

COLETÂNEA GARANTIAS 2014

PARCERIA SEBRAE REGAR



© 2014. **Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae**

Todos os direitos reservados

A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei n.º 9.610).

Informações e Contato

Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae

Unidade de Acesso Mercados e Serviços Financeiros

SGAS Quadra 605, Conjunto A – CEP 70200-904 – Brasília – DF

Telefone (61) 3378 7100

www.sebrae.com.br

Presidente do Conselho Deliberativo Nacional

Roberto Simões

Diretor-Presidente

Luiz Eduardo Pereira Barretto Filho

Diretor-Técnico

Carlos Alberto dos Santos

Diretor de Administração e Finanças

José Claudio dos Santos

Regar

Secretário Executivo

Pablo Pombo

Gerente da Unidade de Acesso Mercados e Serviços Financeiros

Paulo Cesar Rezende Carvalho Alvim

Gerente-Adjunta da Unidade de Acesso à Inovação e Tecnologia

Patrícia Mayana Maynard Viana

Direção Geral e Coordenação Editorial

Paulo Cesar Rezende Carvalho Alvim

Pablo Pombo

Coordenação Técnica

Osmar Rossato

Projeto Gráfico, Editoração Eletrônica e Revisão Ortográfica

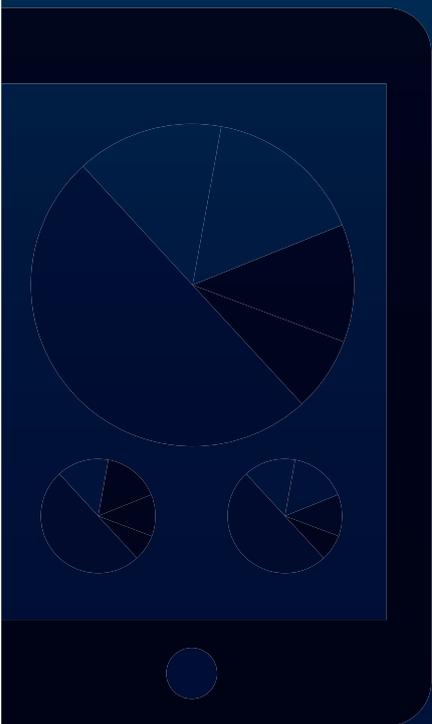
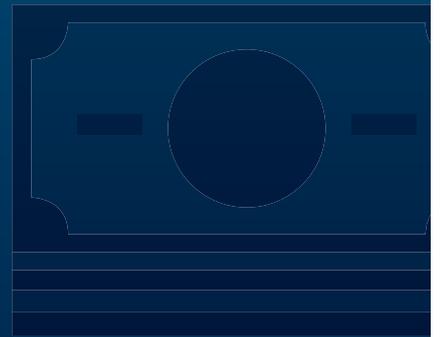
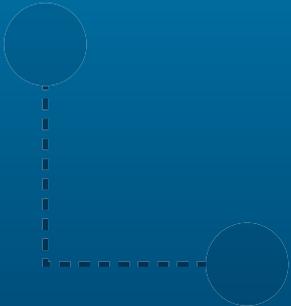
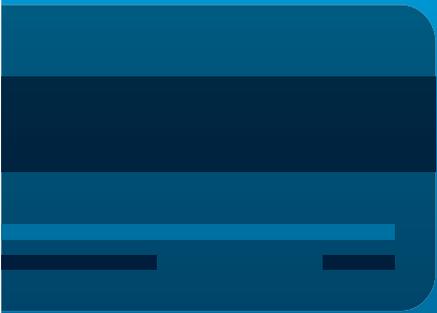
i-Comunicação

