FOGAPE estaría suficientemente cubierto ante incrementos extraordinarios de la siniestralidad (cercanos al 10% de la cartera actual), pues tendría liquidez suficiente para enfrentarlos. No obstante, debe tenerse en cuenta que estos comportamientos se están registrando en momentos positivos del ciclo. Ante un cambio en el entorno, el riesgo de FOGAPE se vería presionado.

Otra lectura de esta elevada relación entre efectivo y pago de garantías es que el fondo tiene un volumen de activo suficientemente alto y líquido como para poder hacer frente a un incremento de su riesgo vivo, sin ver comprometida su evolución futura. Es decir, el activo de FOGAPE tiene capacidad para soportar fallidos adicionales procedentes de un incremento de su cartera de avales.

Perspectivas

Las operaciones realizadas por FOGAPE hasta diciembre de 2004, muestran el escaso margen que el Fondo tiene para incrementar su actividad, a menos que éste se capitalice nuevamente, como ocurrió en el año 2000. El stock

Sistemas de garantia9-27-06.indd 120 9/27/06 11:42:34 AM

de garantías o riesgo vivo supera los US$430 millones, garantizando un monto de crédito (vigente) de más de US$610 millones, mientras que su patrimonio alcanza los US$52 millones.

El límite de apalancamiento se encuentra establecido en 10 veces su patrimonio (US$520 millones), de modo que la capacidad de crecimiento actual ronda el 20%. De acuerdo con el porcentaje de cobertura de riesgo exigido al FOGAPE históricamente por las entidades financieras, que en las últimas licitaciones se encuentra en torno al 70% en promedio, esto implicaría que el monto total de crédito garantizado al que podría aspirarse en las actuales circunstancias es de unos US$740 millones (US$130 millones adicionales). En la última licitación de agosto de 2005, se licitaron 1,9 millones de UF (US$60 millones), por lo que FOGAPE, sin tener en cuenta la cancelación progresiva de los actuales créditos, tendría capacidad de efectuar dos licitaciones adicionales de monto similar en un período de cuatro meses.

Los datos de las últimas licitaciones indican que se está produciendo un efecto de racionamiento de los derechos de garantía. A modo de ejemplo, en la última licitación del 31 de agosto de 2005, FOGAPE subastó UF 1,9 millones (US$61 millones), y se presentaron demandas por UF 4.237.391 (US$136 millones). Esto es, FOGAPE fue capaz de atender sólo el 45% de la demanda de derechos de garantía. En este sentido, si el porcentaje del crédito a ser cubierto por FOGAPE fuera reducido a un 50% desde los actuales niveles, el monto de crédito global garantizado podría alcanzar los US$1.040 millones frente a los US$740 millones actuales con una cobertura promedio del 70%.

A este racionamiento se une la salida obligada del sistema de algunas entidades financieras por el hecho de que una sola entidad ha apostado por obtener porcentajes muy elevados del monto total licitado. Salidas obligadas sistemáticas pueden conllevar un desinterés de las entidades por continuar participando, lo que dotaría al sistema de menor capilaridad (menor número de intermediarios) y al FOGAPE de mayor concentración del riesgo. En la práctica, a las entidades se les presenta un compromiso entre rebajar la cobertura de la garantía y acceder a la misma.

Cómo afronte en el corto plazo los retos que se le presentan al Fondo (aportes adicionales de capital, reafianzamiento, límites de apalancamiento, etc.), discutidos en epígrafes anteriores, marcará, en definitiva las posibilidades de actuación futura del Programa.

El estudio de evaluación de impacto[10] recientemente culminado, y al que ya nos refiriéramos, analiza el impacto de la actividad del FOGAPE sobre el acceso a la financiación de las micro, pequeñas y medianas empresas chilenas, arrojando conclusiones alentadoras referidas a la adicionalidad que el Fondo genera. En particular, el estudio muestra existencia de impacto positivo tanto financiero como socioeconómico; a saber: (i) adicionalidad tipo 1 (mejor acceso a crédito) que indica que los clientes FOGAPE tendrían un 14% más de probabilidades de acceder a créditos del sistema financiero formal, que aquellos que no son clientes; y (ii) adicionalidad tipo 2 (mayor volumen de crédito) indica que FOGAPE contribuiría a aumentar el volumen crediticio a micro y pequeñas empresas en un 40%. Asimismo, el estudio hace referencia a que el mayor volumen de crédito, genera un impacto económico positivo, comprobado por mejoras tanto en facturación (6%) como en las utilidades (4%) de las empresas clientes. No obstante, cabe destacar que el estudio solo sería concluyente en este sentido para parte del país (Región Metropolitana), quedando todavía algunas cuestiones por dilucidar acerca del impacto regional de FOGAPE.

Contribución de las garantías de FOGAPE a la movilización del crédito para la micro, pequeña y mediana empresa chilena

Introducción metodológica

La Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras cuenta con un sistema de clasificación de la cartera de créditos de las entidades financieras supervisadas de acuerdo con el monto de la deuda, diferenciada entre

[10] Larraín, C. y Quiroz, J.; "Estudio para el fondo de garantía de pequeños empresarios", Banco Estado. Ed. Mimeo. Marzo 2006.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 121 9/27/06 11:42:34 AM

comercial, vivienda y consumo. Además, realiza una estratificación por tamaño sobre la base de los límites que se detallan en el cuadro 5.

A efectos de aproximar el impacto de FOGAPE sobre el crédito del sistema, los grupos de análisis relevantes serán los sujetos de la operativa de FOGAPE, los deudores micro, pequeños y parte de los medianos, ya que el Reglamento de FOGAPE establece que el monto máximo de los créditos garantizados no podrá exceder de 5.000 UF. Este límite supone que sólo una parte de los deudores considerados medianos por la Superintendencia (cuyo límite máximo es 10.000 UF) puede ser objeto de la garantía de FOGAPE (aquellos cuya deuda esté entre 3.000 y 5.000 UF).

Cuadro 5: Clasificación de deudores

	DEFINICIONES SBIF: Deuda promedio hasta...
Microdeudores	Hasta 400 UF
Deudores pequeños	Hasta 3.000 UF
Deudores medianos	Hasta 10.000 UF
Deudores grandes	Hasta 200.000 UF
Megadeudores	Más de 200.000 UF

Fuente: SBIF.

Al no disponer de estadísticas desagregadas del grupo de deudores medianos que coincidan exactamente con el límite máximo de FOGAPE, se compararán los datos de FOGAPE tanto con los créditos a micro y pequeñas empresas (aproximado por micro y pequeños deudores comerciales) como a micro, pequeñas y medianas empresas (aproximado por micro, pequeños y medianos deudores comerciales), aun asumiendo que dentro de las mipymes se están considerando deudores medianos que no pueden ser objeto de la garantía de FOGAPE[11].

Análisis de movilización de crédito

La información contenida en el sistema de deudores de la SBIF muestra que el total de la cartera de créditos del sistema financiero chileno se incrementó en el período 1998-2004 en un 54% en moneda local, y la cartera comercial en un 39%. En dólares, los crecimientos resultaron más moderados, debido a la depreciación del peso, registrándose un aumento de la cartera total del 30% (desde US$54 a US$71 mil millones) y de la cartera comercial del 17%.

La evolución ha diferido en función del tamaño del deudor. Así, mientras que el crédito a los megadeudores creció un 60% en el período 1998-2004, el crédito a los micro y pequeños deudores aumentó un 73%, el de los deudores medianos en un 63% y el de los deudores grandes un 15%.

Sin embargo, si se emplean únicamente los créditos comerciales (vinculados mayoritariamente a la actividad empresarial, pues el crédito total recoge también los de vivienda y consumo) se observan comportamientos significativamente distintos entre los distintos grupos de deudores. Mientras que el crédito a la megaempresa creció un 60%[12], el crédito comercial a las micro y pequeñas empresas aumentó sólo un 22%, y a las empresas medianas un 17%. Esto indica que la mayor parte del crecimiento del crédito total a los deudores de tamaño mediano y pequeño/micro se debe a créditos personales/consumo y, fundamentalmente, hipotecarios.

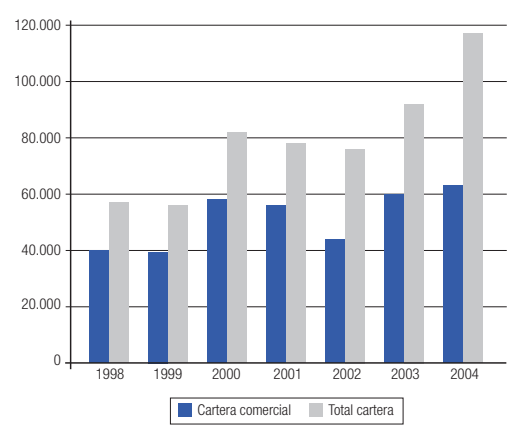
Es necesario dejar constancia de que, a principios de 2004, la SBIF realizó una reclasificación contable tendiente a eliminar un sesgo en las estadísticas de los créditos comerciales. Hasta esa fecha, se consideraba que los créditos asociados a "sobregiros en cuenta corriente" correspondían a colocaciones comerciales. Como resultado de la reclasificación, una parte importante de dichos deudores quedó incluida en la cartera de consumo. Por consiguiente, el crecimiento de la cartera comercial de los deudores de menor tamaño (mipymes), principales usuarios de "sobregiros en cuenta corriente", es algo mayor que la reflejada en las estadísticas anteriores (dado

[11] El análisis de la evolución anual por grupos de deudores se realiza en moneda local para evitar distorsiones derivadas de la evolución del tipo de cambio peso/dólar.

[12] Los créditos a la megaempresa son exclusivamente créditos comerciales.

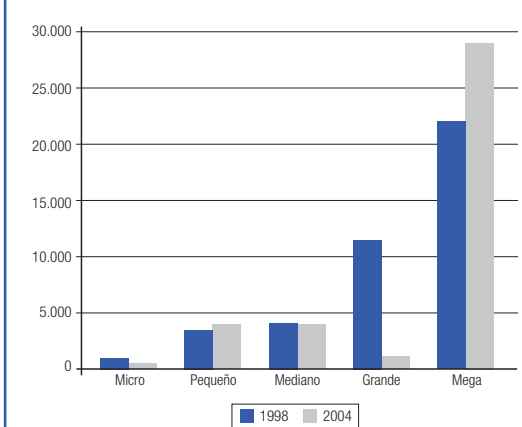
Sistemas de garantia9-27-06.indd 122 9/27/06 11:42:35 AM

Gráfico 11. Cartera comercial vs. total cartera (millones de US$)



Fuente: Elaboración propia, datos de SBIF.

Gráfico 12. Monto cartera comercial por tamaño



Fuente: Elaboración propia, datos de SBIF.

que en 1998 se están considerando dentro de la cartera comercial deudas que en 2004 no se consideraron), pero en cualquier caso inferior al crecimiento de las empresas de mayor tamaño.

El crecimiento experimentado por FOGAPE en el período 1998-2004 ha sido significativamente mayor que el de los créditos comerciales a micro, pequeñas y medianas empresas, por lo que el peso de los créditos garantizados por FOGAPE sobre el total de créditos a micro, pequeños y medianos deudores ha aumentado de forma considerable.

Los créditos garantizados por FOGAPE en 2004 supusieron un 0,93% del crédito comercial total del sistema. Si tomamos como referencia el crédito a las micro, pequeñas y medianas empresas, el peso de los créditos garantizados por el Fondo ascendió al 5,8%. Y si tomamos los créditos a micro y pequeñas empresas, el peso es del 10,5%. La cobertura ha crecido considerablemente en los últimos años, como se observa en el cuadro 6 y el gráfico 13.

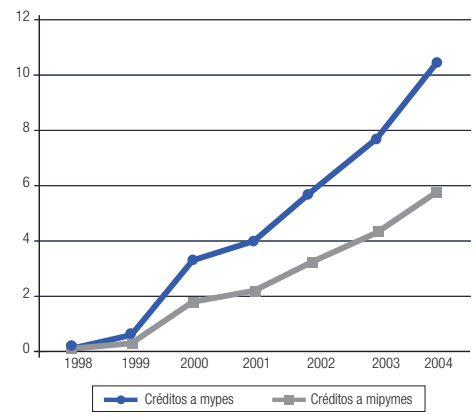
Cuadro 6: Cobertura de FOGAPE (millones de Ch$)

	Garantía FOGAPE	Créditos a mypes	Créditos a mipymes	Peso FOGAPE créditos a mypes	Peso FOGAPE créditos a mipymes
1998	1.894	1.973.001	3.686.791	0,1%	0,1%
1999	12.391	2.084.253	3.856.414	0,6%	0,3%
2000	75.862	2.275.048	4.145.311	3,3%	1,8%
2001	96.078	2.416.493	4.391.517	4,0%	2,2%
2002	147.822	2.526.057	4.253.695	5,9%	3,3%
2003	199.869	2.602.339	4.596.115	7,7%	4,3%
2004	253.643	2.404.363	4.403.468	10,5%	5,8%

Fuente: FOGAPE y SBIF.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 123 9/27/06 11:42:35 AM

Gráfico 13. Peso de los créditos garantizados por FOGAPE sobre el crédito comercial (%)



Fuente: Elaboración propia en base a FOGAPE y SBIF.

Puede concluirse que el aumento registrado en el peso de los créditos garantizados sobre la deuda comercial de las micro, pequeñas y medianas empresas, en un entorno en el que el crédito comercial a este segmento se encuentra relativamente estancado en relación con otros (crecimiento promedio anual de 3,6% en el período 1998-2004), en parte se debe a la operativa de FOGAPE. En este sentido, el Fondo habría contribuido a mantener el crédito en niveles similares de ligero crecimiento, a reforzar la confianza de las entidades financieras en este grupo empresarial de mayor riesgo y a evitar una importante fuga hacia clientes considerados de menor riesgo.

En los próximos años, y siempre teniendo en cuenta la fase del ciclo económico, se puede esperar un incremento en la atención de las entidades financieras bancarias al sector empresarial mipyme, habida cuenta de la saturación y altos niveles de competencia del segmento de banca de personas y del grado de independencia que la gran empresa chilena está alcanzando con su financiación, cada vez más abocada al mercado de capitales. El segmento mipyme es numeroso, característica que permitiría a las entidades financieras poner en práctica estrategias comerciales que requieran masa crítica para su éxito.

III. Resumen y conclusiones

Como conclusión general puede decirse que el Sistema Nacional de Garantías de Chile, concentrado en FOGAPE, presenta un grado de desarrollo elevado, si se lo compara con sus semejantes de la región. Particularmente en los últimos cinco años el Fondo ha mostrado un dinamismo importante, con aumento tanto del número de operaciones, como del volumen garantizado y de los créditos avalados. Asimismo, se ha evidenciado una disminución paulatina del porcentaje del monto de los créditos cubiertos por el aval, lo cual indica el mayor el reparto del riesgo con las entidades financieras.

FOGAPE muestra también un buen comportamiento de la siniestralidad/morosidad, en línea con el sistema financiero en general, sumado a que no hay indicio directo de selección adversa es decir, que las entidades financieras trasladen al Fondo ni sus mejores ni sus peores créditos a micro y pequeñas empresas. Ello podría ser consecuencia de que los desincentivos para que lo hagan son efectivos.

Otro punto positivo del FOGAPE es que este es sostenible financieramente por sí mismo, gracias a ingresos notablemente superiores a los gastos generales y comisiones pagadas, a una elevada liquidez que garantiza una alta cobertura de los pagos por fallidos, a la política de provisiones conservadora con una alta cobertura de la siniestralidad, y a la generación de flujos de caja positivos de manera recurrente.

Por último, el hecho de que el monto de crédito medio garantizado sea reducido y que se encuentre muy por debajo del máximo permitido es consistente con el hecho de que, actualmente, las empresas que acceden a avales de FOGAPE son de menor tamaño, incluso microempresas, lo que habla de la flexibilidad del Fondo para

Sistemas de garantia9-27-06.indd 124 9/27/06 11:42:37 AM

atender distintos sectores. A estos factores positivos del Programa se suma que existirían indicios de adicionalidad financiera en la operativa de FOGAPE, avalados en un reciente estudio de impacto, y a que el sistema se muestra transparente y adecuadamente gestionado, con una creciente participación del número de entidades financieras asociadas.

Entre los incentivos para los actores involucrados se destacan aquellos para las entidades financieras, incluyendo garantías de alta calidad, con una elevada liquidez y sin necesidad de aprovisionar por la parte garantizada; la posibilidad de prestar a empresas con buenos flujos pero con insuficiente patrimonio; y que se trata de un producto flexible, adaptable a distintos tipos de entidades.

Para las empresas, por su parte, FOGAPE posibilita un acceso al crédito con menores necesidades de afectación de garantías. Y por último, para las autoridades económicas, el funcionamiento del Fondo implica la existencia de un sistema transparente, sostenible y efectivo, sin otro costo fiscal que el costo de oportunidad del capital inmovilizado.

De todas maneras, cabe destacar que FOGAPE presenta debilidades que deberían ser cuidadas para evitar inconvenientes en el mediano plazo. Entre estas se encuentra su limitada capacidad de crecimiento a futuro, debido principalmente a que: (i) el Estado chileno es el único aportante al Fondo con recursos fiscales, aportación que ha ocurrido sólo en el momento de constitución, si bien en estos momentos se estaría avanzando en la negociación por un aporte adicional de US$10 millones; y (ii) el tamaño actual del Fondo y su volumen de actividad no permiten un mayor crecimiento a corto plazo, dado el límite de apalancamiento que rige sobre él (máximo permitido de 10 veces su patrimonio). Por otra parte, el hecho de que las entidades financieras participantes del FOGAPE no sigan aumentando de forma sensible y progresiva la asunción de porcentajes de riesgo más allá del 35 o 40% en las licitaciones sucesivas dificulta aumentar el apoyo a la demanda de crédito empresarial. También puede considerarse una debilidad del Fondo la fuerte preponderancia del crédito a corto plazo, máxime cuando el máximo permitido asciende a 10 años. Aunque parece que en los últimos tiempos el promedio de plazo ha aumentado, todavía sería relativamente corto.

Si bien el Fondo ha mostrado un dinamismo importante, y habría conseguido resultados de acuerdo a su espíritu fundacional, deben discutirse algunos aspectos esenciales para el futuro inmediato del mismo. Entre estos temas se destacan: (i) la necesidad de definir políticas de crecimiento para hacer frente a la disminución de la capacidad de crecimiento del Fondo a corto/medio plazo (aumentar la capitalización del Fondo y abrir un debate que analice posibles aportaciones provenientes del ámbito privado, incrementar el límite de apalancamiento —su buen desempeño financiero lo permitiría—, reafianzar y así indirectamente aumentar el apalancamiento, o bien aumentar el riesgo asumido por las entidades, disminuyendo así el porcentaje de cobertura e incidiendo positivamente sobre el volumen de créditos garantizados).

Por último, debe también estudiarse el alcance regional del Programa, máxime cuando el estudio de impacto recientemente presentado sería firme acerca de las conclusiones de adicionalidad sólo en la Región Metropolitana. Por último, merecería un mayor estudio el doble papel del Banco Estado como administrador y como usuario principal, si podría generar algunos conflictos de agencia, o cómo supera ese riesgo. En definitiva, el caso de Chile podría merecer ser estudiado en mayor profundidad, para explorar con mayor detalle la forma operativa concreta en que han enfrentado cada uno de los problemas encontrados en el alineamiento de incentivos adecuados.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 125 9/27/06 11:42:37 AM

Bibliografía

Actas de las Reuniones Constitutivas del Comité de la Pequeña Empresa, Periodo 1998-2002 Chile, en www.sitioempresa.cl

Benavente, J.M., A. Galetovic, y R. Sanhueza "La Dinámica Industrial y la Financiación de las Pyme", El Trimestre Económico, vol. LXXII (2), núm. 286, abril-junio de 2005.

Cámara de Diputados, "Informe de la Comisión Especial de la Pequeña y Mediana empresa recaído en el proyecto de ley que establece un marco legal para la constitución y operación de sociedades de garantía recíproca". Boletín N° 3.627, Santiago de Chile, 2003

Comité de Fomento de la Micro y Pequeña Empresa, "La situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile", Gobierno de Chile, Marzo 2003.

Fondo de Garantías para Pequeños Empresarios (FOGAPE), Chile, www.fogape.cl

Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, "Circular No. 3.220: Recopilación Actualizada de Normas. Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE). Modificación al Reglamento de Administración del Fondo, Santiago de Chile, Abril de 2003.

Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, "Capítulo 8-9 de la Recopilación de Normas para Bancos e Instituciones Financieras. Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE). Modificación al Reglamento de Administración del Fondo, Santiago de Chile, Abril de 2003.

República de Chile, Decreto Ley 3472 de creación del Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE), Agosto 1980.

República de Chile, Ley 19677 que modifica al Decreto Ley 3.472 de creación del Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios, Santiago de Chile, Abril de 2000.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 126 9/27/06 11:42:38 AM

CAPÍTULO 5

Colombia

El sistema de garantías en Colombia se inicia en 1981 con la creación del Fondo Nacional de Garantías, S.A. (FNG). Desde inicios de 2004 está regulado por la Superintendencia Bancaria de Colombia (SBC). En la actualidad opera como una entidad afianzadora que asume parte del riesgo en las operaciones de crédito a la micro, pequeña y mediana empresa (mipyme) y se ha convertido en uno de los instrumentos públicos protagonistas para el fomento de la financiación al microempresario colombiano, manteniendo tanto una perspectiva social como económica.

Entre los logros del FNG se encuentran: una adecuada compartición del riesgo crediticio con los bancos privados y, en operaciones de co-afianzamiento, con entidades multilaterales. Como consecuencia de lo anterior, ha logrado un alto apalancamiento de sus recursos, lo que a su vez le ha permitido alcanzar a una muy sensible porción del las mipyme del país; y su adecuada gestión lo hace financieramente sostenible.

En el otro lado de la balanza, entre los riesgos o debilidades del sistema colombiano, se pueden mencionar: la necesidad de prestar atención al comportamiento de la siniestralidad de las operaciones de lo que es legalmente considerado como microcrédito en Colombia; la preponderancia de las garantías de créditos muy pequeños y de muy corto plazo y el menor peso de los préstamos a pequeñas y medianas empresas (pymes) y de inversión. A esto se suma el hecho de que a pesar del aparente alto impacto del Fondo no se conocen estudios rigurosos de evaluación de ese impacto y de la adicionalidad que aportan al acceso al crédito.

En este capítulo se examina en primer lugar la estructura, antecedentes y entorno del sistema, para después analizar en detalle el Fondo Nacional de Garantías, el tipo de garantías que otorga, su forma de operar, su desempeño financiero, y su contribución a la movilización de crédito, para finalmente presentar un resumen y conclusiones. Luego, como apéndice del capítulo se añade un análisis del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG FINAGRO), que complementa el papel del FNG en la actividad agropecuaria.

I. Estructura, antecedentes y entorno

Estructura del sistema: Fondo Nacional de Garantías

El Sistema Nacional de Garantías en Colombia es un modelo eminentemente estatal que tiene sus orígenes en 1981 con la creación del Fondo Nacional de Garantías S.A. (FNG), mediante Decreto del Ministerio de Desarrollo Económico 3788. Desde inicios de 2004 está regulado por la Superintendencia Bancaria de Colombia. En la actualidad opera como una entidad afianzadora de primer piso y es la única en Colombia que asume riesgo en las operaciones de garantía dirigidas a la micro, pequeña y mediana empresa.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 127 9/27/06 11:42:38 AM

Sistema Nacional de Garantías—Colombia
Fondo Nacional de Garantías (FNG)

Tipología del SNG	Fondo
Personalidad jurídica	Sociedad Anónima Mixta
Año de constitución	1982–Reforma 1995
Ámbito	Nacional
Legislación específica	Sí
Reafianzamiento[1]	No
Supervisión bancaria	Sí
Aplicación norma bancaria	Sí
Recursos	99,9% públicos
Administración y representación legal	Fondo Nacional Garantías, S.A.
Modalidad de concesión de las garantías	Cartera
Patrimonio	Col$172.179 millones
Número de operaciones (2004)	102.930[2]
Garantías otorgadas (2004)[3]	Col$964.947 millones
Créditos garantizados (2004)	Col$1.872.025 millones
Riesgo vivo (stock garantías) diciembre de 2004	Col$1.152.042 millones
Tipología principal de las garantías	Financieras de corto plazo

Notas: [1]El FNG actuó como entidad reafianzadora del SNG en Colombia durante el periodo 1996–2000, cuando los fondos regionales de garantía se constituyeron como sociedades de garantía recíproca. Actualmente, los fondos regionales de garantía son agentes comerciales del FNG. Legalmente, continúa teniendo capacidad de reafianzar, pero no la practica. [2]Corresponde al número total de operaciones otorgadas. El número de beneficiarios de las garantías emitidas por el FNG es de 127.217. La diferencia corresponde a los microcréditos otorgados por entidades microfinancieras que obtienen recursos de Bancóldex u otras entidades financieras con garantía institucional del FNG. [3]El FNG cuenta con cuatro líneas de garantía: empresarial, vivienda social, estudiantil e institucional. Si bien el monto indicado hace referencia a las cuatro líneas, la línea empresarial y la institucional, de interés para el presente estudio, representan más del 97% de las operaciones del FNG (mismo porcentaje de recursos).

Definición legal de la micro, pequeña y mediana empresa en Colombia

	Por activos totales	Por Empleados	Observación
Micro	< 500 salarios mínimos	< 10 trabajadores	FNG otorga garantías a empresas en todos los sectores económicos excepto el agropecuario.
Pequeña	501–5.000 salarios mínimos	11–50 trabajadores	
Mediana	5.001–30.000 salarios mínimos	51–200 trabajadores	

Nota: Un salario mínimo equivale a Col$381.000.
Fuente: Ley 905 de 2004.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 128 9/27/06 11:42:38 AM

Sistema Nacional de Garantías—Colombia (continuación)
FAG — FINAGRO

Tipología del SNG	Fondo
Personalidad jurídica	Sociedad de Economía Mixta
Año de constitución	1985- Trasladado a FINAGRO 1990
Ámbito	Nacional
Legislación específica	Sí
Reafianzamiento	No
Supervisión bancaria	Sí (FINAGRO)
Aplicación norma bancaria	Sí (FINAGRO)
Recursos	Públicos
Administración y representación legal	FINAGRO
Modalidad de concesión de las garantías	Cartera
Patrimonio (junio 2005)	Col$344.750 millones
Número de operaciones (2004)	81.318
Garantías otorgadas (2004)	Col$535.731 millones
Créditos garantizados (2004)	Col$664.548 millones
Riesgo vivo (stock garantías) diciembre de 2004	Col$644.559 millones

Definición legal del productor agropecuario en Colombia

	Por activos totales	Endeudamiento máximo	Observación
Pequeño	< Col$41,67 millones	crédito máximo Col$29 millones	En 2001, la Comisión Nacional de Crédito Agrario amplía cobertura a medianos y grandes productores agropecuarios.
Mediano	No aplica	< 2.500SMMLV[1], excluyendo pequeños	
Grande	No aplica	> Col$895 millones, excluyendo anteriores	

Fuente: Reglamento de Crédito FINAGRO.

[1] Salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV) equivale a Col$381.000.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 129 9/27/06 11:42:39 AM

El Decreto 3788 autorizó al Instituto de Fomento Industrial[2] (IFI) y a la Corporación Financiera Popular[3] (CFP) a participar en la constitución de una sociedad comercial que se denominará Fondo Nacional de Garantías, cuyo objeto sería el de "otorgar a nombre de las empresas de la pequeña y mediana industria manufacturera, certificados de garantía a favor de los intermediarios financieros por los créditos que éstos les concedan a largo y mediano plazo".

El capital inicial del Fondo fue aportado por el IFI (Col$100 millones), y por la CFP (Col$50 millones). En 1983 y 1984, Proexpo fue autorizado a aportar anualmente al FNG Col$100 millones adicionales, ampliando el objeto social del Fondo para poder atender al sector exportador. Participa desde entonces, como accionista minoritario y representando al sector privado, la Asociación Colombiana de Pequeña Industria (ACOPI). Los siguientes incrementos de capital se produjeron en los años 1994-95, 1997-98 y 2000-02, alcanzando un capital social de Col$144.000 millones. De especial importancia fue la capitalización del año 2000 por un monto de Col$100.000 millones (US$48 millones[4]).

La composición accionaria actual corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (70,1%), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (19,7%), el Banco de Comercio Exterior - Bancóldex (10,2%) y ACOPI (inferior al 0,1%).

Originalmente, se estableció que podían ser usuarios del FNG las empresas de la industria de transformación que (i) tuvieran activos totales entre Col$250.000 y Col$40.000.000[5]; (ii) demostraran la calidad de empresa nacional, cuyo patrimonio neto pertenezca a nacionales colombianos en un porcentaje no inferior al 80%; y (iii) demostraran que no tienen créditos vigentes con ningún intermediario financiero. Las garantías otorgadas cubrían hasta el 80% del importe del crédito (no los intereses), y se otorgaban de manera individual a los empresarios asociados al Fondo, siendo éste responsable del análisis de cada crédito garantizado.

En la actualidad, la misión del FNG es "facilitar el acceso de la mipyme colombiana a la financiación, mediante el otorgamiento de garantías" en los sectores económicos excepto el agropecuario, que es atendido por el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) de FINAGRO (que se detallará más adelante).

El nuevo Reglamento de Garantías, que entrará en vigor en el corriente 2006, establece que los deudores de los créditos garantizados habrán de ser empresas domiciliadas en Colombia calificadas como micro, pequeñas o medianas, de conformidad con la legislación vigente; que el deudor no se encuentre calificado en categoría de riesgo "D" o "E" por ningún acreedor financiero; y que la empresa pertenezca a cualquier sector de la economía, siempre que el destino de los recursos sea distinto de la financiación de la actividad agropecuaria primaria.

Si bien la actividad del FNG fue reducida durante la década de los ochenta y primeros años de la de los noventa, equiparable al reducido volumen de sus recursos, a partir del año 1995, coincidiendo con una sustancial reestructuración de la institución, el Fondo comienza una trayectoria ascendente ininterrumpida en el cumplimiento de su misión. La reestructuración de 1995 supuso los siguientes cambios: descentralización de los servicios, automatización de las garantías y supervisión y control.

Descentralización

Durante el período 1995-99, el sistema nacional de garantías de Colombia intentó constituirse en un modelo de sociedades regionales de garantía recíproca (denominados fondos regionales de garantía, FRG) que serían reafian-

[2] El IFI fue fusionado en 2002 con el Banco de Comercio Exterior (Bancóldex), entidad financiera de carácter público y de segundo piso, creado a partir de Proexpo en 1992.

[3] Posteriormente denominada Corporación Financiera de Desarrollo, actualmente extinta.

[4] La tasa de cambio es US$1= Col$2690.

[5] Valores reajustados a partir de 1983 de acuerdo con la variación registrada en las unidades de valor constante durante el mismo período, certificada por el Banco de la República.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 130 9/27/06 11:42:39 AM

zadas en su actividad principal, hasta un 66%, con recursos del FNG, el cual actuaría también como afianzador de primer piso en aquellas áreas donde no tuviera presencia una entidad regional. Bajo este modelo, se constituyeron como sociedades anónimas 11 FRG departamentales, con participación accionarial mixta (accionistas públicos[6] máximo 49% y privados[7] mínimo 51%), que otorgarían coberturas de crédito de hasta el 70%.

Varias circunstancias determinaron el fracaso del modelo adoptado. En primer lugar, los fondos regionales de garantía contaban con un patrimonio muy reducido por la escasa motivación del sector privado para contribuir con recursos propios a las sociedades[8], tamaño patrimonial que no les permitía crecer si mantenían prácticas de prudencia adecuadas. En segundo lugar, y combinado con lo anterior, las entidades financieras no consideraban "fiables" las garantías otorgadas por los FRG, teniendo en cuenta que en aquel momento la Superintendencia Bancaria de Colombia no se había pronunciado aún respecto a su validez. Como corolario de esta situación, dos de los fondos no pudieron hacer frente al cumplimiento de sus compromisos por el deterioro de la calidad de los créditos por ellos garantizados y se liquidaron, con los correspondientes efectos sobre el entonces reafianzador del sistema, el FNG.

En la actualidad, el Fondo participa como accionista minoritario (20% capital social) en nueve fondos regionales de garantía que actúan como agentes comerciales[9] en sus respectivas regiones de influencia. En el caso de Cundinamarca y otros departamentos que no son atendidos por un fondo regional, el FNG realiza la actividad comercial directamente.

Cuadro 1. Fondos regionales de garantía

Fondo Regional	Área de Influencia
Fondo Regional de Garantías de Antioquia S.A.	Antioquia y Chocó
Fondo Regional de Garantías del Valle Confé S.A.	Valle del Cauca y Cauca
Fondo Regional de Garantías de la Costa Atlántica S.A.	Atlántico, Bolívar, Magdalena, Cesar, Guajira, Córdoba, Sucre y San Andrés
Fondo Regional de Garantías de Santander S.A.	Santander
Fondo Regional de Garantías del Café S.A.	Quindío, Risaralda y Caldas
Fondo Regional de Garantías del Tolima S.A.	Tolima, Huila, Caquetá
Fondo Regional de Garantías de Nariño S.A.	Nariño y Putumayo
Fondo Regional de Garantías del Oriente S.A.	Boyacá y Casanare
Fondo Regional de Garantías de Norte de Santander S.A.	Norte de Santander y Arauca

Fuente: FNG.

El FNG encarga al fondo regional la tarea de promover y explotar, dentro de su zona de influencia, la comercialización de los productos ofertados por el FNG. El agente adquiere responsabilidades de administración, manejo y control de la cartera de garantías que el FNG otorgue. Como remuneración por los servicios prestados, el agente recibe una porción (33%) de la comisión de garantía que el FNG devenga por cada garantía otorgada en su zona

6 El Fondo Nacional de Garantías, las alcaldías y las gobernaciones.

7 Las cámaras de comercio, cooperativas, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas.

8 Bajo este modelo de carácter mutualista, el empresario debía adquirir acciones del FRG para poder ser sujeto de garantías y hacer el pago correspondiente (comisión) por la garantía recibida.

9 Mediante contrato de agencia comercial, regido por las disposiciones establecidas en los Artículos 1317 y siguientes del Código de Comercio.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 131 9/27/06 11:42:40 AM

geográfica de influencia asignada. El FNG está valorando reducir la remuneración a los fondos regionales ya que éstos no asumen riesgo por las garantías emitidas.

Automatización

Como se indicó anteriormente, en sus orígenes el Fondo Nacional de Garantías otorgaba garantías individuales a los empresarios prestatarios, efectuando el mismo el análisis correspondiente del proyecto a ser financiado. A partir de 1995, se incluye la opción de que el FNG otorgue garantías de cartera, esto es, que sean las entidades financieras las que asuman el análisis del crédito y, si el empresario cumple con las características de elegibilidad de los beneficiarios del Fondo, que otorguen el correspondiente crédito con la cobertura automática de la garantía del mismo. Más adelante se apreciará el efecto inmediato de la automatización del proceso en la actividad y resultados operativos del Fondo. Por último, en este período el FNG incorpora el producto de "garantía institucional", consistente en respaldar con una cobertura del 50% del riesgo los créditos otorgados por Bancóldex a entidades microfinancieras, especialmente cooperativas, cajas de compensación y organizaciones no gubernamentales, para el desarrollo de su actividad de microcrédito.

Un segundo período de aceleración del crecimiento se produce a partir del año 2000, producto tanto de la fuerte capitalización del Fondo (que puede interpretarse como un aumento potencial de la oferta de garantías), como del reconocimiento por parte de la SBC, mediante Decreto 686 de abril de 1999, de la idoneidad de las garantías del FNG (interpretado como un aumento potencial de la demanda de sus clientes, las entidades financieras). Desde ese momento, estas entidades pudieron dejar de efectuar provisiones por los créditos garantizados. Este reconocimiento de la entidad reguladora incentivó a las entidades financieras a hacer uso de los productos del FNG y abandonar definitivamente los ofrecidos por los FRG. Adicionalmente, la cobertura de riesgo asumida por el FNG se redujo sustancialmente hasta el 50% del valor de los créditos otorgados, desde niveles anteriores del 70%-80%.

En el segundo semestre del 2000 se desarticuló el esquema de reafianzamiento de los fondos regionales de garantía, convirtiéndose éstos en agentes comerciales del Fondo Nacional. La política comercial se encaminó a que las entidades financieras incorporaran las garantías del FNG en su cartera de productos.

El nuevo reglamento de garantías aprobado por el FNG, que entrará en vigor en 2006, establece el régimen de relaciones entre el Fondo y las entidades financieras, con un mayor grado de automatización y tecnificación en el proceso.

Supervisión y control

En virtud de la Ley 795 de enero de 2003 (artículos 240 a 243), el FNG quedó incorporado al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, sometiéndolo a la supervisión, vigilancia y control de la SBC a partir del 1 de enero de 2004, y a las reglas prudenciales sobre margen de solvencia, patrimonio técnico, constitución de reservas técnicas y demás normas que determine el Gobierno Nacional.

Las normas se proclamaron mediante Decreto 1324 de 25 de mayo de 2005, estableciendo la relación mínima de solvencia (patrimonio técnico / activos y contingencias ponderadas por riesgo) en el 11%, patrimonio técnico y reservas técnicas del FNG por la administración del riesgo de las garantías. Este Decreto se encuentra en plena aplicación, a excepción del artículo 4º que establece la aplicación del Sistema de Administración de Riesgo de Garantías (SARG[10]), en proceso de diseño[11] y cuya entrada en vigor se estimaba para el 1 de mayo de 2006.

[10] El SARG corresponde al conjunto de políticas, procedimientos y metodologías técnicas orientadas a la identificación, medición, evaluación, seguimiento y control de los riesgos que asume el FNG en desarrollo de su objeto social, cuya gestión le permite calcular su nivel de reservas técnicas.

[11] El FNG ha contratado a una firma actuarial especializada para el diseño del SARC, diseño que será validado por la SBC.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 132 9/27/06 11:42:41 AM

La SBC considera al FNG como una entidad híbrida, entre financiera y aseguradora, con un riesgo asumido de carácter contingente. Por esta razón, si bien las entidades financieras están estableciendo en sus procesos un Sistema de Administración del Riesgo de Crédito (SARC) para cumplir con las exigencias de Basilea II, corresponde al FNG (que hoy, con su estructura de Fondo, cumple con los requisitos de Basilea I) administrar riesgos contingentes para adaptarse a la nueva realidad impuesta por Basilea II.

Otros proyectos/programas de garantías: Fondo Agropecuario de Garantías (FAG)

Debido a la segmentación legal y específica del sector agropecuario y a su elevado monto de recursos y volumen de operaciones, no podemos analizar los mecanismos de garantías a favor de la mipyme en Colombia sin al menos exponer los elementos más relevantes del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), integrado en el Sistema Nacional de Garantías descrito en el apartado anterior[12]. El último capítulo del presente documento incorpora un análisis del FAG, de estructura similar a la presentada para el Sistema Nacional de Garantías de Colombia pero de extensión más reducida.

Políticas públicas de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa

El apoyo estatal a la mipyme en Colombia se materializó en 2000 con la proclamación por parte del Congreso de la República de la Ley 590 de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa, reformada parcialmente en 2004 por la Ley 905. Con posterioridad a la promulgación de la Ley, el Plan Nacional de Desarrollo para el período 2002–2006 denominado "Hacia un Estado Comunitario", contempla, en el capítulo dedicado a construir equidad social (capítulo 3), el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas como objetivo intermedio de la democratización de la propiedad y del avance en el objetivo de lograr un "país de propietarios". El documento estratégico del gobierno[13] refleja la concepción colombiana del desarrollo del sector mipyme desde una perspectiva social. A continuación, se detallan los contenidos de la Ley mipyme y de la política establecida en el Plan nacional de apoyo al sector.

La Ley mipyme, en el apartado de fomento del acceso a la financiación a este segmento empresarial, estipuló en su articulado (artículo 34) que "cuando el gobierno nacional verifique que existen fallas del mercado u obstáculos para la democratización del crédito, que afecten a las micro, pequeñas y medianas empresas, en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República podrá determinar temporalmente la cuantía o proporción mínima de los recursos del sistema financiero que, en la forma de préstamos o inversiones, deberán destinar los establecimientos de crédito al sector de las micro, pequeñas y medianas empresas". La Ley 905 de 2004, que reforma la Ley 590 de 2000, suavizó esta obligación y restringió el número y tipo de establecimientos de crédito a aquellos "establecimientos de crédito que realicen actividades de otorgamiento de crédito al sector de las micro, pequeñas y medianas empresas", eliminando por tanto la obligación anteriormente impuesta a entidades financieras no familiarizadas con este segmento empresarial. El gobierno nacional contempla reglamentar la incorporación de estímulos e incentivos para que el sistema financiero coloque recursos importantes de crédito en apoyo de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Esto último se materializó en un Convenio entre el gobierno nacional y la Asociación de Bancos de Colombia (Asobancaria), suscrito en agosto de 2002, que establece que "los establecimientos financieros abrirán líneas de crédito (con recursos propios) para microempresas de los sectores industrial, comercial y de servicios (y a

[12] Sin embargo, la Ley 905 de 2004, que modifica la Ley Mipyme de 2000, incluye al Fondo Agropecuario de Garantías en el Sistema Nacional de Apoyo a la Mipyme, creado por la citada ley.

[13] El capítulo 2 del Plan, está dedicado a "impulsar el desarrollo económico sostenible y la generación de empleo" y no refleja la realidad de la mipyme ni contiene estrategias de apoyo al sector, estando éstas concentradas en el mencionado capítulo 3.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 133 9/27/06 11:42:41 AM

las entidades sin ánimo de lucro que se dediquen profesionalmente a la intermediación de microcrédito), por un monto cercano a Col$300.000.000.000 para el primer año. A partir del segundo año y hasta 2006, las mismas tendrán un crecimiento equivalente, al menos, al incremento del índice de precios al consumidor que se haya presentado durante el año".

El Convenio contempla incentivos para su cumplimiento por parte de las entidades financieras. El primero de ellos es la opción de efectuar inversiones sustitutivas en títulos públicos a una tasa remuneratoria preferencial, y el segundo flexibiliza la limitación gubernamental de las tasas de interés (tasa de usura: 1,5 veces tasa de interés bancario corriente), que "con el fin de estimular las actividades de microcrédito[14], se autoriza a los intermediarios financieros y a las organizaciones especializadas en crédito microempresarial, para cobrar honorarios y comisiones, no repuntándose tales cobros como intereses, para efectos de lo estipulado en el artículo 68 de la Ley 45 de 1990[15]". Se establece que con los honorarios se remunerará la asesoría técnica especializada al microempresario, así como las labores de seguimiento; y con las comisiones se remunerará el análisis del crédito y el proceso de cobranza. El monto de la comisión establecida legalmente es del 7,5% anticipado sobre el monto total del crédito otorgado.

La puesta en práctica del Convenio ha supuesto un impulso un tanto artificial, y posiblemente temporal, a la atención de las necesidades financieras de los microempresarios colombianos por parte del sector bancario tradicional. Por dos razones: en primer lugar, la obligatoriedad de la atención al sector, y en segundo, la cobertura del riesgo de estas operaciones por parte del FNG a un segmento empresarial carente de garantías que, si fuera atendido con metodologías adecuadas de crédito (microfinancieras), no habría de requerir colateral tradicional ya que esta ausencia se contrarrestaría con la verificación de la voluntad o *moral de pago*.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 establece que el apoyo al desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas se llevará a cabo mediante dos líneas de trabajo: la eliminación de las restricciones de acceso al financiamiento y el apoyo con instrumentos no financieros (no analizado en este trabajo). De acuerdo con el Plan de Desarrollo, los problemas de acceso al financiamiento son resultado de unas normas legales y un marco regulatorio restrictivos, así como de la rigidez en las estructuras internas de los bancos y sus altos costos administrativos. Adicionalmente, se observa que las mipyme son estructuralmente débiles, mayoritariamente informales (especialmente la micro y pequeña empresa) y gerencialmente deficientes.

Ante la identificación de estos problemas, el gobierno tiene la intención de establecer mecanismos que generen confianza en el mercado financiero hacia las mipyme, centrándose para ello en aspectos regulatorios y de rediseño institucional que incluyan intervenciones directas a través de instrumentos de cofinanciamiento. Más concretamente, establece que: la banca pública y de desarrollo (a excepción del Banco Agrario), desarrollarán sus actividades desde la perspectiva de segundo piso; dado el buen desempeño del Fondo Nacional de Garantías (FNG S.A.) esta instancia mantendrá su diseño actual y se ampliará la cobertura a mipyme de otros sectores y regiones; se procederá a realizar reformas legales y regulatorias para acelerar los procesos de liquidación de garantías, tanto de bancos como de fondos de garantía; se llevarán a cabo programas piloto a través de patrimonios autónomos (fideicomisos) en entidades financieras públicas; y se mejorarán los registros de las centrales de riesgo para mejorar la información de las mipyme en los mercados financieros.

---

[14] Entendido el microcrédito como aquel cuyo monto máximo por operación de préstamo es de 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes sin que, en ningún tiempo, el saldo para un solo deudor pueda sobrepasar dicha cuantía.

[15] Art. 68: Para todos los efectos legales se reputarán intereses las sumas que el acreedor reciba del deudor sin contraprestación distinta al crédito otorgado, aun cuando las mismas se justifiquen por concepto de honorarios, comisiones u otros semejantes. Asimismo, se incluirán dentro de los intereses las sumas que el deudor pague por concepto de servicios vinculados directamente con el crédito en exceso de las sumas que señale el reglamento.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 134 9/27/06 11:42:42 AM

Por tanto, gran parte del esfuerzo público parece encaminado a mejorar la posición y ejecución de derechos del acreedor frente al deudor, como se refleja en dos de las cinco líneas planteadas (ejecución de garantías y mejora de las centrales de riesgo/burós de crédito).

Sector bancario y entidades financieras

El sistema financiero fiscalizado por la Superintendencia de Bancos de Colombia está constituido por 21 bancos (12 nacionales, de los cuales cuatro son públicos[16] y nueve extranjeros), tres corporaciones financieras, 25 compañías de financiamiento comercial, cinco cooperativas de crédito y 10 instituciones oficiales especiales[17].

El total de los activos del sistema financiero asciende en 2004 al 53% del PIB. De éstos, el crédito del sistema financiero colombiano representaba en 2004 el 51% del total de los activos financieros (64% en 1995). Por lo tanto, el crédito representa apenas el 27% del PIB en Colombia. La cartera comercial, con respecto al total de la cartera del sistema financiero, representaba en 2004 el 73% (55% en 1995).

La atención al sector empresarial, aproximado por el volumen de cartera comercial (la SBC segmenta las carteras de créditos de las entidades en Comercial, Consumo, Microcrédito y Vivienda) está protagonizada por las empresas de *leasing* (100%), seguidas de los bancos privados extranjeros (74%), bancos públicos nacionales (68%), y bancos privados nacionales (63%). Las corporaciones financieras atienden al sector empresarial con un 55% de sus carteras, a excepción de Finamérica, que destina la totalidad (33% comercial y 67% microcrédito). Las cooperativas están dedicadas al crédito al consumo en más de un 95% de sus carteras.

Las instituciones oficiales especiales que, por el giro de su actividad, serán objeto de mención en el presente trabajo, son el Banco de Comercio Exterior (Bancóldex), el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), y el Fondo Nacional de Garantías, S.A.

Los bancos más grandes del sistema, por el volumen de su cartera total de créditos, son BanColombia (14,14% del total de la cartera de créditos de los bancos), Banco de Bogotá (10,93%), BBVA (8%), Davivienda (5,8%) y Banco Popular (5,7%). Davivienda es una entidad financiera especializada en el crédito de vivienda, por lo que no será relevante para el presente trabajo.

Gran parte de los bancos comerciales privados ha incorporado, desde finales de los años noventa, estrategias de atención al sector pyme (y algunos, como Bancolombia y Megabanco también al sector

Cuadro 2. Porcentaje (%) de la cartera comercial. Bancos[1]

BANCO DE BOGOTÁ	94,2
CRÉDITO	91,0
OCCIDENTE	89,3
BANCO SANTANDER	85,8
BANCOLOMBIA	83,7
BANCAFÉ	82,2
UNIÓN COLOMBIANO	81,4
BBVA	77,4
BANAGRARIO	72,2
CITIBANK	61,7
MEGABANCO	58,9
TEQUENDAMA	57,4
BANCO POPULAR	48,7

Nota: [1]No se incluyen BankBoston, Standard Chartered, ABN AMRO y BanEstado por representar su cartera total de créditos menos del 0,7% del total de los bancos.

Fuente: SBC.

[16] Banestado, Granahorrar (recientemente adquirido por BBVA), Granbanco y Banco Agrario.

[17] Banco de Comercio Exterior, S.A. (Bancóldex), Financiera Desarrollo Territorial, S.A. (FINDETER), Financiera Energética Nacional S.A. (FEN), Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), Fondo Nacional de Garantías, S.A. (FNG), Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE), Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (FOGAFIN), Fondo Nacional de Ahorro y Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas (FOGACOOP).

Sistemas de garantia9-27-06.indd 135 9/27/06 11:42:42 AM

microempresarial), con la percepción de que es un segmento clave que garantiza el crecimiento y por ende las utilidades, en un contexto en el que la gran empresa está "independizando" su financiación de la banca. También existen entidades financieras especializadas en la atención a la microempresa: Banco Caja Social (BCSC, recientemente fusionado con el Banco Colmena), Finamérica y Financiera Compartir que, junto con organizaciones no gubernamentales como el Banco Mundial de la Mujer y las recientes experiencias de Bancolombia y Megabanco, representan un avance en el número de entidades interesadas y preparadas en la atención al sector.

II. Análisis del sistema: el Fondo Nacional de Garantías

Caracterización de las garantías

Regulación y personalidad jurídica

El FNG se encuentra supervisado por la SBC desde enero de 2004, y su personalidad jurídica, definida por ley, es la de sociedad comercial.

Tipo de garantías

El FNG cuenta con cuatro líneas de garantía, a saber: empresarial, vivienda social, estudiantil e institucional, que se detallan a continuación. La línea de garantía empresarial, respalda las obligaciones contraídas por el segmento de las micro, pequeñas y medianas empresas, con activos totales de hasta 30.000 SMMLV[18]. El destino de los fondos es para financiar capital de trabajo, inversiones fijas, capitalización empresarial, innovación y desarrollo tecnológico o creación de empresas.

La línea de garantía institucional garantiza los créditos otorgados por los intermediarios financieros (principalmente Bancóldex) a deudores institucionales (establecimientos de crédito, cooperativas, cajas de compensación familiar, fondos de empleados, asociaciones, corporaciones y fundaciones) cuyo destino es, a su vez, otorgar créditos a micro pequeñas o medianas empresas, o a personas naturales que soliciten créditos destinados a la adquisición, mejoramiento o construcción de soluciones de vivienda de interés social.

La línea de garantía de vivienda de interés social, garantiza los créditos destinados a adquisición de vivienda de interés social, hasta el 70% de la pérdida estimada de los créditos siniestrados ante las entidades financieras, para créditos de hasta 108 SMMLV y con la cobertura de los siete primeros años de vigencia del crédito.

La línea de garantía estudiantil garantiza hasta el 70% de los créditos destinados a financiar las matrículas de pre-grado en entidades educativas del país, públicas o privadas, con plazos entre 5 y 10 años. Las líneas de interés para el presente estudio son la empresarial y la institucional, que además representan más del 97% del total de operaciones y recursos.

Adicionalmente, el FNG mantiene suscrito un convenio con Bancóldex para respaldar operaciones de capital de trabajo (cobertura 50%), inversiones en activo fijo o capitalización empresarial (cobertura 60%), exportaciones o importaciones de bienes de capital y el reciente programa de modernización empresarial *A Progresar* (70%). Desde su creación en 1993, Bancóldex opera exclusivamente como entidad financiera de segundo piso y, tras un proceso de reorientación después de la absorción del Instituto de Fomento Industrial (IFI) en 2003, atiende a todos los sectores económicos más allá del exportador, excepto el agropecuario.

[18] Aproximadamente Col$11.500 millones en 2005 (equivalente a aproximadamente US$4 millones).

Sistemas de garantia9-27-06.indd 136 9/27/06 11:42:43 AM

En cuanto al proceso de otorgamiento de garantías (explicado a continuación), la gran mayoría son de carácter automático, y sólo aquéllas que señala el reglamento se otorgan previo análisis de la operación por parte del FNG. Desde enero de 2006, el nuevo proceso de otorgamiento incorpora un análisis informático anterior a la aprobación de cada una de las operaciones de crédito, incluidas las de carácter automático, garantizadas por el FNG.

Sectores

Son candidatos a ser garantizados por el FNG los créditos empresariales destinados a los sectores comercio, servicios, industrial, agroindustrial y exportador. Asimismo aquellos sectores o programas que las prioridades establezcan para el desarrollo de las políticas del gobierno nacional, o los que señale la Junta Directiva del Fondo.

Monto

El FNG, mediante circular externa (última Circular Normativa Externa No. 002/2005 de 22 de agosto de 2005), informa a las entidades financieras de los montos máximos de crédito y correspondientes colaterales para cada uno de los productos de garantía existentes. Para ello diferencia en tres categorías (A, B, C), que aplicarán a cada entidad financiera de acuerdo al análisis del FNG. Las categorías se determinan de acuerdo al tamaño y experiencia institucional en la atención a la mipyme de las entidades financieras que optan a las garantías del Fondo. El cuadro 3 muestra un extracto de la circular (para el producto garantía empresarial, capital de trabajo e inversiones, diferenciada por modalidad automática e individual).

Cuadro 3. Extracto de la circular para los montos máximos de cobertura FNG (millones de Col$)

Tipo Garantía	Producto	Cobertura	Tabla A		Tabla B		Tabla C	
			Valor Máx Crédito	Valor Máx Garantías	Valor Máx Crédito	Valor Máx Garantías	Valor Máx Crédito	Valor Máx Garantías
Automática	Capital Trabajo	Hasta 50%	70	35	130	65	400	200
	Inversión	Hasta 60%	130	78	260	156	520	312
Individual	Capital Trabajo	Hasta 50%	190	95	375	187,5	750	375
	Inversión	Hasta 60%	190	114	375	222	750	450

Fuente: FNG, S.A.

Cobertura

La cobertura máxima de las garantías otorgadas por FNG depende del destino del crédito garantizado y del producto de garantía ofrecido por el Fondo, como se aprecia en el cuadro 4.

El programa de entes territoriales es un programa de riesgo compartido entre la banca, entidades de financiación como ONG, entes territoriales (alcaldías) y el FNG, para garantizar microcréditos que se encuentra a punto de cerrar por los elevados índices de mora reportados.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 137 9/27/06 11:42:43 AM

Cuadro 4. Límites máximos de cobertura por destino y tipo de garantía

Tipo Garantía	Producto	Cobertura
	Empresarial	
Automática	Capital Trabajo	Hasta 50%
	Inversión	Hasta 60%
	Entes territoriales microcrédito	Hasta 70%
	Línea Bancóldex	Hasta 70%
Individual	Capital Trabajo	Hasta 50%
	Inversión	Hasta 60%
	Creación de Empresas	Hasta 80%
	Institucional	
Individual	Institucional Empresarial	Hasta 50%
	Institucional VIS	Hasta 50%

Fuente: FNG.

Plazo

El plazo de las garantías otorgadas por el FNG puede alcanzar los seis años (a excepción de las otorgadas a través de entes territoriales y/o cámaras de comercio, de tres años como máximo).

Comisiones

El FNG devenga comisiones por la expedición de garantías, que deberán ser pagadas por el intermediario al FNG con sus propios recursos o con cargo a los deudores. Por lo general, tienen carácter anual y se pagan de manera anticipada al inicio de cada año de préstamo.

Las tarifas de comisión por producto de garantía se determinan por la cobertura de garantía requerida, la modalidad de pago de la comisión y, a partir de enero de 2006, también por el comportamiento de las obligaciones garantizadas del intermediario. Estas son comunicadas a las entidades financieras mediante circular externa, siendo la más reciente la Circular Normativa Externa No. 003/2005 de 22 de agosto de 2005.

La comisión puede hacerse efectiva para operaciones con plazos de un año o menos, de forma anual anticipada o única[19], y para operaciones con plazo más de un año, bajo la fórmula: [(valor crédito x % comisión anual anticipada x plazo del crédito en meses)/12 meses].

Con el nuevo reglamento de garantías, las comisiones estarán diferenciadas por el desempeño mostrado por las entidades financieras, medido por el histórico del nivel de reclamos de garantías al Fondo.

Recurrencia

El FNG no establece limitaciones a la recurrencia en el uso de garantías, pero prohíbe que una misma operación de crédito cuente con garantías adicionales de otras entidades o fondos públicos. Por otra parte, un mismo deudor puede contar con varias garantías del FNG para operaciones simultáneas de crédito, siempre que el monto total de endeudamiento no supere el límite fijado por el FNG para garantizar a un mismo deudor.

Garantías adicionales

El FNG prohíbe a las entidades financieras respaldar el porcentaje de la obligación no cubierto por el Fondo mediante garantías adicionales del FNG, o de otros fondos o entidades que ofrezcan en el mercado garantías de igual o similar naturaleza a las del FNG, sin perjuicio de las garantías reales o personales diferentes que se exijan por el intermediario financiero a los prestatarios.

[19] La comisión única es pagadera previo al desembolso del crédito, por la totalidad de la vigencia del préstamo (comisión anual x número de años de plazo).

Sistemas de garantia9-27-06.indd 138 9/29/06 11:55:03 AM

Seguimiento

El nuevo Reglamento de Garantías establece que las entidades financieras han de efectuar y actualizar de forma completa el registro de garantías a través del portal del FNG. Para este proceso, el intermediario debe preparar un archivo con la información de las operaciones garantizadas con características del crédito y del deudor (empresa). Adicionalmente, la entidad financiera ha de permitir al FNG efectuar visitas para tener acceso a los documentos que respalden las operaciones garantizadas. Hasta la fecha, el FNG no cuenta con información sobre las características de la empresa, sólo del crédito garantizado y de su estado.