COLETÂNEA GARANTIAS

2014

PARCERIA SEBRAE REGAR





SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	8
MÚLTIPLAS SOLUÇÕES AOS PEQUENOS NEGÓCIOS.....	9
PRESENTACIÓN TÉCNICA DE LA PUBLICACIÓN COLETÂNEA GARANTIAS 2014 - PARCERIA SEBRAE E REGAR	11
SISTEMAS DE GARANTIAS IBERO-AMERICANOS	12
LOS SISTEMAS DE GARANTÍA. LA EXPANSIÓN DE LA ACTIVIDAD EN LOS SISTEMAS DE GARANTÍA: LAS RELACIONES CON EL SECTOR FINANCIERO	13
<i>Autores: Pablo Pombo González / Horacio Molina Sánchez / Jesús N. Ramírez Sobrino</i>	
UMA EXPERIENCIA DE MASIFICACIÓN DE GARANTÍA A LA MICROEMPRESA, CONFIANZA SAGR INSTITUCIÓN DE GARANTÍAS RECÍPROCAS CHILENA.....	28
<i>Autor: Andrés Bernal Espinosa</i>	
COLÔMBIA: MODELO DE NEGOCIO DEL FNG BASADO EN UNA ESTRATEGIA DE MASIFICACIÓN Y DE SOSTENIBILIDAD	40
<i>Autor: Juan Carlos Durán</i>	
CHILE: VISIÓN SOBRE LA EVOLUCIÓN ESPERADA DE LOS SISTEMAS DE GARANTÍA DE CREDITO NACIONALES EN BASE A LA EXPERIENCIA FOGAPE	51
<i>Autores: Alessandro Bozzo Toselli / Quiroz y Larrain / ITO: J. M. Benavente</i>	
EL PROGRAMA DE GARANTÍAS DE NAFIN COMO DINAMIZADOR Y ESTIMULADOR DEL CRÉDITO EN MÉXICO.....	68
<i>Autor: Rebeca Pizano Navarro</i>	
ARGENTINA: CONVERGENCIA DE SISTEMAS O MODELOS DE GARANTÍA: DE UN SISTEMA PÚBLICO A UN SISTEMA MIXTO.....	80
<i>Autor: Néstor Rubén Pata</i>	