Procedimiento de cobro de garantías

En caso de presentarse incumplimiento del deudor, la entidad financiera cuenta con un plazo máximo de 180 días para interponer demanda de cobro ante un juzgado. Una vez presentada la demanda, puede presentar solicitud de reclamación de pago de la garantía ante el FNG, adjuntando copia de la demanda. Para realizar el pago de la garantía, el FNG cuenta con un plazo máximo de 30 días, a partir del momento en que se presenta la reclamación con toda la documentación exigida.

Una vez se realiza el pago de la garantía, el FNG se subroga en el proceso legal de cobro, lo cual implica que todos los gastos y recuperaciones de este proceso son compartidos entre el intermediario financiero y el FNG. En ocasiones, el FNG recibe de los deudores bienes muebles o inmuebles en dación de pago con el objeto de recuperar los dineros utilizados para el reconocimiento de los siniestros reclamados por los intermediarios[20]. El valor a pagar por cada garantía por parte del FNG se calcula aplicando el porcentaje de cobertura de la garantía, de conformidad con la siguiente fórmula[21]:

$$P = K\left[(1+i)^{(n/365)}\right] C$$

Reafianzamiento

Aunque por normativa vigente el FNG tiene la potestad de ser también entidad reafianzadora del SNG (ejercida en el período 1995-1999) no la ha puesto en práctica desde el año 2000. En fecha reciente, el FNG ha suscrito un convenio de cesión de riesgo con la Corporación Andina de Fomento (CAF) bajo el cual el FNG garantiza el 50% del crédito y el 25% de ese nivel de riesgo es asumido por la CAF (12,5% del riesgo del crédito), hasta un monto de US$10 millones, siempre que los créditos sean otorgados por bancos clientes de la CAF. Se prevé que el límite establecido se agote en un plazo de cinco meses.

Está en proceso de negociación un convenio similar con la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), con la diferencia de que la asunción de riesgo por parte de ésta es del 50%, también por un monto hasta US$10 millones. Una iniciativa adicional en el ámbito regional (andino) creará una entidad de reafianzamiento en el seno de la Comunidad Andina de Naciones.

---

[20] El FNG valora el abandonar la gestión compartida del cobro en los casos de los créditos de menor cuantía, con el objeto de liberar a las entidades financieras de tener que proceder a la ejecución judicial en los casos en los que este procedimiento no es rentable (gastos > ingresos por recuperaciones extraordinarias).

[21] **P**: Liquidación del valor a pagar; **K**: Saldo insoluto de la obligación garantizada contenido en el último reporte de cartera. **i**: Interés Bancario Corriente (IBC) vigente a la fecha de la reclamación para obligaciones garantizadas en pesos colombianos (Col$) o la tasa LIBOR (180 días) vigente a la fecha de la reclamación para obligaciones garantizadas en dólares estadounidenses (US$); **n**: Número de días transcurridos desde la fecha de inicio de mora de la obligación garantizada, hasta la fecha en que se interponga la demanda ejecutiva de cobro judicial del crédito, sin superar 120 días; **C**: Porcentaje de cobertura.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 139 9/27/06 11:42:44 AM

Tratamiento de las garantías del FNG por parte de la SBC

Para efecto de la evaluación del riesgo de crédito, las garantías otorgadas por el Fondo Nacional de Garantías son consideradas idóneas por la SBC desde el año 2000. Esta fecha, que coincide con la capitalización del Fondo, marca el inicio de una etapa de crecimiento.

Para sus operaciones de microcrédito, créditos de consumo y comerciales, las entidades deben mantener en todo momento una provisión genérica no inferior al porcentaje que se indica en el cuadro 6, calculada sobre el saldo pendiente de pago neto de garantías.

Para la dotación de provisiones individuales, los saldos por amortizar de los créditos avalados con garantías idóneas se han de provisionar del porcentaje que corresponda según la calificación del crédito, aplicado a la diferencia entre el valor del saldo insoluto y como máximo el 70% del valor de la garantía. El cuadro 7 presente la mora de crédito para garantías no hipotecarias, como es el caso de las garantías del FNG.

Cuadro 6: Calificación de crédito y porcentaje de provisión mínimo

Calificación de Credito	Porcentaje Mínimo de Provisión
B	1
C	20
D	50
E	100

Fuente: SBC.

Cuadro 7: Mora del crédito

Tiempo de Mora del Crédito	Porcentaje
0 a 12 meses	70
Más de 12 meses a 24 meses	50
Más de 24 meses	0

Fuente: SBC.

Acceso a recursos del FNG

Para utilizar las garantías, el intermediario financiero debe tramitar, en primer lugar, el formulario de solicitud de vinculación como cliente del FNG que incluye la solicitud de valor máximo discrecional por las líneas de garantía a utilizar que se detalla a continuación. Debe suscribir, luego, el Contrato de Vinculación y el Protocolo de Comunicaciones. El FNG aprueba las garantías bajo las modalidades: automática, en la que se garantizan las obligaciones sin participación del Fondo en la evaluación del riesgo del deudor, siempre que éstas se ajusten al Reglamento; e *individual*, en las que el Fondo evalúa el riesgo del deudor y aprueba la operación.

El Nuevo Reglamento de Garantías, vigente desde el 1 de enero de 2006, contempla conceptos nuevos, como el valor máximo discrecional[22] (VMD). El VMD constituye un límite definido por el FNG que establece los montos máximos hasta los cuales el FNG está dispuesto a emitir garantías. El monto del mismo podrá establecerse en función del intermediario, del deudor, de la línea de garantía, así como en función de otros factores relacionados a la operatoria.

El FNG aprobará a favor del intermediario un VMD para cada línea de garantía con cargo al cual el intermediario podrá desembolsar créditos o perfeccionar operaciones de la línea de garantía correspondiente. El valor del VMD aprobado por cada línea de garantía, dependerá del valor de las reservas de cupo[23], del saldo insoluto

[22] Antes denominado cupo, lo que llevaba a considerar la totalidad de la línea de garantía como activo de riesgo en un 100%. Denominándolo VMD, el FNG tiene potestad de anularlo unilateral y discrecionalmente. El activo contingente se encontrará ponderado así únicamente en un 20%, ahorrando por tanto recursos en la constitución de reservas de capital.

[23] La reserva de cupo es el proceso de solicitud al FNG, con anterioridad al perfeccionamiento de una obligación a garantizar, de la verificación del cumplimiento de las condiciones generales del intermediario, del deudor y de las obligaciones a ser

Sistemas de garantia9-27-06.indd 140 9/27/06 11:42:44 AM

de las obligaciones garantizadas o garantías vigentes y del valor de las garantías pagadas al intermediario (menos recuperaciones de capital).

El valor máximo discrecional por línea de garantía es de duración indefinida, aunque podrá ser incrementado, reducido o suspendido de forma discrecional por el FNG, de acuerdo con sus políticas de riesgo. También podrá ser consultado en el portal del FNG. Las entidades financieras que cuentan con mayor VMD (el actual cupo global de garantías) son Bancolombia (Col$450.000 millones), y Banco de Bogotá (Col$400.000 millones). Otros, como el Banco Caja Social, cuentan con un VMD de Col$50.000 millones.

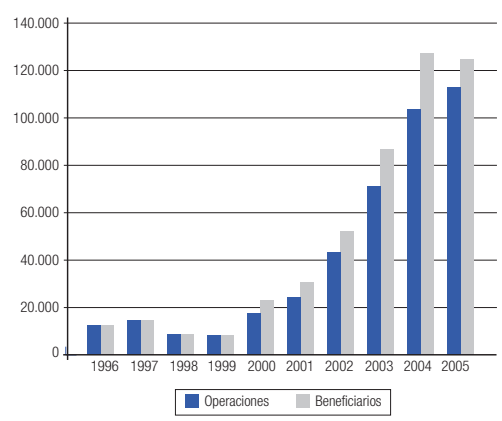
Una vez aprobado el VMD bajo el nuevo reglamento de garantías, las entidades financieras deberán reservar cupo de garantía para cada una de las operaciones de crédito a ser garantizadas. Con este fin, deberán registrar por vía electrónica las características del crédito y del deudor, de manera que el FNG autorice el cupo a ser utilizado antes del otorgamiento del crédito garantizado. Los responsables del Fondo argumentan que el procedimiento actual lleva a errores operacionales que impiden a las entidades financieras acceder al pago de las garantías. En la actualidad, el FNG no efectúa esta comprobación ex ante si la garantía es automática.

Relaciones institucionales entre el FNG y las instituciones financieras

El FNG no trata directamente con las empresas beneficiarias de sus garantías, sino con las entidades financieras prestamistas, consideradas por el Fondo como sus clientes. En este sentido, el FNG efectúa las labores de promoción de los productos de garantía entre las entidades financieras quienes, a su vez, las comercializan entre sus clientes prestatarios. El Fondo no realiza campañas de promoción o publicidad masivas en los medios dirigidas a empresarios, si bien utiliza el sector de noticias y entrevistas en medios especializados para dar a conocer su labor entre los operadores financieros.

Tanto el FNG como las entidades financieras usuarias de sus productos de garantía, reconocen la existencia de espacios de discusión en los que las entidades financieras pueden expresar al FNG inquietudes relacionadas con la operativa del mismo, especialmente durante el último año, en el que tuvo lugar el diseño y validación del nuevo Reglamento de Garantías.

Gráfico 1. Número de operaciones y beneficiarios



Fuente: FNG.

Análisis de la actividad de FNG

Entidades participantes y número de operaciones

La actividad del FNG comenzó a crecer significativamente a partir del año 2000, cuando el número de operaciones de crédito avaladas por el Fondo pasó de 8.394 por año en 1999 a 102.930 en el ejercicio 2004. La mayor tasa de crecimiento interanual se produjo entre 1999 y 2000 (106%), habiendo superado

garantizadas frente a los productos de garantía, con el fin de asegurar el otorgamiento de la garantía por parte del FNG en las condiciones solicitadas. La verificación no supone un análisis de la operación sino una comprobación de que se cumplen los requisitos de elegibilidad establecidos por el FNG.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 141 9/27/06 11:42:45 AM

dos años de retroceso en el número de operaciones en el período 1998-1999, coincidente, como se indicó en los antecedentes de este documento, con la crisis enfrentada por el FNG y los fondos regionales de garantía por deterioro de la cartera avalada.

Desde el año 2000, el número de operaciones ha continuado creciendo a ritmos considerablemente altos (promedio del período 2000-04 del 59%), aunque inferiores a las extraordinarias tasas registradas en 1999 y 2000.

Las operaciones comprenden todos los productos de garantía, pero las empresariales representan más de 97% del total[24]. El monto global de 127.217 beneficiarios corresponde al número de prestatarios atendidos por el Fondo Nacional de Garantías, que incluye los microempresarios atendidos por instituciones microfinancieras apoyadas con el producto de garantía institucional. Estrictamente, el número de operaciones de préstamo garantizadas por el FNG ascendió a 102.930 en 2004.

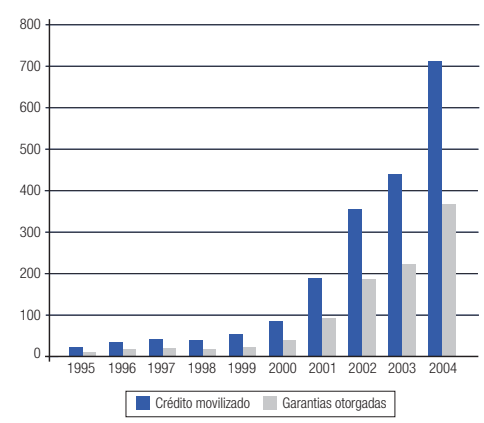
Más del 70% del total de las garantías del FNG se utiliza por cuatro bancos: Bancolombia, Banco de Bogotá, BBVA y Banco de Occidente. La práctica totalidad del sector financiero colombiano (14 bancos privados), con la excepción notable del Banco Santander, mantiene convenios suscritos con el FNG para la intermediación de créditos garantizados con garantía empresarial.

Las entidades financieras que tienen suscrito convenio con el FNG para otorgar créditos educativos garantizados son: Bancolombia, Banco de Bogotá, Banco Tequendama, Banco Caja Social y Banco Popular. Las entidades que otorgan crédito garantizado para VIS son: Banco Granahorrar, AV Villas, Banco Agrario y Banco Colpatria. A partir de 1999, los grandes bancos comerciales colombianos comenzaron a trabajar con el FNG, coincidiendo con el reconocimiento de la SBC de las garantías del Fondo como idóneas, y especialmente a raíz de la fuerte capitalización experimentada por el FNG en el año 2000.

Importe de las garantías

En términos económicos, el crecimiento experimentado por el FNG en los últimos años ha sido de considerable magnitud. El importe anual de las garantías otorgadas ha pasado de US$12 millones en 1995 a US$367 millones en 2004. Incluso desde el año 2000, el crecimiento del volumen de garantías ha resultado muy elevado, con una tasa anual media de crecimiento en el período 2000-2004 del 81%. Factores, como la nueva estrategia comercial de los bancos orientada a la financiación de la pequeña y mediana empresa o el esfuerzo conjunto del gobierno nacional y la Asociación Bancaria de Colombia de fomentar el otorgamiento de microcréditos entre sus miembros en situaciones de ausencia de garantías, han supuesto un incremento en la utilización de las garantías del FNG como apoyo a la consecución de los objetivos establecidos.

Gráfico 2. Importe de las garantías otorgadas y los créditos garantizados (US$)



Fuente: FNG.

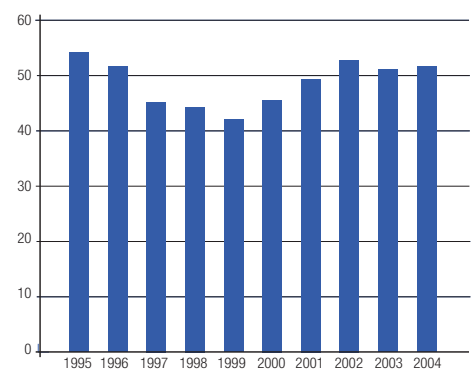
[24] El peso de las garantías institucionales se ha visto reducido en el total por el efecto causado por la emisión de bonos al mercado de capitales por parte de WWB Cali.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 142 9/27/06 11:42:45 AM

Cobertura de las garantías y créditos avalados

El importe total de los créditos garantizados por el FNG, en el ejercicio 2004, ascendió a US$712 millones. La cobertura media de las garantías fue del 51% en dicho año, manteniéndose en ese nivel desde 1995 (salvo en el período 1997-2000, en el que alcanzó un mínimo promedio del 45%). Como se detalló anteriormente, los porcentajes de cobertura máxima otorgada por el FNG dependen del destino del crédito y de la necesidad de cobertura de riesgo de cada crédito que fije la entidad financiera, pero la práctica totalidad de las garantías cubren el 50% del valor de los créditos. El dato obtenido de cobertura promedio sería una aproximación a la tipología predominante de crédito avalado por el FNG, esto es, de capital de trabajo.

Gráfico 3. Evolución de la cobertura de las garantías (%)



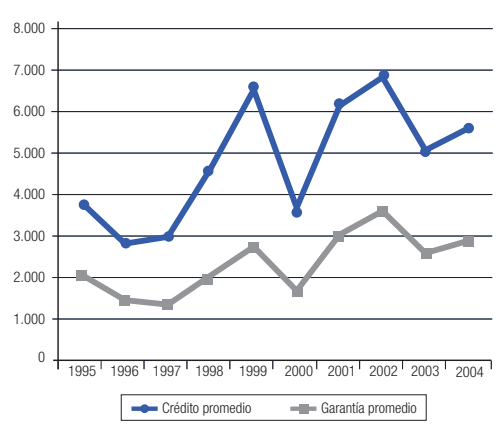
Fuente: FNG.

Un análisis del FNG sobre la correlación entre el porcentaje de cobertura de los créditos garantizados y la siniestralidad presentada por éstos corroboró la preferencia institucional de otorgar coberturas no superiores al 50%, ya que así aumentan los incentivos de las entidades financieras para seleccionar el riesgo de manera más prudente. Esta correlación se constata actualmente con el Programa de Entes Territoriales para microcrédito, que cuenta con coberturas de hasta el 70% (riesgo compartido FNG-entes territoriales).

Asimismo, el hecho de que no se produzcan un número importante de solicitudes de garantías FNG inferiores al 50% es un indicador de que las entidades financieras optan por el límite máximo de garantía ofrecida por el Fondo. Este comentario puede cualificarse tras las reuniones mantenidas con las entidades financieras ya que, según expresaron, el FNG no permitiría coberturas inferiores al 50% por los créditos otorgados y, para poder optar a coberturas inferiores, se ha de segmentar el crédito en diversas operaciones. La evolución del tamaño medio de los créditos (y de las garantías) en los últimos años ofrece algunas lecturas interesantes y puede señalar tendencias para próximos ejercicios (gráfico 4).

El importe medio de los créditos garantizados (y, por ende, de los avales) experimentó un importante descenso en el año 2000, coincidente con la fuerte capitalización del Fondo y la participación de mayor número de entidades financieras en la intermediación de crédito garantizado. Éste vuelve a ascender en 2001 y 2002. Durante 2003-2004, el crédito promedio garantizado asciende a un monto de entre US$5.000 y US$5.600.

Gráfico 4. Importe medio de créditos y garantías (US$)



Fuente: Elaboración propia con datos del FNG.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 143 9/27/06 11:42:46 AM

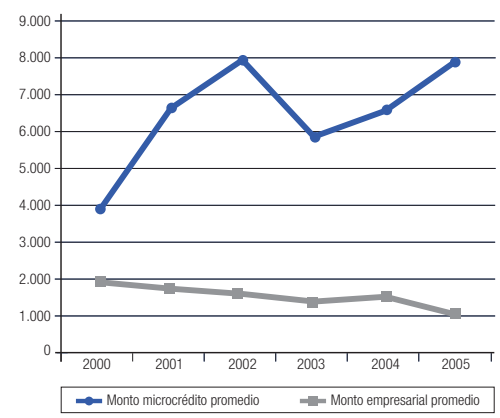
En cualquier caso, el crédito promedio garantizado no se encontraría catalogado como microcrédito (la definición legal de microcrédito en Colombia es por un monto de hasta 25 SMMLV, equivalente a US$3.350). Sí lo eran, bajo esta definición, los otorgados en el período 1995-1999. Este hecho demostraría que las entidades financieras emplean el FNG para los segmentos más bajos de su cartera de créditos a empresas y, en particular, sería prueba de que el convenio entre el gobierno nacional y la Asociación Bancaria de Colombia se ha encontrado respaldado en su ejecución en las garantías del FNG.

Un adecuado análisis de este apartado requeriría, de acuerdo con el expuesto, desagregar los datos entre intermediarios que atienden fundamentalmente a la pyme (usuarios de la garantía empresarial) y aquellos especializados en el otorgamiento de microcréditos (usuarios fundamentalmente de la garantía institucional). La cifra agregada puede llevar, como veremos a continuación, a conclusiones aproximadas. Un análisis adicional con el nivel de desagregación que nos permiten los datos de las operaciones del FNG, tomando en cuenta la tipología de garantías proporcionadas por el Fondo (diferenciando entre garantías institucionales y el resto), nos llevaría a los resultados que se presentan en el gráfico 5.

Como ya se ha indicado, las garantías institucionales tienen como destinatarias a las entidades microfinancieras que descuentan recursos con Bancóldex u otras entidades financieras para el otorgamiento de microcréditos. Este tipo de garantías ha movilizado, en la gestión 2004, crédito por US$37 millones, volumen que ha permitido a las entidades atender a 24.400 clientes microempresarios. Por su parte, el resto de las garantías del FNG (la práctica totalidad empresariales) ha movilizado crédito por US$675 millones, representando, en promedio, US$7.900 por prestatario.

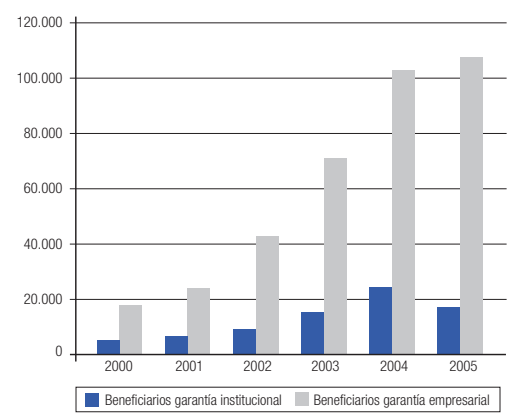
Pese a una reducción del importe crediticio medio con relación a 1999, el volumen total del sistema de garantías creció en estos años de manera notable debido al notable aumento del número de operaciones.

Gráfico 5. Promedio crédito garantizado (garantía institucional vs. garantía empresarial) (US$)



Fuente: FNG.

Gráfico 6. Número de destinatarios de garantías de microcrédito vs. el resto de los destinatarios



Fuente: FNG.

Riesgo vivo y patrimonio: apalancamiento

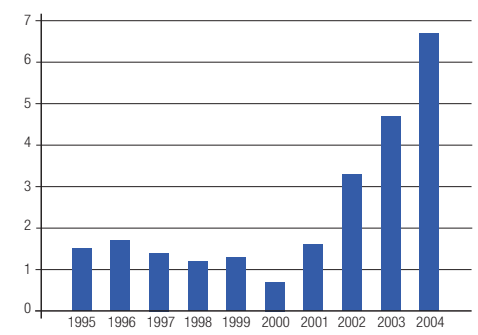
El patrimonio total del FNG a cierre de 2004 ascendía a US$65,5 millones. A la misma fecha, el riesgo vivo

Sistemas de garantia9-27-06.indd 144 9/27/06 11:42:47 AM

(stock de garantías) era de US$438,3 millones, lo que implica un nivel de apalancamiento (riesgo vivo/patrimonio total) de 6,7. El Fondo puede emitir certificados de garantía por una cuantía superior a su patrimonio que nunca exceda nueve veces su monto. Este límite se impuso recientemente tras la promulgación del Decreto 1324 de 28 de abril de 2005, estableciendo una relación mínima de solvencia del FNG del 11%.

El crecimiento de las operaciones del FNG ha implicado un mayor apalancamiento del riesgo vigente en relación con el patrimonio de la entidad. Este crecimiento observado, junto con las proyecciones estimadas para los siguientes años, aproxima a la entidad a su máxima capacidad técnica de asunción de riesgo de nuevas garantías, contando con un margen de riesgo vivo aproximado, adicional al mantenido al cierre de 2004, de US$150 millones.

Gráfico 7. Nivel de apalancamiento



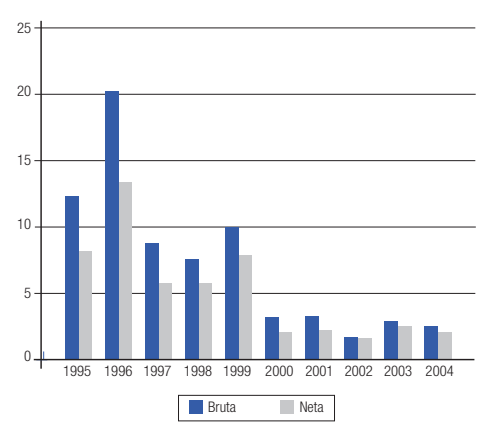
Fuente: FNG.

Por esta razón, el FNG ha necesitado involucrarse en esquemas de dispersión del riesgo con entidades nacionales interesadas en fomentar líneas de crédito específicas. Recientemente, ha conseguido sendas aprobaciones por parte de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) para el establecimiento de esquemas de reafianzamiento o co-afianzamiento, tal y como ya se indicó.

Morosidad y siniestralidad

La mora calculada de acuerdo a la estimación que rige en el presente trabajo, ascendió en 2004 a 4,49%, indicador que difiere del calculado internamente por el Fondo, ya que el FNG define las provisiones para cubrir posibles siniestros de las garantías vigentes como estimación técnica de riesgo (ETR), que durante la gestión 2004 ascendió a Col$34.607 millones. La ETR aumenta en la medida en que el FNG asume mayores responsabilidades por garantías emitidas. Esto guarda relación con la siniestralidad histórica, y se encuentra definido por la política de provisiones establecida por la Junta Directiva, la cual establece que se reservarán recursos por un 3% del monto de cada garantía otorgada, de modo que estas reservas aumentan proporcionalmente con el volumen de riesgo vivo, independientemente de su mejor o peor comportamiento. Durante la gestión 2004, la provisión del FNG por este concepto ascendió a Col$29.965 millones, para un volumen de garantías otorgadas de casi Col$965.000 millones, por lo que el ratio alcanzado de 3,1% cumple cabalmente con las políticas internas.

Gráfico 8. Siniestralidad bruta vs. siniestralidad neta (%)



Fuente: FNG.

La siniestralidad del FNG en la gestión 2004, de acuerdo a la información publicada en la memoria

Sistemas de garantia9-27-06.indd 145 9/27/06 11:42:49 AM

institucional del FNG, ascendió a 2,51%. Esta tasa está calculada con relación al riesgo vivo de inicio de 2004. Calculándolo de acuerdo a nuestra aproximación, y teniendo en cuenta el plazo promedio de los créditos (25 meses), la siniestralidad ascendería a 3,7% del saldo de riesgo vivo. Comparando ambos indicadores (mora vs. siniestralidad) cabría indicar que la política de provisiones del FNG muestra un acertado nivel de conservadurismo, aunque sin márgenes acusados para reducir el concepto de reserva.

Apreciamos que la siniestralidad así calculada no puede calificarse como óptima, si la comparamos con el comportamiento de este indicador en países contemplados en el presente estudio. Sería interesante poder analizar la procedencia (créditos) de este comportamiento que acusa de este modo al indicador de siniestralidad del Fondo. Este dato puede contrastarse con los publicados por el propio FNG, los cuales se calculan en referencia al saldo de garantías del año inmediatamente anterior (y netos de las recuperaciones obtenidas).

El saldo de garantías pagadas aún no penalizadas asciende a diciembre de 2004 a Col$32.184 millones. El FNG mantiene en el activo, como cartera de créditos, de acuerdo a lo establecido en los convenios, las garantías pagadas a las entidades de crédito por incumplimiento del deudor. El valor corresponde al saldo pagado por el FNG, su clasificación es E y están provisionadas en su totalidad. Las penalizaciones se efectúan una vez agotadas las gestiones de cobro, en promedio al cabo de dos años. La cartera recuperada asciende aproximadamente al 10% de las garantías pagadas.

Podríamos haber acotado más la tasa de siniestralidad si hubiéramos dispuesto de información directa del FNG sobre el comportamiento de los pagos de garantías realizados en 2004 de acuerdo al año de desembolso del crédito respectivo. Aproximadamente el 50% de las garantías pagadas en 2004 correspondieron a créditos otorgados en 2002, y el 50% restante en 2003. Si conociéramos estos datos para los pagos de garantías realizados en otras gestiones, diferenciados por camadas de crédito, las tasas de siniestralidad que obtendríamos para cada año se ajustarían más a la realidad.

Cuadro 5. Pagos de garantías realizados en 2004 (millones de Col$)

Año de concesión del crédito	Garantías otorgadas	Garantías pagadas	Pago camada como % del pago en 2004	% Garantías otorgadas, pagadas en 2004
1998	22.639	10	0,05	0,05
1999	30.868	22	0,12	0,07
2000	67.937	48	0,25	0,07
2001	194.049	484	2,53	0,25
2002	470.523	8.354	43,71	1,78
2003	644.076	8.737	45,71	1,36
2004	964.947	1.458	7,63	0,15
Total	**2.395.039**	**19.112**	**100,00**	

Fuente: FNG.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 146 9/27/06 11:42:50 AM

El sistema bancario colombiano, a julio de 2005, presentó las tasas de mora en su cartera (mora = cartera vencida sobre cartera bruta) que explicamos a continuación. La mora presentada en la cartera garantizada por el FNG es aparentemente superior al promedio de la mora de la banca colombiana, medida ésta de relación entre cartera vencida y cartera bruta. La siniestralidad del FNG, indicador más comparable con la morosidad bancaria tal como ha sido estimada de acuerdo a nuestros cálculos, es también superior en algunas décimas, al índice de falencia enfrentado por la cartera del sistema bancario colombiano. Estos resultados podrían hacernos concluir que las entidades financieras trasladan al FNG algunas carteras con calidades inferiores al promedio. Esto contrastaría con el hecho de que las entidades están experimentando un nuevo producto financiero, el microcrédito, careciendo en muchos casos de la tecnología adecuada, pero con el respaldo de la garantía del FNG. Mostraría, también, que el FNG estaría efectuando una pobre selección del riesgo en este segmento.

Cuadro 6. Tasas de morosidad bancos

	Cartera bruta (Col$)	Mora (%)
BANCOLOMBIA	13.135.925,85	2,4
BANCO DE BOGOTA	6.012.101,36	2,4
BBVA	4.699.668,12	2,6
OCCIDENTE	3.474.409,53	2,7
DAVIVIENDA	3.389.208,72	3,8
BANCO POPULAR	3.204.122,91	3,7
BCSC	2.670.224,15	8,2
GRANBANCO	2.632.071,63	4,3
RED MULTIBANCA COLPATRIA	2.624.069,26	5,8
BANAGRARIO	2.104.118,00	4,2
CITIBANK	2.084.040,74	2,5
BANCO SANTANDER	2.068.330,32	1,1
BANCO GRANAHORRAR	1.951.188,75	3,8
BANCO AV VILLAS	1.863.123,09	9,8
CREDITO	1.680.730,42	1,4
MEGABANCO	1.539.250,35	1,9
TOTAL	**55.132.583,20**	**3,3**

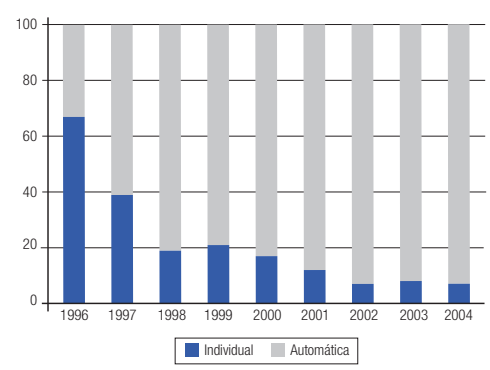
Fuente: SBC.

Tipología de las garantías del FNG

En cuanto a las garantías que otorga el FNG, caben destacar algunos puntos referidos a su topología. En particular, cabe mencionar que la modalidad de otorgamiento, como resultado del proceso de descentralización y especialmente de automatización en el otorgamiento de garantías iniciado en el año 1995, se produce un aumento, casi en la totalidad de operaciones garantizadas, de la concesión de garantías bajo la modalidad de garantías automáticas, en detrimento de las individuales o con análisis del FNG.

En cuanto a la tipología de los créditos se refiere, la mayor parte de las garantías del FNG son empresariales (97% del monto y del número de operaciones). Los productos de garantía institucional, de vivienda de interés social y educativa tienen aún reducida presencia en el total de operaciones.

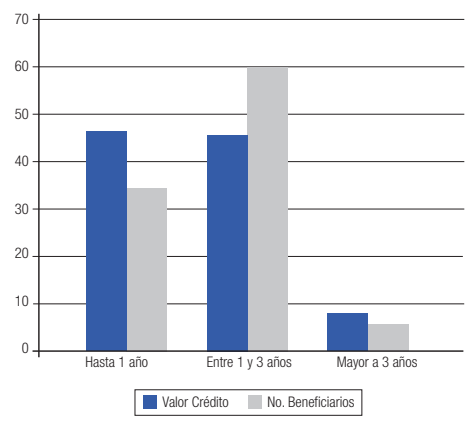
Gráfico 9.
Tipo de garantías (%)



Fuente: FNG.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 147 9/27/06 11:42:51 AM

Gráfico 10. Distribución del volumen de los créditos garantizados y número de prestatarios por plazo (2004, %)



Fuente: FNG.

El plazo promedio de las garantías otorgadas por el FNG asciende a 25 meses. Desde el año 2000, ha oscilado desde los 25 meses en 2001, a 31 meses en 2002. Sin embargo, el 45% del saldo de garantías vigentes y el 35% de las operaciones tienen menos de un año de plazo. Únicamente el 5,6% de las operaciones garantizadas incluyen plazos superiores a los tres años. La mayoría de las operaciones (60%) se encuentran otorgadas con plazos entre uno y tres años, aunque el saldo que representan equivale a créditos de hasta un año.

En relación con el crédito promedio correspondiente a cada período de amortización, éste es de US$7.560 para aquellos créditos garantizados inferiores al año de plazo, de US$4.250 entre uno y tres años, y de US$8.000 para los superiores a tres años.

El objetivo del financiamiento garantizado por el FNG, por su parte, es de capital trabajo, en clara relación con un mayoritario corto plazo promedio de las operaciones garantizadas; mientras que la cobertura del FNG tiene alcance nacional, atendiendo de manera directa aquellos departamentos del país que no cuentan con presencia de un fondo regional de garantía.

Cuadro 7. Distribución de la actividad del Sistema Nacional de Garantías entre el FNG y los fondos regionales de garantía

	Beneficiarios (Col$)	Crédito movilizado (Col$)	Participación (%)
Antioquia	16.996	331.434	17,7
Valle	26.281	305.127	16,3
Costa Atlántica	15.982	215.783	11,5
Santander	7.783	82.084	4,4
Café	6.097	80.458	4,3
Tolima	5.579	67.040	3,6
Nariño	4.325	35.559	1,9
Oriente	2.175	30.024	1,6
Norte Santander	1.965	21.245	1,1
Subtotal	***87.183***	***1.168.754***	***62,4***
FNG	***40.034***	***703.271***	***37,6***
Total	**127.217**	**1.872.025**	**100,0**

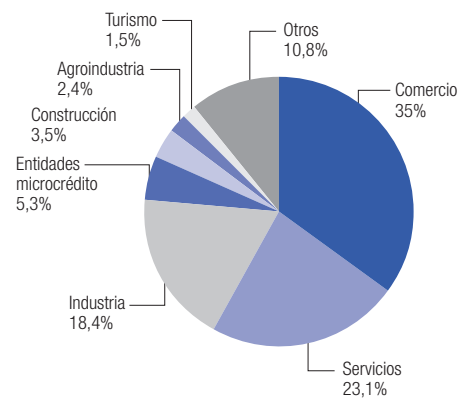
Fuente: FNG.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 148 9/27/06 11:42:51 AM

Los resultados alcanzados en cuanto a distribución geográfica son plenamente coherentes, habida cuenta que, en términos generales, la distribución de las mipyme sigue la tendencia del total de la economía y reúne prácticamente el 70% en los cuatro principales centros productivos: Cundinamarca-Bogotá, Antioquia, Valle y Atlántico.

Asimismo, hay que destacar que los sectores más favorecidos por las garantías del FNG son comercio y servicios. A la fecha, el FNG cuenta con información sobre el sector económico en el que la empresa atendida desarrolla su actividad, pero no datos cualitativos más detallados sobre las empresas atendidas. Sin embargo, el nuevo sistema de seguimiento recientemente implementado, en virtud del nuevo reglamento de garantías, incluiría este tipo de información.

Gráfico 11. Movilización del crédito garantizado por el FNG por actividad económica



Fuente: FNG.

Distribución del negocio por entidad financiera

Las entidades financieras que más utilizan los productos de garantía del FNG son Bancolombia (cuenta con cupo abierto por Col$450.000 millones, de los cuales se encuentran vigentes aproximadamente Col$360.000 millones); Banco de Bogotá (cupo de Col$400.000 millones), Banco de Occidente y BBVA.

Todos ellos se encuentran "obligados" a destinar recursos propios al segmento de microempresa (más allá del concepto legal de microcrédito), para lo que utilizan garantías del FNG en respaldo de sus operaciones. A modo de ejemplo, se puede indicar que el Banco de Bogotá mantiene una cartera de microcrédito de Col$20.000 millones, respaldada en un 50% con garantías del FNG (Col$10.000 millones, aproximadamente un 3% del monto total de garantías utilizadas en 2004).

En la gestión 2000, las entidades financieras con mayor participación en el negocio fueron el Banco de Bogotá (31,5%), Financiera América (15%), el Instituto de Fomento Industrial (ahora Bancóldex, 14,2%), Bancolombia (9,52%) y Banco Popular (5,41%). A partir de la gestión 2001, Bancolombia se mantiene en el primer puesto en cuanto a participación, en niveles del 30%, seguido de Banco de Bogotá, con participaciones cercanas al 25%.

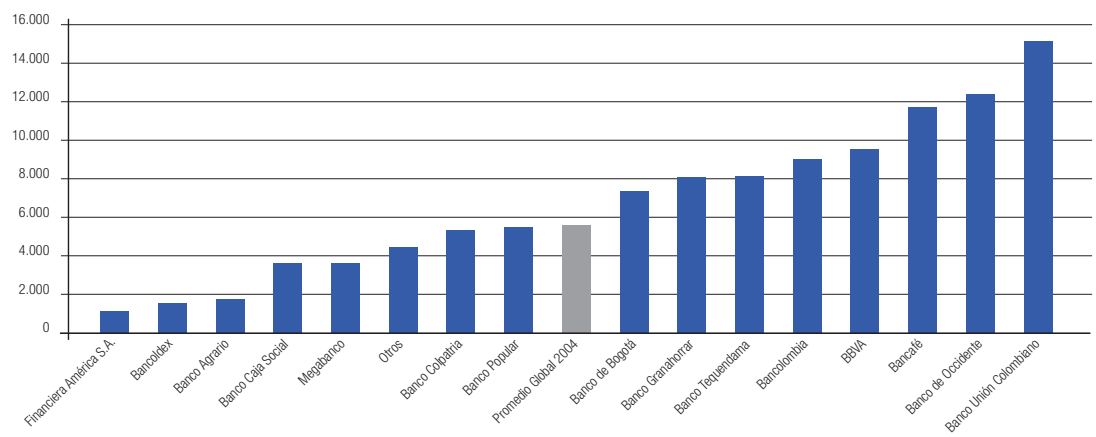
En cuanto al crédito garantizado promedio, se puede indicar que el arrojado por Bancóldex recoge la tipología de garantía institucional, esto es, se encuentra calculado teniendo en cuenta el número total de microcréditos concedidos con los recursos descontados por las entidades microfinancieras con Bancóldex (gráfico 12).

Analizando el comportamiento del anterior indicador en los últimos cinco años de fuerte revitalización de la actividad del FNG, observamos lo siguiente. Primero, que las entradas y salidas de entidades financieras se han producido de manera paralela a la permanencia estable de otras durante el período de análisis. Más concretamente, las empresas de leasing financiero tuvieron una sensible participación durante los años 2001-2003, reducida a mínimos durante los últimos años. Por otra parte, entidades como Banco Agrario, BanCafé[25], y Banco Granahorrar comenzaron su participación en el FNG entre los años 2003 y 2004.

[25] Banco Agrario y Bancafé son entidades financieras públicas de primer piso. Bancafé cuenta con la denominación social de Granbanco-Bancafé S.A. Granbanco se creó en marzo de 2005 a partir de la cesión por parte de Bancafé de activos productivos y pasivos, excepto los laborales.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 149 9/27/06 11:42:52 AM

Gráfico 12. Crédito promedio garantizado por entidad financiera (2004, US$)



Nota: El banco Granahorrar fue adquirido por BBVA en noviembre de 2005.
Fuente: FNG.

Segundo, que el comportamiento de algunas de las entidades usuarias de las garantías del FNG ha variado a lo largo del período de referencia, y en todas ellas se ha traducido en una drástica reducción del crédito promedio movilizado con las garantías del Fondo, especialmente desde 2002 (Banco Tequendama, Colpatria, Banco Unión Colombiano, Corficolombiana, Leasing de Occidente y en menor medida, Megabanco).

Por último, que la mayor estabilidad en la permanencia y volumen de crédito promedio movilizado ha estado representada por Bancolombia, Banco de Bogotá, BBVA Ganadero desde 2003, Banco Caja Social desde 2001 y hasta 2004, Colpatria a partir de 2002, Banco de Occidente desde 2001 y especialmente el Banco Popular. Dichas afirmaciones se constatan en el gráfico siguiente.

Beneficios del FNG y juego de incentivos[26]

En general, las *entidades financieras* tienen una opinión favorable sobre el FNG y advierten que se ha convertido en un apoyo fundamental para desarrollar su estrategia de atención a la pequeña y mediana empresa, particularmente tras la crisis de finales de los años noventa. Asimismo, estiman que la buena gestión financiera, supervisión y control ejercidos por la Superintendencia de Bancos de Colombia, y la búsqueda del propio FNG de fuentes alternativas de crecimiento para incrementar su capacidad de otorgar garantías, redunda en una mayor confianza del sector financiero hacia este instrumento de política pública.

La liquidez de las garantías del FNG es una de las principales claves del éxito de su concurrencia. Algunas entidades afirman que el Fondo Nacional de Garantías contribuye a contrarrestar el efecto perverso de la existencia de la tasa legal de usura, aunque esta limitación también se ha solventado, tras el convenio entre la Asociación Bancaria y el gobierno nacional para la democratización del crédito, con la autorización de cobrar comisiones anticipadas sin incluirlas en la tasa de interés en aquellos créditos inferiores a 25 SMMLV.

[26] Este epígrafe está sustentado en gran parte en entrevistas personales realizadas con los principales actores del Sistema Nacional de Garantías en Colombia.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 150 9/27/06 11:42:53 AM

Otro incentivo para las entidades financieras es el reconocimiento por el FNG y por las autoridades de gobierno, de que el éxito de una política de apoyo al financiamiento de las empresas en Colombia reside en la participación activa y convencida de las entidades financieras. En este sentido, el Estado ha puesto a su disposición el instrumento de apoyo en la figura del FNG para el desarrollo de su estrategia de apoyo a la pequeña y mediana empresa.

Cabe destacar que la existencia del FNG no pareciera generar adicionalidad cuando ésta es considerada en términos de mejora de las condiciones financieras de los créditos otorgados (reducción de tasa o aumento de plazo). Las entidades financieras consideran que la adicionalidad se genera en el propio acceso al crédito, ya que contribuye a conceder crédito a prestatarios que sin la garantía del FNG no tendrían capacidad patrimonial suficiente para obtenerlo. También consideran que existe adicionalidad en cuanto el Fondo contribuye a incrementar el volumen de crédito apalancado sobre las garantías. Sin embargo, afirman que debería existir un esfuerzo adicional para trasladar la mitigación del riesgo que implica el poder contar con garantías del FNG al precio del préstamo para el cliente final (tasa de interés).

La garantía del FNG se utiliza fundamentalmente como complementaria a otras, sin sustituir la exigencia de otras garantías. Este comportamiento no siempre ha estado vigente en la vida del Fondo, ya que en los primeros años de operación las entidades financieras tendían a utilizar dicha garantía para sobregarantizar los créditos otorgados. En la actualidad, si un prestatario presenta suficientes garantías reconocidas, no es susceptible, en la práctica, de ser usuario del FNG, puesto que estas garantías tienen un costo de considerable magnitud que ha de ser sustentado por el prestatario final (comisión).

Con relación al otorgamiento de las garantías del Fondo Nacional de Garantías, no existen políticas que *a priori* definan internamente qué segmento de la pequeña y mediana empresa, o qué perfil de deudor es potencial usuario de la garantía. En general, teniendo en cuenta que el análisis de riesgo contempla la confirmación de dos variables (flujo de caja del proyecto y garantías), es condición necesaria que la primera de ellas sea adecuada para contemplar la concesión del crédito. Si las garantías no son suficientes (segunda variable no es adecuada por insuficiencia patrimonial de la empresa), pero siempre que el flujo de caja sí lo sea, es posible completar el volumen de garantías exigido con la garantía del FNG. También confirmaron que la cartera pyme con garantía del FNG se comporta de la misma manera que el resto de cartera pyme, lo que demuestra que no trasladan créditos "malos" al FNG.

La atención a la microempresa se rige por una estrategia diferente, motivada fundamentalmente por el interés del Estado colombiano de fomentar la atención masiva de la totalidad de las entidades financieras hacia este segmento empresarial. En este sentido, y contrarrestando una carencia institucional de tecnologías propias de las microfinanzas (a excepción en la actualidad de bancos como Bancolombia, Megabanco y BCSC), se está llevando a cabo un uso muy amplio de las garantías del FNG para sustentar estrategias masivas de colocación de microcréditos por parte de la banca tradicional en Colombia. Por este motivo, y por el sobreendeudamiento que se estaría produciendo en dicho segmento empresarial, la cartera microempresarial sustentada con garantías del FNG presenta un peor comportamiento en lo el pago de las obligaciones contraídas.

A esta situación se une el Programa del FNG de garantías con la participación de entes territoriales, que también tiene por objeto fomentar la colocación de microcrédito, pero asumiendo hasta un 70% del riesgo, y que ha tenido un desempeño pobre en cuanto a las recuperaciones. Si las entidades financieras reclamaran al FNG las garantías correspondientes a los impagos, ello supondría incrementos considerables de la siniestralidad del Fondo. Sin embargo, quizá por los altos costos en que incurre la entidad financiera al iniciar demandas judiciales para créditos impagados de escasa cuantía (requisito para reclamar el pago de la garantía al FNG), no se llegan a reclamar la totalidad de las garantías, con lo que no llega a reflejarse el pobre comportamiento de esa cartera en los resultados del FNG.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 151 9/27/06 11:42:54 AM

Por su parte, las *empresas* perciben que la principal barrera de acceso al crédito para la pyme es que los bancos, en un contexto de escasa profundidad financiera, desconocen cómo atender a este sector empresarial según las características del mismo (informalidad, fiscalidad, gerencia, contabilidad, etc.). Ante estas debilidades del sector bancario, los empresarios perciben que las entidades financieras abusan de la "sobrecolateralización". En este contexto, en octubre de 2005 la Asociación Colombiana de Pequeños Industriales (ACOPI) y la Asociación Bancaria de Colombia suscribieron un convenio de colaboración con el objeto de fortalecer las relaciones entre la pyme y los bancos y buscar conjuntamente, con el apoyo del gobierno, instrumentos y vías para un mayor y mejor conocimiento mutuo que facilite el financiamiento.

En general, el empresario muestra escaso conocimiento de la existencia y operativa del Fondo Nacional de Garantías. Sin embargo, desde el gremio de pequeños industriales se reconoce que el Fondo es un instrumento público valioso pero insuficiente. En la actualidad, si bien se encuentra muy activo y fortalecido, tiene su atención puesta fundamentalmente en la microempresa y el microcrédito, lo cual deriva en menor atención a la pequeña y mediana empresa, y podría suponer incrementos de siniestralidad en el corto plazo.

Las *autoridades económicas* de gobierno reconocen que el índice de bancarización en Colombia y el desarrollo del mercado de capitales se encuentran en niveles muy reducidos dentro de la escala internacional, sumado a que un porcentaje muy elevado de las firmas bancarizadas corresponde al segmento de gran empresa.

Estos indicadores, junto a los elevados niveles de desempleo registrados tras la crisis de finales de los años noventa, motivan que el gobierno dedique esfuerzos a la atención de las necesidades financieras de la microempresa. En este contexto, la existencia y buen desempeño financiero del FNG se asume desde el gobierno como un instrumento fundamental para incentivar a las entidades financieras a incursionar en el financiamiento de este segmento. Asimismo consideran que con el patrimonio actual, el FNG puede seguir creciendo durante los próximos tres años.

Las condiciones de calidad del acceso al financiamiento de la pyme en Colombia no se consideran tan precarias como las que enfrenta la microempresa, por lo que el sesgo percibido en la operativa del FNG no es preocupación primordial para las autoridades.

El reconocimiento positivo de los agentes presupone la permanencia de la institución en el medio plazo. Para ello cabe indicar que el FNG mantiene buenas relaciones con autoridades y entidades financieras y que el reconocimiento no es unilateral. Sin embargo, la mipyme colombiana, al no ser cliente directo del FNG, no cuenta con el mismo grado de participación en su operativa y ha de mantener un rol pasivo ante las decisiones y acuerdos tomados entre el resto de los agentes públicos y privados.

La *administración del Fondo Nacional de Garantías* reconoce que no existen perspectivas de incrementos patrimoniales ni subvenciones derivadas de aportaciones fiscales y, por lo tanto, la única fuente actual de crecimiento es la generación de utilidades, además de los esquemas de reafianzamiento que puedan concretarse y las posibles modificaciones en los procedimientos de otorgamiento de garantías que en un contexto de racionamiento se puedan implantar (subastas, límites por tamaño de empresa, etc.). En este sentido, el buen manejo financiero del Fondo es considerado garantía de generación de confianza entre las entidades financieras usuarias de los productos del FNG.

Adicionalmente, y reconociendo también que los productos del FNG tienen un precio elevado para los destinatarios finales (comisión promedio cobrada del 3,5% del valor del crédito garantizado, para una garantía típica otorgada por el FNG, con plazo de dos años y cobertura del 50%) se está valorando la inclusión de rebajas en las comisiones y de incentivos a las entidades financieras que fomenten la competencia y redunden en mejores precios para el usuario final, lo cual implicaría reducciones en los ingresos por comisiones del propio Fondo.

La *Superintendencia Bancaria de Colombia* reconoce la buena gestión financiera y prudencial del Fondo Nacional de Garantías y considera que su contribución a la financiación de la micro, pequeña y mediana empresa

Sistemas de garantia9-27-06.indd 152 9/27/06 11:42:54 AM

en Colombia ha sido positiva. Aunque no cuenta con datos públicos desagregados, derivados de la próxima implantación del modelo paramétrico de administración de riesgo para créditos comerciales, la SBC afirma que la cartera comercial ha visto modificada su composición en los últimos cinco años a favor de una mayor participación de la mipyme (en el año 2000, la gran empresa representaba el 90% de la cartera comercial, en 2005 el 70%), lo cual fortalece las directrices de dispersión de riesgo y aumenta la rentabilidad de las operaciones bancarias, consolidando el sector financiero.

La SBC valora los convenios suscritos entre el FNG y la Corporación Andina de Fomento (y el próximo convenio con la Corporación Interamericana de Inversiones), considerándolos un acierto en materia prudencial. Asimismo, considera positivamente los esfuerzos del gobierno de ampliar la cobertura bancaria a sectores desfavorecidos, si bien apuntan que se está produciendo un efecto de canibalismo entre entidades financieras que apoyan el crecimiento de su cartera microfinanciera en las garantías del FNG y en la captación de clientes de otras entidades.

Evaluación financiera del Fondo Nacional de Garantías

Análisis de balance

El cuadro 8 muestra el balance de FNG para los años 2003 y 2004, cuyos componentes se analizan a continuación.

Estructura del activo

El activo total del FNG al cierre de 2004 ascendía a Col$244.411 millones, lo que, al tipo de cambio de cierre, equivale a US$92,9 millones. La práctica totalidad del activo está materializado en instrumentos a corto plazo, particularmente inversiones en títulos de deuda y participativos. La Junta Directiva del FNG decide el destino de las inversiones y, aunque no hay restricciones, el FNG no invierte en renta variable. La cartera de inversiones se rige por lineamientos similares a los de los Fondos de pensiones; esto es, liquidez y conservadurismo para poder hacer frente a posibles pagos por siniestralidades.

Estructura del pasivo

FNG financia un 70% de su activo a través de su patrimonio, que ascendía al cierre de 2004 a US$65,5 millones. El resto del pasivo del fondo es circulante, principalmente provisiones para garantías riesgosas (US$13 millones) y otros pasivos (US$9,8 millones). El patrimonio del Fondo está compuesto por: el capital social; la revalorización anual del Fondo por el ajuste de inflación; y el superávit/déficit anual del Fondo, derivado de las comisiones que cobra y de los rendimientos de las inversiones, menos los gastos generales, provisiones, comisiones a los fondos regionales de garantía y demás penalizaciones por garantías riesgosas. Cabe resaltar que el gobierno ofrece al FNG un tratamiento especial ya que es de las pocas entidades públicas autorizadas a patrimonializar utilidades sin necesidad de derivarlas al Tesoro de la Nación para reducir el déficit fiscal.

Las modificaciones anuales del patrimonio del FNG, autorizadas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) provienen de los resultados generados por el mismo (beneficio o pérdida), además de la revalorización por inflación que se realiza anualmente (la inflación en 2004 fue de 5,5%). En 2004, el capital social creció por utilidades en US$2 millones.

En cuanto a la política de provisiones del FNG se refiere, cabe destacar que ésta se determina en la Junta Directiva del Fondo y establece que la "Estimación Técnica de Riesgo" sea del 3% del valor en riesgo. Adicionalmente, el FNG no reconoce el ingreso por comisiones cuando éstas se producen, sino que se contabilizan de forma mensual (cada mes, el un doceavo de la comisión cobrada), práctica que las compañías de seguros

Sistemas de garantia9-27-06.indd 153 9/27/06 11:42:54 AM

Cuadro 8: Balance FNG 2003 y 2004
(millones de Col$)

	2004	2003
Activo fijo	**1.509**	**3.481**
Disponible	1.910	3.802
Inversiones	224.848	203.757
Aceptaciones y derivados	-70	1.288
Cuentas por cobrar	6.284	4.484
Bienes realizables	627	668
Total activo circulante	**233.598**	**213.999**
Otros activos	**9.304**	**4.728**
Total activo	**244.411**	**222.207**
Créditos de bancos y otras obligaciones	2.906	2.909
Cuentas por pagar	4.812	7.841
Provisiones y pasivos estimados[1]	37.058	28.543
Otros pasivos	27.456	20.236
Total pasivo	**72.232**	**59.530**
Capital social	156.973	151.516
Reservas	2.808	1.845
Superávit	3.865	2.897
Resultado del ejercicio	8.534	6.419
Total patrimonio	**172.179**	**162.677**
Total pasivos y patrimonio	**244.411**	**222.207**

Nota: [1]El volumen de provisiones por garantías riesgosas asciende a Col$34.607 millones.
Fuente: FNG.

denominan comisiones de riesgo en curso. Las provisiones (ETR) representan casi el 50% del total del pasivo del FNG.

En stock, las provisiones constituidas ascienden a Col$34.607 millones y, si bien representan el 4,5% del saldo vigente de garantías y más del 50% del pasivo, la tasa de siniestralidad se encuentra cercana a dicha cifra (3,7%), por lo que el margen para su reducción no es amplio. Las provisiones constituidas en 2004 son un 58% mayores que las provisiones aplicadas (garantías pagadas), lo cual indica que la política de provisiones del Fondo resulta relativamente prudente.

Análisis de resultados y rentabilidad

El cuadro 9 presenta la cuenta de resultados del FNG.

El análisis de la cuenta de *resultados* del FNG muestra los siguientes aspectos principales. A saber, los ingresos mayoritarios del FNG proceden de las comisiones que ingresan, representando un volumen de más del 50% de los ingresos totales generados en 2004. Cabe destacar que los ingresos financieros, derivados de las colocaciones de los recursos en inversiones, representan el 30%, mientras que los ingresos por comisiones cobradas por los avales concedidos cubren los gastos operativos del fondo (comisiones al administrador y gastos generales de administración). El ratio ingreso por comisiones/gastos operativos ascendió a 2,1 en el ejercicio 2004, lo que muestra que los gastos generales del fondo se cubren con los ingresos por comisiones. Sin embargo, la estimación del ingreso promedio por comisiones (comisiones/riesgo vivo promedio del año) alcanza el 3,5% para las gestiones 2003 y 2004, porcentaje que se encuentra ligeramente por debajo del índice de siniestralidad que ha enfrentado la cartera de garantías del FNG en 2004 (3,7%).

La principal partida de gastos que penaliza los resultados del fondo son las dotaciones a provisiones, que representa el 87% de los ingresos por comisiones, partida que con los actuales niveles de siniestralidad no debería reducirse. El Fondo es sujeto del impuesto a la renta, que en 2004 supuso un 36% de los resultados antes de impuestos.

El presupuesto de gastos del FNG para la gestión 2005 se aprobó en Col$68.000 millones (efectivos Col$57.800 millones en 2004), de los cuales Col$5.300 millones (8%) se estiman administrativos y Col$29.000 millones (43%) por pagos de garantías. Los ingresos se estiman en Col$76.000 millones, representando las comisiones por garantías otorgadas Col$50.000 millones (el 66% del total, en comparación con 51% en 2004). El monto global de garantías necesario para obtener ingresos por comisiones del monto aprobado ascendería a Col$1.428.000

Sistemas de garantia9-27-06.indd 154 9/27/06 11:42:55 AM

millones (más de US$500 millones incluyendo renovaciones de garantías de años anteriores). En 2004, se emitieron garantías por US$367 millones, por lo que el FNG estima un crecimiento interanual de 36% para 2005, para el cual cuenta estrechamente con los recursos, dado el límite de apalancamiento legal que ha de cumplir.

El FNG tiene una plantilla de 79 empleados, siendo la única entidad pública a la que, en el proceso de reestructuración de la administración del Estado, se le permitió incrementar el volumen de personal para hacer frente a debilidades en el área de sistemas, pagos de garantías y para afrontar la operativa del nuevo Reglamento de Garantías que entrara en vigor en 2006 y que requerirá mayor análisis y gestión directa de las garantías.

Cuadro 9: Cuenta de resultados del FNG (millones de Col$)

	2004	2003
Ingresos por inversiones	23.078	47.594
Ingresos por comisiones	34.183	23.007
Otros ingresos operacionales	9.648	456
Total ingresos operativos	**66.909**	**71.056**
Gastos de administración y similares	–6.318	–5.589
Comisión administrador	–9.934	–5.357
Margen neto	**50.657**	**60.111**
Provisiones	–29.965	–20.030
Ajuste menor valor de inversiones	–8.593	–25.424
Amortizaciones	–938	–214
Resultado operativo	**11.161**	**14.442**
Resultados extraordinarios	2.311	–641
Resultado antes de impuestos	**13.472**	**13.801**
Impuesto a la renta	–4.939	–7.381
Resultado del ejercicio	**8.533**	**6.419**

Fuente: FNG.

La rentabilidad que el Fondo Nacional de Garantías obtiene de sus inversiones, calculada como relación entre los ingresos por intereses y los activos rentables (depósitos a plazo y valores negociables), se sitúa alrededor del 10% en 2004, siendo considerablemente superior en la gestión anterior.

La *rentabilidad* de los recursos propios (ROE), medida de la forma habitual (beneficio neto/fondos propios), ofrece buenos niveles tanto en 2004 (+4,9%) como en 2003 (3,9%). Teniendo en cuenta la tasa de inflación del país, esta rentabilidad permite preservar el valor del patrimonio institucional de manera muy ajustada.