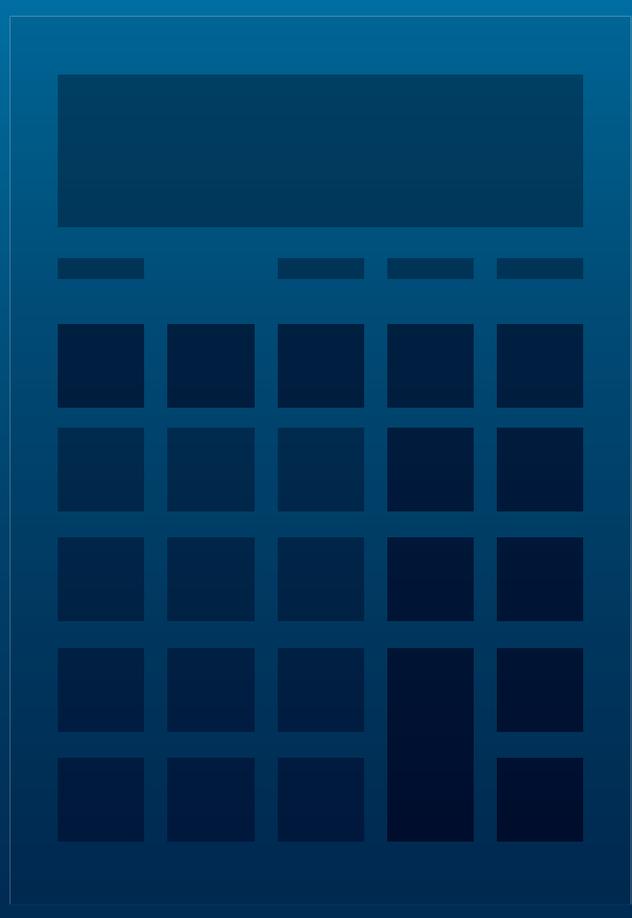
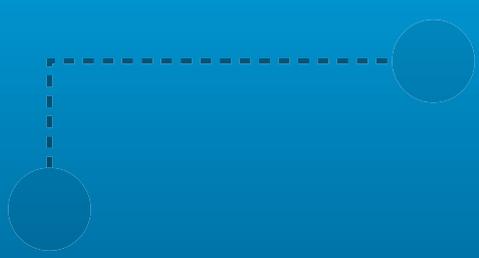
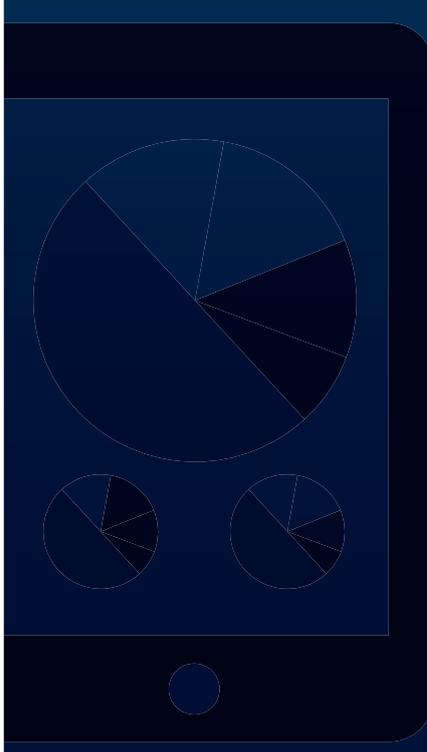
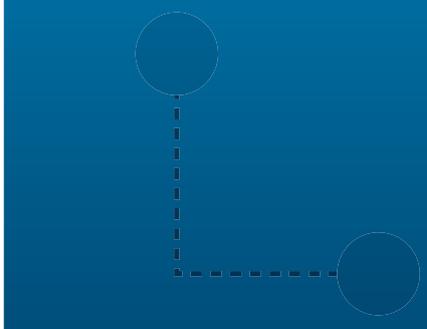
ECUADOR: ¿EVOLUCIÓN DE UN FONDO DE GARANTÍA A UN SISTEMA DE GARANTÍA CREDITICIA?	88
<i>Autor: Arnulfo Salme Granja</i>	
EL CASO DE LOS FONDOS DE GARANTÍA DE BOLIVIA, APLICACIÓN DE FONDOS DE GARANTÍA PARA IMPULSAR EL DESARROLLO DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS (PYME) PRODUCTIVAS, DE SERVICIO Y COMERCIALES	106
<i>Autores: José Antonio Cortez Campero / Daniel Monroy Dominguez</i>	
COMPLEMENTARIEDAD DE SISTEMAS DE GARANTÍAS PÚBLICOS Y MIXTOS: EL CASO DEL FONDO SALVADOREÑO DE GARANTÍAS.	114
<i>Autor: Ingrid Durán Garay</i>	
VENEZUELA: FONPYME Y SU IMPORTANCIA EN EL SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍAS RECÍPROCAS.....	124
<i>Autor: María Magdalena Zambrano</i>	
FONDO AGROPECUARIO DE GARANTÍAS –FAG: LA PUERTA DE ACCESO AL CRÉDITO AGROPECUARIO EN COLOMBIA	136
<i>Autor: Jose. E. Soto</i>	
FEGA: EL RESPALDO PARA QUE LOS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS EN MÉXICO FINANCIEN AL SECTOR AGROPECUARIO.....	146
<i>Autor: Carlos E. Rodríguez Gómez</i>	
EL ROL DEL REAFIANZAMIENTO COMO DINAMIZADOR Y NORMALIZADOR DE UN SISTEMA DE GARANTÍA: CERSA EL CASO ESPAÑOL.....	159
<i>Autor: Ana Vizcaíno</i>	
A ATUAÇÃO DO FUNDO GARANTIDOR PARA INVESTIMENTOS NA AMPLIAÇÃO DO ACESSO AO CRÉDITO PELAS MPMES NO BRASIL	169
<i>Autores: Luciano Quinto Lanz / Rafael Veneza Quimas Macedo</i>	
BRASIL: ASSOCIAÇÃO DE GARANTIA DE CRÉDITO DA SERRA GAÚCHA – GARANTISERRA – UM ESQUEMA DE GARANTIAS MISTO – PÚBLICO PRIVADO	183
<i>Autor: Ricardo Antônio Cavinato</i>	
ARGENTINA: TRATAMIENTO DE LOS FONDOS DE RIESGO Y SU RELACIÓN CON LA SGR – LA SGR COMO ADMINISTRADORA DE FONDOS DE RIESGO	201
<i>Autor: Miguel Gaya</i>	
PERU: APUNTES Y REFLEXIONES SOBRE EL CONTRATO DE GARANTÍA DE CARTERA	216
<i>Autor: Edgard Coquis Fernandez-Dávila</i>	