La elevada liquidez del activo del FNG garantiza una *cobertura* adecuada de los pagos potenciales por siniestralidad (fallidos) que deba acometer el Fondo. Así, el ratio de efectivo (activos a menos de un año y disponible)/garantías pagadas, ascendía a 12 veces al cierre de 2004. Esto supone que, manteniéndose la misma cartera, el Fondo estaría suficientemente cubierto ante incrementos de la siniestralidad, con liquidez suficiente para hacerles frente. No obstante, debe tenerse en cuenta que estos comportamientos se están registrando en momentos positivos del ciclo, por lo que cambios en la situación podrían acentuar el riesgo del FNG.

Perspectivas

Las operaciones realizadas por el FNG hasta diciembre de 2004, muestran el margen que tiene el Fondo para incrementar su actividad. El stock de garantías o riesgo vivo supera los US$430 millones, garantizando un monto de crédito (vigente) de más de US$850 millones, siendo su patrimonio de US$65 millones. El límite de apalancamiento se encuentra establecido en nueve veces su patrimonio (US$590 millones), de modo que la capacidad de crecimiento es, en las actuales circunstancias, de un 38%. El porcentaje de cobertura de riesgo promedio, implicaría que el monto total de crédito garantizado al que podría aspirarse en las actuales circunstancias es de aproximadamente US$1.180 millones, esto es, US$330 millones adicionales.

Sin embargo, la reciente colaboración suscrita entre la Corporación Andina de Fomento y el FNG, en virtud de un convenio de asunción de riesgos de hasta US$10 millones por parte de la institución multilateral, permitirá

Sistemas de garantia9-27-06.indd 155 9/27/06 11:42:55 AM

al FNG liberar un 12,5% de los volúmenes de garantía emitidos bajo dicho convenio, equivalente al porcentaje de riesgo asumido por la CAF para el tipo de operaciones definido (asunción del 25% del riesgo cubierto por el FNG, esto es, 12,5% del importe del crédito garantizado). De este modo, el FNG incrementará su capacidad de garantizar créditos con el apoyo de la CII, aumentando el ratio crédito movilizado/garantías FNG otorgadas de 2 a 2,66, con la consiguiente relajación del apalancamiento sobre su patrimonio. Los US$10 millones aportados por la CAF corresponderán a emisiones de garantías por US$40 millones aplicables a los créditos otorgados por entidades financieras clientes de la Corporación. En este esquema, para hacer total uso del aporte de la CAF, el FNG habrá de apalancar sobre su patrimonio US$30 millones.

Más reciente ha sido la operación aprobada en diciembre de 2005 con la Corporación Interamericana de Inversiones, por la cual se suscribirá pronto el Convenio para el Programa de Garantía Parcial de Crédito consistente en que la CII y el FNG asuman, en partes iguales, el 50% del riesgo de las operaciones de crédito que las entidades financieras aprueben al amparo del Convenio, dotado con US$10 millones (complementados con US$10 millones del FNG). De este modo, el FNG incrementará su capacidad de garantizar créditos con el apoyo de la CII, aumentando el ratio crédito movilizado/garantías FNG otorgadas de dos a cuatro, con la consiguiente relajación del apalancamiento sobre su patrimonio. Ambos esquemas (CAF y CII) muestran características muy similares, pero el amparado en el Convenio con la CII permite al FNG liberar el doble de volumen de recursos a igual volumen de crédito movilizado (50% vs. 25%), ya que los US$10 millones corresponderían a emisiones de garantías conjuntas por US$20 millones, movilizando US$40 millones de crédito. En este esquema, para hacer total uso del aporte de la CII, FNG habrá de apalancar sobre su patrimonio US$10 millones.

En cuanto a la operativa del Fondo, cabe señalar que, a partir del 1 de enero de 2006, la vigencia del nuevo reglamento de garantías del FNG evidenciará la idoneidad del nuevo modelo de administración de garantías elegido, el cual requerirá un uso más intensivo de recursos humanos y tecnología (cada operación de crédito será previamente validada por el FNG vía electrónica), tanto por el FNG como por las entidades financieras usuarias.

Un aspecto a notar es la consideración y uso de las garantías del FNG como instrumento público de apoyo para el fomento de las colocaciones de microcréditos por parte de la banca colombiana (materializado en el convenio entre el gobierno nacional y la Asociación Bancaria de Colombia). Este uso puede conducir, por una parte, a que el pobre desempeño aparente de parte considerable de las carteras de este segmento se traduzca en aumentos de la siniestralidad del FNG y, por otra, a que la pequeña y mediana empresa colombiana queden desplazadas parcialmente de las garantías del FNG siendo mayor protagonista en los últimos años la microempresa.

Por todo lo señalado, los retos del FNG para un corto/medio plazo con relación a sus posibilidades de actuación futura, incluyen los que se mencionan a continuación. El primero de estos retos es el fortalecimiento de la capacidad de crecimiento patrimonial del Fondo en un panorama en el que no se prevén aportaciones adicionales por parte de los actuales socios del sistema (sector público) dadas las restricciones fiscales que Colombia viene enfrentando. El crecimiento por la vía de la capitalización de las utilidades generadas puede estar incentivando al FNG a que los productos ofrecidos tengan un precio elevado para el usuario final (la comisión promedio es de 3,5%) que respondería, sin embargo, al comportamiento desempeñado por la cartera de garantías (la siniestralidad estimada es de 3,7% para 2004).

Segundo, es menester consolidar el sistema. Si la experiencia de los modelos de asunción compartida de riesgos recientemente instaurados bajo el convenio con la Corporación Andina de Fomento y el suscrito con la Corporación Interamericana de Inversiones es exitosa, su consolidación permitirá atender incrementos en la demanda de los productos de garantía del FNG con mayor margen, a la vez que reducirá el riesgo contingente asumido por el Fondo. El éxito de las actuales experiencias puede incentivar operaciones similares con otros organismos nacionales, o incrementar el actual apoyo que CAF y CII han otorgado al sistema.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 156 9/27/06 11:42:56 AM

El tercer está representado por la culminación del diseño, validación por parte de la SBC y posterior aplicación del nuevo Sistema de Administración de Riesgos de Garantías (SARG), que de acuerdo a la normativa habrá de estar en vigencia a partir de mayo de 2006. Por último, es importante monitorear cuidadosamente de las tasas de mora y siniestralidad del Fondo, que si bien no son insostenibles, habrían de mantenerse en niveles al menos similares a los que muestran las entidades financieras usuarias para la totalidad de sus carteras. Para controlar estos indicadores, se habrá de confirmar de inmediato qué tipología de crédito y/o de entidad se encuentra detrás de los reclamos de garantías por impagos.

Las garantías del FNG y el crédito a la micro, pequeña y mediana empresa colombiana

Análisis de la movilización del crédito

La información administrada por la Superintendencia Bancaria muestra que el total de la cartera de créditos del sistema financiero colombiano se incrementó en el período 1995-2004 en un 43% en moneda local, y la cartera comercial en un 120%. Por consiguiente, la participación de la cartera comercial en el total de los créditos otorgados por el sistema financiero ha aumentado progresivamente desde el mínimo de 55% en 1995 al máximo de 72% alcanzado en 2004.

Esta evolución positiva de la cartera comercial contrasta con la seguida por el total de la cartera de créditos del sistema financiero colombiano que, de representar el 64% de los activos en 1995 y el 60% en 2000, actualmente no supera el 50%. La partida del activo que ha recogido esta disminución de la participación de la cartera de créditos ha sido la de Inversiones (10% en 1995 y 30% en 2004).

La SBC segmenta la cartera de créditos en consumo, vivienda, comercial y microcrédito, pero no dispone para el público de segmentaciones de carteras por tamaño de la deuda y, en el caso de la cartera comercial, por tamaño de empresa prestataria. En este sentido, para el presente apartado se dificulta la disponibilidad de información que permita establecer la contribución de las garantías del FNG al crecimiento del crédito a la micro, pequeña y mediana empresa, acotando así el análisis al crédito comercial.

La Asociación Colombiana de Pequeños Industriales señala que, en 2003, las mipyme representaron el 96% de las empresas existentes en Colombia, contribuyendo con el 49,6% del empleo industrial, 25% del producto interno bruto, 25% de las exportaciones totales y el 33% de las exportaciones no tradicionales. Además, representan el 92% de los establecimientos industriales, generan el 33% del total de valor agregado, el 31% de la inversión neta y el 45% del consumo industrial nacional.

Con el objeto de contextualizar el análisis, se detallan los resultados de un reciente estudio sobre la situación de la mipyme colombiana, de las que ACOPI estima que, de las urbanas, que ascienden al millón de unidades, el 93% son catalogadas como microempresas (75% informales), el 6,5% como pequeñas y medianas empresas, y el resto, un 0,5%, como grandes empresas.

De la "Encuesta de comportamiento y opinión de la pequeña y mediana industria en Colombia", realizada por ACOPI en el primer trimestre de 2005, la asociación de industriales extrae las siguientes opiniones con relación al tema que nos ocupa: Primero, la pyme crece actualmente a un ritmo menor que la gran empresa. La demanda ofrece una evolución favorable. Un 64% de los empresarios percibe una mayor dinámica. Sin embargo, el contrabando es mayor para el 22% de los industriales encuestados y, pese a la revaluación del peso, el 38% de ellos reporta un incremento en el costo de materias primas importadas. Actualmente un 53% de las empresas aprovecha más del 60% del potencial de su maquinaria y equipo.

Segundo, *en cuanto al financiamiento se refiere*, las condiciones son diferentes en el crédito de corto plazo y en el de largo plazo. Las firmas consultadas reportan buenas condiciones para obtener capital de trabajo en

Sistemas de garantia9-27-06.indd 157 9/27/06 11:42:56 AM

el 50% de los casos, en tanto que el 40% de ellos califican como malas las condiciones para obtener crédito bancario a largo plazo. Constatan que se ha generalizado la práctica de colocar créditos con recursos Bancóldex utilizando los plazos mínimos y nunca los máximos con los que se diseñan y promueven las líneas de crédito. El 29% de los empresarios encuestados continúa utilizando crédito extrabancario.

Como muestra de la percepción mencionada, el cuadro 12 presenta datos agregados de las operaciones de financiamiento a pyme con recursos de Bancóldex (intermediados por entidades financieras).

Cuadro 10. Operaciones financiadas por Bancóldex para la pequeña y mediana empresa

	Mediana empresa			Pequeña empresa		
	Monto (millones de US$)	Operaciones (número)	Crédito promedio (US$)	Monto (millones de US$)	Operaciones (número)	Crédito promedio (US$)
2002	46,6	916	50.905	15,7	445	35.273
2003	78,4	1.571	49.944	84,0	3.175	26.471
2004	118,0	2.028	58.200	143,0	5.424	26.522

Fuente: Datos proporcionados Bancóldex a solicitud.

La tendencia de crecimiento mostrada en la financiación a la pequeña y mediana empresa, especialmente a las empresas pequeñas, se acompaña por la evidenciada en el período transcurrido de la gestión 2005, en la que más de 5.500 pequeñas empresas y más de 1.700 medianas han recibido financiación con recursos de la institución de fomento, con créditos promedio de montos de US$30.000 y US$78.000 respectivamente. Este cambio de comportamiento entre 2002 y 2003 responde, fundamentalmente, al nuevo mandato asumido por Bancóldex de atender a la totalidad del sector empresarial colombiano y no sólo al exportador, tras la liquidación y traspaso del Instituto de Fomento Industrial. Sin embargo, el número total de empresas atendidas se estima reducido, así como el monto total de recursos destinados, ya que éstos representan el 1,42% del total de la cartera comercial al cierre de la gestión 2004.

En cuanto a los plazos de la financiación Bancóldex, corresponde señalar que éstos alcanzan en promedio los 30-34 meses, tal como muestra el cuadro siguiente.

Cuadro 11. Plazo promedio del crédito pyme Bancóldex (meses)

Meses	Plazo promedio	
	Mediana	Pequeña
2002	25,8	31,4
2003	30,7	32,5
2004	32,8	33,8
2005	30,8	35,4
Promedio	**30,7**	**33,8**

Fuente: Bancóldex.

Como se indicó anteriormente, el saldo vivo de garantías del FNG a diciembre de 2004 ascendió a US$438 millones (Col$1,15 billones), monto que representa, en crédito movilizado, el 4,58% del total de la cartera comercial y de microcrédito del sistema financiero colombiano supervisado en la misma fecha de corte (Col$49,28 billones). Esta contribución es destacada teniendo en cuenta los resultados alcanzados por instrumentos similares en países contemplados en el presente estudio. Por los resultados mostrados, la contribución del FNG al acceso a la financiación comercial de la pyme es hoy considerablemente mayor que la de Bancóldex.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 158 9/27/06 11:42:56 AM

Cuadro 12. Operaciones de Bancóldex con pequeñas y medianas empresas por sectores económicos (2004)

	Mediana		Pequeña	
	Monto (US$)	Operaciones (número)	Monto (US$)	Operaciones (número)
Agroindustria	19.514.322	382	13.785.730	496
Industria	57.239.849	1.013	45.697.428	1.771
Comercio	8.473.158	159	16.453.859	791
Servicios	32.803.209	474	67.917.257	2.366
TOTAL	**118.030.538**	**2.028**	**143.854.275**	**5.424**

Fuente: Bancóldex.

III. Resumen y conclusiones

El FNG ha conseguido importantes logros en los últimos años, siendo muy notable el fuerte crecimiento que ha experimentado desde el 2000, reflejado tanto en un considerable aumento en número de operaciones como en volumen de crédito garantizado. Este crecimiento se ha realizado manteniendo el porcentaje de cobertura promedio de los créditos, que desde mediados de los años noventa ha estado en torno al 50%. Se ha observado también la eliminación progresiva de productos con coberturas superiores a este porcentaje.

El FNG es un fondo de garantías financieramente sostenible, ya que sus ingresos financieros y no financieros han demostrado ser notablemente superiores a los gastos generales y comisiones pagadas a los fondos regionales de garantía, así como a los reclamos de garantías afrontados. Adicionalmente, el Fondo presenta indicadores de elevada liquidez, lo que garantiza una alta cobertura de los pagos por fallidos. Cabe también señalar que su política de provisiones es adecuada, presentando una suficiente cobertura de los niveles actuales de siniestralidad. Por su parte, los flujos de caja generados son positivos.

En relación con la adicionalidad, se han detectado indicios de que ésta ha tenido lugar gracias a la operativa del FNG, siendo de destacar el fuerte crecimiento de las operaciones del Fondo en un contexto y período (desde el año 2000) en el que las entidades bancarias han comenzado a instaurar estrategias comerciales de atención a la pequeña y mediana empresa. Las entidades financieras usuarias de los productos del FNG reconocen que el Fondo ha contribuido de manera importante a generar conocimiento en el análisis del riesgo de la pyme. A diferencia de otras realidades analizadas en la región, se puede afirmar que la participación del crédito garantizado por el FNG en el total de la cartera comercial del sistema financiero colombiano es relativamente alta, representando uno de cada veinte pesos otorgados por el sistema.

En definitiva, el Fondo se encuentra adecuadamente gestionado en materia financiera, y el alcance de sus operaciones está creciendo, entre otras razones, por la participación creciente del número de entidades financieras usuarias.

Las *entidades financieras* valoran la alta calidad de las garantías del FNG que, al estar reconocidas por la Superintendencia Bancaria como idóneas, tienen una elevada liquidez y les absuelve de tener que provisionar por la parte garantizada del crédito. Este hecho queda claramente reflejado en la evolución de las operaciones del FNG que se incrementó sostenidamente a raíz de ese reconocimiento.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 159 9/27/06 11:42:57 AM

Contar con este tipo de garantías abre a las entidades financieras la posibilidad de prestar a empresas que presentan buenos proyectos y por lo tanto buenos flujos financieros, pero que carecen del patrimonio suficiente para respaldar sus necesidades de financiación. También amplía la posibilidad de aumentar los importes financiados a pyme por encima del volumen requerido de colateral, superior al que actualmente poseen.

Las garantías del FNG son consideradas un producto flexible y adaptable a distintos tipos de entidades, y cuentan con la confianza de las entidades tanto en la gestión financiera del FNG como en las innovaciones incorporadas para incrementar recursos (convenios con CAF y CII). El reconocimiento que las autoridades económicas vienen haciendo a entidades financieras colaboradoras de las iniciativas públicas, entre ellas el FNG, ha jugado favorablemente hasta la fecha como incentivo a la participación del sistema nacional de garantías.

Las *empresas*, por su parte, tienen ahora la posibilidad de acceder al crédito con menores necesidades de afectación de garantías, pero se estima que este aspecto merecería un análisis específico cuya factibilidad será más satisfactoria cuando el FNG cuente con mayor información periódica de las empresas atendidas, a partir de la instauración del Nuevo Reglamento de Garantías en 2006.

Las *autoridades económicas* reconocen la idoneidad de contar con un sistema transparente, sostenible y efectivo, que goce de la confianza de los clientes del Fondo, que no son otros que las entidades financieras. En ellas recae la responsabilidad de facilitar la financiación a las mipyme colombianas y, para ello, las autoridades económicas han puesto a su disposición una variedad de instrumentos para facilitar el cumplimiento de esta responsabilidad, entre ellos el FNG. Por otro lado, el Fondo significa un reducido coste fiscal para el Estado, materializado en la inmovilización de los recursos que dotan el patrimonio de la institución y la no aportación de utilidades al Tesoro Nacional por encontrase exento de esa obligación. Adicionalmente, el FNG está contribuyendo directamente al cumplimiento de la actual política pública de fomento del microcrédito, mediante un amplio otorgamiento de garantías con dicho fin.

Como debilidades, se puede destacar que el Fondo se encuentra limitado en su crecimiento operativo futuro por las siguientes razones principales: el Estado colombiano es el único aportante al Fondo[27], con recursos fiscales, aportación que ha ocurrido en repetidas ocasiones durante los años noventa, y por última vez y de manera excepcional (por el monto capitalizado) en el año 2000. No se prevén aportaciones adicionales al capital del FNG, y miembros de su Junta Directiva afirman que no se ha presentado solicitud al respecto.

Asimismo, el tamaño actual del Fondo y su volumen de actividad no permiten crecer mucho más en el medio, dado el límite de apalancamiento de nueve veces su patrimonio que rige sobre él por la normativa vigente. El nivel de apalancamiento actual se encuentra en torno a las siete veces. Se suma a ello el comportamiento de la siniestralidad/morosidad del FNG, ya que existirían indicios de que las entidades financieras bancarias trasladan al FNG los créditos con mayor riesgo cuando éstos son de montos contemplados en la definición legal de microcrédito. Se infiere que este comportamiento podría ser resultado de la política de fomento del microcrédito, en la que han de participar todas las entidades bancarias del sistema, cuenten o no con metodologías de crédito adecuadas para ello.

El monto de crédito medio garantizado, por su parte, es reducido y se encuentra muy lejos del límite máximo impuesto por el FNG. Actualmente hay un mayor número de empresas que acceden a las garantías, pero son empresas de menor tamaño (con menor necesidad de recursos) o compañías de mayor tamaño pero que ven cubierta una parte reducida de sus necesidades de fondos, aquellas de corto plazo y tamaños de deuda reducidos. En este sentido, y con relación a la microempresa, si bien se ha constatado adicionalidad en el acceso al crédito, ésta no presenta los niveles de calidad de cartera similares a la cartera pyme, y ha podido deberse más al resultado de la obligación de cumplimiento de un compromiso que al establecimiento de estrategias comerciales propias.

[27] La aportación de la Asociación Colombiana de Pequeños Industriales es de carácter simbólico.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 160 9/27/06 11:42:57 AM

Asimismo, la fuerte preponderancia del crédito a corto plazo también debe ser monitoreado, máxime cuando las garantías del FNG carecen de límites de plazo, indicaría que no se están financiando inversiones en capacidad.

Los criterios de determinación del valor máximo discrecional, en tanto, no se encuentran explicitados en el Reglamento de Garantías, y éste otorga considerables niveles de discrecionalidad al FNG para modificarlos. En situaciones de escasez de recursos de garantía que pueden verse próximas en el tiempo, se estima que primaría la intermediación con las entidades financieras con mayores compromisos asumidos y con menores ratios de siniestralidad.

Por último, a la luz del estrangulamiento del crédito promedio avalado, se abre el debate de si el impulso público a la "democratización" del crédito con los productos del FNG, como apoyo para el éxito de esta iniciativa, favorece el lograr un mayor número de operaciones cuyo destinatario es la microempresa o cuyo monto es el legalmente establecido como microcrédito, o favorece operaciones de mayor importe cuyos destinatarios serían la pequeña y mediana empresa.

Son temas de discusión interesantes las políticas de crecimiento para hacer frente al estrechamiento de la capacidad de crecimiento del Fondo a medio plazo, ya sea mediante la revisión de precios y costes al interior del FNG; mediante el estímulo a la asunción de mayores cotas de riesgo por parte de las entidades financieras; o experimentando con mecanismos de reafianzamiento, co-afianzamiento o co-aseguro que permitirían aumentar indirectamente el apalancamiento.

La dificultad para estimar con precisión la adicionalidad del sistema abre la puerta a esfuerzos adicionales que contribuyan a contar con un estudio específico que cuantifique este concepto, especialmente durante el período 2000–2005 en el que las entidades financieras han establecido y puesto en práctica sus estrategias de financiación a la mipyme (especialmente pyme). Un aspecto interesante para el análisis es el precisar la secuencia de dos procesos acontecidos desde el año 2000 de manera aparentemente simultánea (la revitalización del FNG y la asunción de estrategias comerciales de financiación a las pyme por parte de la banca colombiana) y constatar cómo se ha traducido, cuantitativamente, en el acceso al financiamiento de la pyme.

En vista de dichos resultados, habrá de confirmarse el rol del FNG en el sistema financiero en el medio plazo y cuantificar su contribución a la mejora de las condiciones de acceso al financiamiento de la microempresa y de la pyme colombiana.

Bibliografía

Comunidad Andina de Naciones, "Conclusiones y Recomendaciones del Cuarto Comité Subregional de la Pequeña y Mediana Industria", Lima, Octubre de 2004.

Comunidad Andina de Naciones, "Acta de Intención entre las instituciones de países de la Comunidad Andina, participantes en el IX Foro Iberoamericano de Sistemas Garantías y Financiamiento para las Micros y Pymes", Cartagena de Indias, Septiembre 2004.

Congreso de Colombia, "Ley 16 de Constitución del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario", Bogotá, enero de 1990.

Departamento Nacional de Planeación, "Plan de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado Comunitario", Bogotá, 2003.

FINAGRO, "Reglamento Operativo del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG)", en www.finagro.gov.co

Fondo Nacional de Garantías (FNG), Colombia, www.fng.gov.co

Presidencia de la República de Colombia, "Decreto Ley 3788 de Constitución del Fondo Nacional de Garantías", Bogotá, Diciembre de 1981

Presidencia de la República de Colombia, "Decreto Ley 686 por el que se dicta normas sobre los Límites de Crédito", Bogotá, Abril de 1999.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 161 9/27/06 11:42:58 AM

Apéndice
Fondo Agropecuario de Garantías—FAG FINAGRO

A continuación se expondrán las líneas generales del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) que, por estar destinadas exclusivamente a la actividad agropecuaria y no formar parte formal del Sistema Nacional de Garantías colombiano.

Antecedentes

Mediante la Ley 16 del 22 de enero de 1990, se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (SNCA), y se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), que incorpora entre sus líneas de actuación, el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), regulado en su artículo 28 y siguientes de la mencionada Ley, y nacido con anterioridad a la constitución del SNCA, en 1985 (Ley 21).

El FAG tiene por objeto "respaldar los créditos otorgados dentro del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (redescontados ante FINAGRO o con condiciones FINAGRO) a los pequeños usuarios y empresas asociativas y comunitarias, que no puedan ofrecer las garantías exigidas ordinariamente por los intermediarios financieros", y es administrado por FINAGRO, funcionando como una cuenta especial vigilada por la Superintendencia Bancaria.

La instancia decisoria del FAG es la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, que determina las condiciones económicas de los beneficiarios, la cuantía individual de los créditos susceptibles de garantías, la cobertura de la garantía, el monto máximo de las obligaciones a respaldar, las comisiones cobradas, la reglamentación operativa del Fondo, y la autorización para que otras instancias del SNCA o del sector público agropecuario garanticen obligaciones agropecuarias.

Los recursos con los que cuenta el Fondo Agropecuario de Garantías están constituidos por (i) los disponibles a la aprobación de la Ley 21 de 1990 en el FAG administrado por el Banco de la República; (ii) los disponibles en la Caja Agraria para los fondos de garantías del Plan Nacional de Rehabilitación, del Fondo DRI[28] y del Fondo de Garantías de Pequeños Caficultores; (iii) no menos del 25% de las utilidades brutas anuales de FINAGRO (Ley 69 de 1993); (iv) el valor de las comisiones a cobrarse a todos los usuarios de crédito del SNCA; y (v) los recursos provenientes de donaciones y aportes públicos y privados, nacionales o internacionales (Ley 69 de 1993). A su vez, la principal fuente de recursos de FINAGRO es la derivada de los títulos de desarrollo agropecuario (TDA) que las entidades financieras están obligadas a adquirir a FINAGRO, a modo de inversión forzosa.

Análisis del FAG-FINAGRO

Caracterización de las garantías

Regulación y personalidad jurídica

El Fondo Agropecuario de Garantías es una cuenta administrada por FINAGRO, que no tiene personería jurídica.

Tipo de garantías

El FAG otorga garantías financieras bajo dos modalidades: garantía automática, cuando los recursos del crédito son de FINAGRO, y garantía con calificación previa, cuando el crédito se otorga con recursos propios de la entidad financiera correspondiente.

[28] Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural

Sistemas de garantia9-27-06.indd 162 9/27/06 11:42:58 AM

Sectores

Los beneficiarios del FAG son personas naturales o jurídicas, que obtengan préstamos de las entidades financieras dirigidos a ejecutar proyectos agropecuarios y rurales, dentro de las condiciones definidas en el Reglamento de Crédito y en los Programas Especiales de Fomento y Desarrollo Agropecuario. No son objeto de garantías del FAG, los créditos que se concedan para: compra de vivienda; para creación, compra y capitalización de empresas; y los que se concedan para compra de tierra de uso agropecuario.

Hasta 1999, el FAG sólo podía atender a pequeños productores agropecuarios (con activos menores de Col$44 millones y que al menos dos tercios de sus ingresos provengan de la actividad), pero desde dicha fecha tiene potestad para atender a productores de cualquier tamaño.

Monto

Los montos de los créditos a ser garantizados por el FAG varían en virtud del tamaño del productor: para el pequeño productor individual y colectivo de pequeños productores, 15 salarios mínimos; para las mipymes y mediano productor, 350 salarios mínimos; para el gran productor y la mujer rural de bajos ingresos, no se definen límites máximos.

Cobertura

La garantía respalda el valor del saldo del capital desembolsado en los porcentajes de cobertura definidos según el tipo de productor. Para créditos de inversión, aprobados bajo la modalidad de capitalización de intereses para el período de gracia, se garantiza en forma adicional los intereses capitalizados. En todo caso, el FAG podrá exigir la constitución de avales o contragarantías, En 2002, el Sistema Nacional de Crédito Agrícola (SNCA) renovó el reglamento de garantías incluyendo las coberturas que se presentan en el cuadro A.1.

Cuadro A.1: Coberturas de garantía de FAG-Finagro (%)

Desplazados y créditos menores de 15 SMMLV	Mujeres rurales	Pequeños productores	Medianos productores menores de 350 SMMLV	Medianos productores	Grandes productores
100	90	80	75	60	50

Nota: SMMLV = Salario mínimo mensual legal vigente equivalente a Col$381.000.
Fuente: FAG-Finagro.

Plazo

La vigencia del certificado de garantía será igual al plazo del crédito respaldado más 180 días calendario. La vigencia inicia desde la fecha en la que se registre el crédito ante la Dirección de Cartera.

Comisiones

La comisión se cobra con periodicidad anual y de manera anticipada, expresándose en un porcentaje sobre el valor garantizado, que depende del tipo de productor beneficiado con el crédito y del plazo del mismo (desde un 0,25% para créditos hasta tres meses para pequeños productores hasta un 10,32% para créditos a 15 años para grandes productores).

Sistemas de garantia9-27-06.indd 163 9/27/06 11:42:59 AM

Procedimiento para el cobro de garantías

Dentro de los 180 días calendario posteriores a la fecha de entrada en mora del crédito siniestrado, la entidad financiera debe presentar ante la Vicepresidencia de Operaciones de FINAGRO el aviso de siniestro, seguido de la sentencia emitida por el juez. El cumplimiento de los requisitos para el pago de la garantía establecidos por FINAGRO es un plazo no mayor a cinco días hábiles.

El FAG se subroga en los derechos que los intermediarios financieros deriven del proceso de cobro de la operación siniestrada, hasta la concurrencia de las sumas pagadas por el FAG. En el caso de que el intermediario financiero desee desistir del proceso, deberá retornar a FINAGRO el valor recibido como pago por la garantía más los rendimientos respectivos.

Tratamiento de las garantías

Tendrán tratamiento de garantías idóneas las otorgadas por la nación cuando cuenten con la apropiación presupuestal certificada y aprobada por la autoridad competente, como es el caso de las garantías FAG de FINAGRO.

Acceso a recursos FAG-FINAGRO

Las entidades financieras no requieren tener un convenio suscrito con el Fondo Agropecuario de Garantías para hacer uso de las garantías agropecuarias, sin embargo es obligatorio para redescontar recursos de cartera de FINAGRO. La modalidad de garantía automática se otorga para créditos que no requieren aprobación previa de FINAGRO, antes del redescuento o desembolso del crédito.

Bajo la modalidad de garantía con calificación previa de FINAGRO, las entidades financieras tienen una vigencia máxima de 45 días para realizar el redescuento o desembolso, y si vencido el plazo no se lleva a cabo la operación, las entidades financieras deberán solicitar ante FINAGRO la revalidación de la aprobación, justificando las causales de la demora para realizar el redescuento o el desembolso.

Análisis de la actividad de FAG-FINAGRO

Relaciones institucionales entre el FAG y las instituciones financieras

Las garantías del FAG podrán ser emitidas para las operaciones de redescuento que hagan las entidades pertenecientes al Sistema Nacional de Crédito Agropecuario u otras instituciones bancarias, financieras, fiduciarias y cooperativas, debidamente autorizadas por la Superintendencia Bancaria, o mediante la celebración de convenios con tales instituciones.

El sector agropecuario mantiene altos niveles de protección en el Estado colombiano, siendo muestra de ello el que las entidades financieras bancarias hayan de mantener una inversión forzosa, mediante títulos de desarrollo agropecuario en proporción a los diferentes tipos de sus exigibilidades en moneda local, deducido previamente el encaje. Si estas entidades destinan estos recursos directamente a la financiación del sector agropecuario, quedan liberadas de inmovilizar en FINAGRO dichos recursos.

Entidades participantes y número de operaciones

Las entidades financieras que utilizan las garantías del FAG para el otorgamiento de créditos agropecuarios, sea con recursos propios o recursos descontados de FINAGRO, son, por orden de prelación en el volumen histórico de intermediación: el Banco Agrario (72% del total acumulado de garantías emitidas), el IFI (ahora Bancóldex, 8%), Bancolombia (3%), Corfivalle (3%), y BBVA[29] (2%).

[29] BBVA adquirió el Banco Ganadero, y recientemente Banco Granahorrrar (hipotecario).

Sistemas de garantia9-27-06.indd 164 9/27/06 11:42:59 AM

FINAGRO reconoce la necesidad de promocionar sus recursos de crédito y garantías con más entidades financieras, pero también asume que el Banco Agrario[30], con más de 700 oficinas en todo el país y 460 de ellas en plazas donde es la única entidad financiera, es el intermediario agropecuario por excelencia en Colombia. El Banco Agrario redescuenta la totalidad de su cartera agropecuaria con FINAGRO, y de ésta aproximadamente Col$600.000 millones se encuentran garantizados con el Fondo Agropecuario de Garantías.

Cuadro A.2. Número, volumen de garantías y crédito garantizado (millones de Col$)

	No. Certificados	Valor de Crédito	Valor Garantías
1993	325	657	636
1994	1.022	2.305	1.840
1995	16.157	29.160	23.325
1996	17.563	39.487	31.541
1997	11.788	41.005	33.182
1998	5.290	21.706	17.351
1999	1.420	50.396	29.973
2000	6.554	152.837	104.695
2001	9.379	120.832	89.336
2002	15.385	200.620	142.551
2003	36.998	378.806	285.067
2004	81.318	664.550	535.729

Fuente: FAG-Finagro.

Cuadro A.3. Crédito promedio garantizado por tamaño de productor (millones de Col$)

	Pequeño	Mediano	Grande
1999	4,7	180,0	1.617,6
2000	2,7	47,2	673,0
2001	3,8	37,4	490,5
2002	3,3	40,3	424,6
2003	3,3	21,8	398,5
2004	3,6	18,9	433,8

Fuente: FAG-Finagro.

Importe y cobertura de las garantías. Créditos avalados

En 2004, el FAG otorgó 81.318 certificados de garantía por un monto total de Col$535.729 millones, garantizando créditos por un monto de Col$664.550 millones (más de US$250 millones) con una cobertura promedio del 80,6%. Estos montos representan un aumento sobre 2003, cuando la cobertura fue del 75,3% (véase cuadro A.2).

Los créditos garantizados a los pequeños productores tienen en promedio un volumen de US$1.500; a medianos productores, US$7.500 , y a los grandes productores, US$165.000.

Más del 60% de las operaciones de redescuento de FINAGRO cuentan con garantía del FAG.

Riesgo vivo y patrimonio: apalancamiento

Las garantías vigentes a fines de 2004 ascienden a 122.608 por un volumen de Col$644.559 millones, movilizando un crédito de Col$859.191 millones. El apalancamiento permitido del FAG es de nueve veces, por lo que en la actualidad la capacidad de crecimiento de este instrumento es muy elevada ya que su patrimonio supera los Col$340.000 millones.

Morosidad y siniestralidad

La morosidad reportada por FINAGRO para el Fondo Agropecuario de Garantías

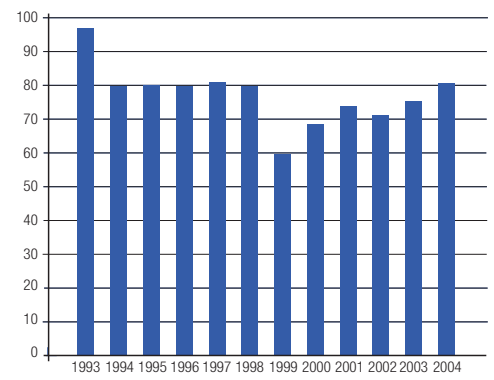
[30] El Banco Agrario, entidad financiera estatal, fue creado en 1999 tras la liquidación de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, "Caja Agraria".

Sistemas de garantia9-27-06.indd 165 9/27/06 11:43:00 AM

no permite verificar su cálculo. Asimismo, al no conocer los estados financieros del FAG, no podemos realizar los cálculos correspondientes para estimar la mora y siniestralidad del Fondo.

Las garantías acumuladas siniestradas ascienden a 9.270 (4,56% del total de garantías históricamente emitidas), y en volumen, Col$50.481 millones (3,91% del valor acumulado de garantías emitidas). Desconociendo la evolución anual de la siniestralidad, su forma de calcularla, las políticas de provisiones, así como el plazo promedio de los créditos garantizados, no podemos aproximar una cifra estandarizada con el resto de países analizados.

Gráfico A.1. Evolución de la cobertura promedio garantías FAG (%)



Fuente: FAG-Finagro.

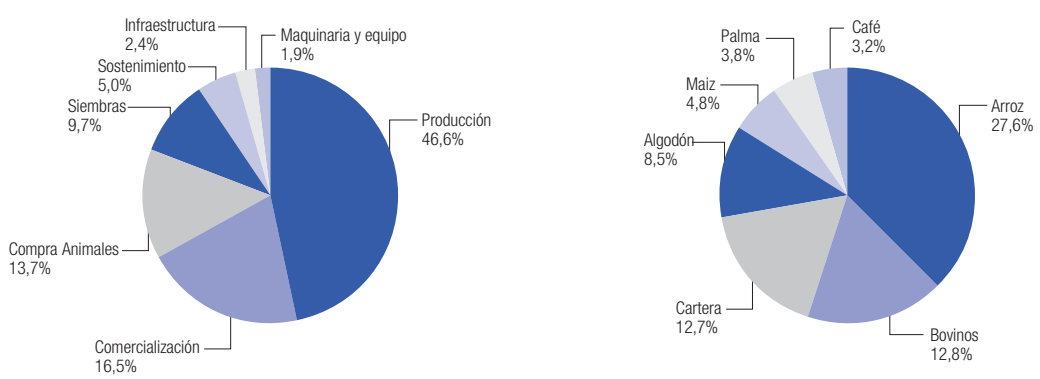
Tipología de las garantías de FAG

Cabe mencionar que las garantías de FAG se distribuyen según rubro agropecuario y producto. En efecto, casi el 50% del crédito garantizado tiene como destino actividades de producción, seguido de comercialización y compra de animales. En cuanto a los rubros de producción, el arroz representa más de la cuarta parte del volumen de crédito garantizado por el FAG.

Evaluación financiera de FAG-FINAGRO

La Comisión Nacional de Crédito Agrario autoriza cada año el presupuesto operativo del FAG. Para la gestión 2005, el SNCA autorizó Col$2.936 millones (aproximadamente US$1 millón) para la cobertura de gastos operativos y de control del Fondo. Cabe mencionar que al no contar con los estados financieros del FAG-Finagro, no se ha realizado un análisis financiero detallado de la capacidad financiera.

Gráfico A.2. Tipología de las garantías de FAG-Finagro por rubro agropecuario y producto



Fuente: FAG-Finagro.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 166 9/27/06 11:43:00 AM

CAPÍTULO 6

El Salvador

El sistema de garantías en El Salvador se encuentra en proceso de transición de un modelo de programas estatales a uno de índole mutualista. El modelo vigente se crea en 2001 por ley que sigue el modelo de sociedad de garantías recíprocas (SGR) y se reglamenta por la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) en 2002, empezando a operar la primera SGR salvadoreña, Garantías y Servicios SGR (GyS), a fines de 2004.

Aunque es muy pronto para valorar los aciertos y posibles errores del sistema salvadoreño, sí cabe señalar que, como en otros casos que siguen el modelo de SGR, garantiza el 100% de los créditos, tiene un alcance limitado en cuanto al número de empresas usuarias de las garantías, y el importe promedio de los créditos garantizados es uno de los más elevados de la región, cuyo destino principal es el sector comercio.

En este capítulo se revisa la estructura, antecedentes y entorno del sistema salvadoreño; se analiza su operativa, desempeño financiero y aporte del sistema a la mejora de acceso al crédito; y se cierra con un resumen y conclusiones. En una sección de apéndice se presenta una síntesis de la actividad del Fideicomiso Especial para el Desarrollo Agropecuario (FEDA) y sus programas de garantías de pequeños empresarios, programa de garantías agropecuaria y programa de garantías para la agricultura intensiva y su agroindustria.

I. Estructura, antecedentes y entorno

El Sistema Nacional de Garantías en El Salvador se encuentra en proceso de transición de un modelo de programas estatales a uno de índole mutualista, con amplia participación estatal a través del Banco Multisectorial de Inversiones (BMI). El BMI es una institución pública de crédito regida por principios de mercado que, desde su creación en 1994, proporciona financiamiento a través del sistema financiero nacional.

El nuevo Sistema Nacional de Garantías tiene sus orígenes en el año 2001 con la promulgación del Decreto 553 que crea la Ley del Sistema Nacional de Garantías para la micro, pequeña y mediana empresa rural y urbana con el objetivo de regular el sistema y sus operaciones. El sistema está compuesto por las sociedades de garantía recíproca (SGR), las reafianzadoras del Sistema Nacional de Garantías (RSGR, ninguna entidad de este tipo ha sido constituida aún) y el Fideicomiso de Desarrollo del Sistema Nacional de Garantías Recíprocas (FDSGR), administrado por el BMI.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 167 9/27/06 11:43:01 AM

Sistema Nacional de Garantías—El Salvador

Tipología del SNG*	Sociedad de garantías recíprocas (SGR)
Personalidad jurídica	Sociedad anónima
Año de constitución	2004
Ámbito	Nacional
Legislación específica	Sí (2002)
Reafianzamiento	Sí (previsto)
Supervisión bancaria	Sí
Aplicación norma bancaria	Sí
Recursos	72,5% públicos y multilaterales 27,5% privados
Administración y representación legal	Garantías y Servicios GyS-SGR
Modalidad de concesión de garantías	Carta fianza
Patrimonio (julio 2005)	US$3.716.040 (capital mínimo US$1.145.000)
Número de operaciones (octubre 2004-julio 2005)	227
Garantías otorgadas (octubre 2004-julio 2005)	US$10.691.100
Créditos garantizados (octubre 2004-julio 2005)	227
Riesgo vivo (stock garantías) julio 2005	n.d.
Tipología principal de garantía	Líneas de crédito

**Nota: Paralelamente al SNG descrito en esta ficha, coexisten actualmente tres programas de garantía con recursos estatales dentro del Fideicomiso para el Desarrollo Agropecuario (FEDA), cuya entidad responsable es el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI).*

Definición legal de la micro, pequeña y mediana empresa en El Salvador

	Por ventas mensuales	Por empleados	Observación
Micro	< 40 salarios mínimos mensuales	< 10	Excluye sector agropecuario, atendido por PROGARA, fideicomiso en BMI.
Pequeña	< 397 salarios mínimos mensuales	< 50, excluido micro	
Mediana	< 2.645 salarios mínimos mensuales	< 100, excluida pequeña	

Nota: El salario mínimo legal mensual en 2001 era de US$144.

Fuente: Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE).

Subcategorización de la microempresa en El Salvador

	Por ventas mensuales
Microempresa de subsistencia	< 12 salarios mínimos mensuales
Microempresa de acumulación simple	< 24 salarios mínimos mensuales
Microempresa de acumulación ampliada	< 40 salarios mínimos mensuales

Fuente: Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE).

Sistemas de garantia9-27-06.indd 168 9/27/06 11:43:01 AM

Sociedades de garantía recíproca

La ley define que las SGR se constituirán con el fin exclusivo de "otorgar a favor de los socios partícipes, avales, fianzas[1] y otras garantías financieras aprobadas por la Superintendencia del Sistema Financiero de El Salvador (SSF). Podrán brindar a sus socios partícipes capacitación, consultoría, asesoría financiera y servicios conexos, a la micro, pequeña y mediana empresa". A todos los efectos, la SSF considera a las sociedades de garantía recíproca como entidades financieras y supervisa las tres tipologías de entidad que componen el sistema.

En octubre de 2004, inicia sus operaciones, con carácter de proyecto piloto, la primera sociedad de garantía recíproca de El Salvador, llamada Garantías y Servicios SGR (GyS-SGR). Su misión es "otorgar garantías y servicios en condiciones favorables al micro, pequeño y mediano empresario salvadoreño, y dinamizar el desarrollo empresarial a través de una relación estrecha con el empresario". La SGR Garantías y Servicios es una sociedad anónima de capital variable y de carácter multisectorial que pertenece al modelo mutualista de sociedades de garantía y ha sido constituida a partir de una base de capital aportada por los socios protectores y partícipes.

Los socios protectores son personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, públicas o privadas, que no podrán solicitar avales o servicios de la SGR. Por orden de contribución patrimonial, son socios protectores de GyS-SGR el Fideicomiso para el Desarrollo del Sistema de Garantías Recíprocas (FDSGR)[2], el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), los bancos privados nacionales Salvadoreño, Comercio de El Salvador, Cuscatlán, Scotiabank y Agrícola, el público Banco Hipotecario y la empresa Cementos de El Salvador. Por ley, cada sociedad de garantía recíproca debe contar al menos con un socio protector.

Por información publicada por la SGR Garantías y Servicios, los candidatos a socios protectores son aquellas grandes empresas cuyos proveedores y clientes son pequeñas y medianas empresas, ya que éstas se pueden beneficiar de los servicios que la sociedad de garantía recíproca presta a los socios partícipes que son pequeñas y medianas empresas (pyme). Los socios partícipes, por su parte, son personas naturales o jurídicas pertenecientes al sector de la micro, pequeña y mediana empresa, que podrán ser usuarias de los productos y servicios de la SGR. Por ley, cada sociedad de garantía recíproca debe contar con un mínimo de 100 socios partícipes.

De los 116 socios fundadores de la SGR Garantías y Servicios, 63 (54%) son personas naturales y 53 (46%) personas jurídicas. Los partícipes no fundadores son (a fines de 2005) 348 (293 en julio de ese año). Del total de los socios partícipes (464), 255 (55%) son personas jurídicas y 209 (45%) naturales. Cada uno de ellos ha de adquirir participaciones por un valor mínimo de US$40, pero su participación habrá de corresponderse proporcionalmente con el monto de garantía que necesite. El capital social al cierre de 2005 ascendía a cerca de US$4 millones[3] siendo la exigencia legal de capital mínimo de US$1.145.000.

Cabe destacar el proceso ordenado y secuencial que han seguido las autoridades salvadoreñas para la conformación del nuevo sistema nacional de garantías para la micro, pequeña y mediana empresa (mipyme) en el país, en las figuras del Banco Central de la República (BCR), el Banco Multisectorial de Inversiones en representación del Ministerio de Hacienda y la Superintendencia del Sistema Financiero. Este proceso comenzó a finales de los años noventa con la identificación del problema, la valoración de alternativas y la selección del modelo de sociedad de garantía recíproca. A continuación tuvo lugar el diseño normativo, finalizado en 2001, y el reglamentario por la Superintendencia del Sistema Financiero, en 2002, junto con la constitución del Fideicomiso de Desarrollo del

---

1 Los avales respaldan financiamiento ante una institución financiera; las fianzas respaldan trabajos profesionales o técnicos.

2 Antes de la modificación de la Ley del Sistema de Garantias en el año 2002, el socio protector era el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI), administrador del FDSGR.

3 Se han podido incluir algunos datos agregados al cierre de la gestión 2005, pero la mayor parte de los datos presentados corresponden a información pública al corte de los meses de julio de 2005 y/u octubre de 2005, indicado en cada caso.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 169 9/27/06 11:43:01 AM

Cuadro 1. Composición del capital social de GyS-SGR (US$)

Socios Protectores	Aportaciones
Banco Multisectorial de Inversiones	1.869.320
Banco Centroamericano de Integración Económica	1.145.000
Banco Salvadoreño	114.280
Banco Cuscatlán	114.280
Banco Agrícola	114.280
Banco Scotiabank	114.280
Cementos de El Salvador	114.280
Banco Hipotecario	114.280
Subtotal	***3.700.000***
Partícipes	
Fundadores	
Empresarios privados (108)	4.320
No fundadores	
Empresarios privados (293)	11.720
Subtotal	***16.040***
Total	**3.716.040**

Fuente: BMI. Información pública a octubre de 2005.

Sistema Nacional de Garantías Recíprocas en el Banco Multilateral de Inversiones, cuya puesta en marcha definitiva tuvo lugar a finales de 2004 con la constitución de la primera SGR salvadoreña.

El Fideicomiso de Desarrollo del Sistema Nacional de Garantías Recíprocas

El FDSGR, administrado por el BMI, tiene como objetivo desarrollar el sistema nacional de garantías. Con este fin se le han atribuido las siguientes funciones: (i) participar como socio protector en las sociedades de garantía recíproca que se constituyan, con una participación que no supere el 60% del patrimonio; (ii) invertir en y/o fortalecer patrimonialmente a las SGR y la Reafianzadora del Sistema Nacional de Garantías; y (iii) realizar investigaciones que favorezcan el acceso al financiamiento de la mipyme salvadoreña y promover la capacitación y provisión de asistencia técnica a las SGR y reafianzadoras.

El Fideicomiso no podrá participar en más del 50% en una SGR pasados los cinco años de su constitución, ni invertir en otro tipo de entidad que no sea una sociedad de garantía recíproca. Sin embargo, artículos transitorios de la Ley SGR establecen que, con el objeto de crear la primera sociedad y/o reafianzadora, el FDSGR podrá constituir una de estas entidades como único socio protector durante los cinco primeros años tras la constitución. Además, podrá reafianzar las operaciones de las SGR constituidas por un plazo de hasta cinco años mientras no existan reafianzadoras en operación.

El FDSGR se constituyó el 1 de marzo de 2002 con un monto de US$10.000. En mayo de 2002 se modificó la Ley de Sistema de Garantías para la micro, pequeña y mediana empresa rural y urbana con el objeto de que el BMI pudiera realizar aportaciones adicionales al Fideicomiso. Esto permitió que la Junta Directiva del BMI autorizara inmediatamente una aportación al FDSGR de US$4,8 millones. En julio de ese mismo año, se contrató una consultoría con recursos del Fideicomiso para la constitución de la primera sociedad de garantía recíproca en El Salvador. Esta consultoría incluyó también la transferencia de tecnología de la SGR española Iberaval.

Los estados financieros auditados del Banco Multilateral de Inversiones a diciembre de 2004 muestran que el FDSGR presenta un valor de US$3.342.600, habiendo registrado una pérdida de US$780.700. En la gestión 2003, estos indicadores ascendían a US$4.240.600 positivo y pérdida de US$693.600 respectivamente.

Las reafianzadoras

La ley señala que las reafianzadoras se constituirán en sociedades anónimas y tendrán como finalidad única reavalar las carteras de avales y fianzas otorgadas por las SGR en los porcentajes que definan sus estatutos, y reafianzar las carteras de las sociedades de garantía recíproca cubiertas con otras entidades nacionales o inter-

Sistemas de garantia9-27-06.indd 170 9/27/06 11:43:02 AM

nacionales. La ley establece que el capital mínimo de la RSGR deberá alcanzar US$1.145.000, que en los demás términos habrá de regirse como las sociedades anónimas, y que estará supervisada por la Superintendencia del Sistema Financiero teniendo que cumplir el mismo régimen de solvencia que las SGR (12%).

Hasta la fecha, por la existencia de una única SGR y por la capacidad legal del Fidecomiso de Desarrollo de actuar como reafianzador del sistema mientras no exista una RSGR, no se ha producido la constitución ni desarrollo reglamentario de las reafianzadoras. Los responsables del sistema se encuentran valorando la mejor alternativa para acometer su constitución, considerando opciones que oscilan entre la contratación de un seguro ad hoc hasta la integración del sistema nacional de garantías y el sector asegurador salvadoreño en un único modelo de reafianzamiento, sea éste nacional o extranjero.

Otros proyectos y programas de garantías

En 1973, se creó el Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa (FIGAPE), como entidad autónoma de derecho público y patrimonio propio, vigilada por la SSF, con el objetivo de conceder créditos a los pequeños comerciantes e industriales. Veinte años después, el Decreto 568 definió la situación de FIGAPE como insolvente debido a que gran parte de su cartera de préstamos, concedidos en su mayoría a los empresarios de transporte urbano de pasajeros, se encontraba muy deteriorada tras el conflicto bélico. La decisión fue sanear y fortalecer el patrimonio del Fondo, pero a la fecha se encuentra en proceso de extinción, con pérdidas anuales recurrentes y un patrimonio negativo de gran volumen.

Tras el conflicto bélico y el proceso de saneamiento y privatización del sistema financiero, se crearon en 1992 cuatro fondos de garantía administrados por el BCR y con recursos tanto de la autoridad monetaria como de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID)[4]. En el año 2000, dos de ellos se convirtieron en programas de garantía[5], y se integraron en el Fideicomiso Especial para el Desarrollo Agropecuario (FEDA) creado en 1996 y administrado por el BMI, al que se le sumó el Programa de Garantías para la Agricultura Intensiva y su Agroindustria (PROGAIN, ver detalle de los programas en el apéndice).

Desde la promulgación de la Ley de SGR en 2002, coexisten ambos modelos pero, de acuerdo a responsables de la entidad administradora (el BMI), los programas al margen de las sociedades de garantía recíproca tenderán a desaparecer (como lo hizo, por ejemplo, FIGAPE) o a especializarse. Es probable que PROGAPE sea transformado para atender de manera exclusiva las necesidades financieras de los estudiantes carentes de garantías, y que PROGARA y PROGAIN permanezcan con su atención especializada al sector agropecuario.

Políticas públicas de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa

La Ley del Sistema Nacional de Garantías para la micro, pequeña y mediana empresa rural y urbana, que tiene por objeto regular el sistema y sus operaciones, reconoce en los antecedentes la importante contribución de la mipyme salvadoreña a la generación de empleo y a la eliminación de la pobreza, así como el interés del Estado en mejorar su capacidad competitiva y su acceso al crédito mediante el otorgamiento de garantías.

La micro y pequeña empresa en El Salvador cuenta con el apoyo institucional de la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), institución gubernamental creada en 1996, dependiente del Ministerio de Economía, cuya misión es fomentar el desarrollo de las micro y pequeñas empresas, su competitividad y su integración al sistema económico del país.

---

[4] Estos cuatro fondos son el Fondo de Garantía para la Pequeña Empresa (FOGAPE), el Fondo de Garantía Agropecuaria (FOGARA), el Fondo de Garantías de Crédito para las Zonas Francas Privadas (FOGACREA, que está en proceso de desaparición), y el Fondo de Garantías de Crédito para la Zona Oriental (FOGAZO, que ya ha desaparecido).

[5] El Programa de Garantía para Pequeños Empresarios (PROGAPE) y el Programa de Garantías Agropecuarias (PROGARA).

Sistemas de garantia9-27-06.indd 171 9/27/06 11:43:02 AM

A pesar de la institucionalidad creada, no existe en El Salvador normativa específica sobre el sector de la mipyme, más allá de la Ley de SGR, ni que defina legalmente los conceptos de micro, pequeña y mediana empresa. En su defecto, la CONAMYPE ha incorporado, con una modificación en el aspecto financiero, el concepto de microempresa contemplado en el Libro Blanco de la Microempresa (1997), y a partir de él ha generado los correspondientes a pequeña y mediana empresa.

Durante la gestión de gobierno 1999-2004, la CONAMYPE se integró institucionalmente a los objetivos de la "Alianza por el Trabajo" que entonces se impulsaban. Con el cambio de autoridades en el poder ejecutivo en 2004, a la Comisión se le asignó un conjunto de acciones estratégicas dentro del plan de gobierno "País Seguro" con énfasis en aspectos relacionados con jóvenes emprendedores. Paralelamente, la Comisión continúa trabajando por consolidar un sistema de apoyo orientado a satisfacer las necesidades de los empresarios. Ese sistema tiene con los siguientes objetivos:

i. Contar con un marco normativo y conceptual de desarrollo de la micro y pequeña empresa y de las instituciones que apoyan al sector, mediante la definición de la Estrategia nacional para el desarrollo de las micro y pequeñas empresas;
ii. Fomentar la formalización empresarial mediante la simplificación administrativa;
iii. Facilitar, mejorar y dinamizar el acceso de las micro y pequeñas empresas a servicios calificados de desarrollo empresarial;
iv. Posibilitar y promover los mecanismos de acceso al crédito por parte de las micro y pequeñas empresas, y
v. Fomentar la asociación productiva como una estrategia para mejorar la competitividad de las micro y pequeñas empresas.

El acceso al crédito por parte de las micro y pequeñas empresas es un objetivo de la Comisión, pero no se encuentra entre sus prioridades principales. Esto quizás obedezca a que la economía salvadoreña tiene un nivel de bancarización (40% del PIB en 2004) más elevado que otros países de la región y que han sido objeto del presente estudio (a excepción de Chile). Cabe también mencionar que, aun siendo CONAMYPE la instancia encargada del desarrollo del sector de la micro y pequeña empresa en su conjunto, no tiene potestad para el desarrollo del Sistema Nacional de Garantías en El Salvador.

Sector bancario y entidades financieras

El sistema financiero de El Salvador está regulado por la Superintendencia del Sistema Financiero y cuenta con 14 bancos, 10 de los cuales son privados[6], dos estatales (el Banco de Fomento Agropecuario y el Banco Hipotecario), y dos sucursales de bancos extranjeros. Asimismo, la SSF regula otras entidades financieras, a saber: cinco intermediarios financieros no bancarios (IFNB), una entidad extranjera sin autorización para captar depósitos del público (BSCH), 18 sociedades de seguros y fianzas, dos IFNB no autorizados para captar depósitos, una entidad del sistema de garantía recíproca (GyS-SGR), 11 entidades públicas de crédito[7], siete casas de cambio y dos sociedades en proceso de liquidación.

A diciembre de 2004, el peso de los activos totales de las entidades bancarias sobre el PIB ascendía a 67%, lo que confirma la relevancia actual del sistema bancario salvadoreño sobre la economía con relación a otros países

[6] Dos de ellos, el Scotiabank y el Bando de Comercio, están en proceso de fusión.

[7] Entre las que se encuentra el Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa (FIGAPE).

Sistemas de garantia9-27-06.indd 172 9/27/06 11:43:03 AM

de la región. La cartera de créditos comerciales representaba, a esa misma fecha, un 52% de la cartera total de las entidades bancarias (23% del PIB). El peso de los créditos sobre el activo de las entidades es relativamente alto (60%), lo que demuestra la orientación en pro del crédito de las instituciones financieras.

Las instituciones financieras no bancarias (IFNB) presentan una cartera de préstamos de US$171 millones, apenas el 2,7% del total de la cartera del sistema financiero. Asimismo, de acuerdo al tamaño de los activos, los bancos más grandes del sistema bancario son el Banco Agrícola (30% total activos), Banco Cuscatlán (22%), Salvadoreño (16%), Banco de América Central (11%) y Scotiabank El Salvador (4%). Estos mismos cuentan con el 76% del total de la cartera de préstamos de los bancos.

Cabe también destacar que la cartera de créditos creció un 7% durante 2004 (de US$5.900 millones en 2003 a US$6.600 millones), siendo los créditos comerciales los de mayor peso (52%), seguidos de los destinados a la vivienda (23%), y al consumo (17,5%), como se aprecia en el cuadro 2[8].