NUEVOS RETOS DEL SISTEMA SGR ESPAÑOL	231
--------------------------------------------	-----

Autor: Jose Rolando Alvarez Valbuena

FATORES CHAVE PARA A CRIAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍAS DE CRÉDITO PARA MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS (PME) - O CASO DO SISTEMA NACIONAL DE GARANTIA MÚTUA (SNGM) PORTUGUÊS E ALGUMAS NOTAS SOBRE A SITUAÇÃO DO SETOR DAS GARANTIAS PARA PME NA EUROPA*	249
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Autor: José Fernando Figueiredo



APRESENTAÇÃO

MÚLTIPLAS SOLUÇÕES AOS PEQUENOS NEGÓCIOS

Carlos Alberto dos Santos, Economista. Doutor pela Freie Universitaet Berlin. Diretor-Técnico do Sebrae

As sociedades garantidoras de crédito, especialmente para os pequenos negócios, são uma resposta efetiva e eficiente às dificuldades de acesso a crédito e outros serviços oferecidos pelas instituições financeiras, públicas ou privadas. Além das vantagens para todos os envolvidos, elas representam a possibilidade de avanço, de um novo patamar de gestão financeira com repercussão em outras áreas das empresas que recorrem a essa solução, as SGC.

Nos países ibero-americanos, as experiências mostram avanços significativos nessa direção e são importantes na geração de conhecimento nessa temática e na superação de desafios socioeconômicos da região. Alguns países possuem políticas públicas voltadas a essas sociedades enquanto outros ainda buscam estabelecer marcos regulatórios, entre outras características que conferem singularidade a cada processo dessas sociedades.

Elas vêm cumprindo papel relevante ao alavancar recursos para financiamento e investimento por micro e pequenas empresas, com mais agilidade, a custos reduzidos e em condições de pagamento mais compatíveis com a realidade das empresas desse segmento.

Sabemos que as SGC são uma solução participativa e abrangente, uma vez que facilitam a decisão das instituições financeiras no momento da análise de risco para concessão de crédito, alavancam os negócios que delas participam e obtêm aval, além de colaborar para promover a inclusão produtiva e o desenvolvimento regional, beneficiando assim a sociedade como um todo. Os desafios para sua consolidação e expansão, porém, permanecem e instigam diferentes atores a superá-los, diante do compromisso e da missão de uma SGC.

O conhecimento e a troca de experiências nesse sentido são fundamentais ao aperfeiçoamento e à maior eficiência dos sistemas de garantia. A parceria Sebrae-Regar colabora para aproximar interlocutores e sociedades garantidoras, intensificando o intercâmbio e a interação entre elas no âmbito da rede ibero-americana, ao reunir análises, opiniões e críticas que possibilitam uma visão ampliada dos sistemas de garantia nos países da região.