Cuadro 2. Distribución sectorial de la cartera de préstamos

	(miles de US$)	% Total
Comercial	3.469.002	52,1
Vivienda	1.546.596	23,2
Consumo	1.160.498	17,4
EEFF*	278.459	4,2
Otros	202.788	3,1
TOTAL	6.657.343	100,0

*Nota: *"EEFF" representa los préstamos a entidades financieras.*
Fuente: SSF y elaboración propia.

En términos de financiación a la mipyme, cabe diferenciar entre los segmentos de la microempresa y los de la pequeña y mediana empresa. El Banco ProCredit es el líder en la financiación a la microempresa en El Salvador, contando con amplia y larga experiencia desde sus orígenes como organización no gubernamental, pasando por su trayectoria como Financiera Calpiá, hasta su reciente transformación en entidad bancaria. Las IFNB también atienden principalmente a la micro y pequeña empresa. Como muestra de la especialización de estas entidades, podríamos apuntar el hecho de que no forman parte del nuevo sistema nacional de garantías (no son socios de la SGR constituida), ya que las metodologías de crédito utilizadas, especialmente por ProCredit, han resuelto el problema estructural de carencia de garantías de la micro y pequeña empresa, especialmente de la primera.

Por otra parte, desde fines de los años noventa, una parte de la banca salvadoreña participa como agente intermediario de diversos programas estatales de apoyo a la mipyme (entre otros los analizados en el apéndice de este capítulo), por lo que algunos bancos, especialmente el Salvadoreño y Agrícola seguidos de Scotiabank, se encuentran sensibilizados con el sector, especialmente con la pequeña y mediana empresa, e indican que dicho segmento empresarial, incluyendo la microempresa, representa un 10% de su cartera de créditos.

II. Análisis del sistema: sociedades de garantía recíproca

Caracterización de las garantías

En esta sección se presenta información acerca de la regulación y personalidad jurídica de las sociedades de garantía recíproca, los tipos de garantías y servicios que éstas prestan, los sectores que cubren, los montos, la cobertura y los

8 La SSF presenta la información de cartera de las entidades de acuerdo al destino sectorial del crédito, segmentado en vivienda, agropecuario, mineria, industria, construcción, comercio, electricidad y otros, transporte y otros, servicios, instituciones financieras, y consumo y otros.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 173 9/27/06 11:43:03 AM

costes y comisiones. También se detallan los plazos, los procedimientos de cobro de las garantías, el reafianzamiento, el tratamiento de las garantías por parte de la Superintendencia y la administración pública, y la fiscalidad.

Regulación y personalidad jurídica

Las SGR son sociedades anónimas de capital variable (S.A. de C.V.) consideradas por el Decreto 533, a todos los efectos, como entidades financieras. Al igual que las otras dos entidades del sistema, el Fideicomiso y las reafianzadoras, serán supervisadas por la Superintendencia del Sistema Financiero. El coste de la supervisión (actualmente sólo de GyS-SGR) pagadera al Banco Central de Reservas (BCR), será la mitad de la tasa correspondiente aplicada sobre activos totales para el caso de los bancos.

Tipo de garantías y servicios

De acuerdo a la ley que las regula, las sociedades de garantía recíproca tienen capacidad para ofrecer los siguientes servicios de garantía a sus socios partícipes: (i) avales, fianzas y otras garantías financieras autorizadas por la Superintendencia, bajo la modalidad exclusiva de carta fianza, y (ii) capacitación, consultoría, asistencia técnica y servicios diversos.

Las garantías financieras son aquellas emitidas a favor de un tercero que garantizan el pago de un préstamo otorgado a un socio partícipe. Las garantías comerciales, por su parte son emitidas a favor de un tercero que garantiza el cumplimiento de un pago nacido de una transacción comercial. Por último, las garantías técnicas colateralizan el cumplimiento de una obligación de hacer de carácter técnico o profesional.

Sectores

Las sociedades de garantía recíproca cubren todos los sectores económicos a excepción del agropecuario, atendido por el Fideicomiso Especial para el Desarrollo Agropecuario (FEDA) a través de sus programas PROGARA y PROGAIN.

Monto

La ley establece que el monto máximo a garantizar a un mismo socio o empresa relacionada es el 5% del capital social de la sociedad. En una SGR cuyo capital se corresponda con el mínimo establecido, el monto máximo a garantizar sería de US$57.250. En el caso particular de GyS-SGR, al momento de redacción del presente documento, el 5% corresponde a US$185.000.

Como se puede apreciar, los montos máximos de garantía en condiciones societarias de capitales mínimos son similares a los correspondientes al Programas de Garantía de Pequeños Empresarios (70% de US$57.000, esto es, máximo de US$39.900) y sensiblemente superiores (más de tres veces) en el caso de GyS-SGR.

Cobertura

La sociedad de garantía recíproca Garantías y Servicios (GyS-SGR) garantiza hasta 100% del monto del crédito, incluyendo los intereses.

La cobertura de intereses de préstamos no ha sido la práctica habitual en los sistemas analizados en otros países, tal como se ha señalado en los capítulos correspondientes. Dado que el modelo salvadoreño es réplica del modelo español de SGR, entendemos que la inclusión de la cobertura de intereses procede de dicho modelo.

Costes y comisión

La Junta Directiva de la SGR tiene competencia para fijar la tasa de referencia y el porcentaje de las comisiones por los servicios a prestar. No ha sido factible obtener información de la presidencia de la SGR Garantías y Servicios al

Sistemas de garantia9-27-06.indd 174 9/27/06 11:43:03 AM

respecto de este y otros temas, pero podemos constatar que el socio partícipe debe hacer frente a los siguientes costos para poder optar a una garantía o aval de la SGR: (i) membresía para convertirse en socio partícipe; (ii) costo del aval si éste es aprobado y formalizado (la comisión puede oscilar entre el 1% y 2,5%), y (iii) otros gastos de inscripción si entrega garantía real como contragarantía a la SGR.

Plazo

La SGR Garantías y Servicios otorga garantías por plazos de hasta 15 años.

Procedimiento de cobro de garantías

GyS-SGR efectúa el pago del saldo de capital e intereses a partir de los 90 días de atraso en el pago por parte del deudor socio partícipe, no siendo necesario iniciar demanda judicial por parte de la entidad financiera.

Reafianzamiento

Si bien la figura del reafianzamiento se encuentra contemplada en la normativa vigente generada ad hoc, hasta la fecha no se ha decidido cuál será el modelo de reafianzamiento más adecuado para acompañar y completar el desarrollo del sistema nacional de garantías. De la lectura de la normativa se infiere que el sistema estará constituido por un número mayor de sociedades de garantía recíproca, pero hasta el momento únicamente se ha constituido y se encuentra en funcionamiento una SGR, Garantías y Servicios. En todo caso, la ley adelanta que las fianzas y garantías otorgadas por las sociedades de garantías que fueren reafianzadas, habrán de ser ponderadas únicamente por los valores no cubiertos por los contratos de reafianzamiento.

Tratamiento de las garantías de las SGR por parte de la SSF y la administración pública

En el caso de las *garantías técnicas*, para efectos de la ley de Contrataciones y Adquisiciones Públicas, las garantías otorgadas por el sistema son perfectamente válidas.

En el caso de las *garantías financieras*, la Ley de SGR establece que su calificación y ponderación ante el sistema financiero será determinado por la Superintendencia del Sistema Financiero.

De acuerdo a la norma NCB-003 de la Superintendencia (denominada *Reglamento para clasificar la cartera de activos de riesgo crediticios y constituir las reservas de saneamiento*), las provisiones que las entidades financieras han de reservar por incobrables, de acuerdo a la categoría de riesgo del deudor, son las que se detallan en el cuadro 3.

Contando con garantías emitidas por una SGR, el riesgo del deudor será siempre normal para la entidad por la parte avalada del crédito, que en el caso de GyS-SGR es mayoritariamente del 100%, incluyendo además los intereses.

Cuadro 3. Categorías de riesgo asignadas a los deudores

Categoría	Reservas (%)
A : Créditos normales	0
B : Créditos subnormales	1
C : Créditos deficientes	10
D : Créditos de difícil recuperación	50
E : Créditos irrecuperables.	100

Fuente: Superintendencia del Sistema Financiero.

En relación con el cálculo del capital mínimo, las Normas de aplicación del requerimiento de fondo patrimonial a las entidades que regula la Ley de Bancos, NPB3-04, indican que los préstamos avalados con garantía de SGR salvadoreña ponderan al 50%.

Fiscalidad

Las SGR tienen el mismo tratamiento fiscal que las entidades financieras, y no están contemplados incentivos fiscales para las aportaciones de los socios protectores.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 175 9/27/06 11:43:04 AM

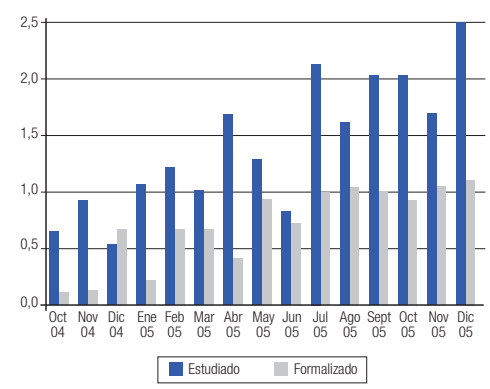
El acceso a los recursos de GyS-SGR

Como ocurre en toda sociedad de garantías recíprocas de carácter mutualista, para acceder a los servicios y productos de la SGR es condición necesaria ser socio accionista de la sociedad mediante la adquisición de participaciones, valoradas, en el caso de GyS-SGR, en US$40, por lo que puede considerarse un costo simbólico de acceso.

En la actualidad, y de acuerdo a información publicada por GyS-SGR, el número de socios partícipes asciende a 464. Actualmente los socios protectores son ocho. En su mayoría son entidades financieras bancarias, la única excepción es una empresa cementera. El empresario socio partícipe solicita una garantía de la SGR para respaldar su proyecto con financiación del sistema financiero o para acceder a licitaciones públicas y privadas.

El gráfico 1 y el cuadro 4 presentan la relación entre solicitudes y aprobaciones formalizadas efectuadas durante la vida de la sociedad. De estos datos se desprende, hasta diciembre de 2005, un nivel de formalización de solicitudes estudiadas del 51%.

Gráfico 1. Monto garantías estudiado vs. monto formalizado (millones de US$)



Fuente: GyS-SGR.

Cuadro 4. Resumen de gestión (octubre 2004-diciembre 2005, US$)

Importe	Formalizado	Estudiado	Aprobado
Volumen total	10.691.100	21.293.418	15.587.837
Aval promedio	47.097	55.193	40.487
Número	227	385	n.d.

Fuente: GyS-SGR.

Recurrencia

Cabe señalar que, por los resultados analizados, se ha constatado que los socios partícipes de GyS-SGR pueden ostentar más de un aval de manera simultánea. De hecho, las 227 garantías que GyS-SGR ha otorgado durante los 15 meses analizados han tenido como beneficiarios a un total de 150 socios partícipes (32% total socios partícipes), suponiendo un promedio de 1,5 avales por beneficiario.

Relaciones institucionales entre GyS-SGR y las instituciones financieras

Los bancos y la SGR suscriben acuerdos globales para facilitar recursos a las empresas de los socios partícipes. En estos acuerdos se contemplan negociaciones que permiten trasladar al empresario la reducción del riesgo de crédito en reducciones a la tasa de interés, entre 1 y 3 puntos, por los préstamos otorgados. A la fecha, son siete las entidades financieras receptoras de las garantías de GyS-SGR, habiéndose unido durante la última gestión el Banco Promérica, el Programa de Promoción a la Pyme (PROPEMI) y la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES).

Análisis de la actividad de GyS-SGR

El análisis de la actividad de Garantías y Servicios-SGR se encuentra condicionado al corto espacio de tiempo transcurrido desde el inicio de sus operaciones (octubre 2004), período en el que se han otorgado 227 garantías

Sistemas de garantia9-27-06.indd 176 9/27/06 11:43:04 AM

por un monto total de US$10.691.100[9], y a la carencia de datos con los que poder acometer la evaluación, que fueron solicitados a la sociedad sin el éxito esperado.

Riesgo vivo y patrimonio: apalancamiento

Por ley, las SGR deben mantener una relación de solvencia (fondo patrimonial / activos ponderados por riesgo) del 12%, por lo que su apalancamiento no podrá superar las ocho veces.

Si asumimos, en función del corto tiempo transcurrido desde el inicio de las operaciones, que el monto de garantías emitidas en el período coincide con el riesgo vivo de la sociedad, estaríamos ante un apalancamiento aproximado (teniendo también en cuenta que sólo conocemos el valor del capital social, no su patrimonio) de cerca de 2,5 veces, muy por debajo de su capacidad pero de considerable magnitud dado el corto período de actividad. En una situación de máximo apalancamiento y con el actual tamaño patrimonial de la sociedad, GyS-SGR tiene capacidad para otorgar garantías, y por lo tanto movilizar crédito, por un monto de aproximadamente US$35 millones.

Morosidad y siniestralidad

Toda SGR deberá constituir un Fondo de Provisiones Técnicas, que formará parte de su patrimonio y que deberá contar, como mínimo, con un monto de 1% del valor de las garantías emitidas vigentes (riesgo vivo). Asumiendo que está funcionando de acuerdo a lo estipulado y con el riesgo vivo estimado, el fondo debería contar con al menos US$100.000, cifra que no podemos contrastar por no haber tenido acceso a los estados financieros de la sociedad.

Los indicadores de calidad de cartera correspondientes al sector bancario salvadoreño señalan que la cartera vencida representa el 2,33% de su total. Los sectores con mayores niveles de morosidad son los de vivienda (participación del 31% del total de la cartera vencida), consumo (25,5%) y comercio (9,5%). El indicador de morosidad del sistema habrá de ser referencia para valorar comparativamente el nivel de morosidad de la actividad de GyS. De acuerdo a información publicada en su página Web en diciembre de 2005, las operaciones en categoría de riesgo B y C representaban el 17% del volumen vigente de garantías (8% en octubre de 2005).

Importe promedio de los créditos avalados

El importe promedio de los créditos garantizados por GyS ascendió a US$47.000, uno de los más elevados

Gráfico 2. Monto medio por tipo de crédito (US$)

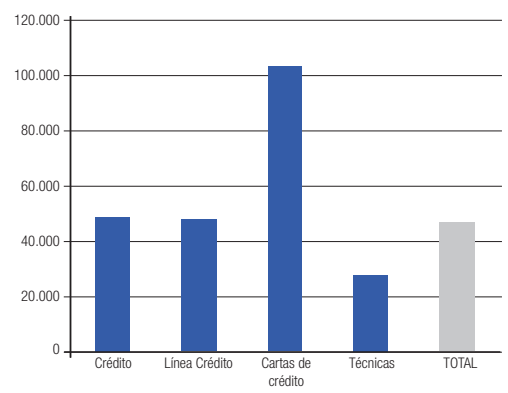
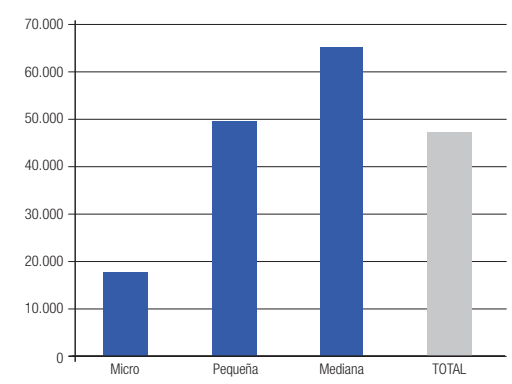


Gráfico 3. Monto medio por tamaño de empresa (US$)



[9] El dato para julio de 2005 era de 120 garantías por un monto de US$5,5 milliones; para agosto de 2005 era de 139 garantías por un monto de US$6,5 milliones.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 177 9/27/06 11:43:04 AM

de la región. Aun cuando este indicador se segmenta de acuerdo al tamaño de empresa usuaria, observamos montos promedio de crédito de tamaños muy superiores a los observados en otros países objeto de estudio, inclusive Argentina.

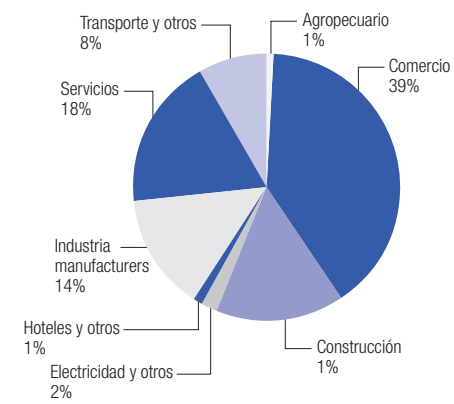
Tipología de las garantías de GyS-SGR

Durante el período de octubre de 2004 a diciembre de 2005, GyS-SGR ha otorgado garantías por más de US$10,6 millones, de las cuales US$1,9 millones han correspondido a avales técnicos (45 operaciones), y US$8,8 millones a avales financieros (182). No hemos podido conocer qué entidades financieras, socias protectoras o no, han otorgado los créditos garantizados por GyS.

Distribución por sector económico: Los dos principales sectores económicos receptores de cartas fianza, de acuerdo al número de operaciones de GyS, son el de comercio (39% de las operaciones), servicios (18%), construcción (15%) e industria manufacturera (14%). La presencia notable del sector construcción es razonable teniendo en cuenta la participación como socio protector de la empresa Cementos de El Salvador.

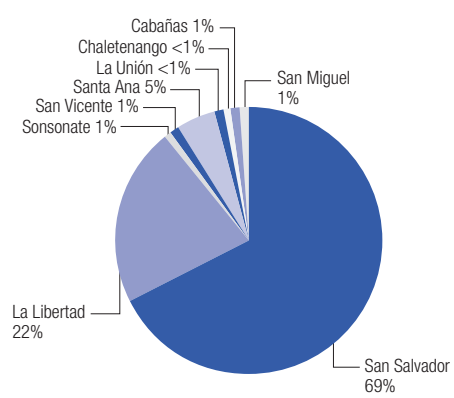
Distribución por localización geográfica: Prácticamente la totalidad de las garantías otorgadas han tenido como destino el área metropolitana de San Salvador o departamentos cercanos a la capital. Teniendo en cuenta el importe de las operaciones, la distribución geográfica es algo más acusada ya que el 72% del volumen de los avales ha tenido como destino el departamento de San Salvador. Ambos indicadores son muestra de la concentración de la actividad económica del país en el área metropolitana de la capital.

Gráfico 4. Distribución de fianzas por sector económico



Fuente: GyS-SGR.

Gráfico 5. Distribución de fianzas por departamento



Fuente: GyS-SGR.

Beneficios de GyS-SGR y juego de incentivos

Para las *entidades financieras*, las ventajas comparativas de los avales y garantías de GyS-SGR son su liquidez y el reconocimiento por la Superintendencia del Sistema Financiero, que permite liberar recursos propios por ahorro en provisiones, además de atender operaciones con un riesgo minimizado. Asumiendo que los principales socios protectores de GyS son entidades financieras nacionales, aunque a los fines de este trabajo no ha sido posible contar con dicha información, estimamos que el área de análisis de riesgo de la sociedad se encontrará muy fortalecida y contará con apoyo técnico y el reconocimiento de los bancos, por lo que quizá no

Sistemas de garantia9-29-06.indd 178 9/29/06 12:12:28 PM

sea necesario efectuar de nuevo el análisis del crédito en la entidad financiera, al menos con el nivel de rigor habitual.

A través de las encuestas efectuadas, las entidades han confirmado que el contar con el aval de una entidad de garantías permite al banco conceder un crédito que de ninguna manera concedería sin el apoyo del ente garantizador. Esto, a su vez, implica una mejora en las condiciones financieras del préstamo, pero sólo en la variable precio, en torno al 1%-3%. Para corroborar la afirmación anterior, especialmente en el primer caso, las entidades financieras indicaron que los factores que suponen un mayor obstáculo al financiamiento de la mipyme en El Salvador son, en primer lugar, la carencia de garantías con las que respaldar un crédito, seguido de la informalidad de la empresa.

Formar parte de una sociedad en la que también participa la mipyme puede fomentar el intercambio de información, la transparencia y la negociación entre acreedores y potenciales deudores y proveer de mayor conocimiento mutuo a ambas entidades. Asimismo, contar con una cartera estandarizada facilitaría un proceso de titularización.

Indirectamente, las grandes empresas pueden promover, a través de la SGR, que sus proveedores o clientes obtengan créditos a menores tasas de interés (por la disminución del riesgo que para la entidad financiera implica contar con la cobertura del riesgo de crédito). Por otra parte, el clima de negocios se vería beneficiado si sus proveedores o clientes pudieran acceder a fianzas o avales de fiel cumplimiento, de ejecución de obra o de sostenimiento de oferta.

La *autoridad económica*, CONAMYPE, ha indicado que la banca salvadoreña está poco especializada en atender a la micro, pequeña y mediana empresa y que, en términos generales, el sistema de garantías ha tenido una escasa contribución en la mejora del acceso al financiamiento por la mipyme salvadoreña. Analizando los documentos de política pública, apreciamos que el problema del acceso al financiamiento no es prioritario en la atención pública de las necesidades del sector mipyme.

Como *supervisor y regulador* del sistema nacional de garantías, la Superintendencia del Sistema Financiero ha desarrollado toda la normativa prudencial necesaria para el funcionamiento de las sociedades de garantía recíproca. Queda pendiente, una vez se tomen las decisiones correspondientes, proceder a la reglamentación de las futuras reafianzadora del sistema, una figura inexistente en El Salvador, incluso para el sector asegurador convencional.

La SSF ha sido uno de los tres agentes públicos más dinámicos en la creación del nuevo sistema de garantías, junto con el Banco Central de Reservas y el Banco Multilateral de Inversiones, por lo que estimamos reúne todos los incentivos para garantizar su buen funcionamiento y crecimiento sostenido.

Evaluación financiera de GyS-SGR

El breve período de funcionamiento de la Sociedad Garantías y Servicios no se estima suficiente para realizar algunos de los análisis efectuados en los sistemas de garantía de los países objeto del presente trabajo. Adicionalmente, y a pesar de estar por ley obligada a ello, la entidad garantizadora no ha publicado sus estados financieros (a diciembre 2004, a junio y diciembre de 2005), dificultando una aproximación cuantitativa al análisis que consideramos correspondería efectuar.

Análisis de balance

Estructura del activo: La ley de SGR establece el régimen de inversiones que las sociedades deben cumplir, indicando que al menos el 80% de sus recursos líquidos han de estar invertidos en certificados de depósito y valores de riesgo controlado.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 179 9/27/06 11:43:07 AM

Estructura del pasivo: El patrimonio está compuesto por el capital social, reservas y utilidades. La reserva legal deberá ser provista con al menos el 50% de las utilidades después de impuestos, y deberá alcanzar tres veces el capital social mínimo de la sociedad, que actualmente asciende a US$4 millones.

En cuanto a las provisiones se refiere, toda SGR deberá constituir un Fondo de Provisiones Técnicas, que formará parte de su patrimonio y tendrá como finalidad reforzar la solvencia de la sociedad. Su cuantía mínima será del 1% del volumen de las garantías vigentes, que estimamos alcanzaría en la fecha de elaboración del informe un monto de US$100.000.

Contribución de las garantías de GyS-SGR a la movilización del crédito a la mipyme

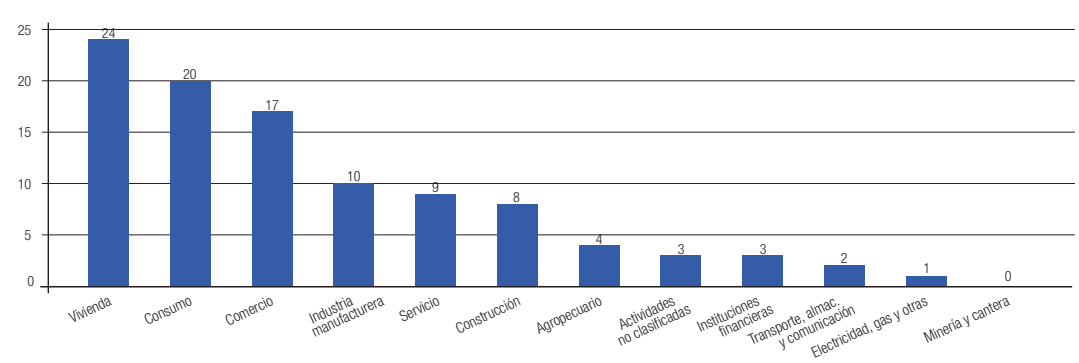
Análisis de movilización de crédito

La información de acceso público contenida en el sistema de deudores de la SSF muestra el número de operaciones, volumen de cartera y saldos de créditos estratificados por montos de crédito desembolsado en el momento de formalizar las operaciones. A este respecto hay que indicar que, como señalamos en epígrafes anteriores, El Salvador no tiene una definición legal de microcrédito o de mipyme, de modo que no es posible analizar, de la forma como lo hemos hecho en otros capítulos de la presente publicación, la evolución de la cartera mipyme en los últimos años y, en consecuencia, la contribución de las garantías del sistema salvadoreño a este rubro crediticio.

A estas carencias se une el hecho de que la Superintendencia mantiene segmentada la cartera por sector económico de acuerdo a los conceptos señalados en el gráfico 6, lo que nos ha llevado a realizar una aproximación a la cartera comercial.

La distribución del crédito por sectores económicos de cada uno de los bancos arroja una concentración del 23,72% de la cartera en el sector de adquisición de vivienda, seguido del sector de comercio con un 18,04% y en tercer lugar el sector de industria manufacturera con un 10,45%. Unificando los rubros que hemos considerado pueden integrar la cartera comercial, a junio de 2005, esta última representaría el 51% del total, manteniendo los niveles del año anterior.

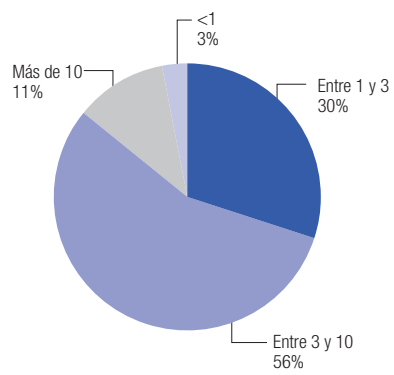
Gráfico 6. Distribución de la cartera de préstamos por sector económico: bancos (junio de 2005, %)



Fuente: SSF.

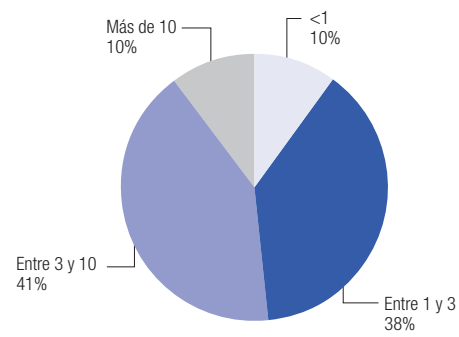
Sistemas de garantia9-27-06.indd 180 9/27/06 11:43:07 AM

Gráfico 7. Número de deudores por plazo de préstamo



Fuente: GyS-SGR.

Gráfico 8. Cartera por plazo de préstamo



Fuente: GyS-SGR.

De acuerdo a la información publicada por GyS-SGR, de las 227 operaciones formalizadas, 141 corresponden a prestatarios de la pequeña empresa (62% del total); 46 de la mediana empresa (20%) y 40 (18%) de la microempresa, alcanzando un importe total de garantías emitidas de US$10,6 millones, lo que representa un 0,3% del total de la cartera comercial. Si asumimos el dato aportado por algunos bancos sobre el porcentaje de cartera mipyme que contienen sus carteras (10%), la participación de las garantías y avales de GyS en el total de la cartera mipyme ascendería a un 1,6%, aportación aún muy reducida y una de las menores registradas entre los países objeto de estudio.

Al no contar con información acerca de los plazos de otorgamiento de garantías por parte de GyS, nos centramos únicamente en señalar los que presentan las carteras de las entidades financieras salvadoreñas con el objeto de conocer algunos comportamientos. Cabe señalar que casi el 67% de las operaciones y el 80% de la cartera de los bancos salvadoreños son préstamos con plazos superiores a los tres años, mostrando políticas crediticias más adecuadas y favorables para enfrentar procesos de inversión que en otros países de la región, acompañadas por la relativamente buena situación macroeconómica que atraviesa El Salvador en la actualidad.

Cuadro 5. Total sistema (%)

	No. Deudores	Volumen Cartera
US$0–1.000	48,9	3,2
US$1.001–5.000	33,0	9,0
US$5.001–10.000	8,0	6,1
US$10.001–100.000	9,5	27,7
US$100.000 –1 millón	0,6	23,4
> US$1 millón	0,1	30,7

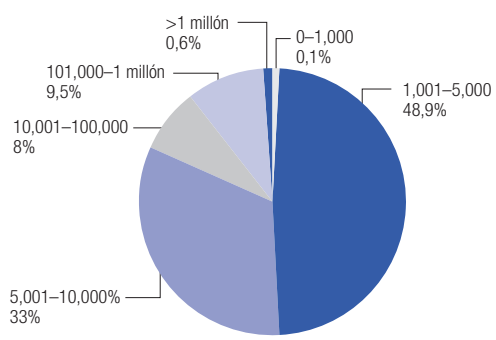
Fuente: SSF.

En cuanto a la distribución de la cartera de préstamos del sistema financiero por montos de deuda, en el cuadro 5 y los gráficos 9 y 10 observamos que casi el 50% de los deudores obtuvieron créditos inferiores a los US$1.000. El número de deudores con créditos superiores a ese monto (importe inferior al límite máximo de monto garantizado por GyS-SGR) representa apenas el 0,7% del total de deudores del sistema.

El Sistema Nacional de Garantías en El Salvador se encuentra en una fase de transición entre el anterior (y aún vigente) modelo de programas estatales de garantía y el nuevo (y también vigente) modelo

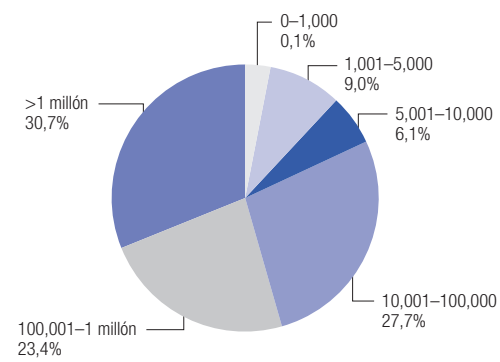
Sistemas de garantia9-27-06.indd 181 9/27/06 11:43:08 AM

Gráfico 9. Número de deudores (por monto de crédito)



Fuente: SSF.

Gráfico 10. Volumen de cartera



Fuente: SSF.

mutualista protagonizado por las sociedades de garantía recíproca (SGR). A un año de constitución de la primera y única SGR del sistema, es aún difícil evaluar el desempeño de la entidad. Queda además pendiente el diseñar y estructurar la(s) entidad(es) encargada(s) del reafianzamiento del sistema, cuyo papel puede ser asumido actualmente por el Fideicomiso de Desarrollo del Sistema.

El Sistema Nacional de Garantías en El Salvador se ha constituido a partir de una larga experiencia, materializada en la figura de programas estatales de garantía. Con anterioridad a su implementación, el diseño del sistema desarrolló de forma integral todos los aspectos normativos.

Destaca la participación activa del organismo regulador (la Superintendencia del Sistema Financiero), que dota al sistema de credibilidad y confianza ante las entidades financieras, así como de niveles de vigilancia sobre comportamientos deseable de prudencia financiera. También es destacable la concepción y creación del FDSGR, que dota al sistema de capacidad financiera para acometer por sí mismo actividades de análisis y asunción de innovaciones.

Con relación a la entidad GyS-SGR, primera y única sociedad de garantía recíproca del sistema, es de resaltar que cuenta, entre sus socios protectores, con los bancos más grandes del sistema financiero salvadoreño, además del agente financiero del Estado y la entidad multilateral de la región. Sin embargo, si bien la ley de SGR contempla la creación de un sistema nacional de garantías compuesto por sociedades de garantía recíproca, hasta el momento sólo se ha constituido una SGR, Garantías y Servicios, y no existe certidumbre sobre la existencia de nuevos procesos de constitución en el medio plazo. En este sentido, dado el nivel de confianza alcanzado por GyS considerando la nómina de sus socios protectores, no se prevé que en el corto plazo haya espacio para la constitución de más SGR multisectoriales.

La existencia de una única sociedad de garantía recíproca en el país limita el alcance de sus operaciones, y puede conducir a una centralización geográfica de las mismas, como ya se está percibiendo en los resultados alcanzados a la fecha. La centralización del sistema en la ciudad de San Salvador, en un modelo de garantías en el que las entidades financieras no actúan como agentes del sistema (como sí ocurre en la modalidad de fondo nacional), puede llevar a que otros departamentos se encuentren desatendidos o, al menos, que se encarezca considerablemente el servicio para los socios radicados fuera de la capital.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 182 9/27/06 11:43:09 AM

Un sistema de garantías recíprocas significativo requerirá la existencia de más de una SGR, y/o la descentralización acompañada de un gran crecimiento patrimonial de la vigente. A esto habría que añadir que las instituciones financieras no bancarias y el Banco ProCredit, entidades financieras especializadas en la financiación de la mipyme salvadoreña, no forman parte activa del sistema nacional de garantías y que, hasta el momento, sólo una empresa no financiera es socio protector de la única SGR constituida, empresa perteneciente a la cadena o rubro de la construcción (cemento). Cabe sin embargo señalar que GyS-SGR ha avanzado en los últimos meses en la suscripción de un convenio con la Federación de Cajas de Crédito y Bancos de los Trabajadores (FEDECRÉDITO), principales instituciones financieras no bancarias del país.

Sumado a lo anterior, la conjunción del nivel máximo de apalancamiento permitido y el patrimonio institucional de GyS-SGR arrojan una estimación aproximada de asunción de riesgo vivo de US$30 millones que, distribuidos de acuerdo a las características de las operaciones vigentes, tendrían capacidad de atender 640 operaciones de crédito garantizado. Por último, cabe señalar que el ente regulador del sistema de garantías (SSF) no cuenta con información financiera publicada sobre GyS-SGR (a la que considera a todos los efectos como entidad financiera), en similares condiciones a las exigidas al resto de las entidades sometidas a supervisión.

Como temas de discusión, uno de los aspectos aún pendientes, y el único que contemplado formalmente en la Ley de SGR no está resuelto, es el reafianzamiento del sistema; si bien el Fideicomiso puede realizar dicha función mientras no exista figura creada ad hoc para ello. Paralelamente, el diseño normativo del sistema contempla que éste estaría conformado por sociedades de garantía recíproca y únicamente se ha constituido una, sin existir iniciativas firmes para que en el corto plazo se produzcan nuevas incorporaciones al sistema. Queda también pendiente de resolución la transición de los actuales programas de garantías incluidos en el Fideicomiso Especial para el Desarrollo Agropecuario hacia una nueva figura compatible con el Sistema Nacional de Garantías, algo que no se ha producido a la fecha y que, según afirman los responsables del BMI, dependerá de los resultados alcanzados por el nuevo sistema.

En definitiva, la evolución del sistema durante su primer año de constitución y funcionamiento arroja buenos resultados en cuanto al número de operaciones garantizadas y al uso de los recursos invertidos (nivel de apalancamiento alcanzado en un año). Sin embargo, por carencia de información, no podemos evaluar la calidad y comportamiento de dichas operaciones ni su evolución futura. En definitiva, la evolución del crecimiento del sistema y su consolidación durante los años venideros permitirán valorarlo con mayor idoneidad.

Bibliografía

Congreso de la República, "Ley del Sistema de Garantías Recíprocas para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa Rural y Urbana", Diario Oficial, No. 199, Tomo 353, Septiembre 2001.

Garantías y Servicios, GyS-SGR, El Salvador, www.gys-sgr.com

Normas contables y prudenciales del Sistema de Garantías Recíprocas, en Superintendencia del Sistema Financiero de El Salvador, www.ssf.gob.sv

Programas de Garantías del Fideicomiso de Desarrollo Agropecuario, en Banco Multisectorial de Inversiones (BMI), www.bmi.gob.sv

Sistemas de garantia9-27-06.indd 183 9/27/06 11:43:10 AM

Apéndice
Fideicomiso Especial para el Desarrollo Agropecuario (FEDA)

Creado por decreto legislativo en 1996 con un patrimonio de US$11,43 millones, el FEDA acumulaba en diciembre de 2004 un valor de US$6,7 millones. Si bien en sus inicios su actividad principal fue el redescuento de recursos a entidades financieras, sus dos líneas de actuación son hoy la compensación de intereses sobre préstamos para apoyar sectores deprimidos de la economía, y el otorgamiento de garantías para el sector agropecuario y pequeña empresa en general a través de los programas PROGAPE, PROGARA y PROGAIN.

El cuadro A.1 muestra los resultados alcanzados hasta la fecha con los tres programas aún en vigor.

Cuadro A.1. Resultados acumulados de los programas del FEDA (US$)

	Nº Garantías	Monto Crédito	Saldo Crédito	Volumen Garantías
PROGAPE	11.641	96,1 millones	75,7 millones	41,3 millones
PROGARA	24.251	141,0 millones	n.d.	62,4 millones
PROGAIN	70	n.d.	n.d.	14,3 millones
Total	**35.962**	**—-**	**—**	**118,0 millones**

Fuente: Banco Multilateral de Inversiones.

La entidad fiduciaria de los programas adscritos al FEDA es el Banco Multilateral de Inversiones, responsable ante el Ministerio de Hacienda. La administración de los mismos, sin embargo, fue transferida mediante concurso privado a bancos comerciales del país.

PROGAPE—Programa de Garantías de Pequeños Empresarios

Adscrito al FEDA, su objetivo es proporcionar garantías complementarias en el otorgamiento de créditos a los micro y pequeños empresarios de todos los sectores económicos con niveles de ventas anuales y activos inferiores a los US$685.000 y US$148.500 respectivamente, a fin de que éstos puedan tener un mayor acceso al crédito ofrecido por las instituciones financieras. También son destinatarios los estudiantes de nivel medio o superior y los empresarios del transporte urbano.

Administración

Con el objeto de mitigar el riesgo político, PROGAPE es administrado por una entidad financiera seleccionada por el BMI mediante concurso privado como fiduciario del FEDA (actualmente es el Banco Agrícola), con la que suscribe un contrato de administración. El Programa reconoce al administrador el pago mensual de una comisión de 2% del valor de las garantías inscritas en el mes correspondiente, sin que éste exceda los US$1.700.

Acceso a los Recursos

Las entidades financieras intermediarias de las garantías (llamadas "Agentes" por el Programa) pueden ser bancos comerciales, financieras, el Banco de Fomento Agropecuario, el FIGAPE y la Federación de Cajas de Crédito y Ban-

Sistemas de garantia9-27-06.indd 184 9/27/06 11:43:10 AM

cos de los Trabajadores (FEDECRÉDITO), y han de suscribir un convenio con la entidad delegada para administrar el programa, esto es, con el Banco Agrícola[10].

Requisitos

Además de pertenecer a la categoría de destinatario de las garantías PROGAPE, las mipyme solicitantes han de cumplir con los siguientes requisitos: que la garantía sea complementaria; que el prestatario tenga comprometidas sus garantías reales con el agente elegido; y no encontrarse en categorías de riesgo D ó E.

Caracterización de las garantías

Las características de las garantías PROGAPE se muestran en el cuadro A.2.

Cuadro A.2. Programa de Garantías de Pequeños Empresarios

	Actividad a financiar	Crédito máximo (US$)	Garantía máxima (%)	Plazo	Comisión, contratación y renovación
Pequeños empresarios	Comercio Industria Servicios Artesanía	57.142	Hasta 70% del monto del crédito		50% usuario; 50% agente Calificación A: 3.00% Calificación B: 3.50% Calificación C: 4.00%
Empresarios de autobuses	Transporte de autobus	80.000	Sociedades: Hasta 60% Individuales: Hasta 25%	1 año renovable	75% usuario; 25% agente Calificación A: 2.00% Calificación B: 2.50% Calificación C: 4.00%
Estudiantes	Estudios medios y superiores.	40.000	Hasta 90%		1% usuario; 1% agente

Fuente: BMI.

Según nos informaron los responsables del BMI, desde el año 2000 el administrador cobra comisiones diferenciadas de acuerdo al desempeño del agente.

Riesgo vivo y apalancamiento

De acuerdo a la normativa, las garantías otorgadas por los agentes del programa no podrán exceder en cuatro veces el monto de recursos del mismo, principio aplicable a los tres programas aquí analizados. No contamos, sin embargo, con información sobre la situación de apalancamiento actual del FEDA ni de cada uno de los programas a él adscritos.

[10] Tienen suscrito convenio con el Banco Agrícola las siguientes entidades: Banco Cuscatlán, Fedecrédito, BFA, Banco Hipotecario, Banco Salvadoreño y Fosofamilia. El Banco Agrícola combina su función de administrador con la de agente.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 185 9/27/06 11:43:11 AM

Seguimiento

El BMI, como fiduciario del FEDA, y la institución administradora del programa se reservan el derecho de realizar auditorías e inspecciones para comprobar el correcto otorgamiento de garantías por parte de los "agentes" del programa.

Procedimiento del pago de las garantías

Las entidades financieras "agentes" deben agotar la gestión de cobro por la vía administrativa antes de presentar sus reclamos al Banco Agrícola para el pago de las correspondientes garantías. El pago de las garantías no exime al prestatario de pagar su préstamo ni al agente de continuar con las gestiones de cobranza. Cuando ésta se produzca, las recuperaciones de los créditos garantizados se distribuyen entre el agente y PROGAPE de manera prorrateada.

Por la gestión de cobro de los agentes, PROGAPE reconoce el pago de una comisión del 6% del monto recuperado.

Tratamiento de las garantías por la SSF

Por tratarse de un respaldo del Estado, los créditos garantizados con PROGAPE nunca serán considerados categoría E, por lo que disminuyen los esfuerzos de creación de reservas por parte de las entidades financieras intermediarias.

PROGARA—Programa de Garantías Agropecuarias

Adscrito al FEDA, su objetivo es proporcionar garantías complementarias en el otorgamiento de créditos a personas naturales o jurídicas tipificadas como agricultores, con activos inferiores a los US$115.000, a fin de que éstos puedan tener un mayor acceso al crédito ofrecido por las instituciones financieras.

El BMI seleccionó al Banco Cuscatlán como administrador del programa en términos similares a la selección del administrador del PROGAPE. Los agentes intermediarios de las garantías PROGARA son nueve, dos de ellos bancos públicos.

Cuadro A.3. Características de las garantías de PROGARA

	Monto máximo garantía	Comisión
Pequeños agricultores	Hasta 70% del monto del crédito	50% usuario; 50% agente Calificación A ó B: 2%
Pyme agroindustrial	Sociedades hasta 50%	
Mediano y gran agroindustrial	Hasta 30%	

Fuente: BMI.

El resto de los procedimientos son idénticos a los señalados para PROGAPE.

PROGAIN—Programa de Garantías para la Agricultura Intensiva y su Agroindustria

Adscrito al FEDA, su objetivo es proporcionar garantías complementarias en el otorgamiento de créditos a personas naturales o jurídicas tipificadas como agricultores, que se dediquen a la producción hortícola, florícola, frutícola y de ornamentales, bajo cubierta o en invernaderos.

El agente intermediario de las garantías PROGAIN es actualmente el Banco Agrícola.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 186 9/27/06 11:43:11 AM

Cuadro A.4. Características de las garantías de PROGAIN

	Monto máximo crédito	Monto máximo garantía	Plazo	Comisión
Pequeños Empresarios	US$2 millones	Hasta 50% del monto del crédito	El del crédito sin ampliación	0,75% usuario; 0,75% agente

Fuente: BMI.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 187 9/27/06 11:43:11 AM

CAPÍTULO 7

México

El Sistema Nacional de Garantías de México, denominado así por las autoridades a pesar de no encontrarse formal y operativamente integrado, responde en la actualidad a los modelos de programas de garantías iniciados en los años ochenta y noventa por Bancomext, FIRA y Nacional Financiera (NAFIN), así como a los generados por la gestión de la Secretaría de Economía, en concreto, de la Subsecretaría para la Pyme (SPYME), que comenzó en 2001. Así, a finales de 2005 coexisten un Programa de Garantías de NAFIN y el Programa de Garantías creado por la Secretaría de Economía. El Programa de NAFIN ha mostrado una evolución anual dispar, pero creciente, en el periodo 1999-2005, alcanzando un volumen y número de operaciones muy importantes, en las que la cobertura es de hasta el 50% o 70% de cada uno de los créditos concedidos. Por su parte, el Programa de Garantías de la SPYME tiene la personalidad jurídica de fideicomiso y es administrado por NAFIN (por FUNDES para los recursos asignados en las gestiones 2003 y 2004). Ambos programas son del tipo de *garantías de cartera*.

La innovación más importante del sistema mexicano se genera en el nuevo programa de la SPYME, en la que la garantía no es sobre un porcentaje de cada crédito, sino de hasta la totalidad del porcentaje de pérdida esperada, es decir, de la que las entidades estiman enfrentar en el conjunto de su cartera pyme, y que equivaldrá al monto de provisiones de cartera que habrían de constituir de acuerdo con los criterios de la superintendencia bancaria en aplicación de las normas de Basilea II. La garantía sobre la pérdida esperada es cubierta por fondos públicos. Las principales ventajas que aporta esta modalidad de garantías radican en que permiten un elevado apalancamiento de los recursos públicos; incorporan un sistema de licitación de las garantías; y la iniciativa surge del sector privado en su alineamiento con las normas de Basilea II.

Sin embargo, todavía tienen que resolverse algunos puntos clave. Uno de ellos es demostrar si existe o no adicionalidad con esta modalidad de garantías e identificar su horizonte temporal. Si se evidencia la adicionalidad, sería entonces necesario dimensionar y estabilizar el flujo de recursos que el gobierno esté dispuesto a colocar para cubrir el riesgo de la actividad crediticia de los bancos con la mipyme. Por último, se requiere aumentar la participación de los bancos privados en las subastas de garantías. Cabe resaltar que esta nueva experiencia mexicana podrá hacer mayores aportaciones en cuanto haya sido evaluada y difundidos sus resultados.

En este capítulo, después de revisar la estructura, antecedentes, y el entorno de políticas y financiero para la pequeña y mediana empresa, se pasa a analizar el funcionamiento del sistema de garantías, incluyendo tanto las de los programas más tradicionales como las del programa de la Subsecretaría para la Pyme, para finalizar con un apartado de resumen y conclusiones. También se añaden dos breves apéndices con información sobre los programas de garantías de los Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA) y del Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext).

Sistemas de garantia9-27-06.indd 189 9/27/06 11:43:11 AM

Sistema Nacional de Garantías—México

Tipología del SNG	Fondos de garantías
Personalidad jurídica	Fideicomiso
Ámbito	Nacional
Legislación específica	No
Reafianzamiento	No
Supervisión bancaria	No
Aplicación norma bancaria	No
Administración y representación legal	NAFIN, S.A. y FUNDES
Tipo de garantía principal	Fondo Pyme (Secretaría Economía) y Tradicionales (NAFIN)
Patrimonio	2 Fideicomisos en NAFIN: Mex$713 millones + Mex$686 millones Fideicomiso en FUNDES: Mex$135 millones
Número de operaciones (2004)	Programa NAFIN: 47.077 FUNDES: 20.412
Garantías otorgadas (2004)	Programa NAFIN: Mex$9.912 millones FUNDES: Mex$60,2 millones
Créditos garantizados (2004)	Programa NAFIN: Mex$19.169 millones FUNDES: Mex$9.910 millones
Riesgo vivo (stock de garantías) diciembre de 2004	Programa NAFIN: Mex$4.469 millones FUNDES: Mex$9.816 millones

Definición Legal de la micro, pequeña y mediana empresa en México

	Por empleados			Observación
	Industria	Comercio	Servicios	Estandarizado desde 2001 con la categorización utilizada en Estados Unidos y Canadá.
Micro	0 – 10	0 – 10	0 – 10	
Pequeña	11 – 50	11 – 30	11 – 50	Se incluyen productores agrícolas, ganaderos, forestales, pescadores, etc.
Mediana	51 – 250	31 – 100	51 – 100	

Fuente: Artículo 3 de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 190 9/27/06 11:43:12 AM

I. Estructura, antecedentes y entorno

El Sistema Nacional de Garantías de México, denominado así por las autoridades a pesar de no encontrarse formal y operativamente integrado, responde al modelo de fondos de garantías de índole estatal cuyos orígenes[1], a finales de la década de los años ochenta, fueron la creación de los programas de garantía de Bancomext, FIRA[2] y Nacional Financiera (NAFIN), S.N.C[3].

La gestión del gobierno federal iniciada en 2001 estableció, como se verá más adelante, un nuevo modelo público de garantías bajo la responsabilidad de la Secretaría de Economía, y en concreto, de la Subsecretaría para la Pyme, creada en dicha gestión de gobierno. Este nuevo modelo coexiste con las experiencias anteriores y muestra como características más significativas su renovación anual (definida por los aportes fiscales que recibe cada año), su continua evolución e innovación y la carencia de un marco legal específico.

En la actualidad[4], todos los programas de garantías se canalizan a través de entidades financieras públicas auspiciadas por el gobierno federal. En el caso del Banco de Comercio Exterior (Bancomext), éste emite un producto financiero en lugar de actuar como un banco de desarrollo. En otros casos, como ocurre con NAFIN y FIRA, estas instituciones actúan como fidecomisos del gobierno federal e incluso como iniciativas de algunos estados de la federación.

Si bien NAFIN inauguró su Programa de Garantías en 1997, es a partir de la creación y dotación de presupuesto de la Subsecretaría para la Pyme de la Secretaría de Economía, en cumplimiento de la ejecución de políticas públicas que se analizarán en el siguiente epígrafe, cuando se comienzan a apreciar los esfuerzos del Estado federal en la constitución de un sistema nacional de garantías.

Estructura del sistema

A diferencia de otros casos analizados en el presente trabajo, el modelo mexicano de garantías para la micro, pequeña y mediana empresa no está caracterizado por la existencia de una entidad o instancia cuya misión sea exclusivamente el otorgamiento de este tipo de productos financieros, ni por la existencia de una normativa con rango de ley que regule esta actividad, ni por la nitidez de su estructura y funcionamiento.

La actual estructura del sistema de garantías para la mipyme en México está caracterizada por la presencia de dos grandes iniciativas públicas: la iniciada por NAFIN en 1997 y aún vigente; y la iniciada por la Secretaría de Economía en 2001, con modificaciones sucesivas tanto en su operativa como en la elección y selección del administrador de los recursos desde esa fecha (FUNDES hasta junio de 2005, después NAFIN).

Trataremos de describir y analizar el sistema de garantías para la mipyme en México ciñéndonos a su evolución desde 1996, teniendo para ello que relatar en paralelo las experiencias del Programa de NAFIN y de la Secretaría de Economía.

Primera experiencia

El 31 de octubre de 1997, NAFIN constituye un fondo con personalidad jurídica pero sin estructura orgánica, el Fideicomiso Fondo para la Participación de Riesgos (FISO 11480) con fideicomisario indeterminado, dotándole con Mex$100 millones (al 31 de diciembre de 2004 la disponibilidad ascendía a Mex$713 millones) para compartir

---

1 En 1953 se creó un Programa de Garantías (FOGAIN) que fue absorbido por NAFIN en 1989.

2 FIRA, acrónimo de Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura, detallados en el apéndice del presente informe sobre México.

3 SNC: Sociedad Nacional de Crédito.

4 Como veremos, durante el periodo 2002-2004 tuvo participación la ONG internacional FUNDES.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 191 9/27/06 11:43:12 AM

con bancos y fondos el riesgo de los créditos que éstos otorguen a las pequeñas y medianas empresas, hasta 10 veces su patrimonio. La tipología de garantías ofrecidas es tradicional (coberturas del 50% y 70% para capital de trabajo y activos fijos, respectivamente).

Por su parte, la primera experiencia sobre garantías de la recientemente instaurada Subsecretaría para la Pyme se produce a través del Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas (FIDECAP) y del Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FAMPYME). Estos últimos aportaron Mex$98 millones a 23 entidades federativas (estados) para la constitución o fortalecimiento de programas de garantía operados por los fondos de fomento estatales, con pobres resultados como consecuencia de la escasa capacidad técnica y de la falta de reconocimiento de las garantías por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Estas aportaciones se sustentan en convenios de coordinación entre la Secretaría de Economía y los estados correspondientes.

Segunda experiencia

El 20 de diciembre de 2001, NAFIN inaugura un nuevo fondo con la participación de la Secretaría de Economía, que aporta inicialmente Mex$60 millones al fideicomiso denominado Fondo de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial (FISO 80139) cuyo objeto es reafianzar las operaciones garantizadas con recursos procedentes del FISO 11480, con tres condiciones para el uso de los recursos, a saber: (i) que los destinatarios de los créditos garantizados sean micro, pequeñas y medianas empresas, así como personas físicas con actividad empresarial; (ii) que no se exijan garantías hipotecarias a los destinatarios de los créditos inferiores a Mex$1 millón garantizados por FISO 11480; y (iii) que la tasa de interés sea limitada y conocida.

Con este aporte, la SPYME y NAFIN decidieron modificar los rangos de cobertura otorgados por FISO 11480 con el objeto de atraer a los bancos comerciales, llegando a porcentajes de garantía del 75% para empresas existentes y del 85% para empresas nuevas. Bajo estas condiciones, el banco comercial Santander Serfín se incorporó al Programa de Garantías (denominado Crédito PYME) como entidad financiera intermediaria, pero con una baja potenciación de los recursos.

Ambos fideicomisos constituyen la base patrimonial del Programa de Garantías administrado por NAFIN. Cada nuevo programa de garantías (pedidos, transporte[5], etc.) incorpora nuevos recursos al FISO 80139, y se materializa en más de 22 mandatos, contratos y procesos de rendición de cuentas aislados, tanto del gobierno federal (Secretaría de Economía, Secretaría de Hacienda), de los estados como del Gobierno del Distrito Federal. En este mismo período, el Fideicomiso 80139 contragarantiza además el 100% de los fallidos avalados con recursos del 11480, hasta el porcentaje de pérdida estimada acordado con las entidades financieras, siempre que cumplan con los requisitos indicados por la SPYME. Se contempló que, una vez agotados los recursos del Fideicomiso 80139, los fallidos posteriores habrían de ser cubiertos por el FISO 11480.

Tercera experiencia

El relativo fracaso de un programa específico de garantías entre la Secretaría de Economía y BBVA Bancomer cuyo objetivo era financiar 7.000 terminales de punto de venta para empresas con coberturas tradicionales, junto con la reciente adopción de metodologías paramétricas de análisis y administración del riesgo por parte de las entidades financieras, que les permitió estimar la "pérdida esperada"[6] de sus carteras, provocó que el BBVA Bancomer sugi-

[5] Inicialmente, el Programa de Pedidos correspondía al de créditos de primer piso que otorgaba NAFIN para el desarrollo de proveedores; Banorte participó en el Programa de Sustitución de unidades de transporte público (taxis) en el Distrito Federal.

[6] La pérdida esperada se calcula: probabilidad de incumplimiento x exposición en incumplimiento x severidad en caso de incumplimiento. La pérdida esperada se produce como consecuencia de situaciones previsibles, y ha de estar cubierta ex ante por provisiones/reservas. La pérdida inesperada es aquella que aún posible, no es previsible, y ha de ser cubierta con capital. Las

Sistemas de garantia9-27-06.indd 192 9/27/06 11:43:12 AM

riera a la Secretaría de Economía adoptar el volumen de provisiones necesario para cubrir las pérdidas esperadas. Así surge, en 2003, el primer programa de garantías contemplando este concepto. La Secretaría de Economía decidió que el administrador de este programa no fuera NAFIN sino FUNDES, debido a los sistemas y mecanismos de procedimientos más lentos del primero, especialmente para el seguimiento y pago de garantías. Un segundo argumento a favor de FUNDES era su objetivo social, ya que había dedicado gran parte de su actividad durante los años noventa a administrar fondos de garantía para la pyme en América Latina, contando por tanto con experiencia en esta área.

La Secretaría crea un fondo de garantías administrado por FUNDES y dotado por sucesivas gestiones (2002-2005) con Mex$144 millones de recursos fiscales, con el objeto de cubrir la pérdida esperada que las entidades financieras (BBVA Bancomer en 2003, posteriormente se unen Banco Santander Serfín y HSBC) definan para su cartera pyme. En la gestión 2004, se renueva el acuerdo de administración con FUNDES y se incrementa el volumen del fondo de garantías.

Bajo el modelo de pérdida esperada o primeras pérdidas, se mantienen los requisitos establecidos por la Secretaría de Economía para sus recursos administrados por NAFIN bajo el FISO 80139 (no exigencia de garantías hipotecarias y tasa de interés conocida y limitada). Las estimaciones previas de pérdida esperada proyectaron un nivel de apalancamiento de 20 veces (nivel de pérdida esperada de 5%) sobre el fondo de Mex$140 millones administrado por FUNDES, permitiendo a priori la generación de una cartera de crédito pyme por Mex$2.800 millones. Los resultados alcanzados permitieron reducir el nivel de siniestralidad a un 0,81% y, actualmente, el volumen de crédito garantizado acumulado durante las gestiones 2003-2005 supera los Mex$9.000 millones.

Durante el período 2003-2004, NAFIN opera en paralelo su Programa de Garantías en tres modalidades: (i) esquema tradicional, con coberturas del 50% para capital de trabajo y 70% para activo fijo; (ii) esquema de garantías complementarias, con fondos aportados por los estados, incrementando la cobertura para capital de trabajo hasta el 70% (50% NAFIN + 20% estados); y (iii) Fondo Paraguas, con coberturas de hasta el 75% para empresas existentes y hasta el 85% para empresas de reciente creación. Los intermediarios usuarios de las garantías del Fondo Paraguas han de cumplir con los requisitos de la SPYME, esto es, no pueden exigir garantías hipotecarias y la tasa de interés activa ha de ser conocida y limitada.

A este Programa se incorporan bancos como Bansí, Banorte y Banco del Bajío y se encuentra contragarantizado por los aportes que ha efectuado al FISO 80139 la Secretaría de Economía, pero ya no al 100% sino bajo el concepto de primeras pérdidas[7] que se inició en 2003 con el Fondo Paraguas.

Cuarta y última experiencia

Para la gestión 2005, la Secretaría de Economía y NAFIN convinieron que debían trabajar juntos por ser instancias estatales comprometidas con el desarrollo económico del país, y el hecho de que tanto la Ley de Ingresos como el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005 (art. 63) establecieran que "los programas de garantías que las dependencias y entidades apoyen con recursos presupuestarios, deberán ser operados por conducto de la banca de desarrollo, la Financiera Rural o fondos y fideicomisos de fomento, con el fin de potenciar el impacto de las acciones, administrar el riesgo crediticio y reforzar la transparencia en el

metodologías paramétricas permiten determinar los niveles de provisiones (pérdida esperada) que se deberán generar como resultado del proceso de calificación en cada uno de los escenarios de análisis.

[7] Hasta 2003, el FISO 80139 contragarantizaba el 100% de los créditos que reclamaba el FISO 11480 hasta por el monto total disponible de recursos que contragarantizaban esa cartera. A partir de este momento, se contragarantiza bajo el concepto de primeras pérdidas, estimadas entonces en un 5%, 10% ó 33%, dependiendo del riesgo estimado de la cartera. Una vez agotado el aporte de la Secretaría de Economía, el FISO 11480 habría de hacer frente a los sucesivos fallidos.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 193 9/27/06 11:43:13 AM

seguimiento de la aplicación de dichos recursos, con excepción de aquellos que por su naturaleza requieran ser operados directamente con los beneficiarios".

Por otra parte, la normativa impidió que los rendimientos del Fondo fueran destinados a cubrir sus propios gastos operativos, lo que imposibilitó que FUNDES continuara con su administración, incluso acogiéndose a la excepción incluida en la ley. Hasta aquel momento, FUNDES no contemplaba el cobro de comisiones por el otorgamiento de garantías y su posible administración le hubiera provocado pérdidas. A partir de 2005, FUNDES únicamente mantiene la administración de la cartera de garantías generada con recursos de los años fiscales 2002, 2003 y 2004.

Durante la gestión 2005, la limitación y escasez de recursos de la Secretaría de Economía para el Fondo de Garantías y los buenos resultados de la adopción del modelo de pérdida esperada, han lanzado a los bancos interesados a un proceso de competición por estos recursos bajo la modalidad de subastas (formalmente llamados Procesos de Selección de Productos Pyme), celebradas en los meses de junio y agosto, y con NAFIN como administrador del Programa de Garantías de la SPYME, modalidad que será detallada más adelante. De manera paralela, continúa vigente el Programa de Garantías de NAFIN en las tres modalidades señaladas anteriormente.

Otros proyectos/programas de garantías

En dos importantes sectores de actividad económica mexicanos, el sector agropecuario y el sector exterior, existen programas de garantía con vigencia anterior a la del modelo que analizamos en el presente trabajo. Uno es el programa de garantías contemplado y administrado por los Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA); otro es el que existía, y que se está relanzando, en el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext, S.N.C). Ambos se detallan en el apéndice.

Políticas públicas de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa

El gobierno federal constituyó la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SPYME), a fin de coordinar los esfuerzos nacionales para fortalecer las acciones de apoyo contempladas en el Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006 "Por el Desarrollo de la Competitividad de las Empresas", dentro del Plan Nacional de Desarrollo. En la estrategia correspondiente al financiamiento de la mipyme mexicana (no. 2), el Programa establece que "se promoverá entre todas las instancias financieras del país, la creación, adecuación y/o consolidación de esquemas y programas que faciliten y privilegien el acceso al crédito y financiamiento de la micro, pequeña y mediana empresa" mediante cuatro líneas de acción cuyos ejes son un sistema financiero competitivo y la conformación de fondos de garantía. La primera de estas líneas de acción consiste en depurar y complementar los programas de fomento entre la banca de desarrollo y las demás instancias de gobierno. La segunda apunta a la elaboración de instrumentos y productos específicos que se definirán con las empresas y los organismos empresariales y contarán con la colaboración de todos los intermediarios financieros bancarios y no bancarios. Bajo la tercera línea de acción se desarrollarán incentivos para la banca comercial, organizaciones auxiliares de crédito e intermediarios no bancarios, con el fin de que otorguen financiamiento formal a micro y pequeñas empresas con necesidades de créditos de bajo monto. Por último, la cuarta línea de acción consiste en impulsar la creación de fondos de capital de riesgo.

Los primeros resultados alcanzados al respecto fueron, por una parte, la promulgación de la Ley Pyme para el desarrollo de la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa, en diciembre de 2002, y por otra, la creación del Fondo de Apoyo para el Acceso al Financiamiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOAFI), cuya asignación presupuestaria y reglas de operación tienen una duración y periodicidad anual. El FOAFI expresa que "un gran número de empresarios no tienen acceso al financiamiento principalmente por insuficiencia de garantías, además de por las elevadas tasas de interés" y que, por lo tanto, el fortalecimiento y constitución

Sistemas de garantia9-27-06.indd 194 9/27/06 11:43:13 AM

de fondos de garantías es una de las alternativas de desarrollo más viables para permitir a las empresas acceder al sistema financiero sin perjuicio de su patrimonio.

Las reglas FOAFI para el año 2002 definen tres tipos de apoyo. Uno de ellos es la constitución y fortalecimiento de fondos de garantía para cubrir o completar las garantías de las mipyme, apoyo cuya aportación no deberá superar el 50% del patrimonio de cada fondo en el que participe. Las reglas establecen que el impacto esperado es apoyar a 200 empresas mediante el fortalecimiento y/o constitución de cuatro fondos de garantías, principalmente mediante la constitución de sociedades de garantías recíprocas. Este mismo año, la Secretaría de Economía recibe el mandato presidencial de constituir el Sistema Nacional de Garantías para la mipyme.

Las reglas FOAFI 2003 rectifican el modelo elegido el año anterior e incorporan la definición del concepto de Fondo de Garantías que, a partir de esa fecha, se conciben como "los recursos monetarios aportados por instituciones públicas y/o privadas, depositados en un fideicomiso con objeto de garantizar el cumplimiento de una obligación de pago", abandonando el concepto de sociedad de garantía recíproca (SGR). En 2003, el mandato de crear un Sistema Nacional de Garantías evoluciona hacia un Sistema Nacional de Financiamiento a la micro, pequeña y mediana empresa, con el requerimiento de incorporar un mayor número de intermediarios financieros.

A partir de 2004, el FOAFI, FAMPYME y FIDECAP se integran en el nuevo Fondo PYME (con asignaciones presupuestarias y reglas de operación también anuales, hasta la fecha para 2004 y 2005), que define al Fondo como "el depósito, en un fideicomiso, de recursos monetarios aportados por instituciones públicas y/o privadas, con objeto de garantizar el cumplimiento de una obligación de pago, buscando mejorar las condiciones del crédito para las micro, pequeñas y medianas empresas que resulten beneficiadas". Y a la Garantía como "el aseguramiento del cumplimiento de una obligación de crédito u otro tipo de financiamiento, mediante depósito de recursos monetarios como medio de pago en caso de incumplimiento".

Como corolario puede decirse que la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa reconoce que, de los cuatro aspectos fundamentales para la constitución de una política pública, y en particular de un Sistema Nacional de Garantías (institucionalidad, normativa, presupuesto y operativa), sólo se ha desarrollado la instrumentación, no habiéndose atendido los otros tres aspectos con el mismo nivel de intensidad y resultados.

Sector bancario y entidades financieras

El sistema bancario mexicano está compuesto por 29 instituciones de banca múltiple, seis de banca de desarrollo, 55 sociedades financieras de objeto limitado (SOFOL), 12 fideicomisos y fondos gubernamentales y una financiera rural, además de varias decenas de agencias y oficinas de representación de bancos extranjeros.

El peso de los activos totales de las entidades bancarias sobre el PIB ascendía a junio de 2005 a aproximadamente el 29,5%, lo que confirma la reducida relevancia del sistema bancario mexicano sobre la economía, en relación con otros países de la región. La cartera de créditos comerciales representaba a esa fecha un 35% de la cartera total de las entidades bancarias y un 5,3% del PIB. Asimismo, el peso de los créditos sobre el activo de las entidades es relativamente mayoritario (53%).

A diciembre de 2004, la cartera comercial representó el 34% del total de las carteras de los bancos múltiples, seguido del Fobaproa[8] o IPAB[9] (17,2%), crédito a entidades gubernamentales (15%), consumo (15,4%), vivienda (11,2%) y crédito a entidades financieras (3,9%). Es relevante indicar la enorme presencia del sector público como destinatario del financiamiento de la banca mexicana, que absorbe casi un tercio del total, un volumen parecido

[8] Fondo Bancario de Protección al Ahorro instituido en 1990.

[9] Instituto para la Protección del Ahorro Bancario, organismo descentralizado de la administración pública federal y se rige por lo dispuesto en la Ley de Protección de Ahorro Bancario. Antes era el FOBAPROA, hasta 1999.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 195 9/27/06 11:43:14 AM

al destinado a la cartera comercial. Esta presencia pública se distingue de manera más latente en la cartera de la banca pública de desarrollo, como es el caso de NAFIN, tal cual se observa en el cuadro 1.

Cuadro 1. Cartera NAFIN por sector

	%
Gobierno federal	44,20
IPAB	33,96
Otros intermediarios financieros privados	8,91
Banca múltiple	5,98
Organismos descentralizados y empresas particulares	2,29
Otros intermediarios financieros públicos	1,87
Empresas del país	1,59
Empresas y particulares del extranjero	0,68
Banca de desarrollo	0,29
Particulares	0,22
Gobierno D.F.	0,01

Fuente: NAFIN.

Los bancos más grandes por tamaño de sus carteras de crédito son BBVA Bancomer (27,3% de la cartera total de los bancos), Banamex[10] (20%), Santander Serfin (13,7%), HSBC (10,2%), Banorte (9,2%) y Scotiabank (6,6%). El Banco HSBC, del que detallaremos más adelante su estrategia de apoyo a la pequeña y mediana empresa, superó en tamaño al Banco Santander Serfin en la primera parte de 2005.

La crisis de 1995 (*efecto tequila*) dejó un sistema financiero inhabilitado para la concesión de créditos, y entidades financieras con abultadas carteras vencidas y fuerte descapitalización. En los años previos a la crisis, la CNBV había flexibilizado las normas de constitución de entidades financieras y, como resultado, se produjo una amplia y acelerada expansión de entidades financieras poco solventes, que en el mejor de los casos (un número importante desapareció) se vieron muy debilitadas con la crisis.

La crisis y la normativa, en combinación con la internacionalización de grandes bancos extranjeros, fomentaron la consolidación de grupos financieros a través de fusiones y adquisiciones internacionales, resultando en gran número de bancos solventes patrimonialmente y con fuentes de recursos sustentables, e incluso superiores a las ofrecidas por la banca pública mexicana de segundo piso.

La financiación de la mipyme en México, que podía calificarse de inexistente antes de la crisis, con el nuevo panorama financiero descrito en el párrafo anterior, y con la adopción de metodologías de análisis adaptadas a los Nuevos Acuerdos de Basilea II, se encuentra más preparada y motivada para atender a la pequeña y mediana empresa, como veremos luego.

La microempresa no es cliente potencial de la banca comercial, si bien la Ley de Ahorro y Crédito Popular, promulgada en 2001, contempla la atención especializada de este sector a través de una estructura de intermediarios financieros de nueva constitución, como son las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, las sociedades financieras populares y las de objeto limitado. Ese mismo año, se promulga la Ley Orgánica que transforma el Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL) en el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros S.N.C. (BANSEFI), cuya misión es ser el banco de segundo piso de las organizaciones de ahorro y crédito popular contempladas en la Ley de Ahorro y Crédito Popular. Asimismo, el sector de la microempresa rural recibe atención pública a través de la recientemente creada Financiera Rural, organismo público descentralizado que en 2003 agrupó al extinto sistema Banrural.

[10] Del grupo Citibank.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 196 9/27/06 11:43:14 AM

II. Análisis del sistema: Sistema Nacional de Garantías

Caracterización de las garantías

Regulación y personalidad jurídica

Los recursos procedentes de FOAFI y/o Fondo Pyme, destinados a financiar el Programa de Garantías de la Secretaría de Economía, tienen personalidad jurídica de fideicomiso y están administrados hoy por Nacional Financiera (NAFIN, S.N.C) y FUNDES (recursos de las gestiones 2003 y 2004). NAFIN es una entidad nacional de crédito, supervisada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, pero no así los fideicomisos por ella administrados[11]. FUNDES, por su parte, es una fundación civil sin ánimo de lucro, por lo que no está amparada en la CNBV, ni en los recursos por ella administrados.

Tipo de garantías

Las garantías, tanto de la Secretaría de Economía como de NAFIN, son del tipo de garantías de cartera, ya que se ofrecen a la entidad financiera (independientemente del nivel de cobertura) sin efectuar el análisis correspondiente para la concesión del crédito final, recayendo dicha tarea en la entidad financiera que otorga el crédito. Este es el tipo de garantías que analizamos a continuación.

Adicionalmente, la Secretaría cuenta con recursos, actualmente del Fondo Pyme, para ofrecer garantías a las entidades financieras no bancarias, principalmente SOFOLES y arrendadoras financieras, con el objeto de que puedan descontar recursos financieros para sus carteras con NAFIN y/u otras entidades de la banca pública de segundo piso. NAFIN exige a sus intermediarios al menos tres años de experiencia probada, y muchas SOFOLES son de reciente creación. Este tipo de garantía podríamos denominarla "institucional", para uniformar el concepto con las descritas en otros países.

Por último, la Secretaría de Economía y otras instancias de Gobierno cuentan también con programas especiales de garantías destinados a sectores concretos (transporte, emergentes, pedidos, taxis, etc.), administrados también por NAFIN.

Sectores

Son susceptibles de ser financiados con créditos garantizados, tanto por la Secretaría de Economía como por NAFIN, todos los sectores económicos a excepción del sector primario. Sin embargo, como veremos en el apéndice, para la actividad agropecuaria y el sector exterior existen en México otras dos instancias públicas especializadas en la financiación de dichas actividades (FIRA y Bancomext). Además, la aplicación de modelos paramétricos para el análisis de crédito, utilizados por las entidades financieras participantes del Programa de Garantías de la SPYME, puede restringir la participación de determinados sectores económicos como el agropecuario.

Monto

La Secretaría de Economía estableció que los recursos destinados a los programas de garantía para pequeñas y medianas empresas habrán de garantizar préstamos cuyo importe no supere Mex$1 millón.

Cobertura

Las garantías de la Secretaría de Economía cubren la pérdida esperada de las carteras de créditos pyme otorgadas por las entidades financieras (bancos) participantes, esto es, un porcentaje de la cartera pyme vigente.

[11] Si bien NAFIN aplica a los fideicomisos administrados la normativa prudencial emitida por la autoridad.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 197 9/27/06 11:43:14 AM

Esta modalidad fue administrada por FUNDES durante las gestiones 2002-junio 2005, y desde dicha fecha por NAFIN.

Las garantías de NAFIN, de su Fondo Paraguas, por su parte, cubren hasta el 75% de los créditos pyme otorgados por los bancos participantes; las del Esquema Tradicional cubren hasta el 50% y 70% para capital de trabajo y activo de inversión respectivamente; y las de los Programa Emergentes (desastres naturales) cubren hasta el 100% de los créditos otorgados por los intermediarios financieros seleccionados. Esto es, un porcentaje de cada crédito concedido.

Por último, las contragarantías que la Secretaría de Economía ofrece al Fondo Paraguas de NAFIN cubren las primeras pérdidas incurridas desde los recursos que para tal fin se han asignado al Fideicomiso 80139 hasta su extinción.

Seguimiento

Los estados financieros de Nacional Financiera auditados para el 2004 establecen en sus notas que, para la cartera de operaciones del programa de garantías, se tiene establecido un seguimiento mensual que incluye el análisis de cosechas o camadas, análisis de los resultados del seguimiento de los procesos acordados con los bancos a nivel de muestra, y el análisis de la evolución financiera del fideicomiso de garantías establecido en NAFIN. Se indica también que, de manera independiente, los bancos que participan someten los créditos amparados bajo el programa de garantías a sus propias políticas y procedimientos de seguimiento de riesgo de crédito, así como a la calificación de riesgo conforme a los lineamientos establecidos.

Costes y comisión

NAFIN siempre ha cobrado comisión por las garantías otorgadas a las entidades financieras para cobertura del riesgo de sus créditos a las pyme, en rangos de alrededor del 2%-2,5% sobre el volumen de crédito garantizado, diferenciando las cuantías de acuerdo al desempeño de los intermediarios. Todas las comisiones se reciben en el FISO 11480, ya que el FISO 80139 es sólo pagador.

Durante los años 2003 y 2004, en los que el Programa de Garantías de la Secretaría de Economía estuvo administrado por FUNDES, no existía el concepto y cobro de comisión. El retorno de la administración del Programa de la Secretaría de Economía a manos de NAFIN, en 2005, ha introducido un coste para los intermediarios financieros, negociado entre la Secretaría y NAFIN, de un 0,5% del monto adjudicado en el proceso de selección, pagadero en un plazo de seis meses.

El hecho de que FUNDES no cobrara comisiones por el otorgamiento de garantías en concepto de primeras pérdidas se debió a que la normativa vigente entonces (recientemente modificada) permitía que los ingresos por la inmovilización de los recursos con mandato de la Secretaría de Economía no tuvieran que revertirse al fondo de garantías. FUNDES hacía frente a sus gastos administrativos y de gestión del Programa con estos ingresos. Además, por no ser entidad financiera, no tenía que acogerse al cumplimiento de la normativa prudencial de la CNBV, con lo que ahorraba gastos "regulatorios". Con la prohibición de dicho proceder en la Ley de Ingresos de 2005, FUNDES no hubiera podido seguir administrando el Programa sin cobrar comisiones y no incurrir en pérdidas por ello.

Procedimiento de cobro de garantías

Las garantías de la Secretaría de Economía se pagan ante el reclamo de la entidad financiera, y, con posterioridad, el administrador (cuando éste es FUNDES si son recursos de las gestiones 2003-2004) verifica el cumplimiento de los requisitos y de los pasos que el banco ha de seguir para la recuperación, cuyos productos han de revertir al fondo.

Para el Programa de Garantías de NAFIN, las garantías se pagan en el momento del reclamo tras la verificación del cumplimiento de los requisitos del crédito garantizado (verificación ex post). Posteriormente, y con

Sistemas de garantia9-27-06.indd 198 9/27/06 11:43:16 AM

periodicidad semestral, las entidades financieras deben informar a NAFIN de los avances en los procesos de cobro. Si la entidad recupera el crédito, debe devolverse a NAFIN la parte proporcional de lo garantizado, una vez descontados los costes e intereses, ya que el proceso de recuperación corre a cuenta del banco[12].

Reafianzamiento

El Fideicomiso 80139, llamado Fondo de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial, fue creado en NAFIN por la Secretaría de Economía en 2001 para apoyar a emprendedores mediante el Programa de Desarrollo de Proveedores con créditos de primer piso para financiar pedidos y contragarantizar al Fideicomiso 11480.

Posteriormente, se han sumado una diversidad de recursos fundamentalmente públicos, de distintas instancias de gobierno, destinados a programas de garantía con objetivos muy definidos (pedidos, emergentes, obra pública, etc.), en cuyos casos no funge como reafianzador. Su capacidad de contragarantizar está limitada a su tamaño y al nivel de apalancamiento máximo que puede alcanzar el FISO 11480 (10 veces). Hasta la gestión 2003, el Fondo de Contragarantía asumía los reclamos del 11480 al 100%. A partir de esa fecha, sólo bajo la modalidad de primeras pérdidas, hasta un nivel determinado de primeras pérdidas de la cartera garantizada (5%, 10%, 33%).

Tuvo lugar una corta experiencia de reafianzamiento o coparticipación del riesgo en el 2003 por iniciativa de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) y NAFIN, para el Financiamiento de Pedidos de Cadenas Productivas, en la que los bancos absorbían el 50% del riesgo de los préstamos a pyme proveedoras de empresas de primer orden de diversos sectores productivos en todas las regiones de México y NAFIN, a través del FISO 11480, garantizaba el 50% restante, con el aporte del 20% de la CII (30% de la cobertura a ser asumida por NAFIN, 20% por la CII).

Bajo este modelo, la CII suscribió un convenio de participación de riesgo con Nacional Financiera por US$20 millones para otorgar garantías para créditos (de US$30.000 a US$200.000) posibilitando así el otorgamiento de créditos garantizados hasta por US$100 millones de manera que las pyme pudieran obtener reducciones de tasas, ampliaciones de plazo y otro tipo de beneficios en sus operaciones de financiamiento para sus actividades como proveedoras. Se estableció que, una vez concertada y aprobada la operación por la entidad financiera correspondiente, la CII asumiría directamente el riesgo con cada empresa beneficiada por la garantía.

Esta iniciativa no resultó positiva en los primeros meses de ejecución, lo que llevó al alejamiento de la CII del proyecto. De acuerdo a explicaciones de responsables de NAFIN, la iniciativa no funcionó porque la cartera de créditos para pedidos era de nueva constitución y, por lo tanto, de pequeño tamaño, lo que generó en los primeros meses un fallido de considerable cuantía que, aunque posteriormente se recuperó, supuso que el pago de garantías superara con creces al monto de cobro de comisiones y una mala primera experiencia por parte de la Corporación.

Tratamiento de las garantías por parte de la CNBV

Después de la crisis financiera de 1994-95, la CNBV ha desarrollado sistemas integrales de administración del riesgo para las entidades financieras y México habrá de estar preparado para asumir el nuevo esquema derivado de los Nuevos Acuerdos de Capital (Basilea II), en enero de 2007.

La CNBV estableció en junio de 2005 las nuevas Disposiciones de Carácter Prudencial en materia de Administración Integral de Riesgos aplicables a las Instituciones de Crédito. En ellas se otorga a las instituciones un plazo de 180 días para implementar lo establecido en las mismas. En diciembre de 2004, habían entrado en vigor las Disposiciones de Carácter General aplicables a la Metodología de la Calificación de la Cartera Crediticia de las

[12] En fecha reciente, NAFIN ha incluido una nueva opción operativa más simplificada para los bancos, manteniendo la descrita para otros intermediarios financieros.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 199 9/27/06 11:43:16 AM

Instituciones de Crédito. En el considerando, las disposiciones establecen que "es necesario que las instituciones de crédito dispongan de metodologías que permitan calificar la cartera crediticia en función del tipo de créditos que la conforman,... analizar, en el caso de la cartera crediticia comercial, la calidad crediticia de sus deudores y estimar posibles pérdidas, para que con base en ello se determine el monto de las reservas preventivas necesarias" con el objeto de "definir las reservas preventivas que podrán ser catalogadas como específicas y precisar las generales para los efectos del cómputo del capital neto de las instituciones de crédito".

La CNBV define como garantías bajo el esquema de primeras pérdidas a aquellas que se aplican en favor de uno o más acreedores para cubrir en su favor un monto limitado de reservas preventivas que genera una cartera con un número determinado de créditos.

En su artículo 31, las disposiciones establecen que, en el caso en que se reciban garantías bajo el esquema de primeras pérdidas para carteras de un mínimo de cincuenta créditos, se deberá seguir el siguiente procedimiento: Primero, únicamente se podrán considerar las garantías que sean otorgadas por instituciones de crédito u organismos financieros siempre que cuenten con una calificación crediticia superior a la que corresponda a los Estados Unidos Mexicanos. Segundo, los créditos que conforman la cartera cubierta por la garantía recibida deben estar claramente identificados y deberán tener características similares. Tercero, para cada crédito de la cartera se deberá calcular el valor de las reservas resultante del uso de la calificación aplicable a la calidad crediticia del deudor que corresponda. Cuarto, una vez obtenido el valor de las reservas para cada uno de los créditos, dichos valores deberán sumarse para calcular el monto total de reservas de la cartera. Y quinto, el monto total de reservas de la cartera, calculado conforme al inciso anterior, deberá compararse con el valor de las garantías otorgadas mediante el mecanismo de primeras pérdidas, ajustándose a lo siguiente: (i) si el monto de las garantías es igual o mayor al del monto total de reservas de la cartera, deberá asignarse a ésta el grado de riesgo A-1; (ii) si el valor de las garantías es menor al monto total de reservas de la cartera, deberán constituir reservas hasta un monto que, sumado al valor de la garantía, equivalga al total de reservas de la cartera.

Las garantías otorgadas bajo el Programa de la SPYME, en tanto que cubren la pérdida esperada calculada por las entidades financieras a través de la constitución de provisiones en función de la misma, colocan al crédito garantizado en categoría de riesgo A-1, hasta que el volumen de garantías aportado comienza a disminuir por procedimientos de ejecución de las mismas. Para el caso de las garantías otorgadas a través del Programa de NAFIN, éstas absuelven a la institución financiera de dotar provisiones por la parte cubierta del préstamo.

Para el cálculo del capital mínimo, los créditos garantizados con recursos de la banca pública de desarrollo ponderan en riesgo al 20%, por lo que la provisión correspondiente asciende a 1,6% (esto es, 20% por 8% de nivel mínimo de solvencia).

Acceso a recursos del Sistema Nacional de Garantías

Las relaciones entre la Secretaría de Economía y las entidades financieras se han intensificado y ampliado desde 2002 de manera muy positiva. Se aprecia una comunicación fluida entre ambas instancias y gran capacidad de negociación y asunción de innovaciones por ambas partes. Sin embargo, también es latente la inquietud de los bancos ante las modificaciones que ha enfrentado la operativa de los recursos cada año.

La última modificación, bien acogida por las entidades participantes, ha sido el proceso de selección (subasta o licitación) puesto en marcha en la gestión 2005 por la Secretaría de Economía y NAFIN, en el que anuncian un volumen de recursos para la cobertura de la pérdida esperada, y las entidades financieras realizan ofertas de cantidad y precio para cada peso anunciado de cobertura de pérdidas.

El modelo de cobertura de pérdida esperada difiere de todos los establecidos y analizados en los países que comprenden este estudio. En definitiva, las garantías cubren el cálculo de la pérdida o fallidos que las entidades financieras estiman que van a sufrir sus carteras de créditos comerciales destinados a la pyme, esto es, el nivel

Sistemas de garantia9-27-06.indd 200 9/27/06 11:43:17 AM

de su siniestralidad o fallidos, mediante técnicas paramétricas sobre sus bases de datos históricas. Cuanto menor sea la estimación de pérdida esperada, mayor será (por ser inversamente proporcional) el apalancamiento que la entidad financiera podrá alcanzar con el mismo volumen de garantías otorgado.

De manera más detallada, un proceso de selección tiene las siguientes reglas de operación: (i) el monto máximo de recursos adjudicados por entidad es igual o menor al 30% del monto de los recursos subastados; (ii) el monto mínimo de solicitud de recursos por entidad es igual o mayor que 10% del monto de recursos subastados; (iii) los criterios de adjudicación son dos: la tasa de interés, que ha de incluir todos los conceptos (T.A.E o tasa "todo incluido"), y el factor multiplicador de crédito, que habrá de situarse entre 25 y 66 veces; y (iv) la ponderación de los criterios de adjudicación también incluye dos opciones: 80% de ponderación para la tasa de interés de colocación anunciada; y 20% de ponderación para el factor multiplicador. Cabe indicar que, en los dos procesos que han tenido lugar en 2005, todos los participantes se han adjudicado lo solicitado.

Los recursos de garantía adjudicados en cada proceso de selección han de ser utilizados (apalancados con otorgamiento de crédito) en un plazo máximo de nueve meses. Si el volumen comprometido de colocación no tiene lugar, los derechos de garantía han de ser devueltos a NAFIN (administrador) en manera proporcional, para ser dispuestos en la siguiente subasta.

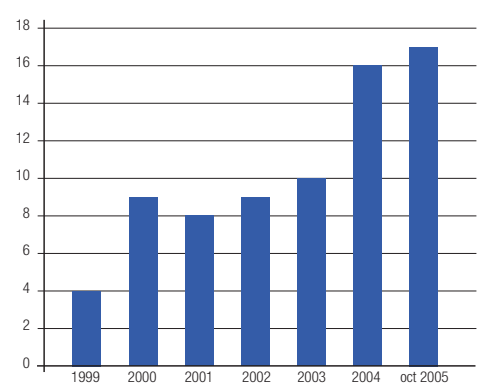
Análisis de la actividad del SNG

Entidades participantes y número de operaciones

Los Programas de Garantía de la Secretaría de Economía comenzaron su experiencia aportando recursos a los programas de garantías ya constituidos por los gobiernos de los estados y con recursos de NAFIN, de modo que no existía relación directa entre el promotor y los intermediarios financieros. A partir de 2002, se institucionaliza la relación con las entidades financieras, primero únicamente con BBVA Bancomer y Banco Santander Serfin, que ya tenían experiencia en los programas de garantía con coberturas tradicionales de NAFIN, a quienes pronto se une HSBC, cuando el programa de garantías de la Secretaría de Economía es administrado por FUNDES.

Según la información proporcionada por la institución no gubernamental, durante las gestiones 2003 a 2005, FUNDES, como administradora del Programa de Garantías, tuvo que liquidar aproximadamente Mex$80 millones para cubrir un total de 36.137 créditos nuevos de importe total superior a los Mex$9.900 millones. El tipo de empresas atendidas, de acuerdo a su propia definición de mipyme, fue en un 43% microempresas (siendo receptora del 30% del crédito movilizado), el 38% pequeñas empresas (37% del crédito movilizado) y el 19% medianas (33% volumen de crédito).

Gráfico 1. Número de entidades financieras intermediarias de garantías NAFIN



En la gestión 2005, cuando a partir del mes de junio FUNDES dejó de recibir nuevos aportes de la Secretaría de Economía y se establece en NAFIN el innovador mecanismo de licitación de derechos, concurren seis bancos al proceso de selección, los tres que proceden del Programa administrado por FUNDES y Banamex, Banco del Bajío y Scotiabank. Por no ser información de carácter público, no ha sido

Sistemas de garantia9-27-06.indd 201 9/27/06 11:43:17 AM

posible contar con los resultados de los dos y únicos procesos de selección que han tenido lugar en 2005. Por su parte, el Programa de Garantías de NAFIN, en vigencia desde 1997, ha contado en 2005 con la participación de 17 entidades financieras, desde las 4 que participaban en 1999.

A diferencia de las garantías para pyme de la Secretaría de Economía, intermediadas únicamente por bancos y por aquellos más grandes y de capital fundamentalmente internacional, las garantías de NAFIN cuentan con un espectro de intermediarios financieros más heterogéneo.

Importe de las garantías

En la gestión 2005, la Secretaría de Economía ha dispuesto de Mex$260 millones (Mex$200 millones con recursos del Fondo Pyme y Mex$60 millones aportados por los estados federales), con los que NAFIN ha efectuado dos procesos de selección (por Mex$136,5 millones y Mex$97 millones), con la adjudicación de Mex$234,5 millones entre seis entidades financieras, que se traduce en un compromiso de colocación de créditos pyme por más de Mex$9.000 millones, esto es, casi 40 veces el monto de las garantías aportadas.

En relación a la actividad de los Programas NAFIN, no se nos ha facilitado información sobre la evolución anual de la variable "volumen/importe de garantías otorgadas" pero, si nos atenemos al Informe de Gestión del año 2004, allí se indica que la entidad otorgó 47.077 garantías durante la gestión 2004 por Mex$9.912 millones, atendiendo a 11.905 empresas, 50% de las cuales fueron microempresas y el restante 50% pyme, siendo la participación de los tres grandes sectores de actividad económica: industria 31% del total, comercio 32% y servicios 37%.

El dato indicado no nos resulta compatible con el proporcionado sobre "Garantías Vigentes ó Riesgo Vivo", que representa, a diciembre de 2004, un volumen de Mex$4.994 millones, a menos que la práctica totalidad de las garantías otorgadas tengan una vigencia en plazo de pocos meses. El volumen de crédito movilizado a diciembre de 2004 ascendió a Mex$19.169 millones, de lo que podemos inferir que la cobertura promedio del total de las operaciones se encuentra en torno al 51%. En 2005, el número de garantías otorgadas ascendió a 86.909, que atendieron a 31.500 empresas respaldando volúmenes de crédito superiores a los Mex$27.200 millones.

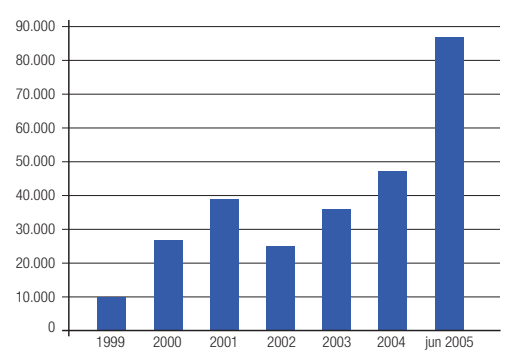
En cuanto al plazo, si bien no contamos con información cuantitativa, podemos señalar que de acuerdo al informe de gestión de NAFIN para 2004, "las garantías aún son requeridas preferentemente a plazo corto y para capital de trabajo".

De la misma fuente sabemos que la distribución de las garantías en el territorio nacional tuvo como destino principal la región noreste con el 39% del volumen total, las regiones centro occidente y centro país captaron conjuntamente el 49%, en tanto las regiones del noroeste y sur sureste participaron del 5,2% y 6,4%, respectivamente.

Si analizamos el período 1999-2005 en número de operaciones, el Programa de Garantías de NAFIN presenta una evolución anual dispar pero creciente. El crecimiento entre las gestiones 2004 y 2005 habría sido el mayor registrado desde el año 2000 (85%).

La labor de redescuento que NAFIN realiza con los intermediarios financieros es cada vez de menor importancia en el conjunto de sus actividades, teniendo en cuenta la mayor fortaleza de los bancos, especialmente aquellos pertenecientes a grupos fi-

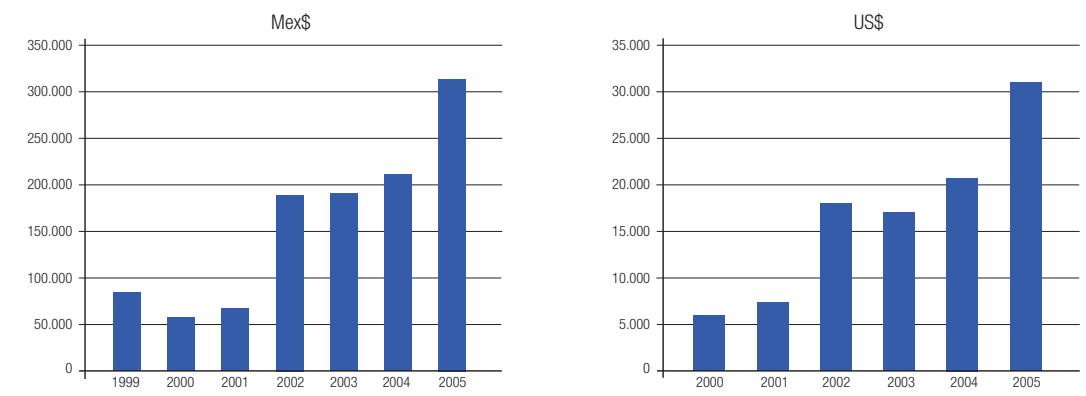
Gráfico 2. NAFIN: Número de garantías otorgadas



Fuente: NAFIN.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 202 9/27/06 11:43:18 AM

Gráfico 3. NAFIN: Importe promedio crédito movilizado



Fuente: NAFIN.

nancieros internacionales, y su capacidad de obtener pasivos a costos inferiores a los proporcionados por la banca pública de desarrollo. Por esto, el redescuento de recursos de NAFIN es una práctica más habitual de bancos de tamaño mediano y capitales principalmente nacionales, así como de entidades financieras no bancarias. Estos bancos (Banorte, Banregio y Bansí, por ejemplo) hacen uso del Programa de Garantías de NAFIN con mayor intensidad, y no así del de la Secretaría de Economía.

Estamos ante un instrumento que ha movilizado créditos para la pyme de un importe promedio de alrededor de US$31.000 en 2005 y US$40.700 en 2004. En los años 2002-2003, la garantía promedio giró en torno a los US$17.000. Antes de 2002, el crédito promedio (y por lo tanto las garantías) eran considerablemente de menor importe, representando garantías de importe entre US$6.000 y US$7.000.

Las garantías del Programa SPYME administrado por FUNDES (recursos gestiones 2002-2004) han movilizado créditos para la pyme de un importe promedio de aproximadamente US$28.000, que se ha mantenido relativamente estable durante los tres últimos años.

Cobertura de las garantías y créditos avalados

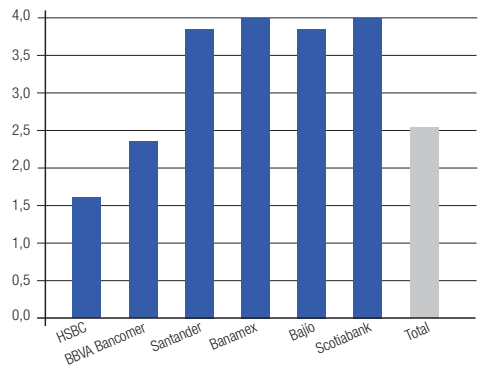
NAFIN opera con su Programa de Garantías desde 1997 de manera tradicional (coberturas del 50% y 70% del crédito, incrementadas hasta el 75% a partir de 2003). No hemos obtenido la información correspondiente a la evolución del volumen de garantías otorgadas por NAFIN para el período 2000-2005, sino únicamente el concepto de riesgo vivo (garantías vigentes), por lo que no podemos analizar con mayor profundidad este apartado. Sólo contamos con la información necesaria para la gestión 2004, y ésta apunta a que la cobertura promedio de los programas administrados por NAFIN asciende al 51% del volumen del crédito.

En cambio, el Programa de la Secretaría de Economía, bajo la modalidad de cobertura de la pérdida esperada, y de acuerdo a las estimaciones aportadas por cada entidad financiera participante de los procesos de selección de la SPYME y NAFIN, asume una cobertura del total de la cartera pyme generada del 2,54%, en promedio[13]. El nivel máximo de pérdida esperada reclamada podrá ser del 4%, y el mínimo de 1,51%.

[13] Por ser considerada información confidencial, no se incluyen los resultados de los procesos de selección realizados en 2005.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 203 9/27/06 11:43:18 AM

Gráfico 4. Pérdida esperada ofrecida por las entidades participantes. Estimación de los resultado del proceso de selección NAFIN-Secretaría de Economía 2005 (%)



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por diversos agentes.

Los bancos más agresivos habrían sido: HSBC, seguido de BBVA Bancomer. Banco Santander y Banco del Bajío habrían mostrado un comportamiento prácticamente idéntico, lo mismo que Banamex y Scotiabank, que habrían apostado por el nivel mínimo de apalancamiento (nivel máximo de cobertura).

El porcentaje de cobertura de la pérdida esperada habrá de ser concebido como una aproximación a la dimensión de la siniestralidad del Fondo de Garantías de la Secretaría de Economía administrado por NAFIN, ya que funge como nivel máximo anunciado y conocido del importe disponible para el pago de garantías en caso de reclamos. Este aspecto será analizado con más profundidad en epígrafes siguientes.

El comportamiento apuntado más arriba sobre la mayor o menor agresividad mostrada en las ofertas presentadas tiene un reflejo inmediato en los volúmenes que dichas entidades comprometen sobre la cartera pyme garantizada que habría de ser constituida en un plazo máximo de nueve meses a partir de la adjudicación. La primera se llevó a cabo en junio de 2005, por lo que a la fecha de redacción del presente informe aún sigue vigente. En esa fecha, el número de garantías pagadas fue de 1.156 por un importe de Mex$160 millones.

Riesgo vivo y patrimonio: apalancamiento

El nivel de apalancamiento del Programa de Garantías de la Secretaría de Economía será aquel que las entidades financieras se disponen a realizar, siempre teniendo en cuenta los límites impuestos en el proceso de adjudicación (mínimo 25 veces, máximo 66). El riesgo vivo para el Estado se "reduce" al volumen de recursos ofertados cuyo destino será cubrir las primeras pérdidas incurridas por las entidades financieras. Las siguientes pérdidas son asumidas por las propias entidades. De modo que, en este caso, un apalancamiento mayor no supone una mayor exposición para la Secretaría, sino para los bancos participantes. En el proceso de selección descrito anteriormente, el apalancamiento "ofrecido" por los bancos ha alcanzado, en promedio, 40 veces.

El Fideicomiso 11480 tiene capacidad de alcanzar un nivel de apalancamiento de 10 veces su patrimonio, según normativa de NAFIN. El riesgo vivo a diciembre de 2004 ascendía a Mex$4.994 millones, siendo el patrimonio del fideicomiso en esa misma fecha de Mex$713 millones. El apalancamiento es de siete veces, con capacidad por tanto para alcanzar un volumen de riesgo vivo de algo más de Mex$7.000 millones si su patrimonio no se ve reducido. El Fideicomiso 80139 cuenta con recursos por aproximadamente Mex$1.200 millones para contragarantizar al FISO 11480.

Morosidad y siniestralidad

Ya adelantamos que, para las garantías de cartera del Programa de Garantías de la Secretaría de Economía, podemos aproximar la cobertura promedio ofrecida a las entidades financieras al nivel de morosidad previsto de la cartera de créditos garantizada por el Programa. El pago efectivo de garantías correspondería entonces al nivel de siniestralidad de dicha cartera reconociendo únicamente importes hasta por el monto adjudicado. El primero es

Sistemas de garantia9-27-06.indd 204 9/27/06 11:43:19 AM

conocido (2,54% del crédito movilizado para 2005, cuantificado en Mex$234,5 millones). El segundo sabemos al menos que no podrá superar la anunciada cobertura, ya que la Secretaría de Economía se compromete a pagar garantías a cada entidad financiera hasta el monto obtenido en la subasta. De modo que la siniestralidad del Programa está acotada al volumen de recursos ofertados y adjudicados, pudiendo alcanzar el 100% de los mismos, agotando por tanto todos los recursos adjudicados.

De acuerdo con los datos proporcionados por FUNDES para la cartera de garantías administrada durante el período 2003-junio 2005, el importe pagado por el Programa de Garantías a las entidades financieras participantes ascendió a Mex$80,2 millones, representando apenas el 1% del total del crédito movilizado por el Programa. Con una evolución de la siniestralidad como la histórica, los recursos que administra FUNDES podrían movilizar, antes de agotarse, aproximadamente unos Mex$15.000 millones adicionales.

Respecto al Fideicomiso de Garantías de NAFIN, y de acuerdo a información proporcionada por la institución, estimamos que el nivel de morosidad, calculado de acuerdo a la aproximación utilizada en el presente trabajo, asciende a 6,68%.

Por su parte, la siniestralidad del Fideicomiso de Garantías de NAFIN, asumiendo un plazo promedio de los créditos de un año, fue en 2004 del 3,35%, uno de los más altos de los analizados en la región. Ambos indicadores se habrían visto reducidos en el 2005 a 6,5% y 2,75% respectivamente.

En contraste, la metodología utilizada por NAFIN para estimar la probabilidad de incumplimiento observada consiste en contrastar el número de garantías pagadas (reclamos) con el número total de garantías otorgadas, arrojando un indicador de siniestralidad del 1% para 2004 y 0,6% para 2005.

Tipología de las garantías de SNG

Las garantías provistas por la Secretaría de Economía están destinadas a cubrir la pérdida esperada que los bancos participantes estiman resultará de su cartera de créditos pyme. Esta cartera está siendo creada sobre la base de clientes de las entidades financieras (clientes por el lado pasivo de las actividades del banco) con productos "empaquetados" que comprenden, entre otros, la apertura de líneas de crédito revolventes hasta Mex$1 millón sin garantías hipotecarias y en muchas ocasiones sin garantías adicionales a la provista por la Secretaría de Economía. Gran parte de estos productos llevan asociado el uso de nuevas tecnologías en la gestión financiera del negocio, financiadas también por los nuevos productos. Éstos, de acuerdo a la entidad que los comercializa, cuentan con un nombre comercial de fácil identificación: "Tarjeta Negocios", "Crédito Ágil", "Crédito Pyme", "Crédito a Negocios", etc.

Las características de estos productos revelan que lo que realmente se está potenciando es la mejora de las condiciones del acceso al crédito y no sólo el acceso en sí. También la evolución comercial y condiciones establecidas en los procesos de selección muestran que la competencia generada por el Programa de Garantías de la SPYME ha contribuido a mejorar las condiciones financieras (tasas de interés) y formales (garantías reales) del acceso al financiamiento. Otros instrumentos públicos (derivados de la Ley de Ahorro y Crédito Popular de 2001) han recibido el mandato de velar por la mejora e incremento del acceso.

Beneficios del SNG y juego de incentivos

La selección de la modalidad de cobertura de la pérdida esperada para los créditos pyme ha sido el resultado de la elaboración conjunta del instrumento entre la autoridad económica y los intermediarios financieros, lo cual ha supuesto para las entidades financieras una garantía de idoneidad del instrumento.

La valoración de la garantía por la CNBV, y la correspondiente clasificación del crédito garantizado en categoría A-1 de riesgo, supone un ahorro de recursos propios en provisiones equivalente al volumen de garantías otorgado a la entidad financiera.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 205 9/27/06 11:43:20 AM

Aparentemente, las relaciones con la autoridad económica se han fortalecido a raíz de la participación de las entidades financieras en los Programas de Garantía, especialmente el generado desde la Secretaría de Economía. Se han producido diversas muestras de reconocimiento público al sector bancario por parte de la Secretaría que habrían de redundar en alianzas sólidas de colaboración público-privada a favor del desarrollo de la pequeña y mediana empresa.

La provisión de una cobertura parcial del riesgo para los créditos concedidos a un sector desconocido para la banca, pero de reciente reconocida rentabilidad y tamaño (pyme) en una modalidad que permite masificar su efecto, ha favorecido la generalización de la estrategia comercial que desde el año 2002 vienen desarrollando los bancos comerciales mexicanos, especialmente los pertenecientes a grandes grupos financieros internacionales. A este respecto, las entidades afirman descansar sus estrategias de financiación a la pyme en el Programa de Garantías de la Secretaría de Economía.

Sin embargo, en relación al último punto cabe señalar que el cambio en la administración del Programa de Garantías bajo la modalidad de pérdida esperada, y el correspondiente pago de la comisión a NAFIN por su administración (FUNDES, como señalamos, no recibía pago alguno por el uso de las garantías), puede modificar el interés de las entidades financieras en utilizar este mecanismo. Por el momento, teniendo en cuenta el comportamiento de éstas en los procesos de selección, no parece que el interés haya menguado.

Con el Programa de Garantías de la Secretaría de Economía y el de NAFIN, las empresas no han conocido la existencia de una cobertura del riesgo de su crédito, y ese desconocimiento garantiza que la moral de crédito del cliente no se vaya a deteriorar, según opinión de la autoridad económica, los administradores de los programas y las entidades financieras participantes. Esta circunstancia se ha repetido en la región en todas las modalidades cuya articulación de garantías se realiza a través de un Fondo público, modelo que reconoce y asume que los clientes directos son las entidades financieras intermediarias que otorgan los créditos, siendo el empresario el "beneficiario pasivo" de la intervención pública.

Las centrales de riesgo contaban hace pocos años con escasa información sobre los historiales de crédito de los clientes potenciales de crédito, por un lado porque no se encontraban bien desarrolladas, y por otro, fundamental, relacionado con el escaso nivel de bancarización de la población mexicana. El primer Buró de Crédito de México fue creado en 1996. La existencia del historial de crédito comienza a ser muy reconocida tanto por acreedores como por potenciales deudores (activo), y está generando, además de un mejor comportamiento del deudor ante su deuda, una mayor valoración positiva de los buenos comportamientos por parte de las entidades financieras. Este hecho está contribuyendo a facilitar el acceso al crédito a la pyme de la mano de los programas de garantías.

Facilitar el acceso al crédito de la mipyme mexicana es una de las funciones de la Secretaría de Economía durante el período 2001–2006, y una de las líneas elegidas ha sido la creación y consolidación de programas de garantía para este segmento empresarial, cuyo éxito descansa en el nivel y calidad de participación de las entidades financieras que actúan como agentes comerciales.

La débil institucionalidad del sistema obliga a las *autoridades económicas* a obtener excelentes resultados de gestión y de cumplimiento de objetivos con mayor intensidad e incluso publicidad que si el sistema comprendiera una normativa, una estructura financiera e institucional y una garantía de asignación concreta de recursos para el cumplimiento de los objetivos establecidos.

La *Comisión Nacional de Banca y Valores* se encuentra satisfecha por el avance que dicha entidad ha efectuado en modernizar la normativa prudencial y situarla en estándares internacionales, motivado, fundamentalmente, por la grave crisis financiera de los años noventa. Esta modernización ha facilitado la aplicación del modelo de cobertura de pérdida esperada y ha permitido analizar y administrar el riesgo mediante técnicas paramétricas. México será uno de los pocos países de la región, con Colombia y Chile, que asumirá los Nuevos Acuerdos de Capital (Basilea) II junto con los países de la OCDE, en enero de 2007.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 206 9/27/06 11:43:20 AM

La bancarización de los mexicanos, y entre ellos de la mipyme mexicana, sigue siendo un reto, especialmente en un contexto en el que las corporaciones empresariales ya no requieren financiación bancaria y los créditos a la pequeña y mediana empresa podrían fácilmente ocupar su lugar en los activos de los bancos.

NAFIN ha conseguido recuperar su rol de administrador del Programa de Garantías de la Secretaría de Economía tras la promulgación de la Ley de Ingresos Financieros para este año, después de que *FUNDES* fuera la entidad responsable de la administración durante tres años. Las dos entidades afirman hacer bien el trabajo encomendado por la Secretaría y muestran su interés en continuar haciéndolo.

En los próximos años, NAFIN tiene la responsabilidad de realizar un trabajo de administración que reciba al menos el mismo nivel de reconocimiento que el realizado por FUNDES en 2002-2004, tanto de la autoridad económica como de las entidades financieras. Como entidad pública de crédito del país supervisada por la CNVB y con muchas otras funciones que desempeñar y regulaciones que cumplir, NAFIN tendrá que contar con excelentes sistemas de información que le permitan conocer la situación y evolución de la operativa y resultados de los programas administrados, en este caso los Programas de Garantías, dotando al sistema de la transparencia, difusión y confianza necesarias.

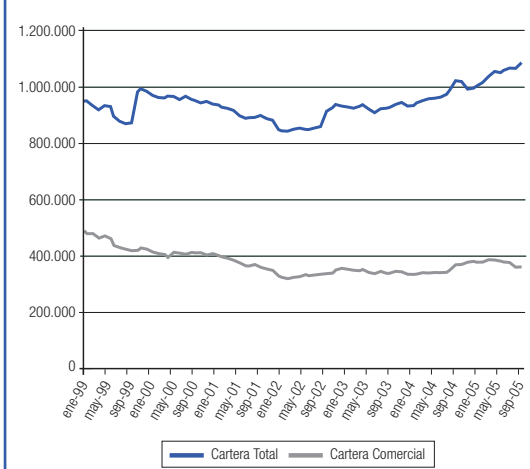
Contribución de las garantías a la movilización del crédito a la mipyme mexicana

Análisis de movilización de crédito

De acuerdo a publicaciones de la CNBV, el saldo de la cartera total de la banca comercial continúa con la tendencia positiva mostrada en el 2004. En junio de 2005, la cartera total presentó un incremento de 7,7% con respecto al mismo período del año anterior. Dicho crédito representó el 14,4% por ciento del PIB, cifra superior en 0,7% al nivel registrado en igual período de 2004.

En el segundo trimestre de 2005, sin considerar los programas de reestructuración, el crédito al consumo continuó mostrando mayor dinamismo al registrar una variación anual de 44,2%, seguido por el crédito para la vivienda con un incremento de 44,9%. De igual manera la cartera comercial registró una tasa de crecimiento de 14%, continuando con la tendencia positiva registrada en los últimos trimestres. De acuerdo a la CNBV, "lo anterior es el reflejo de la confianza de las instituciones de banca múltiple y de los tomadores de crédito, en el fortalecimiento del marco regulatorio y de la estabilidad de los fundamentales macroeconómicos". Cabe indicar que el crédito comercial ha mantenido desde la crisis, y hasta el año 2003, tasas de crecimiento anual negativas.

Gráfico 5. Evolución de la cartera total y de la cartera comercial 1998-2005 (millones de Mex$)



Fuente: CNBV.

Los agentes afirman que el crédito bancario a la micro, pequeña y mediana empresa era inexistente en México antes de la crisis de los años noventa. Existían (y existen) pequeñas y medianas empresas que nacen, crecen y se consolidan, y por lo tanto fuentes de financiamiento alternativas para ellas (proveedores).

Los bancos definen el problema de acceso al crédito que enfrenta la pyme como el hecho de que

Sistemas de garantia9-27-06.indd 207 9/27/06 11:43:21 AM

"el empresario es rico y su empresa pobre y, además, carece de garantías y de referencias crediticias". Esta aproximación al problema ha llevado a que los bancos sustituyan el análisis que se realizaba a la empresa por el análisis al empresario, utilizando para ello metodologías paramétricas de uso masivo de datos estadísticos. De este modo, analizan menos el proyecto y más la experiencia, menos los estados financieros de la empresa y más los flujos y transacciones del empresario, éstos últimos conocidos porque el empresario mantiene sus ahorros y administra sus medios de pago con el banco. En dicho contexto, y sin capacidad de desagregar la cartera comercial por tamaño de deudor o de la deuda (información pública no existente), procede ahora estimar qué contribución han tenido los programas analizados en la movilización del crédito a la pequeña y mediana empresa mexicana.

En primer lugar, analizamos la posible contribución que tendría este año el Programa de Garantías de la Secretaría de Economía, aproximada en el cuadro 2.

Cuadro 2. Participación del compromiso de cartera de crédito pyme sobre total cartera comercial-bancos

	Cartera comercial a diciembre 2004 (en Mex$)	Compromiso Sec. de Economía a junio 2005 (en Mex$)	% Compromiso sobre cartera comercial	% Compromiso sobre total de la cartera
BBVA	84.391	2.550	3,0	0,87
BANAMEX	73.669	500	0,7	0,23
SANTANDER SERFIN	44.151	2.028	4,6	1,37
HSBC	30.650	3.728	12,2	3,41
BAJIO	10.902	390	3,6	2,08
SCOTIABANK	21.580	38	0,2	0,05
TOTAL BANCOS 2004	**396.437**	**9.234**	**2,3**	**0,86**

Fuente: CNBV y elaboración propia.

Resalta la contribución de la cartera pyme a ser constituida por HSBC respaldada con las garantías de la SPYME a raíz del último proceso de selección realizado por NAFIN, ya que este compromiso supone un 12% de la cartera comercial que la entidad mantuvo al cierre de la gestión 2004. Le sigue en importancia el Banco Santander Serfin, con una contribución de casi el 5%. El caso HSBC es de particular interés dado el reciente establecimiento de una estrategia masiva y agresiva de financiamiento a la pyme, con el lanzamiento de un producto de crédito sin aval y sin garantía hasta por Mex$1,5 millones que además otorga descuentos por encima del 50% en el costo de cuentas de cheque con sobregiro; tarjetas de crédito empresarial; servicios de nómina para empleados; terminales de punto de venta; banca por internet, etc.

Para complementar el análisis, cabe indicar que los bancos manifestaron lo siguiente: (i) el 100% de los créditos pyme otorgados cuentan con la garantía de la Secretaría de Economía; (ii)el 100% de los créditos pyme otorgados están dirigidos a clientes por el lado pasivo, ya sea de la propia institución o de otra de reconocido prestigio. En relación al Programa de Garantías de NAFIN, un análisis similar arroja los resultados que se presentan en el cuadro 3.

Al cierre de la gestión 2004, las garantías de crédito para la pyme de NAFIN han supuesto en términos aproximados un 5% de la cartera comercial de la banca mexicana. Si el análisis fuera efectuado sobre la cartera

Sistemas de garantia9-27-06.indd 208 9/27/06 11:43:22 AM

Cuadro 3. Participación del crédito garantizado por NAFIN sobre total cartera comercial-bancos

	Cartera comercial total bancos	Crédito movilizado garantías NAFIN	% Crédito Garantizado/ Cartera Comercial
1999	429.108	626	0,2
2000	403.968	3.200	0,8
2001	349.319	5.492	1,6
2002	350.748	9.818	2,8
2003	344.436	13.936	4,1
2004	396.437	19.832	5,0

Fuente: CNBV, NAFIN y elaboración propia. Cifras en millones de pesos mexicanos.

pyme (datos no disponibles), el porcentaje de participación en la cartera sería significativamente mayor. Sin embargo, si nos guiamos por lo expresado por los bancos, dicho porcentaje (5%) correspondería casi exactamente con el de la cartera pyme de la banca, ya que afirman que toda su cartera pyme cuenta con garantías de los instrumentos públicos disponibles.

III. Resumen y conclusiones

El Sistema Nacional de Garantías en México, denominado así por las autoridades a pesar de no estar integrado formal y operativamente, responde al modelo de fondos de garantías. Desde 2001, la Secretaría de Economía, a través de la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa, participa activamente en la formulación de los instrumentos. La asignación de recursos es anual y su administración está a cargo de NAFIN (durante las gestiones 2002-junio 2005, por FUNDES).

Actualmente, coexiste con un programa de garantías históricamente gestionado por NAFIN (garantías de cartera con coberturas tradicionales y otros para productos/destinos específicos) y un programa de garantías de la Secretaría de Economía (garantías de cartera con coberturas de la pérdida esperada) administrado también por NAFIN desde 2005.

Se destacan como logros del sistema, la elección y diseño de la modalidad de cobertura de la pérdida esperada (o primeras pérdidas) y las entidades financieras intermediarias (en concreto BBVA Bancomer). En conjunto, el trabajo realizado parece haber incrementado la probabilidad de éxito, entendida como participación de los agentes financieros en la iniciativa de política pública.