Aqui o leitor encontra múltiplas abordagens sobre sistemas de garantias, desde relatos que mostram processos de expansão a fusão para crescimento, estratégias destinadas a massificar o atendimento, e fatores a impulsionar os pequenos negócios. México, Argentina, Espanha, Chile, Colômbia, Peru, Equador, Bolívia, El Salvador, Venezuela, Portugal e Brasil estão entre os países com experiências e modelos distintos ou similares de sistemas garantidores, contemplados nesta publicação.

Que esta coletânea tão plural e distinta também possa contribuir para o acervo literário sobre sistemas de garantia. Certamente, será algo relevante para ampliar e aprofundar o conhecimento, favorecer o melhor desempenho das instituições de garantia bem como o desenvolvimento econômico em seus respectivos países.

Que seja uma leitura bastante proveitosa.

PRESENTACIÓN TÉCNICA DE LA PUBLICACIÓN COLETÂNEA GARANTIAS 2014 - PARCERIA SEBRAE E REGAR

Pablo Pombo González, Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales. Profesor de la Universidad de Córdoba. Consultor internacional en sistemas de garantía.

En el marco del convenio firmado entre la Red Iberoamericana de Garantía REGAR y el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas SEBRAE se contempla la edición de publicaciones que tengan por objetivo la impulsión de los sistemas de garantía que favorezcan el acceso a la financiación de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas en la región así como aflorar buenas prácticas y experiencias que sirvan de estímulo para su desarrollo.

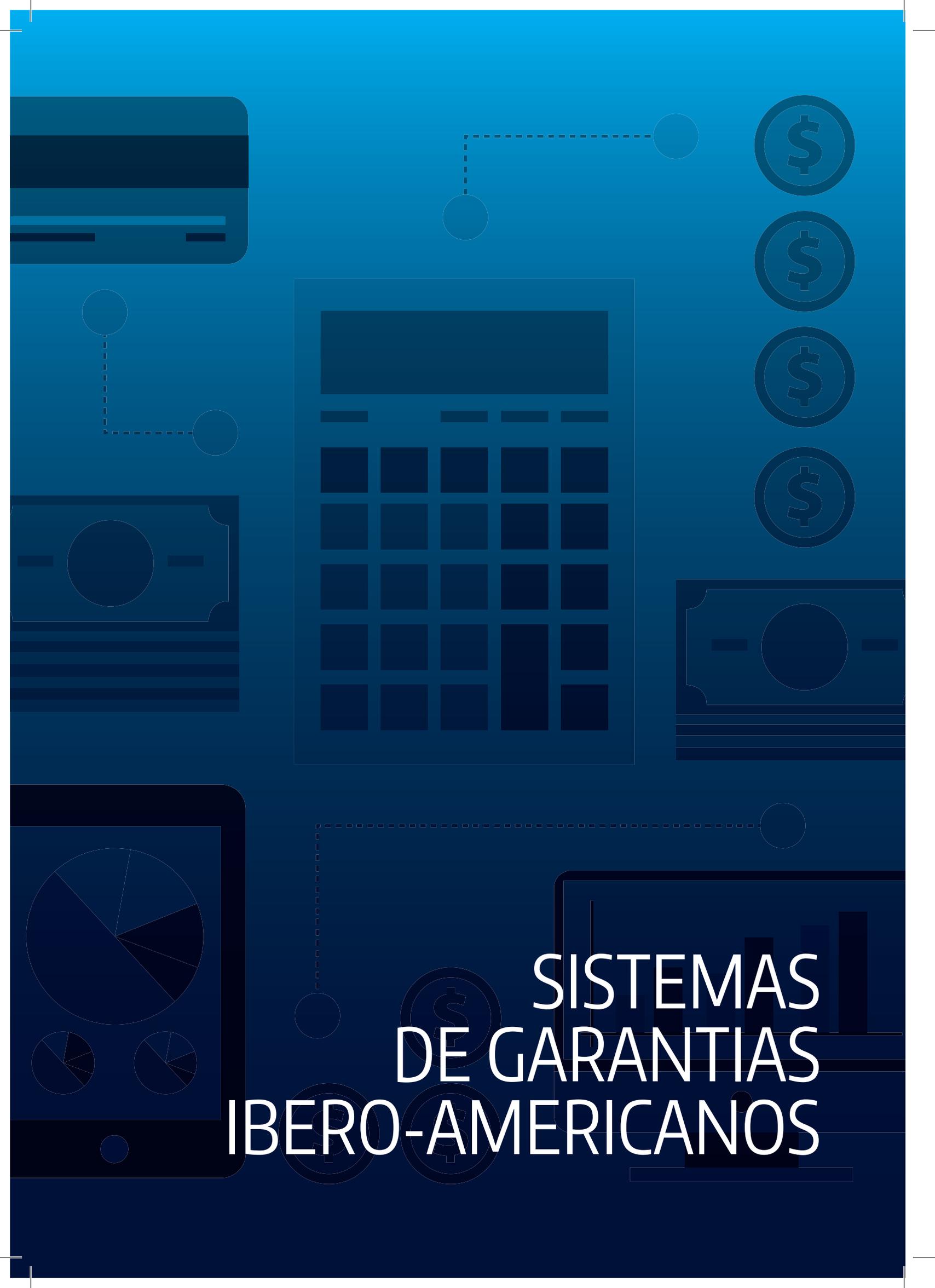
Para activar y dinamizar este protocolo SEBRAE y REGAR se han comprometido a realizar la edición de una publicación sobre los sistemas de garantía de la región con la participación de los propios actores de los sistemas de garantía, desarrollando un tema de relevancia desde la perspectiva individual / singular de cada institución de garantía. Cada artículo le va a dar la oportunidad a cada ente de garantía de hacer su propia presentación de lo que considere sus logros más relevantes, no solo cuantitativos sino en buenas prácticas, innovación, etc. Aspecto que se pierden en los estudios realizados por terceros. Cada ente tiene una o más áreas donde considera que tiene fortalezas que vale la pena mostrar a los demás y esta va a ser una gran oportunidad de tener en formato documento una cantidad de información que hasta ahora casi siempre ha estado inédita o disponible en formato Power Point.

Los objetivos de esta publicación Coletânea Garantias 2014 - Parceria Sebrae e REGAR son los siguientes:

- Presentan la experiencia institucional y/o abordar un tema de relevancia desde la perspectiva específica y singular de la institución de garantía correspondiente;
- Realizar los artículos respectivos con la intervención de los propios actores de los sistemas y entes de garantía En total 15 iberoamericanos y 2 brasileños.

La publicación Coletânea Garantias 2014 - Parceria SEBRAE e REGAR se destina a gestores, administradores, dirigentes, representantes y expertos, nacionales e internacionales de: a) Sistemas de Garantía; b) Instituciones Financieras públicas, privadas y de desarrollo; c) Organismos de desarrollo; d) Instituciones multilaterales; e) Instituciones universitarias; f) Empresarios micro, Pequeños y medianos y g) Directivos empresariales.

Queremos agradecer a todas aquellas personas que han colaborado en los artículos de esta publicación que ha sobrepasado con creces todas las expectativas iniciales.



SISTEMAS DE GARANTIAS IBERO-AMERICANOS

LOS SISTEMAS DE GARANTÍA. LA EXPANSIÓN DE LA ACTIVIDAD EN LOS SISTEMAS DE GARANTÍA: LAS RELACIONES CON EL SECTOR FINANCIERO

Pablo Pombo González (Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales. Profesor de la Universidad de Córdoba. Consultor internacional en sistemas de garantía)

Horacio Molina Sánchez (Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales. Profesor de la Universidad Loyola Andalucía)

Jesús N. Ramírez Sobrino (Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales. Profesor de la Universidad Loyola Andalucía)

Introducción

Como consecuencia de la crisis financiera, la regulación bancaria se ha tornado más estricta, justificada por la necesidad de preservar la continuidad de las entidades financieras. Las consecuencias inmediatas son el aumento de las dificultades del acceso al crédito. Por un lado, la más radical, consistente en la exclusión financiera de las unidades empresariales que carecen de garantías. Por otro, la elevación de los costes de la financiación, en general, a los acreditados y aún mucho más con garantías de peor calidad.