La cobertura de la pérdida esperada supone una asunción de la mayor parte del riesgo por parte de los intermediarios financieros, aliviando la mayor exposición al riesgo que asumen los recursos fiscales destinados a los programas de garantía tradicionales. Asimismo, el Estado conoce el coste fiscal, ya que cada año se asignan recursos de dotación al programa de garantías, y éstos se comprometen para cubrir un porcentaje de la cartera garantizada, definiéndose a priori el volumen máximo de pagos de garantías que tendrán lugar en el ejercicio. Dado que los bancos "apalancan" los créditos pyme otorgados sobre ese monto máximo de garantías, no cabe incurrir en la asunción de impagos superior al monto previsto.

En este período ha existido una gran sintonía entre el contexto macroeconómico, que ha sido favorable tras la crisis de 1995, la modernización regulatoria llevada a cabo por la CNBV, que ha permitido a los bancos asumir y adoptar metodologías paramétricas de análisis de riesgos de acuerdo a los nuevos sistemas de administración de riesgo de crédito (SARC), y la propia adopción de estas nuevas metodologías y prácticas por parte de los bancos.

Como aspectos débiles a destacar, cabe señalar que los fideicomisos que constituyen los programas de garantías, si bien han alcanzado volúmenes de considerable tamaño, resultan insuficientes para que el número de operaciones sea significativo para la dimensión del país.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 209 9/27/06 11:43:23 AM

Adicionalmente, la dependencia a la asignación anual de recursos fiscales impone sobre los programas un grado de incertidumbre que el sistema financiero no valora positivamente, unido a las modificaciones anuales a las que se ven sometidas las reglas de operación de los programas. La última de ellas ha consistido en el establecimiento, dentro de NAFIN, de un sistema de obtención de derechos de garantía con recursos de la SPYME por la vía de la subasta/licitación. También destaca la falta de un marco normativo integral y específico para la regulación del sistema de garantías, carencia que provoca incertidumbre sobre su continuidad en circunstancias políticas distintas, o incluso una posible modificación sustancial de sus objetivos y/o instrumentos. Lo mismo ocurre con la ausencia real de una estructura funcional y política de dotación/administración de recursos. Un cambio de administrador contribuye también a generar confusión entre los agentes participantes y no participantes.

Otro aspecto a resaltar, relacionado con lo anterior, es la constatación de que los procesos y experiencias desarrollados desde 2001, están escasamente documentados, lo cual dificulta el conocimiento del origen, funcionamiento y motivaciones, y en especial de los resultados alcanzados.

Según manifestaciones de las entidades financieras, las garantías de modalidad pérdida esperada son más adecuadas para acompañar la financiación a corto plazo de las pequeñas y medianas empresas. Para financiar inversiones consideran mejor indicada una modalidad de garantía más tradicional, entendemos que similar a las operadas históricamente por NAFIN[14]. Sin embargo, los bancos reconocen que, hasta el momento, sólo han otorgado créditos con garantía de la Secretaría de Economía a sus propios clientes, muestra de que persiste la actitud conservadora de los intermediarios financieros.

En el fondo, el gran tema de discusión habría de ser el proceso y consecución de un Sistema Nacional de Garantías plenamente institucionalizado. Al encontrarse enmarcadas en el Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006, la continuidad de las asignaciones presupuestaras, y por tanto de las operaciones, dota de incertidumbre al sistema ante los procesos electorales.

Por todo lo anterior, las aparentes buenas relaciones y entendimiento entre la autoridad económica y las entidades bancarias en el tema que nos ocupa habrían de sustentarse sobre la base de un diálogo sobre aspectos como la ampliación del financiamiento a la pyme no cliente y la búsqueda del mejor mecanismo de garantías para el financiamiento de inversiones.

Bibliografía

Nacional Financiera S.A., en www.nafin.com

Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa, Secretaría de Economía, México, www.economia-cgm.gob.mx

[14] De acuerdo a información facilitada por responsables de la SPYME, actualmente se encuentra en proceso de diseño un incentivo destinado a fomentar el uso del Programa de Garantías para el crédito a la inversión. Éste consistiría en incrementar en un 50% el volumen de cobertura (por.ej. de un 2,4% al 3,6%) obtenido en el proceso de selección.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 210 9/27/06 11:43:24 AM

Apéndice A
Programa de Garantías de los Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura: Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios

El Programa de Garantías de los Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA) es una entidad financiera y de apoyo técnico, formada por un conjunto de fideicomisos del gobierno federal administrados por el Banco de México. Los fideicomisos que forman parte de FIRA son el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (Fondo, constituido en 1954), el Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA, 1965), el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA, 1972), y el Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA, 1988).

FIRA cuenta con un patrimonio de aproximadamente Mex$45.000 millones, y recibió en 1994 un crédito de Mex$58.000 millones del Banco de México por un plazo de 20 años, a una tasa de interés que le permite actuar como entidad financiera de segundo piso. Adicionalmente, no recibe recursos fiscales para sus operaciones de redescuento.

El objetivo de FIRA es otorgar crédito, garantías, capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología al sector rural y pesquero del país. Opera fundamentalmente como banca de segundo piso, con patrimonio propio, y coloca sus recursos a través de la banca privada y otros intermediarios financieros, tales como las uniones de crédito; SOFOLES; arrendadoras financieras; almacenes generales de depósito; agentes PROCREA; y empresas de factoraje.

Las garantías FIRA se originan en 1973 con la constitución del FEGA, y son aplicables a operaciones de crédito materializadas con recursos de redescuento del FIRA o con recursos propios de otras entidades. Su objetivo es inducir el crédito institucional bajo los siguientes principios básicos: (i) garantías complementarias a las del productor; (ii) coparticipación del riesgo con los agentes privados (entidades financieras); y (iii) cobertura del principal e intereses.

Las garantías FIRA son de cartera para créditos de hasta US$30 millones con cobertura del 40%, hasta 15 millones de UDIS[15] en créditos con aval y cobertura del 40% al 50%, y hasta 1,5 millones de UDIS en créditos con aval y cobertura mayor del 50% y hasta 63%; o carta fianza, que requieren la autorización previa de FIRA en los casos que excedan los montos o coberturas anteriores.

Las comisiones se cobran anualmente sobre los saldos insolutos del crédito garantizado, en un porcentaje que varía de acuerdo al grado de cobertura requerido, tal se muestra en el cuadro A.1.

Cuadro A.1: Comisiones sobre saldos insolutos del crédito garantizado (%)

Cobertura efectiva	40	45	50	51	56	60	63	70	80	90
Comisión anual	0,6	0,8	1,0	1,1	1,35	1,6	1,75	2,3	3,1	4,0

Fuente: FIRA.

Las garantías FIRA ofrecen una cobertura nominal y otra efectiva. La nominal se refiere al porcentaje cubierto por FIRA, y la efectiva a la exposición neta del riesgo asumido por el FIRA, una vez deducidas las garantías

[15] Se trata de unidades de inversión. Es el factor (valor) que se aplica a la adquisición de créditos hipotecarios y que son publicadas en el Diario Oficial de la Federación por el Banco de México.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 211 9/27/06 11:43:24 AM

complementarias con las que cuenta el crédito garantizado. Tanto la cobertura nominal como la efectiva tienen un nivel mínimo de 40%. Asimismo, la nominal tiene un máximo del 90% y la efectiva del 63%, según el porcentaje garantizado a través de avales.

Los resultados presentados en el informe anual para el 2003 indican que, durante ese ejercicio, FIRA garantizó créditos por Mex$15.560 millones (31,5% más que el año anterior) a 535.784 prestatarios. Al cierre de 2003, el saldo de cartera garantizada vigente (riesgo vivo) ascendió a Mex$10.140 millones.

El crédito garantizado promedio, para la gestión 2003 y de acuerdo a información del Informe de Gestión, es de aproximadamente Mex$29.000 (US$3.000).

Cuadro A.2. FIRA—Riesgo vivo y crédito garantizado (millones de Mex$)

	Saldos cartera garantizada	Crédito cubierto con garantías
1998	2.806	3.742
1999	2.749	4.494
2000	5.460	7.619
2001	7.316	10.596
2002	4.555	11.382
2003	10.140	15.558

Fuente: FIRA.

El monto de crédito cubierto con garantías FEGA representa más del 40% de la cartera total de FIRA creada ese mismo año, lo cual indica la importancia de este instrumento para la institución y sus operaciones.

El patrimonio del FEGA en 2003 ascendió a Mex$783 millones, y el saldo de cartera garantizada, en la misma fecha de corte, a Mex$10.140 millones. No podemos ofrecer una aproximación del nivel de apalancamiento por desconocer el dato de saldo de garantías. Pero, asumiendo que éstas representan una cobertura del crédito del 50%, el apalancamiento en dicho año habría ascendido a 6,5 veces.

El cálculo que la propia entidad realiza de la siniestralidad incurrida por las garantías otorgadas es de 4,65% para el período 1999-2002 y de 3,42% para el período 2000-2003, de lo que inferimos que los ingresos por comisiones no estarían cubriendo el volumen de pago de garantías. En la gestión 2003, se llevó a cabo la dotación de Mex$782 millones a la partida de Reservas por Garantías Incobrables.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 212 9/27/06 11:43:24 AM

Apéndice B
Programas de Garantía del Banco Nacional de Comercio Exterior

El Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), banco público mexicano principalmente de segundo piso, cuenta entre su cartera de productos y servicios con programas de garantía, que por razones que a continuación se exponen se encuentran interrumpidos.

En 1996 se puso en marcha el Programa de Garantía Amplia de Crédito (GAC), con coberturas de crédito entre el 50% y 70%, que pronto dejó de operar por dos razones principales. La primera se refiera a la alta siniestralidad, dado que los bancos no fueron prudentes en el otorgamiento de los créditos garantizados, lo que supuso un saldo negativo entre comisiones cobradas y garantías pagadas de más de US$388.000. La segunda razón que dio lugar al cese del programa resultó de un reclamo para el pago de una garantía de monto muy elevado que no fue reconocido por Bancomext y, a pesar de haber recibido sentencia judicial a favor después de varios años, la longitud del proceso generó desconfianza entre los bancos intermediarios, los cuales dejaron de hacer uso del producto. Actualmente únicamente se administra la cartera de garantías generada en aquel período.

El Programa GAC garantizó la actividad crediticia de ocho bancos, aunque uno de ellos, Banamex, concentró el 85% del total garantizado. El crédito garantizado acumulado para el período ascendió a US$2.805 millones para un total de 3.021 operaciones suponiendo un importe de crédito promedio cercano a US$1 millón.

Entre abril de 2003 y agosto de 2004, Bancomext administró un fideicomiso de Mex$5 millones aportado por la Secretaría de Economía para garantizar hasta el 80% de los créditos otorgados por Bancomext a pequeñas y medianas empresas exportadoras. Se formalizaron 77 operaciones de crédito y el fondo se agotó por alta siniestralidad.

Actualmente se encuentran en negociación y diseño dos nuevos programas de garantía. Uno, el acuerdo entre la Secretaría de Economía y Bancomext para el establecimiento de un programa de garantías con las características del actual administrado por NAFIN, bajo la modalidad de cobertura de la pérdida esperada, para pyme exportadoras, y con una dotación de Mex$10 millones. Y el segundo es el Programa de Garantía Líquida para el Impulso de las Empresas Exportadoras (GLIEX), que sería destinado a garantizar créditos nuevos para exportadores directos e indirectos cuya calificación de cartera sea A o B, con coberturas del 70% para créditos con garantías complementarias y 50% para créditos quirografarios. Los montos máximos estimados son de hasta US$1 millón para créditos a corto plazo, y de hasta US$2 millones para créditos a largo plazo. En este programa, las comisiones dependerán de la pérdida esperada de cada segmento de cartera calificada, además del plazo y el porcentaje de cobertura.

Por otra parte, y concebido como seguro de exportación, Bancomext, a través de la Compañía Mexicana de Seguros de Crédito, S.A., ofrece al exportador garantías que le protegen de la falta de pago por parte de su comprador en el extranjero, como consecuencia de la materialización de un riesgo de carácter político, catastrófico, extraordinario o comercial.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 213 9/27/06 11:43:24 AM

CAPÍTULO 8

Perú

La Fundación Fondo de Garantía para Préstamos a la Pequeña Industria (FOGAPI), constituida en 1979 con naturaleza privada, utiliza recursos que provienen de instituciones públicas como la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) y su Fondo Múltiple de Cobertura dotado con US$50 millones, para respaldar la práctica totalidad de las operaciones de garantía que realiza.

FOGAPI es un fondo de aval destinado, en la práctica, a la micro empresa, y cuenta con dos productos (cartas fianza y garantías de cartera) que presentan características muy diferenciadas y constituyen negocios con bastante grado de independencia dentro del FOGAPI.

La trayectoria del FOGAPI ha sido dispar en dos etapas diferenciadas de su operativa: desde sus orígenes hasta mediados de los años noventa, su actividad fue muy reducida, pero fue a partir de 1997, con el establecimiento del modelo de garantías de cartera, cuando se registró un importante crecimiento de su negocio. A este impulso contribuyó igualmente la adecuación de FOGAPI a las directrices de la Superintendencia de Banca y Seguros a partir de 1998, pues incrementó la confianza de las entidades financieras.

Es notoria en la actualidad la escasa presencia de entidades financieras intermediarias en la operativa del Fondo, en un sector bancario como el peruano, muy atomizado, circunstancia que limita notablemente el potencial de crecimiento del sistema de garantías en el país. La generalización del instrumento a más entidades se constituye en una gran asignatura pendiente de FOGAPI.

En este capítulo se revisa la estructura, antecedentes y entorno del sistema peruano de garantías de crédito; se analiza su operativa, desempeño financiero y aporte del sistema a la mejora de acceso al crédito, aporte cuyo principal beneficiario es el microempresario peruano. El capítulo concluye con un resumen y una serie de conclusiones.

I. Estructura, antecedentes y entorno

El Sistema Nacional de Garantías en Perú está basado en la Fundación Fondo de Garantía para Préstamos a la Pequeña Industria. FOGAPI es una fundación, y por tanto una entidad sin fines de lucro, constituida en 1979 a iniciativa de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica, la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), la Asociación de Pequeños y Medianos Industriales del Perú, la Sociedad Nacional de Industrias, el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial y el Banco Industrial del Perú. FOGAPI tiene, por consiguiente, naturaleza privada. No obstante, los principales recursos que forman parte del Fondo de Respaldo (actualmente llamado Fondo Múltiple de Cobertura) provienen de aportaciones estatales. Este fondo de respaldo fue constituido por el Ministerio de Economía y Finazas en 1996 mediante Decreto de Urgencia 05/96 y, recientemente, ha sido amplia-

Sistemas de garantia9-27-06.indd 215 9/27/06 11:43:25 AM

Sistema Nacional de Garantías—Perú

Tipología del SNG	Fondo
Personalidad jurídica	Fundación
Año de constitución	1979
Ámbito	Nacional
Legislación específica	No
Reafianzamiento	No
Supervisión bancaria	Sí
Aplicación norma bancaria	Sí
Recursos	Patrimonio inicial: Público/Privado Fondo de Respaldo público (COFIDE)
Modalidad de concesión de garantía	Cartera + garantías directas (cartas fianzas)
Patrimonio	US$54 millones (incluye Fondo de Respaldo)
Riesgo vivo	US$40 millones
Número de operaciones (2004)	60.475
Volumen de garantías (2004)	US$63 millones
Volumen de créditos garantizados (2004)	US$147 millones
Tipología principal de las garantías	Financieras a corto plazo (plazo medio inferior a un año)

Definición legal de la micro y pequeña empresa en Perú

	Por niveles de ventas anuales	Por número total de trabajadores
Microempresa	Hasta 150 UIT* (US$145.000)	‹ 10
Pequeña empresa	Entre 150 y 850 UIT* (US$830.000)	‹ 50

** UIT = Unidades Impositivas Tributarias*

Fuente: Artículo 3 de la Ley de promoción y formalización de la micro y pequeña empresa.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 216 9/27/06 11:43:25 AM

do hasta US$50 millones a través de la Ley 28.368 de Fortalecimiento del Fondo Múltiple de Cobertura Mype de 28 de octubre de 2004.

El Fondo Múltiple de Cobertura está entregado en comisión de confianza por parte del Estado de Perú a Corporación Financiera de Desarrollo para su administración. Mediante un contrato de cobertura de garantías (de fecha 17 de mayo de 1997 y adendo Nº 1 en 2003), COFIDE designó como institución ejecutora intermediaria del Fondo a la Fundación Fondo de Garantía para Préstamos a la Pequeña Industria, facultándola para emitir garantías contra el mismo.

FOGAPI, al ser una entidad privada, no cuenta con ley de constitución ni regulación pública específica y se rige por su propio estatuto. Sin embargo, es regulado por la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), por mandato legal, en virtud de lo establecido en la disposición final y complementaria 16 de la Ley General del Sistema Financiero (ley 26.702), que establece que "FOGAPI se encuentra sujeto a los factores de ponderación de riesgos, patrimonios efectivos, límites y niveles de provisiones, establecidos por esta ley, así como a la supervisión de la Superintendencia".

El objeto principal de FOGAPI es "otorgar afianzamientos a las micro y pequeñas empresas (en adelante mypes), ante entidades del sistema financiero nacional o extranjero. También concede afianzamiento ante el Estado y ante empresas privadas".

La trayectoria del FOGAPI ha sido dispar en dos etapas diferenciadas de su operativa: de sus orígenes hasta 1996, su actividad fue muy reducida. A mediados de 1997 se instauró el modelo de garantías de cartera, lo que supuso un fuerte impulso para FOGAPI, registrándose un importante crecimiento de su negocio a partir de ese momento. A este reimpulso contribuyó igualmente la adecuación de FOGAPI a las directrices de la Superintendencia a partir de 1998, pues incrementó la confianza de las entidades. El incremento del Fondo Múltiple de Cobertura registrado en 2004 con nuevas aportaciones públicas debería contribuir igualmente a un aumento de la actividad de FOGAPI.

Políticas públicas de apoyo a la micro y pequeña empresa

Las políticas de apoyo a la micro y pequeña empresa en Perú radican en el Centro de Promoción de la Pequeña y Microempresa (PROMPYME), organismo dependiente del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Perú posee una legislación específica para la micro y pequeña empresa que es notablemente reciente (data de junio de 2003), que es. Los principales aspectos de la Ley 28.015 de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa son los siguientes:

- Unificación de los criterios de medición y clasificación de las micro y pequeñas empresas.
- Marco institucional de las políticas de promoción y formalización: el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo define y coordina las políticas nacionales de promoción de las mypes. Además, se crea el Consejo Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña empresa (CODEPYME) como órgano adscrito al Ministerio.
- Instrumentos de promoción para el desarrollo y la competitividad: rol del Estado como ente promotor, oferta de servicios de capacitación y asistencia técnica, mecanismos de facilitación de acceso a los mercados (asociación empresarial, compras estatales, comercialización, promoción de exportaciones e información sobre las mype) y el acceso a fuentes de financiamiento.
- Régimen tributario y formalización de la micro y pequeña empresa, a través de la simplificación de los diversos procedimientos de registro, supervisión, inspección y verificación posterior.
- Régimen laboral de las microempresas.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 217 9/27/06 11:43:25 AM

FOGAPI, como fundación privada, no nace impulsada por las autoridades públicas ni forma parte expresa de las políticas públicas de apoyo a la micro y pequeña empresa, y en la Ley de la Micro y Pequeña Empresa no hay ninguna mención directa expresa a FOGAPI.

No obstante, la Corporación Financiera de Desarrollo, brazo financiero del Estado, está presente desde la constitución de FOGAPI como socio impulsor y aportante del Fondo de Respaldo (Fondo Múltiple de Cobertura). Además, en el título IV de la Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa, referente al acceso al financiamiento, se establece que COFIDE será el responsable de promover y articular la oferta de financiamiento hacia las mypes, y que los intermediarios financieros serán aquellos considerados en la Ley General del Sistema Financiero y de Seguros. FOGAPI, al ser regulado y supervisado al amparo de esta Ley, constituye una de las instituciones financieras elegibles para intermediar fondos destinados a las micro y pequeñas empresas.

De hecho, una gran parte de la operativa de FOGAPI está sustentada en el Convenio que tiene suscrito con COFIDE, por el cual emite garantías contra un fondo público administrado por la Corporación. Por consiguiente, FOGAPI se utiliza indirectamente como un instrumento público más de apoyo a la mype.

Sector bancario y entidades financieras

El sistema bancario peruano presenta un alto grado de atomización en términos de número de operadores. El sistema está compuesto por las tipologías de entidades principales que se detallan en el cuadro 1, y a las que se suman el Banco Nación, COMIDE y Agrobanco.

Cuadro 1: Entidades del sistema bancario peruano

	Nº de entidades
Bancos múltiples	14
Instituciones microfinancieras	40
Cajas municipales	14
Cajas rurales	12
Edpymes[1]	14
Empresas financieras	4
Entidades estatales	3

Nota: La clasificación no incluye empresas de leasing.

Fuente: SBS.

El peso de los activos totales de las entidades bancarias sobre el PIB ascendía, a junio de 2005, a aproximadamente el 40%, lo que confirma la limitada relevancia actual del sistema bancario peruano sobre la economía en relación con otros países de la región. La cartera de créditos comerciales representaba, a esa misma fecha, un 57% del balance total de las entidades y un 23% del PIB. El peso de los créditos sobre el activo de las entidades es relativamente alto, lo que demuestra un negocio notablemente orientado al crédito.

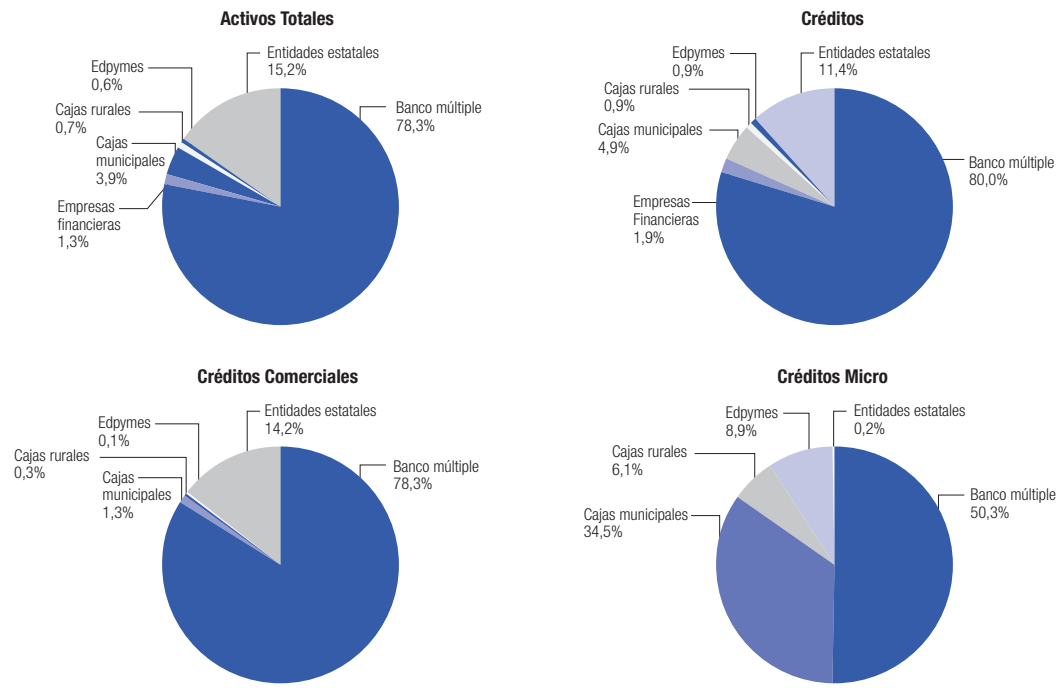
Los créditos comerciales suponen un 64% de la cartera crediticia total de las entidades bancarias a junio de 2005, mientras que los créditos a microempresarios presentan un peso del 7%. Según la definición de la Superintendencia de Banca y Seguros, el microempresario es aquel prestatario cuyo endeudamiento en el sistema nacional no excede los US$30.000. El gráfico 1 muestra la distribución de los activos y créditos totales del sistema por tipología de entidad, a 30 de junio de 2005.

Como puede observarse, la banca ocupa un peso preponderante en el sistema, tanto en términos de activos como de cartera crediticia total y comercial. En préstamos a microdeudores su participación se reduce notablemente y las instituciones microfinancieras especializadas (cajas municipales, cajas rurales y Edpymes) ocupan casi el 50% de la cartera micro total.

[1] Entidades de desarrollo de la pequeña y microempresa.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 218 9/27/06 11:43:26 AM

Gráfico 1. Activos y créditos por tipo de entidad financiera



Fuente: SBS.

Por volumen de su cartera de créditos, los bancos más activos son Banco de Crédito del Perú (31%), Banco Continental (23%), Banco Wiese-Sudameris (15%) e Interbank (10%). Estas cuatro entidades copan prácticamente el 80% del negocio de la banca múltiple. Con relación a las cajas municipales, las principales son las de Piura, Arequipa y Trujillo, aunque si se agregara la cartera crediticia de las tres sólo se situarían en el puesto octavo del ranking de entidades financieras del sistema.

En el ámbito de la financiación a la micro y pequeña empresa, considerando la clasificación de créditos a microempresas de la SBS, existen tres bancos que se reparten actualmente el 40% de la cartera micro: el Banco de Crédito del Perú (18%), Mibanco (11%) y el Banco del Trabajo (11%). A continuación, se sitúan las cajas municipales de Arequipa y Piura, con una cuota de mercado cercana al 6% cada una. El resto del mercado se encuentra notablemente disperso entre múltiples entidades. La única Edpymes con un peso representativo es EDYFICAR, que aglutina el 4% del crédito total a microempresas.

II. Análisis del sistema: FOGAPI

Caracterización de las garantías

En esta sección se presenta información acerca de la personalidad jurídica y supervisión de FOGAPI, así como de su Consejo de Administración y detalles sobre las garantías como los montos, la cobertura, los costes, comisiones y demás.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 219 9/27/06 11:43:26 AM

Personalidad jurídica

FOGAPI es una fundación, y, como tal, una entidad privada sin fines de lucro, sin socios ni accionistas. Como respaldo de sus garantías, además de su propio patrimonio, cuenta con el Fondo Múltiple de Cobertura, un fondo de respaldo administrado por la Corporación Financiera de Desarrollo, que adopta la forma de un fideicomiso. Por convenio entre COFIDE y FOGAPI, éste puede emitir garantías contra el Fondo.

Supervisión

FOGAPI forma parte del sistema financiero, por lo que es supervisado por la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS). En la disposición definitiva 16ª de la Ley General del Sistema Financiero (Ley nº 26.702 de 1996) se estableció esta relación de supervisión, desarrollada por la Circular 001-98 de adecuación de FOGAPI a la citada Ley 26.702. En dicha Circular se definen algunos procedimientos, requisitos y límites operativos para FOGAPI, que no difieren de los generales establecidos para otras entidades financieras supervisadas. Así, FOGAPI se encuentra sujeto a los factores de ponderación de riesgos, patrimonio efectivo, límites y nivel de provisiones definidos en la Ley para el conjunto de entidades. Además, mediante circular de fecha 28 de mayo de 2001, se amplió el marco legal de las operaciones permitidas a FOGAPI.

Como Fundación, FOGAPI también está sujeto a la supervisión del Consejo de Supervigilancia de Fundaciones del Ministerio de Justicia.

Miembros del Consejo de Administración

Actualmente, son miembros acreditados del Consejo de Administración de FOGAPI las siguientes entidades: (i) la Sociedad Nacional de Industrias, a través de su Comité de la Pequeña Industria (SNI); (ii) la Asociación de Pequeños y Medianos Industriales del Perú (APEMIPE); (iii) el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI); (iv) la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE S.A.); y (v) el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Beneficiarios

FOGAPI se enfoca en mejorar el financiamiento de la micro y pequeña empresa, no a la mediana. Es un fondo de garantías abierto a cualquier micro y pequeña empresa, sin existir restricciones sectoriales. Así, en su estatuto se define que podrán acceder a la garantía "personas naturales o jurídicas consideradas como Pequeña Empresa y Microempresa, del sector industrial, servicios para la producción y en general de cualquier otro sector económico".

Tipo de garantías

FOGAPI otorga garantías a las micro y pequeñas empresas siguiendo tres modelos distintos, a saber: garantía individual o cartas fianza, garantía de cartera y garantía de intermediario.

Bajo la modalidad de *garantía individual o cartas fianza*, FOGAPI actúa en primer piso, otorgando garantías directamente a las mypes, con un documento que se denomina carta fianza. Bajo este modelo se avalan los siguientes tipos de créditos: (i) *garantía a proveedores*, a través de la financiación de la compra de insumos; (ii) *garantías técnicas*, que operan principalmente con garantías de fiel cumplimiento de contratos, que garantiza al solicitante del suministro de bienes o del servicio el cumplimiento del contrato por parte de la mype avalada, conforme a especificaciones técnicas pactadas; (iii) *garantías comerciales*, que consisten fundamentalmente en garantías de adelanto (descuento) de cobros futuros a clientes; y (iv) *garantía de monto diferencial*, que tienen por objeto asegurar la calidad del bien o servicio, cuando la propuesta económica de la mype es menor al valor referencial indicado por el contratante.

Con la operativa de *garantía de cartera*, por su parte, FOGAPI actúa en segundo piso, pues establece un vínculo contractual directamente con las instituciones financieras elegibles, y avala automáticamente una parte de

Sistemas de garantia9-27-06.indd 220 9/27/06 11:43:26 AM

los créditos mype concedido por las entidades. La garantía de cartera es aplicable tanto para financiación de capital de trabajo como de activos fijos. En este sistema el análisis del deudor recae fundamentalmente en la entidad financiera, así como todas las actividades de seguimiento, recuperaciones, y otras.

Por último, la *garantía de intermediario* es un modelo de garantía de cartera destinado a instituciones financieras elegibles especializadas en micro y pequeñas empresas (Edpymes y ONG especializadas en microfinanzas).

Actualmente las garantías de cartera representan cerca del 73% del monto total garantizado anualmente por FOGAPI. Las cartas fianza tienen un peso del 17% y las garantías de intermediario del 10%. En términos de riesgo vivo, a cierre de 2004 las garantías de cartera suponían un 84% del total.

Monto

En el Estatuto de FOGAPI no se define de manera explícita ningún monto máximo unitario para las garantías otorgadas o los créditos avalados, si bien se establece que los beneficiarios serán pequeñas empresas (incluyendo en este grupo a las micro) y no medianas.

FOGAPI es un instrumento dirigido fundamentalmente a las microempresas, y dentro de éstas, al segmento más bajo. El crédito promedio avalado asciende a US$2.439, cuando la Superintendencia de Banca y Seguros define los microcréditos como deudas inferiores a US$30.000.

Cobertura

Como criterio general, en las garantías de cartera la cobertura de la garantía asciende al 62,5% del crédito, pero para que la garantía sea efectiva, el 20% del préstamo tiene que estar amortizado. Por consiguiente, la cobertura efectiva es del 50%. La garantía se liquida a los dos meses desde la fecha en la que la entidad financiera solicite al deudor el pago de la obligación vencida de crédito. La garantía no cubre intereses, comisiones y gastos derivados del crédito.

En las cartas fianza la cobertura no está establecida de antemano y depende de cada operación. La cobertura de las cartas fianzas es menor que la garantía de cartera. En el primer semestre de 2005, la cobertura de las cartas fianzas fue tan sólo de un 15%. Este bajo nivel obedece a la tipología de operaciones cubiertas por las cartas fianzas que, como se analizará posteriormente, son en su mayor parte garantías técnicas para el fiel cumplimiento de contratos o para adelantos.

Plazo

Las garantías de FOGAPI son fundamentalmente a corto plazo. Según información suministrada por la gerencia de FOGAPI, el plazo medio es de 10 meses. En las garantías individuales (cartas fianzas), mayoritariamente ligadas a avales técnicos y de cumplimiento de contratos, los plazos son habitualmente superiores a los de las garantías de cartera, cuyos avales cubren préstamos bancarios.

Comisiones

Los usuarios de los créditos garantizados deben pagar una comisión al Fondo. En el caso de las garantías individuales o cartas fianzas, la mype paga directamente la comisión a FOGAPI. La comisión se mueve entre una horquilla mínima del 1,125% trimestral (4,5% anual) y una máxima del 1,5% trimestral (6% anual), calculadas sobre el monto garantizado. Estas comisiones para aval directo resultan más elevadas que las registradas en otros sistemas de garantía de la región.

En el caso de la garantía de cartera, las entidades financieras prestamistas pagan la comisión, si bien la repercuten posteriormente al prestatario. La horquilla en este caso es entre un mínimo del 1% anual y un máximo del 1,85% anual, calculado en este caso sobre el saldo de capital del préstamo.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 221 9/27/06 11:43:27 AM

La comisión media cobrada, según información proporcionada por FOGAPI, asciende al 1,44% anual sobre el monto garantizado.

Garantía de cartera: entidades usuarias

Actualmente, FOGAPI sólo opera con garantías de cartera con dos bancos, el Banco de Trabajo y el Mibanco. Además, tiene pequeñas líneas con alguna caja rural y Edpyme, con un peso residual sobre las garantías anuales (inferior al 2%).

Mibanco y el Banco del Trabajo son, respectivamente, la segunda y la tercera entidad más activas en la concesión de microcréditos, por detrás del Banco de Crédito del Perú. Ambos poseen una cuota de mercado individual cercana al 10% del total de microcréditos del sistema.

Según información proporcionada por los gestores de FOGAPI, los criterios en los que se basan para elegir a las entidades financieras con las que operan son los indicadores financieros históricos de las entidades y la metodología de gestión y seguimiento del financiamiento a mypes.

Contragarantías y garantías adicionales

En las garantías individuales, FOGAPI exige contragarantías a los avalados, valoradas anualmente por un perito tasador registrado en la Superintendencia de Banca y Seguros.

En la garantía de cartera, la entidad financiera podrá solicitar o no al deudor garantías adicionales en los créditos avalados por FOGAPI. Por tanto, la garantía FOGAPI puede actuar como garantía única o complementaria.

Reafianzamiento: Fondo Múltiple de Cobertura

Actualmente no existe reafianzamiento en el sistema de garantías peruano en el sentido estricto. Sin embargo, el Fondo Múltiple de Cobertura podría ser tomado en la práctica como una entidad de "coaval", pues no forma parte del patrimonio propio de FOGAPI pero garantiza una parte de su cartera.

Así, el Fondo Múltiple de Cobertura, anteriormente denominado Fondo de Respaldo, es un fideicomiso compuesto por aportaciones públicas y administrado por COFIDE. En virtud del convenio suscrito entre COFIDE y FOGAPI, este último emite garantías contra este Fondo. El Fondo Múltiple de Cobertura asume el 90% de la garantía y FOGAPI el 10%. Se produce, por tanto, una compartición de garantías, tal y como sucede en una relación de coaseguro.

El Fondo Múltiple de Cobertura se constituye con esta denominación en 2004, mediante la transformación del antiguo Fondo de Respaldo y la realización de nuevas aportaciones. Tiene una vigencia establecida de 10 años y actualmente cuenta con US$50 millones.

Adicionalmente, FOGAPI tiene suscrito, desde septiembre de 2002, un Convenio de Garantía con la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID) por un importe de US$4 millones, para cubrir los créditos concedidos a las mypes por Edpymes y ONG calificadas. Bajo este acuerdo, las garantías se otorgan con una cobertura del 50% del crédito, USAID asume el 25% y FOGAPI el otro 25%. El peso de los créditos asociados a este Convenio sobre el total de la cartera de FOGAPI es reducido, como posteriormente se analiza.

Existe una iniciativa adicional a escala regional de crear una entidad de reafianzamiento en el seno de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Su estudio se encuentra en un estado de desarrollo incipiente.

Tipo de operaciones

Como se acaba de explicar, FOGAPI posee Convenios con COFIDE y con USAID para otorgar garantías contra los respectivos Fondos constituidos. Así, en la operativa de FOGAPI podemos distinguir tres grandes tipos de ope-

Sistemas de garantia9-27-06.indd 222 9/27/06 11:43:27 AM

raciones en función de quién es el agente que soporta el riesgo. Primero, operaciones garantizadas por FOGAPI exclusivamente con sus fondos propios, que pueden ser tanto cartas fianzas como garantías de cartera.

Segundo, operaciones bajo el convenio con COFIDE, que puede afectar también tanto a cartas fianzas como a garantías de cartera. En estas operaciones, FOGAPI asume el 10% del riesgo con sus fondos propios y el Fondo Múltiple de Cobertura el 90%. Y, por último, operaciones bajo el convenio con USAID, que afectan a cartas fianzas y a garantías de cartera con Edpymes, y en las que FOGAPI asume el 25% del riesgo con sus fondos propios y el Fondo de Respaldo de USAID otro 25%. En los tres casos, FOGAPI asume con su propio patrimonio una parte de las garantías otorgadas.

Límites operativos: apalancamiento y concentración

El nivel máximo de apalancamiento permitido por la Ley General Financiera, en su artículo 199, para las entidades financieras supervisadas por la Superintendencia es de 11 veces. El apalancamiento se define como la relación entre el monto de los activos y créditos contingentes de una entidad (ponderados por riesgo crediticio) y su patrimonio efectivo. Como posteriormente se verá, el apalancamiento de FOGAPI es notablemente inferior al límite máximo permitido.

En cuanto a la concentración máxima de garantías en un solo deudor, la Ley General Financiera establece en su artículo 206, un límite máximo general del 10%.

Tratamiento de las garantías de FOGAPI para las entidades financieras

La Superintendencia, en el artículo 212 de la Ley General Financiera y en diferentes Resoluciones que lo desarrollan, establece que "cuando se otorgue un crédito que cuente con la responsabilidad subsidiaria de una empresa del sistema financiero, instrumentada en fianzas solidarias o avales, el riesgo de contra-parte corresponde al del fiador, avalista o al patrimonio autónomo respectivo, y el límite individual se computará en función de la empresa fiadora o avalista o del patrimonio autónomo".

Este artículo implica que el encargado de aprovisionar por la parte garantizada es el avalista. Por consiguiente, en cualquier crédito garantizado por FOGAPI, éste aprovisiona por la parte garantizada y la entidad financiera por la no garantizada. Esta menor necesidad de provisión es uno de los principales incentivos del sistema para la banca.

Además, en el artículo 191 (inciso 3) de la misma Ley, se establece que a efectos del cálculo de capitales mínimos, los préstamos garantizados por FOGAPI computan al 20%[2].

Análisis de la actividad de FOGAPI

Número de operaciones e importes garantizados

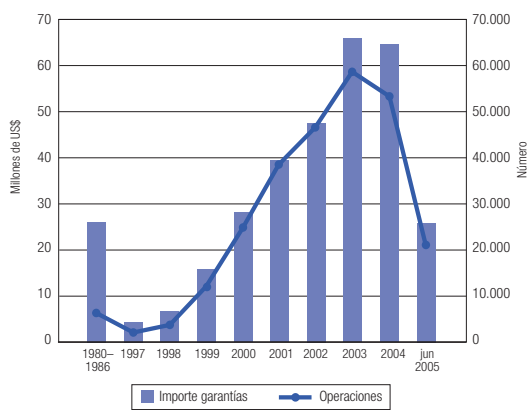
Aunque FOGAPI se constituyó en 1979, su actividad fue muy reducida hasta 1997, año en que se instauró la garantía de cartera. Así, mientras que en el período 1980-1996 se garantizaron 7.559 operaciones con un importe de US$51,4 millones, desde 1997 hasta junio de 2005 se han avalado 298.544 operaciones por un monto de US$297,6 millones. El crecimiento en el número de operaciones ha sido mayor que en importes pues, como posteriormente se analiza, el importe medio de la garantía (y del crédito) disminuyó respecto a la etapa inicial del Fondo al instaurarse la garantía de cartera.

En el ejercicio 2004, la actividad de FOGAPI se redujo ligeramente, con un descenso del 1,9% en el importe de las garantías otorgadas, que ascendieron a US$64,6 millones correspondientes a 60.475 operaciones. En el pri-

[2] Los préstamos con garantía hipotecaria, por ejemplo, computan al 50%.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 223 9/27/06 11:43:28 AM

Gráfico 2. Evolución del número de operaciones y de los montos



Fuente: FOGAPI.

mer semestre de 2005, FOGAPI otorgó garantías por un importe de US$25,8 millones, un 35% por encima del mismo período del año anterior[3]. En el gráfico 2 se observa la evolución de la actividad de FOGAPI desde su constitución:

La introducción del mecanismo de garantía de cartera permitió un fuerte y rápido crecimiento de la actividad de FOGAPI, que antes se concentraba exclusivamente en las garantías individuales. Los mecanismos de garantía de cartera permiten aumentar sustancialmente el espectro de beneficiarios y agilizan los procedimientos del Fondo, pues el análisis del deudor ya no lo realiza FOGAPI, sino la entidad financiera prestamista.

Créditos avalados y cobertura de las garantías

El importe total de los créditos garantizados por FOGAPI en el ejercicio 2004 ascendió a US$147,3 millones. La cobertura media de las garantías fue del 43% en dicho año, alcanzándose uno de los menores registros de los últimos años. En el primer semestre de 2005 la cobertura volvió a descender, hasta el 40,6%. Estos registros de cobertura constituyen unos de los más reducidos de toda la región, y evidencian un mayor reparto del riesgo entre el Fondo y las entidades que en otros sistemas. En el gráfico 3 se muestra la evolución de los créditos garantizados por FOGAPI y el ratio de cobertura.

Desde 2002, se está observando una reducción progresiva de la cobertura de la garantía. Esta disminución se está haciendo especialmente palpable en el caso de las garantías directas o individuales, pues mientras que la cobertura registrada en el primer semestre del 2005 en las garantías individuales ascendió al 14,8%, la de la garantía de cartera era del 61,7%. Por consiguiente, en las garantías individuales, con un monto de aval más reducido, se están alcanzando importes de créditos similares, tal como se observa en el cuadro 2 correspondiente a la operativa del ejercicio del 2005.

Cuadro 2: Cobertura de FOGAPI en 2005 (enero–junio)

	Importe garantías (US$)	Importe créditos (US$)	Cobertura (garantías/créditos) (%)
Garantía individual	4,5	30,4	15
Garantía cartera	21,4	33,2	64

Fuente: FOGAPI.

No obstante, como posteriormente se verá, los créditos avalados por las cartas fianzas o garantías individuales no son en su mayoría préstamos financieros sino avales técnicos de fiel cumplimiento.

[3] En el ejercicio 2004, se produjo una notable concentración de garantías en el segundo semestre del año, pues representaron un 70% del total otorgadas. Desconocemos si esta concentración se habrá vuelto a registrar en 2005. En caso de no ser así, podría asistirse a crecimientos más moderados en ese año, o incluso a disminuciones de actividad, pues anualizando linealmente los datos del primer semestre de 2005 obtendríamos una cantidad anual de avales concedidos menor que en el conjunto del 2004.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 224 9/27/06 11:43:29 AM

Importe medio de los créditos avalados

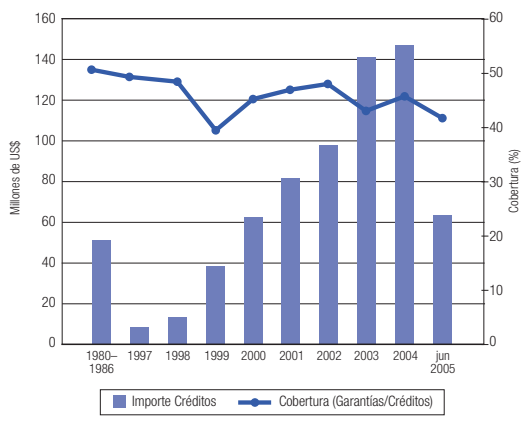
El importe medio de los créditos avalados por FOGAPI ascendió en el ejercicio 2004 a US$2.436, un registro de los más bajos de toda la región. Este importe puede considerarse totalmente micro, habida cuenta que la definición de microcrédito por parte de la SBS sitúa el límite en US$30.000. Por consiguiente, FOGAPI se configura como un instrumento de aval destinado a los préstamos micro.

Si bien desde 2001 se observa un crecimiento paulatino del crédito medio, desde la instauración de la garantía de cartera en 1997 el importe medio experimentó un sustancial descenso, lo que atestigua que las entidades que emplean la garantía de cartera la destinan a su negocio de microfinanzas y no de pequeña empresa.

En el gráfico 4 puede observarse la evolución del crédito medio avalado por FOGAPI.

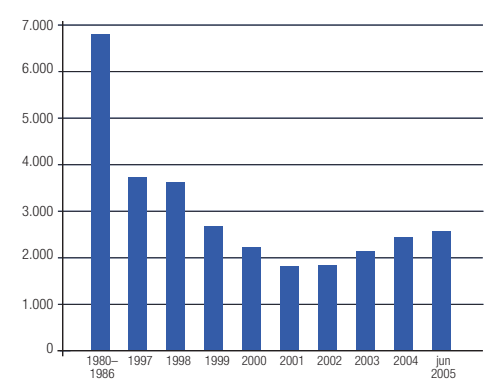
El importe medio del crédito garantizado para las garantías individuales y de cartera es significativamente distinto. Así, el crédito medio de las garantías directas ascendía en el primer semestre de 2005 a US$58.205, frente a los US$1.363 de los créditos avalados por garantías de cartera. Esta extraordinaria disparidad atestigua que ambos tipos de garantía presentan características muy diferenciadas y constituyen dos negocios relativamente independientes dentro de FOGAPI.

Gráfico 3. Créditos garantizados y cobertura de las garantías



Fuente: FOGAPI.

Gráfico 4. Importe medio de créditos (US$)



Fuente: FOGAPI.

Patrimonio

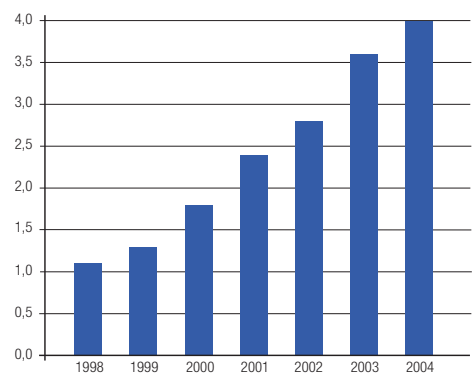
El patrimonio de FOGAPI, al ser entidad privada, está compuesto exclusivamente por sus recursos propios, que son las aportaciones, donaciones, excedentes capitalizados, el fondo de reserva y el resultado del ejercicio. El patrimonio de FOGAPI a cierre de 2004 ascendía a US$4,35 millones.

Aunque no forma parte estrictamente de su patrimonio, FOGAPI posee un fondo de respaldo, el Fondo Múltiple de Cobertura, administrado por COFIDE, que garantiza el 90% de las operaciones avaladas contra dicho fondo. El Fondo Múltiple de Cobertura asciende actualmente a US$50 millones.

Por último, cabe destacar que FOGAPI tiene un Convenio de Garantía con la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos para cubrir los créditos concedidos a las pymes por Edpymes y ONG calificadas, garantizados por un fondo de US$4 millones. La evolución del patrimonio y del Fondo Múltiple de Cobertura en los últimos años se muestra en los gráficos 5 y 6, respectivamente.

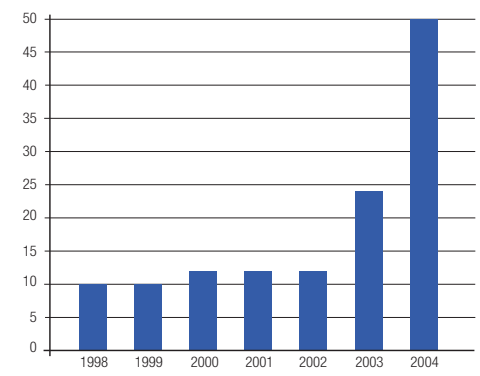
Sistemas de garantia9-27-06.indd 225 9/27/06 11:43:30 AM

Gráfico 5. Evolución de los recursos propios (millones de US$)



Fuente: FOGAPI.

Gráfico 6. Evolución del Fondo Múltiple de Cobertura (millones de US$)



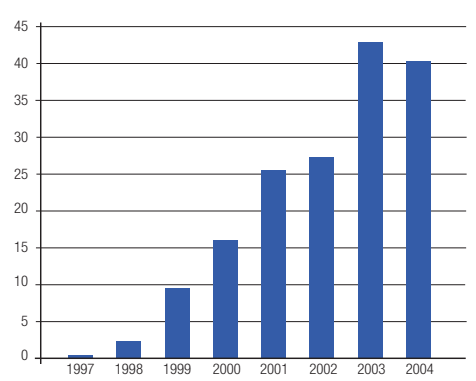
Fuente: FOGAPI.

Riesgo vivo

De acuerdo a la presentación realizada anteriormente de la tipología de garantías y de la modalidad de operaciones existentes, el riesgo vivo de FOGAPI podría dividirse sobre la base de las siguientes clasificaciones: (i) entre garantías individuales y garantías de cartera; y (ii) entre riesgo soportado por FOGAPI con sus recursos propios y riesgo soportado por los fondos de respaldo de COFIDE (el Fondo Múltiple de Cobertura) y de USAID.

El riesgo vivo total de FOGAPI al cierre de 2004 ascendía a US$40,3 millones. El gráfico 7 presenta la evolución del riesgo vivo total de FOGAPI en los últimos años, de acuerdo a la información proporcionada por sus gestores.

Gráfico 7. Evolución del riesgo vivo total (millones de US$)



Fuente: FOGAPI.

Habida cuenta de que en el modelo de FOGAPI se comparte el riesgo con otras entidades (COFIDE y USAID), resulta relevante analizar el riesgo vivo existente en función del agente que lo soporta. El siguiente análisis está sustentado en el epígrafe de Cuentas Contingentes y Cuentas de Orden que consta en los Estados Financieros del Fondo. Sólo se posee información desde 2002.

Riesgo vivo soportado con recursos propios

El riesgo vivo asumido por FOGAPI con sus recursos propios ascendía a US$6,1 millones (19,9 millones de nuevos soles peruanos) al cierre de 2004. De este riesgo vivo, el 39% correspondía a cartas fianzas, y el 61% a garantías de cartera. Del riesgo soportado directamente por FOGAPI con recursos propios, una parte corresponde a operaciones garantizadas ente-

Sistemas de garantia9-27-06.indd 226 9/27/06 11:43:31 AM

ramente con sus recursos, y otra a la parte que asume FOGAPI en las operaciones coavaladas con COFIDE y USAID.

Así, en términos de modalidad de operaciones, las garantías otorgadas en el marco del Convenio con COFIDE ocupaban en 2004 un peso predominante sobre el riesgo vivo total, con un 62%, frente al 21% de las operaciones garantizadas exclusivamente con recursos propios de FOGAPI y el 17% de las realizadas dentro del Convenio con USAID.

El cuadro 3 muestra la distribución del riesgo vivo asumido por recursos propios de FOGAPI y su evolución en los últimos años.

Cuadro 3: Riesgo vivo asumido con los recursos propios de FOGAPI (nuevos soles)

Tipo de garantía	Modalidad de operación	2002	2003	2004
Cartas fianzas	Recursos Propios	1.828.823	2.724.503	3.884.476
Cartas fianzas	Convenio COFIDE	168.969	69.225	558.072
Cartas fianzas	Convenio USAID	1.997.792	3.430.786	7.807.673
Total cartas fianzas		**1.997.792**	**3.430.786**	**7.807.673**
Garantía cartera	Recursos Propios		30.126.018	244.763
Garantía cartera	Convenio COFIDE	9.419.890	11.491.893	11.853.930
Total garantía de cartera		**9.419.890**	**41.617.911**	**12.098.693**
Total asumidos con los recursos propios de FOGAPI		**11.417.682**	**45.048.697**	**19.906.366**

Fuente: FOGAPI.

Como puede observarse, el riesgo vivo asumido con recursos propios de FOGAPI experimentó en 2003 un sustancial aumento, que le llevó a multiplicar por cuatro el existente en años anteriores, como consecuencia del inicio de operaciones de garantía de cartera con sus propios recursos (por un importe cercano a los US$9 millones) en 2003. Estas garantías, que FOGAPI asumía al 100%, eran no revolventes y a corto plazo, por lo que vencieron en 2004, registrándose una importante caída del riesgo vivo asumido. El fortalecimiento del fondo de respaldo de COFIDE, efectuado en 2004, también puede explicar que no se hayan vuelto a realizar operaciones de garantía de cartera de alto importe avaladas al 100% por FOGAPI.

Riesgo vivo total

El cuadro 4 presenta el riesgo vivo total de las operaciones de FOGAPI, añadiendo a las cubiertas con los recursos propios de FOGAPI las asumidas por externos (fondos de COFIDE y de USAID).

El riesgo vivo total al cierre de 2004 ascendía a US$40,3 millones (140,6 millones de nuevos soles peruanos), de los cuales el Fondo Múltiple de Cobertura de COFIDE cubre el 83%, los recursos propios de FOGAPI el 14% y el Fondo de Respaldo de USAID un 2,4%. Por tanto, la cobertura de las garantías de FOGAPI proviene mayoritariamente del fondo de respaldo público administrado por COFIDE.

El 84% del riesgo vivo total proviene de garantías de cartera y el 16% de cartas fianza. El riesgo vivo conjunto en 2004 disminuyó un 10% respecto al 2003, debido al vencimiento de las garantías de cartera asumidas al 100% por FOGAPI, explicado anteriormente.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 227 9/27/06 11:43:31 AM

Cuadro 4: Riesgo vivo total de FOGAPI (nuevos soles)

		2002	2003	2004
Total asumidos con los recursos propios de FOGAPI		**11.417.682**	**45.048.697**	**19.906.366**
Garantía cartera	Fondo Respaldo COFIDE	84.779.010	103.427.034	106.685.371
Cartas fianzas	Fondo Respaldo COFIDE	1.520.721	6.867.082	10.641.500
Total asumidos por Fondo de Respaldo de COFIDE		**86.299.731**	**110.924.116**	**117.326.871**
Cartas fianzas	Convenio USAID	0	637.058	3.365.125
Total asumidos por el Fondo de USAID		**0**	**637.058**	**3.365.125**
Total asumidos por externos		86.299.731	110.931.174	120.691.996
Total riesgo vivo (recursos propios FOGAPI + externos)		**97.717.413**	**155.979.871**	**140.598.362**

Fuente: FOGAPI.

Hay un aspecto llamativo de FOGAPI que no se da en otros países de la región, y es que el riesgo vivo a finales de año es menor que las garantías otorgadas a lo largo del ejercicio. La explicación a este comportamiento es que la mayor parte de las operaciones son a muy corto plazo (el 70% de las cartas fianza, por ejemplo, son a menos de 180 días), lo que permite una alta rotación de operaciones a lo largo de un mismo ejercicio. Como se señaló en un epígrafe anterior, el plazo medio de la garantía no supera los 10 meses.

Apalancamiento

Habida cuenta de que los fondos de respaldo no integran formalmente el patrimonio de FOGAPI, y de que en su operativa están claramente separados y delimitados los agentes que soportan el riesgo vivo y el monto que soportan, cabe realizar dos aproximaciones distintas al apalancamiento del Fondo, calculadas para fines de 2004, a saber:

Apalancamiento del patrimonio de FOGAPI =
(Riesgo vivo asumido por FOGAPI / Recursos Propios FOGAPI) = 151%.

Apalancamiento de operaciones respaldadas =
(Riesgo vivo asumido por Fondo de Respaldo / Fondo Respaldo) = 74%

El apalancamiento de FOGAPI, en cualquiera de sus dos consideraciones, resulta notablemente reducido. Las operaciones efectuadas con el Fondo Múltiple de Cobertura, según convenio con COFIDE, tienen su propio apalancamiento que es de cinco veces el patrimonio del citado fondo.

Es previsible que en próximos ejercicios el apalancamiento global del sistema de garantías aumente al haberse incrementado el fondo de respaldo de COFIDE, pues hasta el momento las garantías respaldadas por este fondo (US$35,8 millones) son inferiores al monto del FOGAPI (US$50 millones). No obstante, aún no se ha determinado

Sistemas de garantia9-27-06.indd 228 9/27/06 11:43:32 AM

el porcentaje del fondo de respaldo de COFIDE que será operado por FOGAPI, lo que modificaría significativamente los niveles de apalancamiento señalados, pues se está suponiendo una asignación total del Fondo Múltiple de Cobertura a FOGAPI.

Tipología de las garantías de FOGAPI

La distribución de las garantías anuales otorgadas por FOGAPI, entre cartas fianzas y garantía de cartera, difiere en función de si se considera en términos de número de operaciones, de monto de aval, de riesgo vivo o de créditos avalados, tal como se muestra en el cuadro 5 correspondiente a la operativa del primer semestre de 2005.

Cuadro 5: Tipología de las garantías de FOGAPI (millones de US$)

Número de operaciones		
	nº	Peso
Garantía individual	523	2,1%
Garantía cartera	24.184	97,9%
Riesgo vivo total del Fondo (2004)		
	Importe	Peso
Garantía individual	6,65	15,5%
Garantía cartera	36,19	84,5%

Garantías		
	nº	Peso
Garantía individual	4,51	17,4%
Garantía cartera	21,35	82,6%
Créditos avalados		
	Importe	Peso
Garantía individual	30,44	47,8%
Garantía cartera	33,24	52,2%

Fuente: FOGAPI y elaboración propia.

En términos de número de operaciones, las garantías de cartera son absolutamente mayoritarias. Si nos atenemos al monto garantizado o al riesgo vivo, el peso se reduce, dado que las garantías individuales tienen un valor unitario mayor, si bien sigue siendo totalmente mayoritario. En cambio, si consideramos los créditos avalados, el peso de ambas modalidades es muy similar, porque el crédito medio de la garantía de cartera es significativamente menor. A fin de identificar de dónde provienen estas diferencias en tamaño unitario de cada modalidad de garantías, y dado que son dos negocios bastante independientes dentro de FOGAPI, el análisis de tipología de garantías que se realiza a continuación se hace separadamente entre los avales directos (carta fianza) y los de cartera.

El tipo de carta fianza más solicitado, en términos de monto, es la de fiel cumplimiento (54%), que garantiza, por un lado, contratos de suministro y de prestación de servicios ante entidades privadas y públicas y, por otro, préstamos a Edpymes para que sus recursos sean canalizados a las micro y pequeñas empresas. Las operaciones que garantizan el adelanto del contrato constituyen el segundo grupo en importancia, con un 31% de los montos totales avalados en 2004 mediante garantía directa.

En las garantías de cartera, la totalidad de los avales se corresponde con créditos financieros, tanto de financiación de capital circulante como de activo fijo. Las cartas fianzas son fundamentalmente a corto plazo (78% del monto del año 2004), aunque el peso de las de más de un año (22%) es mayor que en las garantías de cartera, en las que la financiación de circulante es totalmente mayoritaria (94%).

Los dos principales sectores económicos receptores de cartas fianza de FOGAPI son el de comercio (41% del importe garantizado en 2004) y el de construcción (30%), este último impulsado por el auge del mismo en la economía peruana en los últimos años. Les siguen el sector financiero (21%), el de servicios (6%) y el industrial (2%). En las garantías de cartera, el comercio es aún más preponderante (68%) y desaparecen los sectores financiero

Sistemas de garantia9-27-06.indd 229 9/27/06 11:43:32 AM

y construcción como receptores del aval. Al sector de servicios corresponde el 28% de las garantías de cartera, mientras que el 4% restante corresponde a la industria.

Los principales "prestamistas"[4] de los créditos que son objeto de cartas fianzas son organismos públicos en todas sus acepciones, pues la presencia privada asciende sólo al 24%. La distribución entre los organismos públicos es de 23% para las empresas estatales, 22% para el gobierno central, 21% para los gobiernos locales y 10% para los regionales. En las garantías de cartera, los prestamistas son exclusivamente entidades financieras, fundamentalmente bancos (98%). Como se ha comentado en un epígrafe anterior FOGAPI sólo tiene actualmente trato con dos bancos.

La distribución geográfica varía sustancialmente entre una modalidad y otra de garantías. Mientras que en las cartas fianza el peso de las operaciones en la región de Lima es mayoritario (69%), en la garantía de cartera la distribución cambia totalmente y las regiones provinciales presentan un peso predominante, con el 85% del monto garantizado en 2004. Este hecho atestigua que las entidades financieras que utilizan FOGAPI lo emplean fundamentalmente para sus préstamos situados fuera del área metropolitana.

Sobre la base de la caracterización de las modalidades de garantía presentada, podemos argumentar que el importe medio del crédito garantizado por las cartas fianza (US$58.205) sea sustancialmente mayor que el de las garantías de cartera (US$1.374). Estas razones podrían incluir:

- Las cartas fianza avalan mayoritariamente garantías no financieras (cumplimiento de contratos, por ejemplo), cuyos importes son notablemente mayores que los de los préstamos financieros. Además, muchos de estos contratos son con organismos estatales, que tienden a manejar presupuestos de contratos por encima de los registros habituales de actividad de las microempresas.
- Las cartas fianza avalan un mayor porcentaje de financiaciones a largo plazo que las de cartera, mayoritariamente dedicadas a capital circulante. Las necesidades financieras ligadas a activos fijos (largo plazo) son normalmente superiores a las vinculadas al circulante de las micro y pequeñas empresas.
- En consonancia con el anterior factor, en las cartas fianza se observa una importante presencia de los sectores construcción y financiero, que no son beneficiarios de las garantías de cartera, y que son sectores más intensivos en capital que el sector comercio, principal destinatario de la garantía de cartera.

Morosidad y siniestralidad

A fin de mantener homogeneidad con el ratio de siniestralidad calculado para el resto de los países, hemos adaptado este indicador proporcionado al utilizado en los otros sistemas, teniendo en cuenta dos consideraciones específicas: (i) dado que el período medio de la garantía ascendió en 2004 a 10 meses, hemos tomado como riesgo vivo el existente a principios del año 2004; y (ii) el riesgo vivo que empleamos es el soportado con los recursos propios de FOGAPI, pues entendemos que el dato de honramiento proporcionado hace referencia a los pagos realizados exclusivamente por FOGAPI, y no por las entidades que coavalan (COFIDE y USAID). La siniestralidad de FOGAPI en 2004, de acuerdo a la fórmula de cálculo utilizada a lo largo del informe fue del 1,85%.

Como posteriormente se detallará, el monto total de provisiones para operaciones contingentes ascendía a cierre de 2004 a US$1,7 millones, lo que representa un 29,4% sobre el riesgo vivo total asumido por FOGAPI con su patrimonio. El nivel de provisiones actuales de FOGAPI se sitúa a un nivel extraordinariamente superior al de los ratios de siniestralidad que presenta.

[4] Se emplea el término prestamista en sentido general, asumiendo que muchos de los avales concedidos van destinados a cubrir préstamos no monetarios, sino otro tipo de contratos (suministro, prestación de servicio...) en los que la denominación prestamista no es del todo ajustada.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 230 9/27/06 11:43:32 AM

Cuadro 6: Balance de FOGAPI (nuevos soles)

	2002	2003	2004
Activo fijo	**264.293**	**176.949**	**183.859**
Material	66.275	44.739	86.652
Inmaterial	198.018	132.210	76.264
Bienes adjudicados			20.943
Activo circulante	**13.705.398**	**20.224.415**	**23.623.320**
Disponible	13.544.741	19.433.778	22.291.196
Cartera de créditos (neta de provisiones)	1.853	549.540	645.995
Cuentas por cobrar	158.804	241.097	686.129
Total activo	**13.969.691**	**20.401.364**	**23.807.179**
Fondos propios	**9.326.326**	**11.970.396**	**13.170.447**
Capital social	6.726.967	7.056.588	8.866.616
Reservas	1.594.439	2.726.728	3.103.780
Resultado del ejercicio	1.004.920	2.187.080	1.200.051
Provisiones para contingencias (avales)	**2.381.697**	**4.753.493**	**5.852.318**
Ganacias diferidas	**1.364.504**	**1.681.428**	**3.007.105**
Pasivo circulante	**897.164**	**1.996.047**	**1.777.309**
Administraciones públicas	60.349	42.943	37.313
Cuentas por pagar	836.815	1.953.104	1.739.996
Total pasivo	**13.969.691**	**20.401.364**	**23.807.179**

Fuente: FOGAPI.

Evaluación financiera de FOGAPI[5]

Análisis de balance

El cuadro 6 presenta la evolución del balance de FOGAPI entre los años 2002 y 2004.

El activo total de FOGAPI a cierre de 2004 ascendía a 23,8 millones de nuevos soles peruanos (aproximadamente US$7,26 millones). La práctica totalidad del activo está materializado en instrumentos a corto plazo y, más concretamente, en cuentas de disponible, que tienen un peso sobre balance del 94%. El disponible está materializado mayoritariamente en depósitos a plazo, cuyo importe a cierre de 2004 ascendía a US$6,3 millones. Por tanto, la liquidez de la cartera de activos de FOGAPI es elevada y permite una cobertura alta de los posibles pagos por siniestralidad.

FOGAPI financia su activo fundamentalmente a través de su patrimonio, que ascendía a cierre de 2004 a US$4,02 millones, lo que supone un peso sobre balance del 55%. El patrimonio de FOGAPI está integrado por su capital social, las reservas acumuladas y los resultados generados en el ejercicio.

[5] El análisis de los estados financieros de FOGAPI se realiza en moneda doméstica (nuevo sol peruano, PEN) para evitar posibles distorsiones por la evolución del tipo de cambio con el dólar.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 231 9/27/06 11:43:33 AM

Las modificaciones anuales del patrimonio de FOGAPI, siempre que no existan aportaciones adicionales, provienen de los resultados generados por el mismo (beneficio o pérdida), además de la revalorización por inflación que se realiza anualmente. El aumento del capital social registrado en 2004 proviene de la capitalización de una parte de los beneficios obtenidos (la otra parte se destinó a reservas). El resto del pasivo del fondo es circulante, principalmente provisiones para contingentes (US$1,8 millones).

En cuanto a provisiones se refiere, se ha mencionado que FOGAPI tiene obligación de aprovisionar siguiendo las directrices generales de cualquier entidad financiera[6], por la parte del crédito que avala. Así, FOGAPI realiza dos tipos de provisiones, a saber: provisión por riesgo de "incobrabilidad" y provisión genérica para operaciones contingentes. La primera se realiza tomando en cuenta factores como la situación económico-financiera de los deudores, su entorno económico, características de las operaciones de crédito y las garantías recibidas. Este tipo de provisión se realiza para los créditos que FOGAPI tiene concedidos directamente. Estos créditos, principalmente a empresas del sistema financiero y en cobranza judicial, tienen un peso residual en el activo del Fondo, pues no llegan a los US$400.000, con un peso sobre balance inferior al 5%.

La provisión genérica para operaciones contingentes, por su parte, implica que FOGAPI realice una provisión obligatoria y una voluntaria, sobre la base de los acuerdos adoptados en su Consejo de Administración que establecen que las provisiones voluntarias deberán ser al menos el 8% del nivel de colocaciones y contingencias. Por consiguiente, las principales provisiones de FOGAPI son las genéricas para contingencias y, dentro de éstas, las voluntarias, pues a cierre de 2004 ascendían a US$1,6 millones, un 80% de las totales y un 90% de las genéricas.

El monto total de provisiones para operaciones contingentes ascendía a cierre de 2004 a US$1,7 millones, lo que representa un 29,4% sobre el riesgo vivo total asumido por FOGAPI con su patrimonio. El peso de las provisiones sobre el riesgo vivo ha aumentado notablemente en el 2004 (en 2003 se situaba en el 10,4%), como consecuencia de la fuerte reducción registrada en el monto de las garantías de cartera soportado por el patrimonio de FOGAPI, al haber vencido las garantías de cartera asumidas en 2003 enteramente con recursos propios y con carácter de no renovables.

Como se comentó en un anterior epígrafe, el nivel de provisiones actuales de FOGAPI se sitúa por encima del nivel mínimo establecido por su Consejo de Administración (8%) y, sobre todo, de los ratios de siniestralidad que presenta (en torno al 1,85% del riesgo vivo en 2004).

Análisis de resultados y rentabilidad

El cuadro 7 presenta el estado de resultados de FOGAPI para el período 2002–2004.

Resultados

Tal como se desprende del análisis de la cuenta de resultados, FOGAPI ha generado beneficios positivos en los últimos años. El importante descenso de resultados registrado en 2004 (descenso de un 45% en el beneficio neto) se debe a la reducción de las comisiones cobradas como consecuencia del vencimiento del producto de garantías de cartera soportado enteramente con los recursos propios de FOGAPI. También se observa que los principales ingresos de FOGAPI proceden de las comisiones que ingresa, representando un volumen de más del 60% de los ingresos totales generados en 2004. Los ingresos financieros, derivados de las colocaciones de los recursos, representan algo menos del 40%.

[6] Resolución SBS nº 808-2003 —Reglamento para la Evaluación y Clasificación de Deudores y Exigencia de Provisiones—, de 28 de mayo de 2003.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 232 9/27/06 11:43:33 AM

Cuadro 7: Cuenta de resultados de FOGAPI (nuevos soles)

	2002	2003	2004
Ingresos financieros	1.350.398	2.153.560	2.261.391
Intereses por disponibles	1.326.364	2.022.072	2.216.973
Intereses por cartera créditos	24.304	131.488	44.418
Gastos financieros	44.094	–56.103	–137.014
Intereses por obligaciones	–18.965	–9.470	
Diferencia de cambio	63.059	–46.363	–137.014
Margen financiero bruto	1.394.492	2.097.457	2.124.377
Ingresos por comisiones	3.059.985	6.557.330	3.824.779
Otros ingresos	53.462	99.192	62.182
Gastos operativos	–2.081.784	–2.333.435	–2.383.564
Resultado antes de provisiones y extraordinarios	2.426.155	6.420.544	3.627.774
Provisiones y depreciación	–1.269.613	–4.158.163	–2.047.700
Resultado ordinario	1.156.542	2.262.381	1.580.074
Ingresos extraordinarios	69.337	146.704	195.911
Gastos extraordinarios	–78.679	–2.314	–690
Resultado antes de ajueste inflación	1.147.200	2.406.771	1.775.295
Ajuste inflación	–142.280	–219.691	–575.244
Resultado de ejercicio	1.004.920	2.187.080	1.200.051

Fuente: FOGAPI.
**Anualmente FOGAPI imputa como gasto una partida de corrección monetaria para reflejar el efecto de la inflación.*

Los ingresos por comisiones de aval, por su parte, cubren los gastos operativos de FOGAPI (costes de estructura, principalmente gastos de personal y generales de administración). El ratio ingreso por comisiones/gastos operativos ascendió en el ejercicio 2004 a 1,6 (2,8 en el 2003). Si a los ingresos por comisiones se les añaden los rendimientos de las colocaciones del activo (ingresos financieros por disponibles) la cobertura de la estructura de costes es aún mayor.

Por otro lado, se desprende que una de las principales partidas de gastos que penaliza los resultados son las dotaciones a provisiones. Como se acaba de comentar, la política de provisión de FOGAPI es conservadora, pues su peso sobre el riesgo vivo soportado por el patrimonio es alto. En este sentido, podrían llevarse a cabo modificaciones tendentes a una política más laxa que permitiría aumentar los resultados sin ver comprometida la cobertura de la siniestralidad con las provisiones dotadas.

En cualquier caso, debe resaltarse que las provisiones son un gasto contable que no conlleva desembolso de efectivo, por lo que los fondos generados por FOGAPI son positivos en el período. Así, el flujo de caja neto generado en 2004 ascendió a US$871.000, y a US$1,7 millones en 2003. Dicha generación de flujos de caja positivos implica que FOGAPI es autosostenible financieramente.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 233 9/27/06 11:43:34 AM

Rentabilidad

La rentabilidad que FOGAPI obtiene de sus inversiones, calculada como relación entre los ingresos por intereses y los activos rentables (depósitos a plazo y cartera de créditos) se sitúa alrededor del 10%, habiéndose mantenido relativamente estable en los últimos años (9,9% en 2002, 10,6% en 2003 y 9,6% en 2004).

La rentabilidad total del activo (ROA), calculada como beneficio operativo sobre balance es relativamente elevada en comparación con otros fondos de garantías de la región, pues en 2003 ascendió al 11,1% y en 2004 al 6,6%. El descenso registrado en 2004 se debe a la disminución de los ingresos por comisiones explicado anteriormente.

La rentabilidad de los recursos propios (ROE), según medición tradicional (beneficio neto/fondos propios), ofrece también niveles superiores a otros fondos de la región, con un 18,3% en 2003 y un 9,1% en 2004. Por consiguiente, los indicadores de rentabilidad de FOGAPI muestran registros notablemente positivos y superiores a la mayor parte de fondos de garantía de América Latina.

Liquidez para cobertura de fallidos

La elevada liquidez del activo de FOGAPI garantiza una cobertura adecuada de los potenciales pagos por siniestralidad (fallidos) que deba acometer el fondo. Así, los pagos netos de siniestros en 2004 ascendieron a US$796.000. Habida cuenta de que el disponible (cuentas líquidas de FOGAPI) era a cierre de 2004 de US$6,8 millones, el ratio de "disponible/garantías pagadas por fallidos" se situaría en niveles muy elevados (8,5).

En realidad, el riesgo vivo actual de FOGAPI es inferior a las cuentas líquidas que posee, lo que significaría que si fallara toda la cartera (siniestralidad 100%), FOGAPI podría honrar las garantías debidamente. Este hecho refleja, una vez más, el reducidísimo nivel de apalancamiento de FOGAPI, que tiene un nivel de actividad muy limitado y que podría aumentar significativamente con la estructura de balance que actualmente posee, incluso aunque se produjera un aumento relevante de la siniestralidad.

Beneficiarios e incentivos

Entidades financieras

Existen muy pocas entidades que utilizan FOGAPI. Resulta llamativo principalmente el escaso uso por parte de instituciones financieras especializadas en microfinanzas (cajas y Edpymes), dado que se trata de uno de los países de la región en los que más entidades existen en este segmento.

Los bancos que utilizan FOGAPI (el Banco del Trabajo y Mibanco) ocupan posiciones elevadas (segundo y tercero) en el ranking de prestamistas micro. Surge la duda de si ocupan estas altas posiciones en parte gracias al uso de FOGAPI o bien si el uso de este instrumento se debe a que son entidades tradicionalmente muy presentes en el negocio micro y pequeño y, por tanto, con experiencia en la gestión de este segmento de negocio. En general, la percepción de las entidades financieras, manifestada en la respuesta a un cuestionario por parte de 12 entidades, es que la adicionalidad creada es bastante limitada. Detectan poco conocimiento por parte de la micro y pequeña empresa usuaria y un coste excesivo del proceso, que grava demasiado el coste final del financiamiento para estas empresas.

Cabe resaltar que no habría adicionalidad en términos de mejora de las condiciones pero sí en cuanto a sustitución de garantías se refiere. La utilización de FOGAPI como garantía única es más común en las entidades financieras especializadas.

Por último, es importante mencionar que un aliciente apreciable, al menos para la mayoría de las entidades financieras peruanas, es el positivo tratamiento por parte de la Superintendencia de Banca y Seguros en materia de provisiones y exigencia de capitales.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 234 9/27/06 11:43:34 AM

Empresas

En los últimos años, las garantías directas (cartas fianzas) han pasado a ocupar un segundo plano, detrás de las garantías de cartera. Esto ha afectado, de alguna manera, el conocimiento por parte de la micro y pequeña empresa acerca de este instrumento. Asimismo, debe notarse que, en general, los modelos de garantía de cartera son menos atractivos para las pequeñas y medianas empresas que las garantías directas, pues lo perciben más como un beneficio de las entidades financieras que de ellas mismas.

Gestores de FOGAPI

Al menos por el momento, la gestión de FOGAPI ha priorizado en mayor medida el mantenimiento de indicadores de solvencia y apalancamiento controlados que el crecimiento del Fondo, a través del desarrollo de un modelo de gestión relativamente personalista, con un seguimiento muy cercano de las operaciones y de los clientes entidades financieras.

Los gestores de FOGAPI perciben la necesidad de una entidad de reafianzamiento como factor impulsor del crecimiento, más allá del Convenio que mantienen con COFIDE, que a nuestro entender es un sistema cercano al coaval. Dichos gestores han decidido adoptar la política de mantener niveles de apalancamiento notablemente inferiores a los permitidos por su propia normativa. Asimismo, se encuentran estudiando la posibilidad de atraer inversores privados. Consideran que la rentabilidad financiera que obtiene FOGAPI, que es de las más elevadas de los sistemas de garantía de la región, constituiría el incentivo principal para los inversores.

Autoridades económicas

Las autoridades económicas no han tenido una implicación significativa en FOGAPI, si bien, al amparo de la nueva Ley de Micro y Pequeñas Empresas, se ha reimpulsado el interés del Estado por el segmento. Fruto de este interés, COFIDE ha aumentado el fondo de respaldo, aunque aún está pendiente de decisión qué parte de dicho fondo se asigna a FOGAPI. Dado que un porcentaje elevado de su actividad se desarrolla en el marco del Convenio que mantiene con COFIDE, el aumento del fondo de respaldo asignado a FOGAPI debería ser el inicio del crecimiento y extensión de FOGAPI.

Autoridades bancarias

Como supervisor de FOGAPI, cabe notar que la SBS puede tener un doble incentivo, en parte contrapuesto: por un lado, mantener unos adecuados niveles de sostenibilidad y, por otro, incrementar el apalancamiento para amplificar el acceso de las micro y pequeñas empresas al financiamiento.

Las garantías FOGAPI y el microcrédito en Perú

La Superintendencia de Banca y Seguro cuenta con un sistema de clasificación de la cartera de créditos de las entidades financieras supervisadas de acuerdo al monto de la deuda, considerando microcrédito a aquel prestatario con una deuda inferior a US$30.000. A efectos de aproximar el impacto de FOGAPI sobre el crédito del sistema, el grupo de análisis relevante será el de microdeudores, aunque el importe medio del crédito avalado por FOGAPI se sitúa dentro del rango más micro, pues en 2004 ascendió a US$2.436. El análisis de la evolución anual se realiza en moneda local, a fin de evitar distorsiones en el estudio derivadas de la evolución del tipo de cambio peso/dólar.

Análisis de movilización de crédito

La información contenida en el sistema de deudores de la SBS muestra que el total de la cartera de créditos a microempresas se incrementó significativamente en el período de 2001 hasta junio de 2005, con una tasa de creci-

Sistemas de garantia9-27-06.indd 235 9/27/06 11:43:34 AM

miento total del 133% y de crecimiento anual medio del 33%[7]. A junio de 2005, la cartera de microcréditos ascendía a US$1.146 millones, con un peso del 8,6% sobre la cartera crediticia total del sistema bancario y un 12,3% sobre la cartera de créditos comerciales.

Este aumento ha venido impulsado tanto por la banca comercial general o banca múltiple (+26% de tasa anual media de crecimiento) como, especialmente, por las instituciones microfinancieras especializadas (las cajas municipales, las cajas rurales y las Edpymes), cuya cartera de microcréditos creció en el período a una tasa anual media del 43%. El gráfico 8 muestra la evolución de la cartera de microcréditos, por tipo de entidad.

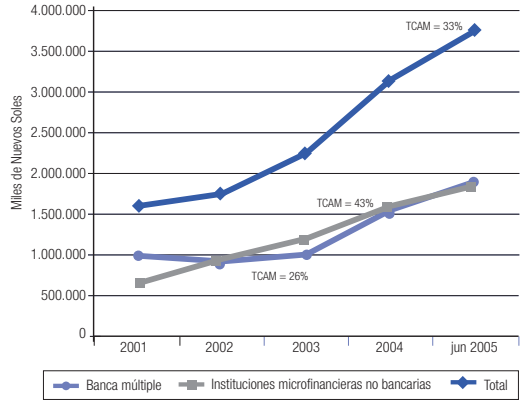
Como se muestra en el gráfico 9, el peso del microcrédito ha ido aumentando progresivamente en los últimos años, lo que confirma el creciente interés de este segmento para el sistema bancario.

Las garantías de FOGAPI que cubren microcréditos son fundamentalmente las garantías de cartera, pues las cartas fianza, como se ha explicado anteriormente, avalan otro tipo de operaciones. Por consiguiente, para determinar el peso de FOGAPI dentro del sistema bancario nos atendremos exclusivamente a las garantías de cartera.

El importe de créditos garantizados por FOGAPI, a cierre de 2004, ascendía a US$72,4 millones[8], lo que supone un 7,5% de la cartera de microcréditos del sistema. Tras unos años de crecimiento, la importancia de FOGAPI se redujo, en 2004, por debajo de los niveles del 2002, lo que significa que el microcrédito ha crecido en Perú a mayor ritmo que la operativa de FOGAPI en el período 2002-2004.

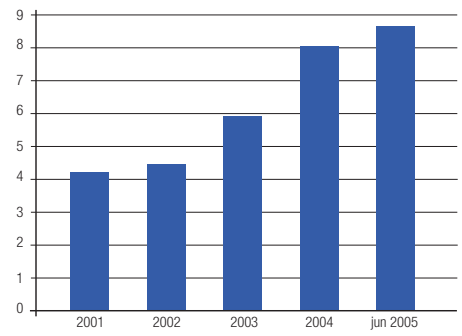
FOGAPI opera fundamentalmente con dos bancos, el Banco del Trabajo y Mibanco, que aglutinan el 98% de sus garantías anuales. A efectos de intentar aproximar la adicionalidad creada por FOGAPI en el acceso al microcrédito, vamos a analizar la evolución del microcrédito en los dos bancos con los que opera FOGAPI y en el resto de las entidades. Consideramos que toda la garantía de cartera de FOGAPI corresponde a la operativa con estas dos entidades, aunque hay un 2% que se emplea con algunas cajas y Edpymes.

Gráfico 8. Evolución del microcrédito (miles de nuevos soles)



** (TCAM = Tasa de crecimiento anual medio)*
Fuente: SBS

Gráfico 9. Microcrédito vs. cartera total (%)



Fuente: Elaboración propia, datos de SBS.

[7] Crecimiento anual medio calculado considerando a 2005 como año completo, pese a que el dato es de junio.

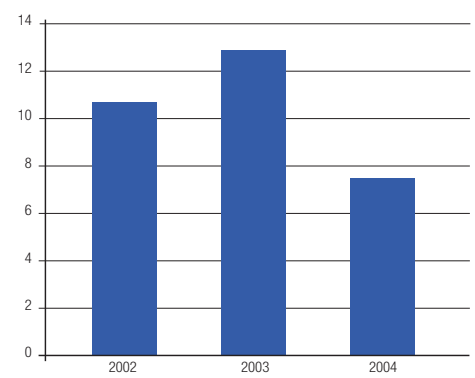
[8] Calculado como el doble del riesgo vivo por garantías de cartera existente a cierre de 2004, pues la cobertura es del 50%.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 236 9/27/06 11:43:35 AM

El Banco del Trabajo y Mibanco son la segunda y la tercera entidad, respectivamente, en términos de cartera de microcréditos. El peso de los créditos garantizados por FOGAPI sobre la cartera conjunta de microcréditos de ambas entidades ascendía a cierre de 2004 al 35%. Este peso resulta inferior al registrado en 2001 (40%).

El resto de las entidades ha experimentado importantes aumentos en su cartera de microcréditos sin recurrir a FOGAPI. Los demás bancos múltiples han duplicado en el período 2002-2004 su cartera de microcréditos (desde US$121 a US$263 millones), y lo mismo ha sucedido con otras instituciones financieras especializadas en microcréditos, cuya cartera ha pasado de US$272 a US$492 millones. Por consiguiente, el comportamiento del conjunto de entidades financieras con relación al microcrédito evidencia que las entidades están penetrando de manera relevante en este segmento de negocio y que hasta el momento no lo han hecho de la mano de FOGAPI, lo que puede señalar una adicionalidad limitada de la operativa de FOGAPI.

Gráfico 10. Créditos garantizados por FOGAPI sobre la cartera de microcréditos del sistema



Fuente: Elaboración propia, datos de FOGAPI y SBS.

De hecho, sólo podría hablarse de adicionalidad creada en términos de dos entidades concretas. La escasa presencia de entidades en la operativa de FOGAPI, en un sector bancario como el peruano notablemente atomizado, limita seriamente su potencial de crecimiento. Estimamos que la generalización del instrumento a más entidades es la gran asignatura pendiente de FOGAPI.

III. Resumen y conclusiones

FOGAPI es un fondo de aval destinado a la microempresa. Los dos tipos de garantías que concede (cartas fianza y garantías de cartera) presentan características muy diferenciadas y constituyen negocios con bastante grado de independencia dentro de FOGAPI.

El patrimonio propio del Fondo es limitado (aunque suficiente para su operativa actual) y su apalancamiento muy reducido. Este bajo nivel de apalancamiento y la positiva evolución de sus resultados en los últimos años, con generación constante de beneficios y flujos de caja positivos, motivan que actualmente FOGAPI sea financieramente autosostenible. Además, posee indicadores de rentabilidad atractivos, de los más altos de los sistema de la región, lo que puede constituir un incentivo para la entrada de inversores privados y una cobertura adecuada de la siniestralidad, con una política de provisiones conservadora y una disponibilidad de liquidez que asegura el honramiento anual de siniestros. La existencia de un sistema de coaval con COFIDE refuerza la solidez del sistema.

El Fondo ha experimentado un fuerte crecimiento desde el año 1997 a raíz de la implantación del modelo de garantía de cartera. Asimismo, dentro de los logros del sistema se destaca la existencia de una cobertura reducida en comparación con otros sistemas de la región (40% en 2005), lo que evidencia un mayor reparto del riesgo con las entidades financieras. Además, resultan positivos para el sistema, los convenios de coaval existentes con COFIDE y, en menor medida, con USAID, puesto que le permiten una ampliación notable de su operativa en el marco de un patrimonio propio muy limitado.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 237 9/27/06 11:43:36 AM

Frente a estos logros, la principal debilidad detectada en el sistema es su escasa generalización entre las entidades financieras, pues sólo dos bancos utilizan actualmente la garantía de cartera. Este aspecto es especialmente negativo en un sistema bancario tan atomizado como el peruano. Asimismo, la relación con las instituciones financieras especializadas en el microcrédito (cajas y Edpymes) es también muy limitada. Estimamos que deberían aprovecharse más las complementariedades existentes entre instituciones con el mercado objetivo común de la micro y pequeña empresa.

La existencia de un patrimonio propio muy limitado (US$4,3 millones), puede crear una fuerte dependencia para su operativa actual y futura del Fondo Múltiple de Cobertura o fondo de respaldo de COFIDE, que soporta el 83% del riesgo vivo a cierre de 2004. En cualquier caso, el nivel de apalancamiento es muy bajo, y parte del crecimiento del fondo debería estar sustentado en un incremento de su apalancamiento.

Cabe mencionar que se detecta reducida adicionalidad en el acceso al microcrédito en Perú, basándose en las siguientes consideraciones: (i) uso por parte de sólo dos bancos (en el sistema existen 14 bancos); (ii) reducida relación con las instituciones financieras especializadas; y (iii) el crecimiento de la cartera de microcréditos de todo el sistema (sin contar a los dos bancos que trabajan con FOGAPI) ha sido mayor que el crecimiento de FOGAPI, lo que demuestra que las entidades han penetrado en el segmento sin necesidad de contar con FOGAPI.

Dentro de las perspectivas del sistema, deberían estudiarse incrementos en el apalancamiento, claramente sostenibles por el buen comportamiento financiero de FOGAPI, la tenencia de una elevada liquidez y la existencia de una política de provisiones conservadora. El crecimiento a corto plazo podría sustentarse en este aspecto.

El aumento del fondo de respaldo de COFIDE, realizado en 2004, debería verse reflejado en un aumento de la actividad de manera progresiva en próximos ejercicios, a medida que se vayan utilizando estos recursos. En cualquier caso, para el crecimiento y efectividad del fondo sería clave su utilización por un mayor número de entidades financieras.

El reafianzamiento es requerido por los gestores de FOGAPI. A expensas del reafianzamiento por parte de la Comunidad Andina, cuyo estudio se encuentra en un estado incipiente, vemos escasa probabilidad de que las autoridades públicas peruanas se interesen, pues ya participan a través del Fondo Múltiple de Cobertura de COFIDE, que actúa como coasegurador, con lo que se crearía un doble apoyo.

Para llegar a un análisis más profundo del sistema, cabría evaluar si los altos niveles de rentabilidad son indicio de que las comisiones son excesivamente altas. En este sentido, podría estudiarse el impacto que tendría sobre la operativa de FOGAPI un descenso de las mismas, si se estima el compromiso entre crecimiento y rentabilidad. Por último, habrá que contrastar si se mantiene la apuesta por las garantías de cartera frente a las cartas fianza. Parece que el modelo de fondo nacional funciona mejor con garantía de cartera que con garantía directa, la cual, por sus propias necesidades de estructura, limita el crecimiento de FOGAPI.

Por último, es importante mencionar que los gestores de FOGAPI se encuentran actualmente debatiendo las siguientes estrategias futuras: (i) definición de los nuevos convenios con COFIDE a raíz del aumento del Fondo Múltiple de Cobertura; (ii) ampliación de la garantía de cartera dándole un mayor valor agregado; (iii) desarrollo de nuevos productos y servicios, tales como FOGAPI exportador, garantías a consorcios de micro y pequeñas empresas, etc.; (iv) en coordinación con COFIDE, puesta en funcionamiento de las garantías complementarias para los productos financieros estandarizados desarrollados por COFIDE; (v) obtención de reafianzamientos de entes financieros internacionales y fortalecimiento patrimonial proveniente de instituciones internacionales que apoyan a las micro y pequeñas empresas; y (vi) suscripción de alianzas estratégicas con instituciones que apoyan a las mype para brindar una mayor cobertura de apoyo a dicho sector.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 238 9/27/06 11:43:37 AM

Bibliografía

Comunidad Andina de Naciones, "Conclusiones y Recomendaciones del Cuarto Comité Subregiona de la Pequeña y Mediana Industria", Lima, Octubre de 2004.

Comunidad Andina de Naciones, "Acta de Intención entre las instituciones de países de la Comunidad Andina, participantes en el IX Foro Iberoamericano de Sistemas Garantías y Financiamiento para las Micros y Pymes", Cartagena de Indias, Septiembre 2004.

Fondo de Garantía para la Pequeña Industria (FOGAPI), Perú, www.fogapi.com.pe

FOGAPI, "Memoria Anual 2003" y "Memoria Anual 2004"

FOGAPI, "Estatuto de la Fundación FOGAPI", 1994

FOGAPI, "Informe de Gestión Octubre 1998-Marzo 2003".

Sistemas de garantia9-27-06.indd 239 9/27/06 11:43:37 AM

CAPÍTULO 9

Venezuela

El Sistema Nacional de Garantías para la pequeña y mediana empresa en Venezuela fue diseñado en 1999, constituido en 2001-2002 y en operación desde 2003. Se estructura bajo la modalidad de sociedades de garantía recíproca. Con anterioridad, y desde 1990, existía una única SGR para la mediana y pequeña industria, SOGAMPI, S.A., de carácter multisectorial, que tuvo que adaptarse al nuevo marco normativo emitido en 1999 e integrarse al sistema como una SGR más.

El diseño del sistema venezolano se caracteriza por un pleno desarrollo normativo (y en cierto grado, también institucional), que habrá de ser evaluado en su operativa y alcance cuando transcurran unos años desde su puesta en funcionamiento, todavía reciente. Doce sociedades en funcionamiento y ocho en proceso de constitución, además de la instancia de reafianzamiento (el Fondo Nacional de Garantías para la Pequeña y Mediana Empresa, FONPYME), constituyen el sistema de garantías en Venezuela.

El diseño del sistema contempla atractivos incentivos fiscales para favorecer la constitución de sociedades de garantía recíproca y fomentar la participación del sector privado, incentivos que en este caso no están siendo aprovechados, habida cuenta que todas las SGR constituidas muestran una representación del sector público superior al 90% del capital social.

Destacan la adscripción geográfica que establece el sistema y por ende la multiplicidad de SGR regionales, que presentan un reducido tamaño patrimonial, hecho que, como se detallará a continuación, puede estar causando algún tipo de desincentivo a las entidades financieras a hacer uso de las garantías ofrecidas, por la percepción de que su capacidad de crecimiento es limitada.

En este capítulo sobre el sistema de garantías de Venezuela se realiza en primer lugar, un análisis de su estructura, antecedentes y entorno de políticas públicas de apoyo a la pequeña y mediana empresa, así como una breve panorámica del sistema bancario nacional. A continuación se detalla el análisis de la actividad y resultados del reciente Sistema Nacional de Garantías protagonizado por una multiplicidad de sociedades de garantía recíproca estatales y sectoriales y una sociedad de reafianzamiento, que en la actualidad se encuentran en una fase de inicio de operaciones. Más adelante se valora la contribución del sistema a la mejora del acceso al financiamiento de la pequeña y mediana empresa venezolana, para concluir con una sección de conclusiones y perspectivas.

I. Estructura, antecedentes y entorno

El Sistema Nacional de Garantías para la Pyme en Venezuela es un modelo de índole estatal que data de 1999 con la promulgación del Decreto con fuerza de Ley N° 251 para el Sistema Nacional de Garantías Recíprocas para la pequeña y mediana empresa. Desde julio de 1990 y con anterioridad a la promulgación de la Ley que regula el

Sistemas de garantia9-27-06.indd 241 9/27/06 11:43:37 AM

Sistema Nacional de Garantías—Venezuela

Tipología del SNG	Sociedad Garantías Pública
Personalidad jurídica	Sociedad Anónima Mixta
Año de constitución	1999
Ámbito	Nacional
Legislación específica	Sí
Reafianzamiento	Sí
Supervisión bancaria	Sí
Aplicación norma bancaria	Sí
Recursos	99,9% Públicos
Administración y representación legal	Fondo Nacional Garantías para la Pyme (FONPYME) y varias SGR
Modalidad de la concesión de la garantía	Carta Fianza
Patrimonio (2004)	FONPYME US$ 26,84 millones
Número de operaciones (2004)	Reafianzamiento: 180; Sogampi: 337; Resto SGR: 346 (junio de 2005)
Garantías otorgadas (2004)	US$13.901.315
Créditos garantizados (2004)	n.d.
Riesgo vivo (stock de garantías) diciembre de 2004	Sogampi: US$ 11.869.174; Resto SGR: US$ 9.336.904 (junio de 2005)
Tipología principal de las garantías	Financieras (71%); Técnicas (29%)

Definición legal de la micro, pequeña y mediana empresa en Venezuela

	Por ventas anuales	Por empleados	Observación
Micro	< 9.000 Unidades Tributarias	< 10	Microempresa es definida en Ley 1250 de 2001. Pyme en Decreto Ley 251 de 2001.
Pequeña	< 100.000 Unidades Tributarias	< 50, excluyendo micro	
Mediana	< 250.000 Unidades Tributarias	< 200, excluyendo pequeña	

Nota: El valor de una Unidad Tributaria en 2004 era de 24.500 bolívares venezolanos.

Fuente: Decreto Ley 251 para Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria y Ley 1250 de Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema microfinanciero, ambas de 2001.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 242 9/27/06 11:43:38 AM

sistema, se encontraba operativa SOGAMPI S.A., una sociedad de garantía recíproca para la mediana y pequeña industria de carácter multisectorial que tuvo que adaptarse a la nueva ley e integrarse al sistema como un SGR más[1].

Poco después de la constitución normativa del Sistema Nacional de Garantías, la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras (SUDEBAN) emitió una resolución (de 30 de mayo de 2000) estableciendo las nuevas Normas relativas a la Promoción, Constitución y Funcionamiento de los Fondos Nacionales de Garantía y de las Sociedades de Garantías Recíprocas. Desde ese momento, y en concreto desde la promulgación de la Ley 1256 de Reforma de la Ley General de Bancos y otras instituciones financieras en noviembre de 2001, tanto los fondos nacionales de garantía como las SGR se integran al sistema financiero nacional (artículo 2º) y se consigue el reconocimiento del aval por parte de la autoridad supervisora. El Decreto 251 ya estipuló que las SGR estarían sometidas a la regulación, control, inspección, supervisión y vigilancia de la SUDEBAN.

En 2000, se constituye el Fondo Nacional de Garantías para la Pequeña y Mediana empresa (FONPYME) como institución rectora y reafianzadora del SNG, y en julio de 2002 se crea la primera SGR regional amparada en el nuevo marco normativo, la SGR del Estado de Zulia, a la que seguirán otras, como se detallará en epígrafes siguientes.

Estructura del sistema

El Decreto que regula el sistema nacional de garantías recíprocas para la pyme en Venezuela determinó que el sistema estuviera formado por los fondos nacionales de garantías recíprocas (FNGR) y las sociedades de garantías recíprocas para la pyme (SGR).

Hoy el SNG está formado por 13 instituciones: el Fondo Nacional de Garantías Recíprocas para la Pequeña y Mediana Empresa, la Sociedad de Garantías Recíprocas para la Pequeña y Mediana Industria (SOGAMPI), la Sociedad de Garantías Recíprocas para el sector Agropecuario, Forestal, Pesquero y Afines (SOGARSA) y ocho sociedades de garantías recíprocas regionales (SGR Zulia, SGR Falcón, SGR Aragua, SGR Cojedes, SGR Táchira, SGR Lara, SGR Monagas, SGR Sucre). Recientemente fueron autorizadas por la SUDEBAN las sociedades de Anzoátegui, Carabobo y Región Guayana, y se espera la aprobación de las de los estados Mérida y Trujillo. De igual modo, se encuentran en etapa de promoción las de Guárico, Portuguesa y Nueva Esparta. Quedarían seis estados sin sociedad de garantía recíproca regional, de los 22 que tiene Venezuela (más el Distrito Federal).

Los fondos nacionales de garantías recíprocas (FNGR) son sociedades anónimas que tienen por objeto respaldar las operaciones que realicen las SGR pertenecientes a su respectivo sector económico, mediante la suscripción de acciones; el otorgamiento de líneas de crédito para programas y proyectos específicos; y operaciones de segunda fianza mediante la suscripción de contratos de reafianzamiento, y segunda fianza sobre la parte de los riesgos que hayan asumido las SGR hasta el 50% del monto del aval o fianza otorgado por ésta.

Los FNGR tienen atribuciones legales para promover y constituir SGR regionales en diferentes estados del país, así como para realizar estudios de mercado con dicho fin. El proceso de constitución de una sociedad de garantía recíproca regional comienza con la suscripción de un convenio entre FONPYME y la Gobernación del estado correspondiente.

Estas funciones se han desarrollado con carácter automático para las SGR constituidas después de la creación del FONPYME. Sin embargo, en el caso de SOGAMPI, vigente antes de la constitución del Sistema Nacional de

[1] El artículo 53 del Decreto Ley 251, en las Disposiciones Transitorias y Finales, indica que la Sociedad Nacional de Garantías Recíprocas para la Mediana y Pequeña Industria, S.A. (SOGAMPI) queda autorizada para realizar las operaciones establecidas en el presente Decreto Ley y deberá adecuarse a sus disposiciones dentro del plazo de 180 días.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 243 9/27/06 11:43:38 AM

Garantías, en marzo de 2004 fue necesario instrumentar un Convenio que reconociera la capacidad de FONPYME de reafianzar los avales otorgados por esta SGR.

Actualmente, existe en Venezuela un Fondo Nacional de Garantías Recíprocas, FONPYME, constituido el 21 de julio de 2000[2] por una duración de 50 años, un capital social suscrito de 50.025 millones de bolívares, con la misión de ser "el agente de reafianzamiento del Sistema Nacional de Garantías Recíprocas, incentivando el desarrollo de las cooperativas, micro, pequeñas y medianas empresas".

La normativa de SUDEBAN establece que el capital social de los FNGR consistirá en aportes del Estado (acciones tipo A), y de los gremios empresariales y SGR (acciones tipo B) y que, en ningún caso, el plazo para el pago de las acciones suscritas podrá exceder los dos años.

Cuadro 1. Tipología de socios y volumen de aportaciones de FONPYME

		Capital Suscrito (millones de bolívares)	Participación (%)	Capital Pagado (%)
Socios Tipo A				
Entes del Estado	Ministerio Producción y Comercio	10.000	19,99	50
	Ministerio Finanzas	10.000	19,99	100
	Fondo Inversiones Venezuela	10.000	19,99	100
	FONCREI	10.000	19,99	50
	Banco Comercio Exterior	10.000	19,99	20
Socios Tipo B				
Gremios Empresariales y SGR	SOGAMPI, S.A.	25	0,05	100
TOTAL		**50.025**	**100,00**	**64**

Fuente: Estatutos FONPYME.

Los estados financieros de FONPYME a diciembre de 2004 presentan un capital social suscrito de 50.025 millones de bolívares, pero pagado únicamente en un 52%, esto es, por la cantidad de Bs 26.607 millones, inferior a lo estipulado en los estatutos de la institución e incumpliendo lo exigido por la Superintendencia de Bancos. La información a noviembre de 2005 recoge un porcentaje de capital pagado sobre el suscrito del 65%. No hemos tenido acceso a los estados financieros de las gestiones anteriores (2002-2003) para poder entender con precisión la evolución de lo acontecido al respecto.

La administración de FONPYME recae en una Junta Directiva integrada por un presidente, seis directores principales y seis directores suplentes. El presidente es elegido por la Asamblea de Accionistas; los cinco directores y sus suplentes por cada uno de los suscriptores de acciones tipo A y un director y su suplente por los tenedores de las acciones tipo B, por lo que la representación mayoritaria corresponde a entidades públicas del Estado venezolano[3].

[2] Prorrogada su puesta en funcionamiento mediante Resoluciones de SUDEBAN RES 290-00 de octubre de 2000 (90 días) y RES 017-01 de enero de 2001 (90 días).

[3] El Fondo de Inversiones de Venezuela (BANDES desde abril de 2001), FONCREI y Banco de Comercio Exterior son entidades financieras públicas.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 244 9/27/06 11:43:40 AM

Las sociedades de garantía recíproca, nacionales o regionales, sectoriales o multisectoriales, tienen por objeto garantizar a sus socios beneficiarios, mediante avales o fianzas, los créditos otorgados por parte de entidades financieras y/o la participación en licitaciones y contrataciones públicas. El Sistema Nacional define la fianza o garantía financiera como el instrumento mediante el cual una SGR apoya la solicitud de crédito que realiza una cooperativa o pyme ante una institución financiera. Es recíproca, en tanto que existen dos garantías mutuas, la que genera la SGR ante el banco y la que la empresa solicitante establece ante la SGR.

Las SGR son multisectoriales cuando atienden dos o más actividades económicas. Son regionales aquellas cuya actividad principal se realiza fuera del ámbito territorial de la ciudad de Caracas, cuando la mayoría de los miembros de la Junta Directiva representen a alguna entidad federativa de la región correspondiente o cuando el 90% de sus beneficiarios están domiciliados en la entidad federativa correspondiente.

De acuerdo al Decreto Ley 251, las SGR han de constituirse bajo la figura de sociedad anónima, con no menos de 120 socios beneficiarios cuando ésta sea de carácter nacional, y no menos de 60 cuando sea regional, no pudiendo superar cada uno de ellos el 0,833% de participación en el capital social (1/120). Únicamente los socios beneficiarios serán receptores de los avales y fianzas, así como de los servicios de asistencia técnica y asesoría que otorgue la sociedad. Las Normas de Promoción, Constitución y Funcionamiento de los FNGR y SGR dictadas por SUDEBAN en el año 2000 establecen que las SGR habrán de contar con al menos un socio de apoyo o protector. La constitución de los FNGR, como se indicó anteriormente, habrá de hacerse por vía de las SGR constituidas o por los entes del Estado.

Se requiere también que toda SGR cuente entre sus socios con la representación de los gremios empresariales de la pequeña y mediana empresa (socios tipo C), una entidad bancaria (socios tipo B), y un ente público nacional, regional o municipal (socios tipo A), este último sin poder exceder su participación en el capital social el 85% del total. El resto de los socios de apoyo (B y D) no tienen límite en su participación. Sí la tienen, como se indicó antes, los socios beneficiarios (socios tipo C). A modo de ejemplo se detallan a continuación las participaciones correspondientes a las SGR SOGAMPI, Zulia y Falcón, conocidos a la fecha de redacción del presente informe.

Cuadro 2. Tipología de socios y volumen de aportaciones de las SGR (%)

		SOGAMPI	Zulia	Falcón
Socios Tipo A	Estado	91,7	95,9	95,8
Socios Tipo B	Entidades financieras	0,1	3,3	3,2
Socios Tipo C	Beneficiarios	6,3	0,2	0,0
Socios Tipo D	Asociaciones de empresarios	2,0	0,6	1,0
CAPITAL SOCIAL SUSCRITO	(millones de bolívares)	10.802	1.107	557

Fuente: SOGAMPI, S.A y FONPYME, S.A. Datos de 2003.

Puede apreciarse que la participación estatal (socios Tipo A) es sistemáticamente superior al límite máximo estipulado en la Ley (85% del capital social), el cual, al parecer, ha sido cualificado por SUDEBAN para que sea aplicable únicamente al momento constitutivo de la SGR y pueda superarse posteriormente. Por otra parte, indicar que si bien SOGAMPI tenía pagado en 2003 la totalidad del capital suscrito, en los casos de Zulia y Falcón el porcentaje de capital pagado sobre el suscrito representaba, en 2003, el 34,7% y 35,7% respectivamente, habiendo sido constituidas en la gestión anterior.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 245 9/27/06 11:43:40 AM

Los socios beneficiarios del SNG en Venezuela, de acuerdo a datos publicados por FONPYME para diciembre de 2005[4], ascienden a 1.077, cifra que al cierre de 2004 y 2003 era de 540 y 440 respectivamente. Si bien el crecimiento ha sido notable en los últimos años, aunque coincidente con un mayor número de SGR constituidas, el número absoluto de beneficiarios es reducido. Esta característica se confirmará posteriormente cuando conozcamos el número de operaciones formalizadas y el volumen total de crédito movilizado por el Sistema Nacional de Garantías venezolano.

Cuadro 3. Número de socios y volumen de aportaciones (2005)

SGR	No. Socios	%	Aportaciones	%
Aragua	140	13,0	35.000	15,2
Cojedes	40	3,7	10.000	4,4
Falcón	179	16,6	36.000	15,7
Lara	221	20,5	52.450	22,9
Monagas	185	17,2	42.420	18,5
Táchira	125	11,6	18.050	7,9
Zulia	187	17,4	35.600	15,5
TOTAL	1077	100,0	229.520	100,0

Fuente: FONPYME.

Para el caso concreto de SOGAMPI, conocemos el número de nuevos socios que integran la sociedad cada año pero no su número total. En 2004, las nuevas incorporaciones societarias fueron 348, 143 en 2003, 64 en 2002 y 128 en 2001. Para formar parte de SOGAMPI y poder hacer uso de sus productos y servicios, cada socio beneficiario ha de suscribir un mínimo de 50 acciones valoradas en Bs 10.000 cada una (aproximadamente US$5 por acción, inversión total de US$260). El volumen de suscripción mínimo establecido para el resto de las SGR es de 25 acciones valoradas en Bs 10.000 cada una (inversión total de US$130).

Con relación al volumen de capital social inicial mínimo para la constitución de una sociedad, la normativa establece que, para las de carácter nacional, el importe mínimo es de Bs 1.100 millones, mientras que para sociedades de carácter regional éste asciende a Bs 550 millones.

Por ser SOGAMPI la sociedad con más antigüedad y sobre la que existe más información y documentación disponible al público en comparación con el resto del Sistema Nacional de Garantías, en los siguientes epígrafes trataremos, con el mayor detalle que permite esa información, la experiencia y evolución de esta sociedad.

SOGAMPI es una empresa mutualista, de capital mixto, dedicada a otorgar fianzas financieras a las pequeñas y medianas empresas del país así como garantizar su participación en procesos licitatorios o la ejecución de contratos suscritos. Fue constituida en 1990 con el capital aportado (Bs 600 millones) por el Ministerio de Hacienda, algunos bancos privados, Fedeindustria, la Asociación de Pequeños y Medianos Industriales (APYMI) y 196 socios beneficiarios fundadores. En 1999, tras la promulgación del Decreto Ley 251, SOGAMPI pasa a ser una institución adscrita al Ministerio de Finanzas, responsable del recientemente constituido Sistema Nacional de Garantías. En 2001, el Estado hizo un aporte de capital de aproximadamente Bs 8.000 millones. En el año de su constitución, la Corporación Andina de Fomento (CAF) aportó un apoyo no reembolsable que contribuyó a financiar los estudios de sistemas automatizados para la evaluación de proyectos y los manuales de procedimientos administrativos.

Otros proyectos/programas de garantías: En Venezuela no existen otros programas de garantía para la mipyme fuera de los incluidos en el Sistema Nacional de Garantías descrito en el presente documento.

[4] No incluye SOGARSA, ni las SGR autorizadas por SUDEBAN en 2005.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 246 9/27/06 11:43:40 AM

Cuadro 4. Relación de las SGR del Sistema Nacional de Garantías

SGR en operación	Resolución y fecha de constitución	Capital social inicial (millones de bolívares)	SGR regionales en promoción	Próximas SGR sectoriales
SOGAMPI	31 de julio de 1990	600	MÉRIDA	SOGARTICET
ZULIA	RES 104.02 (29 de julio)	6.000	TRUJILLO	TURISMO
TACHIRA	RES 132.02 (9 de agosto)	2.500 (900 en jun. 2003)	GUAYANA	
FALCON	RES 141.02 (28 de agosto)	2.000	NUEVA ESPARTA	
COJEDES	RES 188.02 (10 de octubre)	4.500	LOS LLANOS	
ARAGUA	RES 090.03 (7 de abril)	2.100	MIRANDA	
SOGARSA	RES 302.03 (13 de noviembre)	2.400	METROPOLITANA	
LARA	RES 273.04 (1 de junio)	1.350	PORTUGUESA	
SUCRE	RES 274.04 (1 de junio)	720		
MONAGAS	RES 275.04 (1 de junio)	1.350		
CARABOBO	RES 327.05 (8 de julio)	1.100		
ANZÓÁTEGUI	RES 336.05 (21 de julio)	1.500		

Fuente: FONPYME y SUDABAN.

Políticas públicas de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa

En 2001, se promulgaron dos normas con rango de Ley con el objeto de favorecer el desarrollo de la microempresa y de la pequeña y mediana industria venezolanas, tratando ambos segmentos (micro y pyme) de manera aislada en cuanto a los instrumentos públicos puestos a su disposición.

La microempresa es definida en el Decreto Ley 1250 de Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero de 14 de marzo de 2001, así como el microcrédito[5] y el sistema microfinanciero[6]. El objetivo de La Ley 1250 es que el sistema microfinanciero atienda a la denominada economía popular y alternativa para favorecer su incorporación a la dinámica del desarrollo económico y social. La ley crea el Fondo de Desarrollo Microfinanciero (FONDEMI), entidad adscrita al Ministerio de Finanzas, cuyo objeto es apoyar las políticas de fomento, desarrollo y fortalecimiento del sistema microfinanciero, el cual está conformado por asociaciones civiles, fundaciones, fondos, cooperativas de ahorro y crédito y otras organizaciones públicas y privadas, constituidas para prestar los servicios previstos en el Decreto, adoptando o no la forma de banco.

[5] "Crédito concedido a los usuarios del sistema microfinanciero, con o sin intereses, destinado a financiar actividades de producción, comercialización o servicios, cuya fuente principal de pagos lo constituya el producto de los ingresos generados por dichas actividades".

[6] "Conjunto de entes u organizaciones públicas o privadas que mediante el otorgamiento de servicios financieros y no financieros fomenten, promocionen, intermedien o financien tanto a personas naturales (autoempleadas, desempleadas o microempresarios) como a personas jurídicas organizadas en unidades asociativas o microempresas, en áreas rurales o urbanas".

Sistemas de garantia9-27-06.indd 247 9/27/06 11:43:41 AM

La política de apoyo al desarrollo del sector microfinanciero en Venezuela puede calificarse de poco ortodoxa, ya que está estructurada sobre la creación de un para-sistema microfinanciero no integrado en el sistema financiero tradicional (y ni siguiera supervisado por la SUDEBAN) al cual, por otro lado, se le exige participación. En este sentido, el Decreto Ley 1526 de Reforma de la Ley General de Bancos de 2001 establece en su artículo 24 que el poder ejecutivo determinará el porcentaje mínimo de cartera que los bancos y entidades de ahorro y préstamo destinarán al otorgamiento de microcréditos o a las entidades microfinancieras siendo éste del 1% del monto de la cartera al cierre del semestre anterior hasta alcanzar el 3% en un plazo de dos años. En caso de incumplimiento, la sanción será una multa entre 0,1% y 0,5% del capital pagado por la entidad.

Cabe indicar que la Ley General de Bancos no es aplicable al Banco del Pueblo Soberano (BPS) ni al Banco de Desarrollo de la Mujer (BANMUJER) ni a todas aquellas instituciones establecidas por el Estado o por establecerse, que tengan por objeto crear, estimular, promover y desarrollar el sistema microfinanciero del país.

En fecha reciente, el presidente de FONPYME anunció que el sector microfinanciero de Venezuela contará próximamente con una SGR, afianzando las operaciones crediticias a través de un Convenio entre FONPYME y FONDEMI[7]. Por su parte, el Decreto Ley 1547 para la Promoción y el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, de 9 de noviembre de 2001, tiene como propósito "desarrollar un marco institucional para el diseño y ejecución de políticas públicas que faciliten y promuevan la recuperación, creación, desarrollo y fortalecimiento de la pequeña y mediana industria".

Al amparo de la Ley se crea el Instituto Nacional de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria (INAPYMI), y se definen las siguientes medidas para facilitar el financiamiento de la pequeña y mediana industria: (i) promover y fortalecer el Sistema Nacional de Garantías Recíprocas; (ii) promover la creación de fondos y sociedades de capital riesgo; (iii) promover programas de financiamiento preferencial a la pyme (BIV, FCI, BANDES); y (iv) promover programas de reestructuración de deudas.

Sector bancario y entidades financieras

El sistema bancario venezolano supervisado por SUDEBAN está compuesto por 19 instituciones de banca universal, 16 de banca comercial, 5 de banca de inversión, 2 bancos hipotecarios, 1 empresa de arrendamiento financiero y 1 entidad de ahorro y préstamo, además de 2 fondos del mercado monetario. En el año 2000, las entidades financieras del sistema bancario eran más de 81, 73 de ellas privadas (a diferencia de las 52 actuales).

El peso de los activos totales de las entidades bancarias sobre el PIB ascendía a diciembre de 2004 a aproximadamente el 35%. La cartera de créditos comerciales representaba a esa misma fecha un 84% de la cartera total de las entidades bancarias y un 11,2% del PIB.

El peso de la cartera de créditos en el balance de las entidades es minoritario (37%), lo que demuestra un negocio no orientado fundamentalmente al crédito, y que mantiene en promedio el 34% de sus activos invertidos en títulos de valores, esencialmente de deuda pública, y el 19% disponible principalmente en el Banco Central de Venezuela. Si desagregamos este indicador por tipo de entidad financiera, observamos que sólo la banca universal mantiene una cartera de préstamos en relación con sus activos superior al promedio, que representa casi el 90% del total de la cartera del sistema financiero supervisado. Este indicador para la totalidad de la banca privada (universal y comercial) asciende al 98,16%

El total de la cartera del sistema comprende, en 2004, el 13% del PIB, uno de los indicadores más bajos de los analizados en el presente trabajo, mostrando un reducido índice de profundización bancaria.

El denominado Sistema de Financiamiento para el Desarrollo (SFD) está conformado por instituciones financieras públicas de primer y segundo piso, coordinadas por el Viceministerio de Financiamiento para el Desarrollo

[7] Boletín "Semana Financiera", SUDEBAN, Nº 68-69, del 12 al 26 de junio de 2005.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 248 9/27/06 11:43:41 AM

Endógeno (también Presidente de BANDES), a través de la Coordinación Financiera Pública, órgano adscrito al Ministerio de Finanzas.