Los sistemas de garantía son hoy día una realidad consolidada en todo el mundo y su promoción una política emergente en la última década para facilitar el acceso al crédito de las unidades empresariales de menor dimensión. Ya quedan lejanos los recelos que se levantaron contra los sistemas de garantía en la década de los 90, como políticas poco eficaces, simplemente por el hecho de suponer una intervención (VOGEL y ADAMS, 1997; LLISTERRI, 1997).

Hoy día, la realidad muestra un florecimiento de estas instituciones; las más veteranas (centenarias algunas de las europeas) son una prueba empírica de su sostenibilidad a lo largo del tiempo. El estudio de estas instituciones, de cuál es su función, de cuál es su interrelación con el resto de implicados en la relación crediticia es un tema relevante para la definición de las políticas.

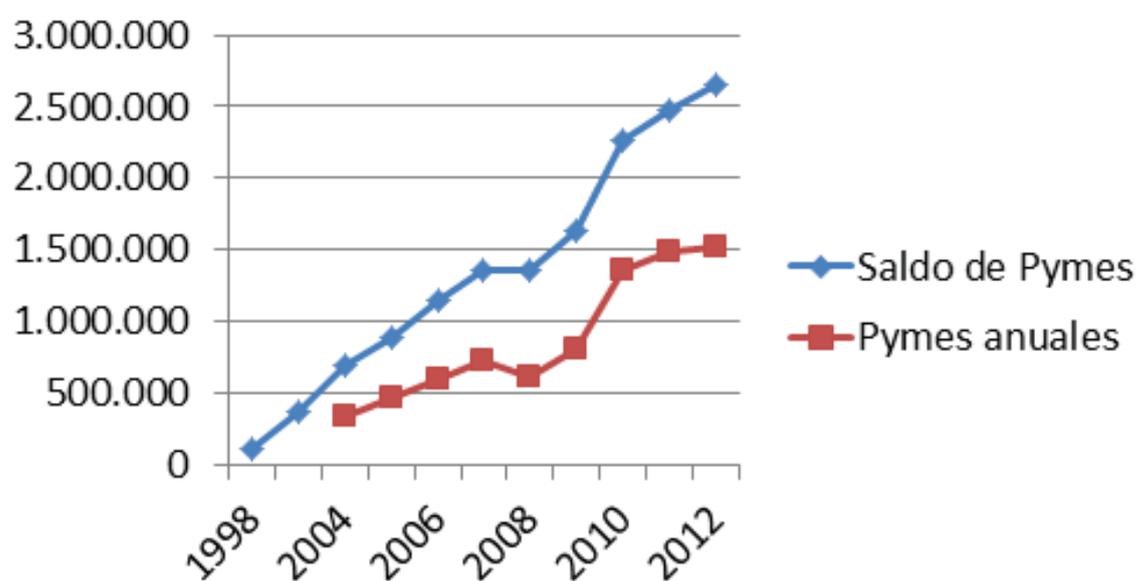
En este trabajo presentamos los principales datos del sector en Latinoamérica a 2012, una propuesta de clasificación de los sistemas que sea eficaz para la implementación o desarrollo de las instituciones actuales y futuras las estrategias de relación entre los agentes protagonistas de la relación de crédito garantizado por un sistema de garantía.

1. Datos de los sistemas de garantía en Latinoamérica

1.1. Evolución del número de pymes

En los últimos doce años, los sistemas de garantía han atendido más mipymes y lo han hecho a un ritmo creciente. Las mipymes encuentran en los sistemas un instrumento para evitar la exclusión o para reducir el coste de financiación.