Las instituciones financieras que conforman el SFD son las siguientes: los bancos universales de primer piso, incluyendo el Banco de Fomento Regional Los Andes (BANFOANDES) y el Banco Industrial de Venezuela (BIV); los bancos de desarrollo de segundo piso, tales como el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES), el Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (FONDAFA), el Banco de Comercio Exterior (BANCOEX), el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria (INAPYMI) y el Fondo de Crédito Industrial (FONCREI); las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Garantías; las instituciones microfinancieras, tales como el Banco del Pueblo Soberano (BPS), el Fondo de Desarrollo Microfinanciero (FONDEMI), el Banco de Desarrollo de la Mujer (BANMUJER) y el Instituto Municipal de Crédito Popular (IMCP); y las instituciones especializadas, entre las que se encuentran los recientemente aprobados (2005) fondos financiados con recursos petroleros, que tienen por objeto cubrir los nichos de mercado que el

Cuadro 5. Sistema financiero supervisado

2004	Número de instituciones		
	Privadas	Estatales	Total
Banca universal[1]	19	1	19
Banca comercial[2]	13	—	13
Banca con leyes especiales[3]	—	4	
Banca de desarrollo[4]	1	1	2
Banca de inversión	4	1	5
Banca hipotecaria	2	—	2
Empresas de arrendamiento financiero	—	1	1
Entidades de ahorro y préstamo	3	—	3
Fondos del mercado monetario	2	—	2
Total	**44**	**8**	**52**

Notas: [1] La banca universal tiene potestad para realizar todas las operaciones que efectúan los bancos e instituciones financieras especializadas, excepto las de los bancos de segundo piso. El capital pagado exigido es de Bs 40.000 millones cuando se constituya en Caracas y Bs 20.000 millones en las regiones. [2] Por su parte, la banca comercial puede realizar operaciones de intermediación financiera y prestar servicios que sean compatibles con su naturaleza, con el requerimiento de capital pagado de Bs 16.000 millones para los bancos constituidos en el área metropolitana de Caracas, y de Bs 8.000 millones para los regionales. No podrán otorgar créditos cuyo plazo superen los tres años, salvo en aquellos casos donde los fondos derivados del crédito sean destinados a sectores económicos específicos. [3] Banco Industrial de Venezuela (BIV), Instituto Municipal de Crédito Popular (IMCP), Banco Nacional de Ahorro y Préstamo (BANAP) y Banco de Comercio Exterior (BANCOEX). [4] Banco de la Gente Emprendedora (BANGENTE) y Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES).
Fuente: SUDABAN.

Cuadro 6. Cartera de créditos del sistema financiero (miles de millones de bolívares)

	Total Activos	Total Cartera	% Cartera/ Activos
Banca Universal	48.764	19.587	40,2
Banca Comercial	7.508	1.696	22,6
Banca de Inversión	107	11	10,6
Banca Hipotecaria	19	3	14,6
Empresas de Arrendamiento Financiero	14	9,5	70,0
Entidades de Ahorro y Préstamo	1.030	374	36,4
Fondos del Mercado Monetario	28	0	0,1
TOTAL	**57.470**	**21.681**	**37,7**

Fuente: SUDABAN.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 249 9/27/06 11:43:41 AM

Ejecutivo estima que no están atendidos por el sistema financiero, como el Fondo de Riesgo, el Fondo de Investigación, Desarrollo e Innovación, el Fondo Autónomo de Garantías Nacionales, el Fondo Autónomo de Garantías Internacionales, y el Fondo Autónomo de Preinversión.

II. Análisis del sistema: Sistema Nacional de Garantías

Caracterización de las garantías

Regulación y personalidad jurídica

Las instituciones que conforman el SNG, los fondos nacionales de garantía y las sociedades de garantía recíproca, se constituyen como sociedad anónima. Las acciones habrán de ser suscritas por entes del Estado, SGR y gremios empresariales en el caso de los fondos; y por entes del Estado, gremios empresariales, entidades financieras y empresarios en el caso de las sociedades.

La consideración y valoración de las garantías por parte de la Superintendencia de Bancos, tal como indica la resolución 009/1197 de 1997, ha de concebirse a partir de la definición legal de crédito: "se entiende como tal, tanto el capital adeudado como los rendimientos por cobrar, las comisiones y las erogaciones recuperables por cobrar y cualquier otro monto que represente derechos no recaudados por una operación de crédito incluyéndose las operaciones que de acuerdo al Manual de Contabilidad estén registradas en las cuentas contingentes deudoras correspondientes a 611.00 Garantías Otorgadas.

Tipo de garantías

El Sistema Nacional de Garantías cuenta con capacidad de otorgar a los socios beneficiarios, a través de las SGR que lo constituyen, dos tipos de garantía definidos por ley, que son las garantías financieras (respaldan operaciones de crédito) y los avales técnicos (respaldan el fiel cumplimiento de los contratos).

Sectores

El SNG está constituido por SGR sectoriales y multisectoriales. Las primeras tienen ámbito nacional mientras que las segundas se caracterizan por estar adscritas a una región federativa (SGR regionales). Las sociedades de garantía recíproca sectoriales ofrecen garantías para financiamiento de un determinado sector económico. A la fecha, existe una sociedad de este tipo, SOGARSA (SGR para el sector agropecuario, forestal, pesquero y afines) y se encuentran en trámite de constitución dos adicionales, SOGARTICET (SGR del sector telecomunicaciones, tecnología y electrónica) y la SGR Turismo. La constitución de una SGR sectorial ha de estar auspiciada o promovida por el ministerio del sector correspondiente.

Sólo existe una SGR multisectorial, de ámbito nacional, SOGAMPI, la primera sociedad de garantía recíproca constituida en Venezuela, que atiende a los pequeños y medianos empresarios industriales de los sectores manufacturero, turismo, servicios, exportación y comercio conexo a la industria. No atiende al sector agropecuario. Las SGR regionales tienen carácter multisectorial.

Monto

A continuación se detallan, según la información de que hemos dispuesto, los montos máximos de importe de garantías que las SGR del sistema tienen estipulados en sus estatutos. SOGAMPI es la SGR con un tope más alto (aproximadamente US$150.000 para garantías financieras) y la del estado de Falcón que ofrece un tope inferior más alto.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 250 9/27/06 11:43:42 AM

Otro límite impuesto por ley es el que prohíbe a las SGR y a los FNGR otorgar fianzas o avales a un mismo socio por un monto que exceda el 20% de su capital pagado y reservas.

Cobertura

Por ley, las fianzas financieras proporcionadas por las SGR del sistema no pueden exceder el 80% del monto del crédito a ser otorgado, salvo en caso de que los beneficiarios sean microempresas, asociaciones civiles y/o cooperativas en cuyo caso podrán ser hasta del 100%. En operaciones de reafianzamiento realizadas por los FNGR sobre los avales concedidos por las SGR, el límite de cobertura queda establecido también por ley en un 50%.

Cuadro 8. Montos máximos de garantías por SGR (millones de bolívares)

SGR	Montos máximos
Falcón Fianzas Técnicas	60
Falcón Fianzas Financieras	80
Zulia Fianzas Técnicas	50
Zulia Fianzas Financieras	150
Aragua Fianzas Técnicas	223
Aragua Fianzas Financieras	223
Táchira	170
Cojedes	311
Sogampi Fianzas Técnicas	100
Sogampi Fianzas Financieras	300

Fuente: FONPYME.

Contragarantías

En el caso de SOGAMPI, más documentado que el resto de las experiencias de SGR en Venezuela, sabemos que las contragarantías exigidas a los socios beneficiarios son: (i) si son mobiliarias, han de ascender al 100% del importe de la garantía; (ii) si son inmobiliarias, actualmente han de ascender al 70% del importe de la garantía, aunque próximamente la relación habrá de ser 1 a 1; y (iii) en el caso de las fianzas técnicas, se habrá de ceder el correspondiente contrato en una relación 1,5 a 1 respecto al monto del aval otorgado. Adicionalmente y para todos los tipos de garantía, los socios han de haber suscrito previamente acciones de la sociedad y habrán de proporcionar firma solidaria de los socios de la empresa.

El presidente de FONPYME estima que la ventaja es que "la relación entre la SGR y el empresario es 1 a 1, es decir que se le pedirá una garantía por la cantidad que éste solicite; mientras que en la banca privada se exige hasta garantías 3 a 1 como mínimo, y por lo general los empresarios ya tienen sus garantías comprometidas con otros créditos, o simplemente no las poseen"[8].

Seguimiento

Las sociedades de garantía recíproca y los fondos nacionales de garantía se encuentran obligados por ley a informar trimestralmente a la SUDEBAN de los contratos de avales, fianzas y reafianzamientos realizados. La resolución SUDEBAN 110-01 de 12 de junio de 2001 reglamenta esta obligación y señala que, como mínimo, deberán incorporar en sus informes la información que se detalla a continuación.

Los informes de las SGR deben incorporar los datos del socio beneficiario (tipo de empresa, rama de actividad, número de empleados, registro mercantil, participación en el capital social de la SGR, entre otros); la sociedad que otorga la garantía o fianza; los datos de la entidad financiera que otorga el crédito; el crédito (condiciones, destino); y la fianza o aval (monto y porcentaje de cobertura).

Los informes de los FNGR han de incluir información sobre la SGR reafianzada, el monto del reafianzamiento, el porcentaje de participación del Estado y el ministerio al cual se encuentra adscrita la SGR reafianzada. Esta

[8] FONPYME, www.fonpyme.gob.ve

Sistemas de garantia9-27-06.indd 251 9/27/06 11:43:42 AM

información no se encuentra publicada por la SUDEBAN, por lo que no ha sido posible su obtención para el análisis correspondiente.

Costes y comisión

Para que un socio beneficiario pueda obtener garantía de la SGR, deberá tener cancelado el 100% del valor de las acciones suscritas. Adicionalmente, el disfrute de una garantía y/o aval conlleva el pago de una comisión cuyo monto, si bien depende del riesgo de cada operación, se encuentra limitado en un rango determinado por cada SGR. Por norma general, las SGR cobran la comisión de manera anticipada sobre el monto garantizado para el primer año (flat), y sobre saldos pendientes, con una reducción de aproximadamente un punto para el caso de las renovaciones.

Cuadro 9. Comisiones aplicadas por las SGR del Sistema

SGR	Comisión
Falcón Fianzas Técnicas	Entre 1% y 3%
Falcón Fianzas Financieras	Entre 1,5% y 2,5%
Zulia Fianzas Técnicas	Entre 1 y 1,5% *Flat*
Zulia Fianzas Financieras	Entre 2 y 3% *Flat*
Aragua Fianzas Técnicas	Entre 0,75% y 2%
Aragua Fianzas Financieras	Entre 2% y 3%
Táchira	n.d.
Cojedes	n.d.
Sogampi Fianzas Técnicas	1,5% *Flat*
Sogampi Fianzas Financieras	2,5% *Flat*

Fuente: FONPYME.

Reafianzamiento

El Sistema Nacional de Garantías de Venezuela contemplaba, desde su creación, la figura del reafianzamiento como pilar fundamental del mismo, otorgando dicha función a los fondos nacionales de garantía recíproca. Hasta el momento, existe un solo fondo nacional, FONPYME, cuyo objeto es reafianzar hasta un 50% las operaciones realizadas por las SGR del sistema. La comisión actual que cobra FONPYME a las SGR que utilizan el servicio de reafianzamiento es del 0,5% del volumen reafianzado.

Cabe señalar que Venezuela está liderando dos iniciativas regionales con relación al reafianzamiento: la creación de un Sistema Andino de Garantías, y la creación de un Sistema Latinoamericano de Reafianzamiento.

Tratamiento de las garantías por parte de la SUDEBAN

De acuerdo a la normativa prudencial de SUDEBAN, contemplada en la resolución 009/1197 de 1997, para el cálculo de provisiones para los créditos comerciales, el artículo 13 establece que para los créditos en categoría de riesgo A no es necesario efectuar provisiones individuales. Son categoría A los deudores que hayan cumplido a cabalidad con los términos de la obligación, y cuyos flujos ordinarios de caja y de ingresos propios permitan presumir que su comportamiento no variará desfavorablemente, o que dispongan de garantías fácilmente liquidables y de suficiente cobertura. Las provisiones genéricas (1% saldo del capital de la cartera de créditos) se realizan independientemente de la categoría de riesgo del deudor.

Cuadro 10. Cálculo de provisiones para créditos comerciales (%)

Categoría de riesgo	Pérdida esperada	Provisión individual
A Riesgo normal	≤ 5	0
B Riesgo potencial	> 15 y ≤ 30	≥ 3
C Riesgo real	> 30 y ≤ 90	≥ 15
D Alto riesgo	≥ 90	≥ 60
E Irrecuperables	≤ 5	≥ 95

Fuente: SUDEBAN.

Fiscalidad

De acuerdo al artículo 54 del Decreto Ley 251, "las SGR y FNGR donde el Estado tenga una participación

Sistemas de garantia9-27-06.indd 252 9/27/06 11:43:43 AM

accionarial superior al 50% quedan *exentos* del pago de todos los impuestos, tasas y contribuciones parafiscales, nacionales, estatales o municipales, incluidos timbre fiscal y arancel judicial por registro y notaría". Asimismo, y de acuerdo al artículo 55 del dicho Decreto Ley, "los aportes de capital y al fondo de riesgo que efectúen los socios son deducibles de la base imponible para la determinación del impuesto sobre la renta de las respectivas sociedades. Igualmente quedan exentos los dividendos devengados por la tenencia de las acciones".

Acceso a los recursos del Sistema Nacional de Garantías

El proceso para obtener la garantía por parte de las SGR comienza con el requisito de que el empresario se constituya como socio beneficiario de la sociedad, previamente al depósito del proyecto y de los documentos que lo acrediten. La solicitud de la fianza es analizada por un especialista financiero. Si se aprueba, se procede a la instrumentación y el envío de la fianza a la institución financiera donde el socio beneficiario solicitó el crédito, la cual mantiene suscrito convenio con la SGR, donde se culmina la evaluación de éste. Para evitar fallidos, las SGR llevan a cabo un proceso de seguimiento de la operación desde el momento en el que se concede la fianza.

A modo de ejemplo, indicar que el convenio firmado entre el Banco Occidental de Descuento y la SGR Zulia especifica[9] que "ésta tendrá a su cargo la realización de análisis exhaustivos de cada solicitud de fianza que le sea presentada, de modo que el banco cuente con toda la información jurídica, económica y financiera que requiera para cada solicitante de crédito. Una vez analizado el crédito y documentada la fianza por parte de la SGR, los recaudos serán remitidos al banco, a fines de su análisis, aprobación y liquidación del préstamo".

En el último año, se han llevado a cabo convenios de coafianzamiento entre SGR, como el convenio de coafianzamiento SOGARSA-SOGAMPI firmado el 27 de abril de 2005, que permite a las pyme agrícolas e industriales en el ámbito nacional beneficiarse de las garantías SOGARSA-SOGAMPI ingresando en ambas sociedades como socios beneficiarios.

Como se detalla en apartados anteriores, el Sistema Nacional de Garantías venezolano se encuentra integrado por diferentes agentes, entre ellos entidades financieras. La banca puede participar en una sociedad con aportes de capital para la constitución de la SGR en calidad de socios tipo B y, mediante la suscripción de convenios especiales con FONPYME y las SGR, poder otorgar créditos a los socios beneficiarios con la garantía de que la SGR los reembolsará (en la parte cubierta por el aval) en caso de fallido.

Análisis de la actividad del Sistema Nacional de Garantías

Entidades participantes y número de operaciones

FONPYME mantiene convenios suscritos con 10 entidades financieras, a saber: BanfoAndes, Banco Industrial de Venezuela, BANDES, Banplus, Banco de Fomento Regional de Coro, Banco Central, Banco Fondo Común, Banco Guayana, BanGente y Banco Occidental de Descuento, las cuales también han suscrito convenios con las SGR regionales y sectoriales del sistema. Para poder otorgar créditos con garantías del sistema, toda entidad financiera ha de haber suscrito previamente un convenio con FONPYME y la(s) SGR seleccionada(s).

SOGAMPI, por su parte, mantiene suscritos convenios de colaboración con entidades financieras, fondos regionales y otras instancias involucradas en el desarrollo de la pyme venezolana, con el objeto de que éstas moneticen los créditos que la SGR garantiza con sus productos. En 2003, SOGAMPI contó con líneas de garantía por Bs 35.000 millones con los siguientes intermediarios financieros: Banco Canarias, Banco Industrial de Venezuela, BANDES y Banfoandes. En 2002, el volumen de las líneas ascendía a Bs 51.500 millones.

[9] Infopyme N° 13, miércoles, 28 de mayo de 2003, en www.fonpyme.gov.ve

Sistemas de garantia9-27-06.indd 253 9/27/06 11:43:43 AM

FALCÓN SGR contaba como socio tipo B (información disponible hasta 2003) con el Banco Occidental de Descuento. Por su parte, ZULIA SGR contaba con ese mismo socio además del Banco de Inversión Sofioccidente.

Cabe mencionar que no se dispone de información acerca de la participación de las entidades financieras en las operaciones y volúmenes generados por el SNG para poder proceder con el análisis correspondiente.

Importe de las garantías

De acuerdo a información publicada por FONPYME, en 2004 el sistema nacional aprobó en su conjunto 912 fianzas por US$13 millones, habiendo ascendido, en 2003, a un total de US$7,4 millones, por lo que el crecimiento interanual fue superior al 75%. Para el 2002 no existe información publicada. En 2005, el número de fianzas aprobadas ha sido de 1.357 por un monto de US$31 millones.

Cuadro 11. Número y volumen de garantías otorgadas por el SNG (2004)

	Capital pagado	Fianzas financieras		Fianzas técnicas		Total	
SGR	US$	No.	US$	No.	US$	No.	US$
ARAGUA	817.116	24	855.851	15	295.299	39	1.151.150
COJEDES	724.981	2	18.605	98	1.158.118	100	1.176.723
FALCON	872.577	18	379.738	53	507.353	71	887.091
LARA	451.581	0	—	35	933.137	35	933.137
MONAGAS	275.416	0	—	5	77.821	5	77.821
TACHIRA	799.270	53	457.447	117	1.137.126	170	1.594.573
ZULIA	1.285.372	32	766.084	73	272.600	105	1.038.684
SOGAMPI	6.422.597[1]	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	387	6.135.417
TOTAL	11.648.910	**129**	2.477.725	**396**	4.381.454	**912**	12.994.596

Nota: [1] Corresponde al cierre del 2003.

Fuente: FONPYME.

Las operaciones de fianzas técnicas en el conjunto del SNG tienen una participación considerablemente mayor que las de fianzas financieras tanto en número (75%) como en volumen de recursos (64%).[10] Esta distribución se ha mantenido en las operaciones aprobadas en 2005.

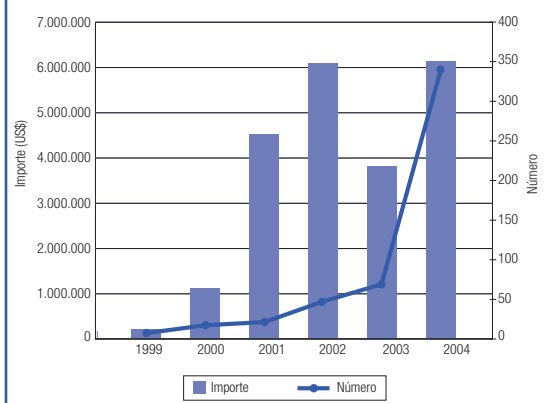
La evolución de las operaciones de SOGAMPI desde la constitución del Sistema Nacional de Garantías (1999) se detalla en el gráfico 1, en el que se aprecia un estancamiento en el ritmo de crecimiento a partir de 2002, sólo recuperando en 2004 los niveles de dos gestiones anteriores.

De la información anterior podemos estimar que el monto promedio de las fianzas otorgadas en la gestión 2004 fue de US$14.300 para la totalidad del sistema, sin hacer distinción entre garantías financieras y técnicas (asumiendo una cobertura promedio de 80%, el máximo permitido, el crédito promedio movilizado rondaría los US$18.000). Teniendo en cuenta dicha distinción, el gráfico 2 presenta los importes promedio estimados por SGR y tipo de fianza.

[10] Sin incluir la contribución de SOGAMPI, por no disponer de información segmentada por tipo de fianza para esta entidad.

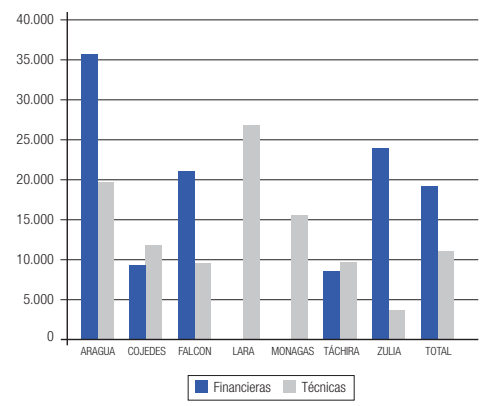
Sistemas de garantia9-27-06.indd 254 9/27/06 11:43:43 AM

Gráfico 1. SOGAMPI: número e importe de fianzas otorgadas



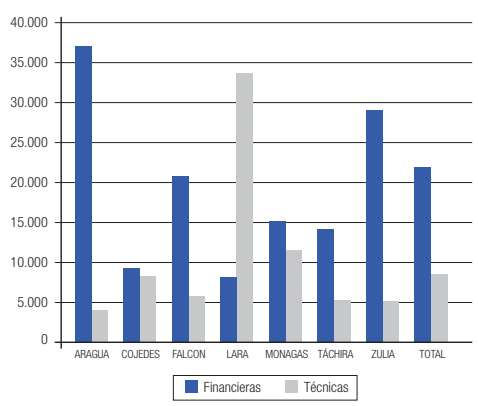
Fuente: SOGAMPI.

Gráfico 2. Importe promedio fianzas otorgadas por el SNG (2004, US$)



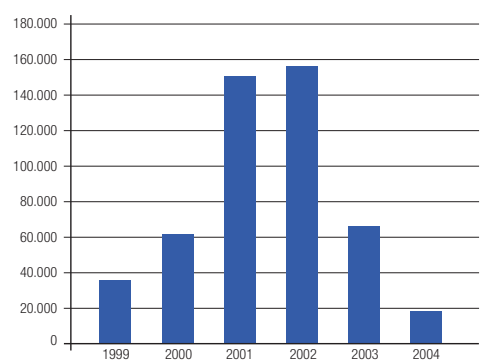
Fuente: FONPYME.

Gráfico 3. Importe promedio fianzas financieras vs. fianzas técnicas (US$)



Fuente: FONPYME.

Gráfico 4. Importe promedio fianzas otorgadas por SOGAMPI (US$)



Fuente: SOGAMPI.

En la gestión 2005, se ha apreciado un comportamiento un tanto diferente, dando lugar a una reducción en los avales técnicos promedio, a excepción de las SGR Lara que además ha iniciado el otorgamiento de fianzas financieras, y un incremento en el monto promedio de los avales financieros en todos los casos, a excepción de la SGR Falcón.

En el caso de SOGAMPI, sobre el que hemos podido analizar la evolución del importe promedio de las garantías otorgadas de los últimos seis años, observamos que éste ha sido extremadamente variable, oscilando de los US$ 18.000 de la gestión 2004 a los US$150.000 de las gestiones 2001 y 2002.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 255 9/27/06 11:43:44 AM

Cobertura de las garantías y créditos avalados

FONPYME y las SGR del sistema no publican información correspondiente a los créditos avalados ni detallan la cobertura que en promedio ofrecen las garantías y fianzas en sus operaciones. Sabemos, porque la ley así lo establece, que el importe máximo de garantía que una SGR puede otorgar a sus socios beneficiarios es del 80% del monto del crédito avalado. Asumiendo que todas las operaciones han sido atendidas con dicho porcentaje de cobertura, el crédito movilizado en 2004 habría alcanzado algo más de US$16 millones.

Riesgo vivo y patrimonio: apalancamiento

El artículo 17 de la Ley General de Bancos establece que los bancos, entidades de ahorro y préstamo, y demás instituciones financieras regidas por dicha Ley deberán mantener un patrimonio que en ningún caso podrá ser inferior al 12% de su activo y del monto de las operaciones que, no estando reflejadas en el activo, puedan comportar riesgos. Por lo tanto, el nivel de apalancamiento permitido por la normativa para las SGR y FNGR es de ocho veces su patrimonio.

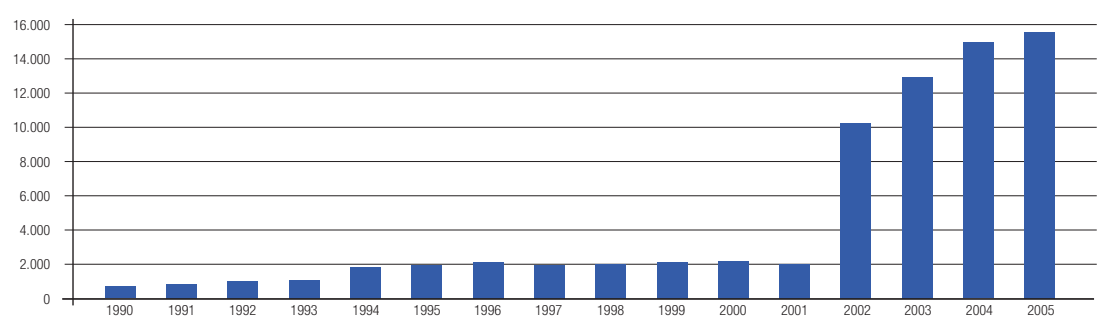
El riesgo vivo de SOGAMPI a diciembre de 2004 fue de Bs 17.038 millones (US$8,8 millones), el equivalente de 1,13 veces su patrimonio, que en esa fecha ascendió a Bs 14.855 millones (US$7,8 millones). El riesgo vivo en 2003 fue de Bs 11.840 millones contra un patrimonio de 12.932 (apalancamiento de 0,91 veces). En 2002, fue de Bs 9.306 millones y representó el 90% del patrimonio de la sociedad.

En la gestión 2005, las SGR del sistema (sin considerar SOGAMPI ni SOGARSA), han alcanzado un volumen de riesgo vivo de Bs 34.500 millones (US$16 millones), lo que muestra el dinamismo que éstas han desarrollado durante dicha gestión. En 2004, de acuerdo a estimaciones propias, el riesgo vivo sustentado por las mismas habría ascendido a Bs 4.805 millones (US$2,5 millones), un 15% de lo sustentado en 2005. No podemos comparar su comportamiento con el de SOGAMPI en 2005 por no contar con datos actualizados.

SOGAMPI, la SGR más grande del sistema (su capital pagado representaba más del 50% del total) es también proporcionalmente mayor en cuanto a su contribución al volumen de riesgo vivo del SNG en la gestión 2004, ya que representó el 78% del total. La participación del resto de SGR activas en 2004 es proporcionalmente de inferior tamaño en el conjunto del sistema.

Por su parte FONPYME, en su función como ente reafianzador del sistema, ha efectuado en 2004 operaciones por US$1,23 millones con cinco SGR regionales. SOGAMPI, de acuerdo a información publicada por

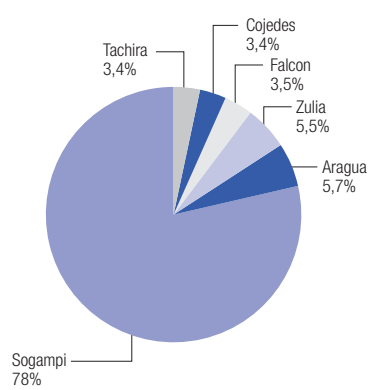
Gráfico 5. Patrimonio SOGAMPI (millones de bolívares)



Fuente: SOGAMPI.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 256 9/27/06 11:43:46 AM

Gráfico 6. Distribución del riesgo vivo del Sistema Nacional de Garantías (2004)



Fuente: FONPYME.

FONPYME, no ha sido sujeto de reafianzamiento, si bien, desde marzo de 2004, mantiene un convenio marco de reafianzamiento con el Fondo. No existe información disponible respecto al coste del reafianzamiento provisto por FONPYME.

Los avales técnicos, medidos tanto en número como en importe, son el destino principal de las operaciones de reafianzamiento de FONPYME, representando casi el 60% de las operaciones reafianzadas y más del 70% de su volumen, reflejando el peso de éstas en la distribución de garantías otorgadas por las SGR. En 2004, las fianzas técnicas representaron el 59% del reafianzamiento en términos del número de garantías (107 vs. 73 para las fianzas financieras). Se constata una distribución similar en términos del volumen de las garantías: las fianzas técnicas representaron el 71% (US$0,9 millones) versus 29% (US$0,37 millones) para las fianzas financieras.

Cuadro 12. Volumen de reafianzamiento (2004, US$)

SGR	Garantías 2004	Reafianzamiento 2004	% Reafianzamiento
ARAGUA	1.151.150	468.136	41
COJEDES	1.176.723	194.801	17
FALCON	887.091	88.697	10
TACHIRA	1.594.573	97.792	6
ZULIA	1.038.684	385.485	37
TOTAL	5.848.221	1.234.912	21

Fuente: FONPYME.

Morosidad y siniestralidad

La Ley establece que toda SGR debe constituir un fondo de cobertura de riesgos (denominado Fondo de Reserva para Riesgo, FRR) que formará parte de su patrimonio y que sólo habrá de ser utilizado para cancelar ante el sistema financiero créditos fallidos que cuenten con la garantía de la SGR. Adicionalmente, las SGR deberán constituir un fondo operativo para cubrir los gastos de funcionamiento. El Fondo de Reserva para Riesgo se formará con el 80% del capital pagado, y el fondo operativo con el 20% restante y al menos el 40% de la rentabilidad que genere el FRR habrá de ser revertida al propio fondo.

No existen datos publicados acerca de los niveles de morosidad y siniestralidad del SNG, ni de las variables que, a lo largo del presente trabajo, se han utilizado para realizar nuestras estimaciones. Únicamente contamos con los estados financieros de las gestiones 2002 y 2003 para el caso de la SGR SOGAMPI, sobre la que realizaremos el análisis correspondiente a continuación.

SOGAMPI tiene establecido en sus estatutos la constitución de reservas técnicas y matemáticas para cubrir futuras pérdidas generadas por créditos fallidos en virtud de los avales y fianzas otorgadas. Las técnicas se constituyen con el 25% de los ingresos brutos mensuales de la sociedad y las reservas matemáticas con el 15% de las comisiones cobradas por fianzas y avales concedidos. Esta cuenta, que llamaremos "de provisión por incobrables", ascendió en 2003 a Bs 1.045 millones (Bs 1.375 millones en 2002).

Sistemas de garantia9-27-06.indd 257 9/27/06 11:43:47 AM

La cuenta que SOGAMPI denomina "provisiones" hace referencia a la constitución de la reserva por el 100% del saldo de la cartera de deudores, que corresponde a los casos fallidos, y contó con saldos de Bs 184 millones en 2003, Bs 180 millones en 2002 y Bs 563 millones en 2001.

La estimación que a lo largo del presente trabajo hemos realizado de la mora y siniestralidad de las entidades de garantía correspondientes arrojan para SOGAMPI los siguientes resultados para el año 2003: coeficiente de morosidad (provisiones final de 2003/riesgo vivo principios de 2003) igual a 11,23%; y coeficiente de siniestralidad (garantías pagadas 2003/riesgo vivo principios 2003) de 1,60%.

Cabe indicar que las provisiones para incobrables no se constituyen de acuerdo al crecimiento del riesgo vivo que asume la sociedad ni al comportamiento de pago de la cartera de garantías, ya que las variables que afectan son las comisiones (que son directamente proporcionales al volumen de garantías otorgadas) y los ingresos generados por la sociedad. Por esto, el indicador de morosidad obtenido (11,23%), si bien es muy elevado, no puede ser indicativo de la calidad de la cartera de fianzas y avales generada por SOGAMPI.

El importe de garantías pagadas por SOGAMPI en 2003 ascendió a Bs 149 millones y el riesgo vivo a finales de la gestión anterior fue de Bs 9.306 millones, por lo que nuestra estimación de siniestralidad debería ser del 1,60%, indicador que representaría un buen comportamiento de la cartera de la institución. Sin embargo, deberemos tener en cuenta que, durante las gestiones 2002 y 2003, se produjeron sanciones por Bs 88 millones y Bs 463 millones, correspondientes a operaciones de garantía pagadas hace más de dos años que, si conociéramos el riesgo vivo de esas gestiones, nos permitirían estimar los índices de siniestralidad previos a 2001.

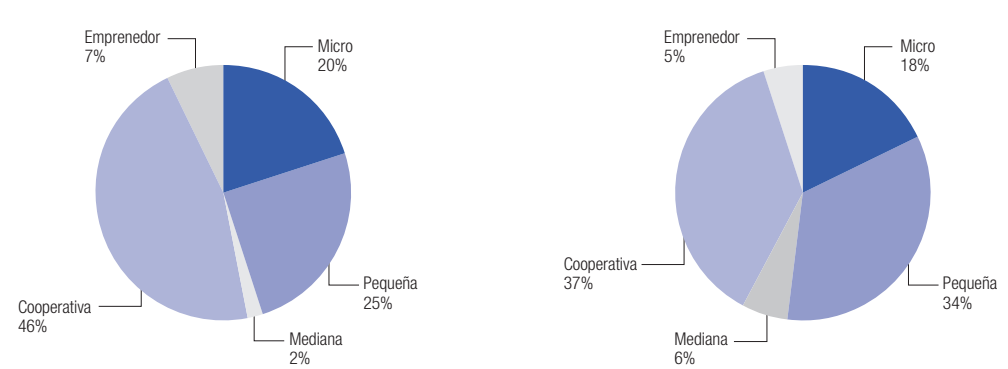
Tipología de las garantías del SNG

Casi la mitad de las operaciones del SNG en la gestión 2004 han correspondido a socios beneficiarios organizados en cooperativas de productores, representando algo más de la tercera parte de la totalidad del volumen de fianzas otorgadas ese año. La pequeña empresa sigue en importancia y, junto con la microempresa, representa el 45% de las operaciones y el 52% del volumen. La mediana empresa y el emprendedor individual tienen una presencia marginal en el conjunto de las operaciones del sistema.

Beneficios del SNG y estimación de posibles incentivos

Como se ha podido observar en anteriores epígrafes, los bancos venezolanos no se caracterizan por ser "prestadores de financiación" al nivel que lo son los bancos de otros países de la región. Analizando la evolución del

Gráfico 7. Operaciones por tipo de empresa



Fuente: FONPYME.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 258 9/27/06 11:43:48 AM

porcentaje del balance que se encuentra en cartera de préstamos, apreciamos que, desde 1998, sólo se ha recuperado el rango del 50% en 2001, reduciéndose a niveles del 40% a partir de esa fecha.

El uso de garantías del Sistema Nacional de Garantías supone a la entidad financiera un ahorro de provisiones individuales sobre la parte del crédito que se encuentra garantizado (máximo 80%). Adicionalmente, las garantías de las SGR son líquidas y, aunque no hemos podido conocer el procedimiento de pago de las mismas, estimamos que este hecho habrá de ser valorado positivamente por la entidad financiera. En cualquier caso, no se aprecia que los bancos estén participando en el sistema en niveles deseables. Si observamos el número de entidades que forman parte directa del SNG mediante participaciones accionariales (en los casos en los que existe información), vemos que éstas son marginales.

Para las empresas, formar parte de una sociedad de garantía recíproca como socio beneficiario presenta la ventaja de requerir, para un determinado financiamiento, una relación de cobertura del préstamo con garantías del 100%. Esta afirmación implica que en Venezuela son extraordinariamente elevados los requerimientos de garantías de las entidades financieras para la obtención de un préstamo. Una entidad de garantías que respondió a nuestra encuesta afirma que las entidades financieras privadas exigen coberturas del 300% o 400%, las públicas del 200% y sólo algunas entidades (sin definir) coberturas del 100%.

No hemos podido conocer los requerimientos de contragarantías de la entidad financiera con relación a la cobertura del 20% del monto del crédito que no se encuentra cubierto por el aval de la SGR. No obstante lo anterior, el empresario socio de una SGR necesita contar con fortaleza patrimonial al menos del volumen del financiamiento requerido, ya que las contragarantías que exige la SGR sí representan el 100% de la cobertura.

Estimamos que el incentivo para el empresario bajo el esquema actual no es elevado, dada la alta burocratización y lentitud del proceso que las propias SGR reconocen en su gestión, el alto coste de la garantía por concepto de comisiones (2,5% el primer año), y el hecho de que el empresario no puede resolver su financiación acudiendo exclusivamente a la SGR de la que es socio, ya que primero ha de solicitar el crédito en el banco y posteriormente resolver el otorgamiento de su garantía en la sociedad.

El SNG es uno de los principales instrumentos públicos contemplados en la Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria de 2001, por lo que su desempeño habrá de formar parte de los indicadores de evaluación de la política pública hacia el sector.

La Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras se encuentra directamente involucrada en la operativa del SNG, ya que es la instancia responsable de ejercer la supervisión y el control del mismo, tal como se ejerce al resto de las entidades financieras supervisadas. Por lo tanto, podríamos asumir que la SUDEBAN podría demostrar su buena gestión de supervisión prudencial interesándose por la excelencia del desempeño financiero del sistema (no tanto por el cumplimiento de objetivos y misión institucional). La constitución de nuevas SGR ha sido acelerada especialmente desde 2002, incrementando la carga de trabajo para la SUDEBAN.

La normativa obliga a las entidades del SNG a informar a la Superintendencia con periodicidad trimestral de todas y cada una de las operaciones realizadas, así como de las características de los prestatarios y de sus actividades empresariales. Esta información habrá de constituirse en fuente de interesantes análisis del desempeño, alcance e impacto del Sistema Nacional de Garantías.

El SNG venezolano es público, y las entidades que lo componen están adscritas al Ministerio de Finanzas o al ministerio del sector en el caso de SGR sectoriales. Los gestores y responsables de las SGR y especialmente de FONPYME tienen una labor política de representación más allá de la de gestión de la entidad.

Son frecuentes los convenios interinstitucionales (entre FONPYME y las SGR, entre SGR, entre SGR y bancos públicos, SGR y entidades o fondos regionales de fomento de la pyme) que dotan al Sistema de una integración basada en las buenas relaciones políticas.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 259 9/27/06 11:43:49 AM

Evaluación financiera de FONPYME

En esta sección se lleva a cabo una breve evaluación financiera del Fondo Nacional de Garantías para la Pequeña y Mediana Empresa dada la escasa información que existe publicada al respecto de esta entidad.

Análisis de balance

A continuación se presenta el balance de FONPYME para los ejercicios 2004 y 2005.

Cuadro 13: Balance de FONPYME 2004 y 2005 (en miles de bolívares)

	30-nov-05	31-dic-04
Activo fijo	**0**	**0**
Disponible	473.467	626.600
Depósitos a plazo		
Valores negociables	62.082.737	49.275.508
Otros activos circulantes	2.485.563	2.057.630
Total activo circulante	**65.041.768**	**51.959.739**
Total activo	**65.041.768**	**51.959.739**
Comisiones por pagar	0	0
Provisiones para garantías	0	0
Otros pasivos circulantes	1.897.241	428.227
Total pasivo circulante	**1.897.241**	**428.227**
Patrimonio del Fondo	63.144.526	51.531.511
Resultado del ejercicio	0	0
Total patrimonio	**63.144.526**	**51.531.511**
Total pasivos y patrimonio	**65.041.767,79**	**51.959.738,67**

Fuente: FONPYME.

Estructura del activo

El activo total de FONPYME, al cierre de 2004, ascendía a Bs 51.959 millones lo que al tipo de cambio de cierre equivale a US$27 millones. La totalidad del activo está materializado en instrumentos a corto plazo.

Las cuentas contingentes, que representan el volumen de riesgo vivo del Fondo en su labor de reafianzador del SNG, ascienden a Bs 3.500 millones a noviembre de 2005 (US$1,8 millones) y Bs 1.852 millones al cierre de 2004 (US$964.000), mostrando un nivel de apalancamiento del 3,5% en 2004, extremadamente bajo y aún inferior en 2005 dada la capitalización del Fondo.

Estructura del pasivo

FONPYME financia su activo íntegramente a través de su patrimonio, que al cierre de 2004 ascendía a US$26,83 millones. El resto del pasivo del fondo es circulante. En cuanto al patrimonio del Fondo se refiere, este está compuesto por el capital social, que representa poco más del 50%, y el resto por reservas de capital. No hemos conocido la política de provisiones de FONPYME ni podido constatar su cuantía en los estados financieros publicados, lo que no se encuentran suficientemente desglosados.

Análisis de resultados y rentabilidad

El estado de resultados de FONPYME para los ejercicios 2004 y 2005 se presenta en el cuadro 14.

La reducida actividad de FONPYME queda reflejada en su cuenta de resultados, donde se constata que la totalidad de los ingresos proceden de las inversiones efectuadas. Las inversiones presentan una rentabilidad cercana al 7% en 2004 y algo menor para la gestión 2005. La cuenta de ingresos por comisiones, para la gestión 2004, habría de contar con un saldo cercano a Bs 10 millones, dado el volumen de garantías reafianzadas por el Fondo a un coste publicado de 0,5%, pero no aparece así reflejado.

La rentabilidad de los recursos propios (ROE), medida como tradicionalmente se realiza (beneficio neto/fondos propios), ofrece niveles bajos en 2004 (+2,4%) y en la gestión 2005. La baja rentabilidad de los recursos invertidos en FONPYME es un caso generalizado en la mayor parte de fondos de garantías, y viene explicado

Sistemas de garantia9-27-06.indd 260 9/27/06 11:43:49 AM

por los siguientes factores: (i) elevada capitalización, consecuencia de la propia naturaleza de la actividad, que exige poseer un patrimonio elevado para sustentar la prestación de avales; (ii) nulo apalancamiento; y (iii) inversión de los recursos en activos "seguros" y de alta liquidez, que llevan asociada una rentabilidad inferior. Cabe destacar que FONPYME se encuentra exento del pago de todo tipo de impuestos, tal cual lo define la ley de constitución del SNG.

Cuadro 14: Cuenta de resultados de FONPYME 2004 y 2005 (importes en miles de bolívares)

	30-nov-05	31-dic-04
Ingresos por intereses y reajustes	2.780.089	3.345.740
Ingresos por comisiones	0	1
Otros ingresos operacionales	13.330	0
Total ingresos operativos	***2.793.419***	***3.345.741***
Gastos de administración y similares	–1.367.741	–2.091.356
Margen neto	**1.425.678**	**1.254.385**
Provisiones por garantías riesgosas	0	0
Recuperación de garantías pagadas	0	0
Ajuste menor valor de inversiones	–4.495	0
Resultado operativo	**1.421.183**	**1.254.385**
Resultado del ejercicio	**1.421.183**	**1.254.385**

La movilización del crédito a la micro, pequeña y mediana empresa venezolana

La SUDEBAN no dispone en sus bases de datos públicos de clasificaciones de cartera segmentadas por monto de deuda o por sector/actividad económica. Presenta, sin embargo, las carteras de las entidades financieras, diferenciando por tipología de crédito en las categorías de crédito al consumo, hipotecario y comercial, y por plazo de concesión.

Cuadro 15. Cartera de créditos neta y participación según destino del crédito (millones de bolívares)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Créditos al consumo	1.377.849	1.496.698	1.770.085	170.575	1.667.242	2.774.915
Créditos hipotecarios	339.910	409.003	802.293	720.800	518.954	522.868
Créditos comerciales	4.502.170	5.973.623	6.842.870	6.726.225	8.010.328	17.986.065
Cartera de crédito	6.219.929	7.879.324	9.415.248	9.152.776	10.196.524	21.283.848

Fuente: SUDEBAN.

La evolución de la cartera de créditos en el período señalado (1999-2004) merece dos comentarios. El fuerte crecimiento acontecido entre los años 2003 y 2004, en los que la cartera de créditos del sistema bancario se ha más que duplicado (crecimiento de 108%), y la persistente preponderancia del crédito comercial, que representa más de dos tercios de la totalidad de la cartera de créditos, llegando al 85% en 2004 (los créditos al consumo representaron 13% y los créditos comerciales, 2%) .

En cuanto al plazo promedio de otorgamiento de los créditos en el sistema bancario venezolano, predomina la financiación a corto plazo (menos de un año), tanto en número de operaciones (63% del total) como

Sistemas de garantia9-27-06.indd 261 9/27/06 11:43:50 AM

en volúmenes de cartera (76%). Con la información disponible, no ha sido posible dimensionar y cuantificar la contribución del SNG a la movilización del crédito a la mipyme venezolana.

III. Resumen y conclusiones

El Sistema Nacional de Garantías venezolano es de reciente creación (1999), constitución (2001-2002) y funcionamiento (2003). Está diseñado de manera integral y asentado en el sector público. De hecho, las instituciones del Estado (en sus diferentes niveles de administración territorial) son las protagonistas del SNG, puesto que se constituyen en los socios principales de las sociedades de garantía recíproca, así como del ente rector del sistema FONPYME. A ello se suma que la constitución de SGR ha de ser iniciativa exclusiva del gobierno.

Una de las características a señalar es la adscripción geográfica que establece el SNG, además de que también se persiga una atención especializada sectorial a través de la creación de SGR sectoriales. Si bien el sistema no se encuentra totalmente constituido, quedando algunos estados pendientes de contar con su propia SGR, hay una que ha funcionado más de 14 años (SOGAMPI), con un nivel de actividad muy reducido, tanto por el volumen de operaciones (US$6 millones en 2004) como por el nivel de apalancamiento alcanzado (apenas 1,5 veces su patrimonio).

La capacidad total de movilización de crédito es limitada dado el tamaño actual de las SGR. Los incentivos al crecimiento patrimonial de las SGR se estarían viendo desfavorecidos por la actuación de FONPYME como reafianzador. En un escenario de máximo apalancamiento en todas las entidades que integran el sistema, la capacidad máxima de reafianzamiento de FONPYME (aproximadamente Bs 415 mil millones)[11], en las actuales circunstancias, supera con creces la capacidad de afianzamiento del conjunto de SGR del sistema, por lo que FONPYME se encontraría hoy sobredimensionado.

La multiplicidad de SGR regionales de reducido tamaño patrimonial, si bien cuentan igualmente con el reconocimiento de la SUDEBAN, puede desincentivar a las entidades financieras a hacer uso de las garantías ofrecidas si perciben que la capacidad de crecimiento es limitada. Si bien durante el año 2005 han mostrado un nivel de actividad más dinámico que en la gestión anterior, su experiencia y estructura nos recuerda a la desarrollada en Colombia por los fondos regionales de garantías en el período 1995-99, que culminó con el abandono del modelo de SGR regionales y un retorno a la centralización del sistema en la figura del Fondo Nacional de Garantías.

El diseño del sistema contempla incentivos fiscales atractivos para favorecer la constitución de SGR tanto regionales como sectoriales y fomentar la participación del sector privado. Sin embargo, esta benevolencia fiscal no está siendo aprovechada por el sector privado, como demuestra el hecho de que en todas las SGR constituidas la representación del sector público supera el 90% del capital social. Esta representación pública, de acuerdo a previsiones de FONPYME, va a aumentar durante la próxima gestión con la próxima capitalización pública del SNG por un monto aproximado de US$ 140 millones, destinado a fortalecer el patrimonio de SGR ya constituidas y aquellas que se adhieran al sistema, así como a introducir innovaciones metodológicas y operativas que agilicen y automaticen los procedimientos. Todos los esfuerzos destinados a mejorar y agilizar los procesos contribuirán a dinamizar el SNG, ya que la existencia de altos grados de burocratización y lentitud del proceso de concesión de garantías por parte de las SGR puede ser uno de los factores que explique la escasa actividad generada por el sistema. Según información de una de ellas, el proceso de otorgamiento de un aval demora hasta dos meses. Quizás en un futuro

[11] FONPYME presentó un patrimonio de Bs 26.000 millones en 2004. El límite de apalancamiento impuesto por ley es de ocho veces su patrimonio, esto es Bs 208.000 millones, que permitirían reafianzar el 50% de las garantías otorgadas por la totalidad de SGR del sistema, esto es Bs 416.000 millones.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 262 9/27/06 11:43:50 AM

veamos un abandono paulatino de las garantías individuales, al menos como mecanismo exclusivo, y la consecuente asunción del esquema de garantías de cartera al amparo de los convenios de financiación existentes con algunas de las entidades financieras del país.

Bibliografía

Comunidad Andina de Naciones, "Acta de Intención entre las instituciones de países de la Comunidad Andina, participantes en el IX Foro Iberoamericano de Sistemas Garantías y Financiamiento para las Micro y Pymes", Cartagena de Indias, septiembre 2004.

Comunidad Andina de Naciones, "Conclusiones y Recomendaciones del Cuarto Comité Subregional de la Pequeña y Mediana Industria", Lima, octubre de 2004.

Fondo Nacional para la Pequeña y Mediana Empresa (FONPYME), Venezuela, www.fonpyme.gob.ve

Presidencia de Venezuela, "Decreto con Fuerza de Ley 1547 para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria", Caracas, 2001.

Presidencia de Venezuela, "Decreto Ley de creación, estímulo, promoción y desarrollo del Sistema Microfinanciero", marzo 2001.

Presidencia de Venezuela, "Decreto 251/1999 que Regula el Sistema Nacional de Garantías Recíprocas para la Pequeña y Mediana Industria", Caracas.

Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras, "Normas de Promoción, Constitución y Funcionamiento de los Fondos Nacionales de Garantías Recíprocas y de las Sociedad de Garantías Recíprocas", Resolución No. 180-00, mayo 2000.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 263 9/27/06 11:43:50 AM

CAPÍTULO 10

Epílogo

El presente estudio ha permitido sistematizar la información disponible en los ocho países de América Latina que mayor actividad han mostrado en sus sistemas de garantía de crédito. Esto ha proporcionado un doble resultado: por una parte, ha sido posible descubrir las tendencias generales de los sistemas de garantía de América Latina, así como rescatar las experiencias de la región con mayor valor innovador y estudiar el régimen de incentivos y móviles de cada uno de los actores involucrados en dichos sistemas. Todo esto ha permitido, asimismo, extraer conclusiones generales sobre los factores clave para optimizar los programas de garantía de crédito y hacer recomendaciones sobre los temas pendientes de mayor información cuantitativa y análisis. Por otra parte, este estudio reúne valiosa información sobre los sistemas de garantía de cada país, lo cual facilita una valoración de los principales retos para su crecimiento y del papel a desempeñar por cada una de las partes implicadas: sector bancario privado, sector público, entidad reguladora y supervisora, fondo o sociedades de garantía y empresas privadas. Aunque limitada, la disponibilidad de información ha sido suficiente para conocer con cierto detalle las experiencias de algunos países, algunas de las cuales merecerían un estudio más detallado.

El crecimiento experimentado por los sistemas de garantía en la región durante los últimos años muestra una trayectoria bien diferente de la que predominaba en los años noventa. El panorama ha mejorado muy claramente en cuanto al respaldo regulador y de supervisión de las autoridades financieras, en cuanto a la gestión y transparencia de los sistemas y, muy parcialmente, en cuanto a los resultados de alcance y relevancia del sistema.

De la revisión de las experiencias, detallada en los anteriores capítulos, se han extraído una serie de lecciones y se han expuesto prácticas que pueden ser de utilidad para la gestión operacional de los sistemas vigentes. Sin embargo, la adicionalidad en el acceso de las pequeñas empresas al crédito está todavía en discusión y un solo país muestra algún tipo de evidencia de que el sistema de garantías ha podido tener un impacto positivo. Ello nos indica que esa experiencia en concreto, en las condiciones en que se ha desarrollado, puede tener un resultado merecedor de apoyo.

Sin embargo, no tenemos todavía suficiente respaldo y constatación cuantitativa —dadas las carencias de información y datos detectadas—, para poder generalizar el apoyo a otros países y modalidades de sistemas de garantías. La revisión de nuevas experiencias debe quedar abierta y pendiente de nuevos estudios y nuevas evidencias, particularmente las relativas a cómo los bancos privados utilizan los sistemas de garantía para incursionar el mercado de crédito de las pequeñas empresas, y su permanencia o no permanencia en ellos.

La conclusión que se deduce del análisis de las experiencias de mayor éxito comprobable de la región es muy clara respecto a un aspecto fundamental: los papeles a desempeñar por el sector público y el privado. Las acciones básicas de los responsables gubernamentales son su función reguladora y supervisora —clave para generar los incentivos adecuados en cada una de las partes, fundamentalmente en el sector bancario privado— y las funcio-

Sistemas de garantia9-27-06.indd 265 9/27/06 11:43:51 AM

nes de adecuación de las condiciones del entorno de la actividad crediticia. En ocasiones, las actividades públicas de fomento pueden llevar a la creación y capitalización de fondos de garantía que, compartiendo con la banca privada el riesgo de prestar a las pequeñas empresas, ayuden a ampliar el mercado crediticio formal, aumentando el número de prestatarios mipyme de forma sostenible en el tiempo. Para que esta acción de fomento esté plenamente justificada es necesario que pueda acreditar adicionalidad sobre lo que el sector privado haría por sí solo. La acción de apoyo desde el sector público debe asimismo tener bien definidos sus objetivos de expansión del mercado de crédito para las pequeñas empresas y un horizonte temporal a partir del cual las fuerzas del mercado deberían mantener por sí solas la actividad crediticia.

Por otra parte, el papel del sector privado es incrementar su protagonismo en la actividad crediticia a la pequeña empresa, asumir una parte del riesgo cada vez mayor, y mejorar sus sistemas de información y gestión de la cartera de crédito de las pequeñas empresas. De esta forma, el uso de los sistemas de garantía sirve un doble fin: es un apoyo para el aprendizaje de los bancos que incorporan a sectores importantes de micro, pequeña y mediana empresa como clientes estables de crédito, y también una ayuda para que las empresas aprendan a ser mejores sujetos de crédito. Un proceso adecuado de maduración del mercado crediticio y de garantías de crédito podría eventualmente llevar a que el sector privado asumiera la titularidad —incluso compartida— de los fondos de garantías, o impulsase el surgimiento de nuevas figuras de aseguramiento del crédito.

Aceptando el hecho de que los sistemas de garantía son parte de las políticas de financiamiento de la mipyme, creemos que se debe favorecer el estudio de aspectos de su funcionamiento. En concreto, resultaría de especial interés conocer con mayor detalle la cuantificación de los beneficios generados por los sistemas de garantías en la actividad privada crediticia, tanto del lado de la oferta bancaria como de la demanda empresarial. Esto, junto a rigurosos estudios de evaluación, aportaría claridad al panorama del coste y beneficio de cada programa, así como a su adicionalidad. Sería igualmente deseable poder contar con la previsión de escenarios de deterioro de la siniestralidad o de reversión del ciclo económico, y su impacto posible en la cartera de crédito de mipymes y en el equilibrio patrimonial de los fondos de garantía. La realización de estudios de caso de aspectos operativos de los sistemas más avanzados de la región —como Chile, Colombia, y en parte México— puede también aportar detalles operativos interesantes para otros países. El conocimiento detallado de la realidad de otros esquemas de garantías parciales de crédito establecidos en países extra regionales permitirá realizar estudios comparativos igualmente interesantes.

Entretanto, los gobiernos y el sector privado de los países de la región —particularmente en los que no existe un sistema de garantías consolidado o donde, aun existiendo, está pendiente de una reforma profunda— están ávidos de orientaciones operativas de aplicación inmediata. Es de esperar que estos casos puedan aprovechar las experiencias presentadas en esta publicación, en especial para evitar los errores y limitaciones de algunos de los casos analizados, y replicar las condiciones en que se han producido las experiencias más avanzadas. Sin embargo, es recomendable un cierto cuidado a la hora de aplicar lecciones y tener muy presente su replicabilidad en una realidad diferente. Así, por ejemplo, será muy difícil obtener un resultado satisfactorio si se trata de emular el modelo basado en la fuerte competencia de un vibrante sector bancario privado y aplicarlo a un país en el que el crédito a la mipyme esté dominado por la banca estatal. Por otra parte, para el diseño de un nuevo sistema de garantías resultará esencial hacer una definición coherente entre los objetivos esperados, debidamente cuantificados y temporalizados, y los instrumentos utilizados para lograrlos. Para ello será muy importante contar con la franca interlocución de dichos sectores, teniendo en cuenta que algunas de las lecciones más importantes de este trabajo son la adecuada regulación y supervisión de los sistemas de garantías, la generación de incentivos adecuados para las partes implicadas y la activa participación del sector bancario privado. De ahí debe surgir la articulación de las acciones del sector público y privado de forma que se garantice un reparto de funciones como se ha enunciado anteriormente. Particular importancia deberá tener la transparencia y voluntad de identificar los posibles benefi-

Sistemas de garantia9-27-06.indd 266 9/27/06 11:43:51 AM

cios para cada una de las partes y el ritmo con el que el sector privado asuma protagonismo y responsabilidad en el mantenimiento del sistema, mientras que el sector público limite su acción al cuidado del entorno y restrinja su intervención de fomento a aspectos que tengan una adicionalidad demostrable, suprimiéndola en los campos en que se hayan logrado los objetivos perseguidos.

Paralelamente, debe recordarse que los sistemas de garantía de crédito son uno de los múltiples instrumentos a disposición de las políticas que persiguen un mayor acceso al crédito por las pequeñas empresas. Existen medidas alternativas que pueden ser eficientes y deben en cualquier caso ser consideradas. Los siguientes campos de acción reclaman, sin duda, importantes avances: las reformas de los sistemas legales respecto a las garantías reales, incluyendo las garantías prendarias; las transacciones aseguradas; la creación o mejora de sistemas de registro de bienes; el aumento en la eficiencia de los procesos de ejecución de garantías; las mejoras en las tecnologías de crédito y gestión de riesgo, incluyendo el cálculo paramétrico de las pérdidas esperadas; las mejoras en la supervisión bancaria; una mayor cobertura de información e integración de las centrales de riesgo; o la eliminación de barreras de acceso a los mercados de capitales. Sin embargo, el impacto comparativo de unas y otras está todavía por realizar, y la valoración de unas sobre otras solo puede darse en el contexto específico de cada país.

Finalmente, reconociendo la complejidad del análisis de los diversos factores a considerar y la limitación de recursos técnicos y económicos de gran parte de los países de la región, puede identificarse un papel para la banca multilateral, incluido el Banco Interamericano de Desarrollo. Proseguir con los análisis pendientes de realizar, la extracción de buenas prácticas e innovaciones relevantes identificadas en los diferentes sistemas nacionales de garantía y la transferencia del conocimiento y aprendizaje acumulados, pueden sentar la base del apoyo técnico que se facilite a los países de la región.

Sistemas de garantia9-27-06.indd 267 9/27/06 11:43:51 AM

Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

www.iadb.org/sds