Tabla 1. Evolución del número de mipymes atendidas y del número de mipymes incorporadas cada ejercicio



Fuente: Elaboración propia

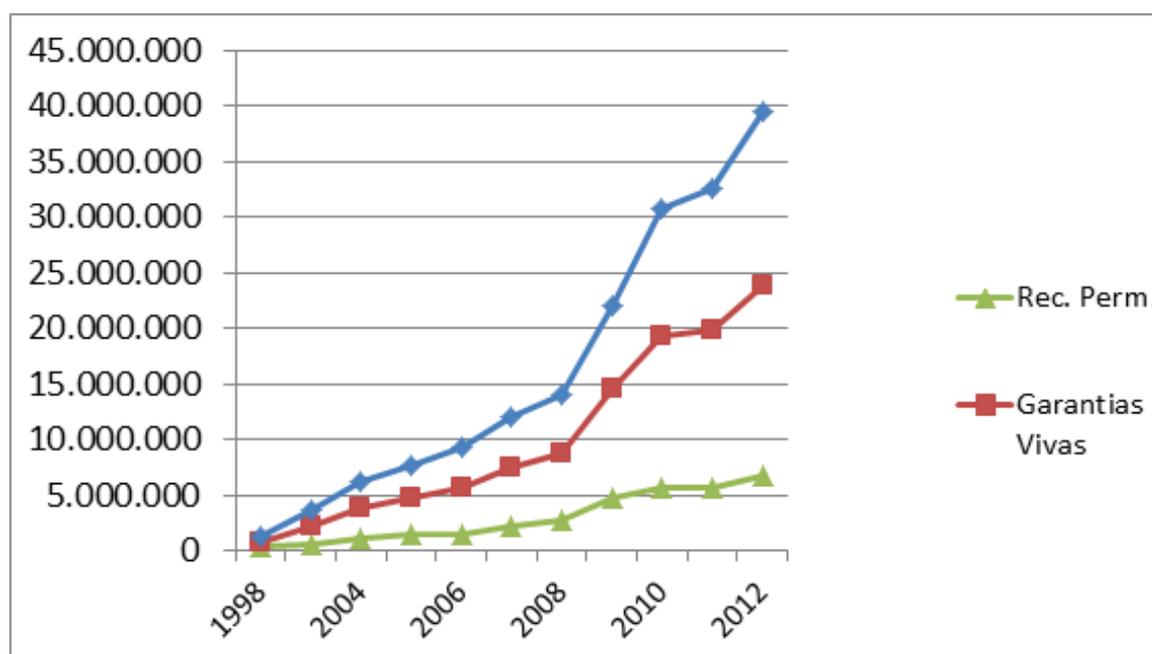
El gap entre las mipymes beneficiarias acumuladas y el número de mipymes con las que se firma una operación cada ejercicio debería ser estable si las rotaciones fuesen estables; sin embargo apreciamos un ligero crecimiento desde 2010 de las mipymes acumuladas mayor que las anuales, lo que revela una menor rotación, un incremento del número de operaciones a una mipyme o un alargamiento de los plazos medios. En definitiva, estas cifras demuestran relaciones más estables en el tiempo entre los sistemas y las mipymes beneficiarias.

1.2. Evolución de las Garantías, crédito y recursos

Además de un número más elevado de mipymes, se ha producido un gran crecimiento del crédito movilizado y de las garantías, más crédito que garantía, explicado por una relación de cobertura menor en relación al importe del crédito; sin embargo, el crecimiento de los recursos permanentes no ha sido tan pronunciado (tabla 2).

El gap entre el crédito movilizado y las garantías vivas debería ser estable, sin embargo ha ido creciendo desde 2008, lo que significa que han disminuido el porcentaje de cobertura. Los sistemas están compartiendo en mayor medida los riesgos con el sector financiero.

Tabla 2. Evolución de los recursos permanentes, las garantías vivas y el crédito movilizado en cada ejercicio



Fuente: Elaboración propia

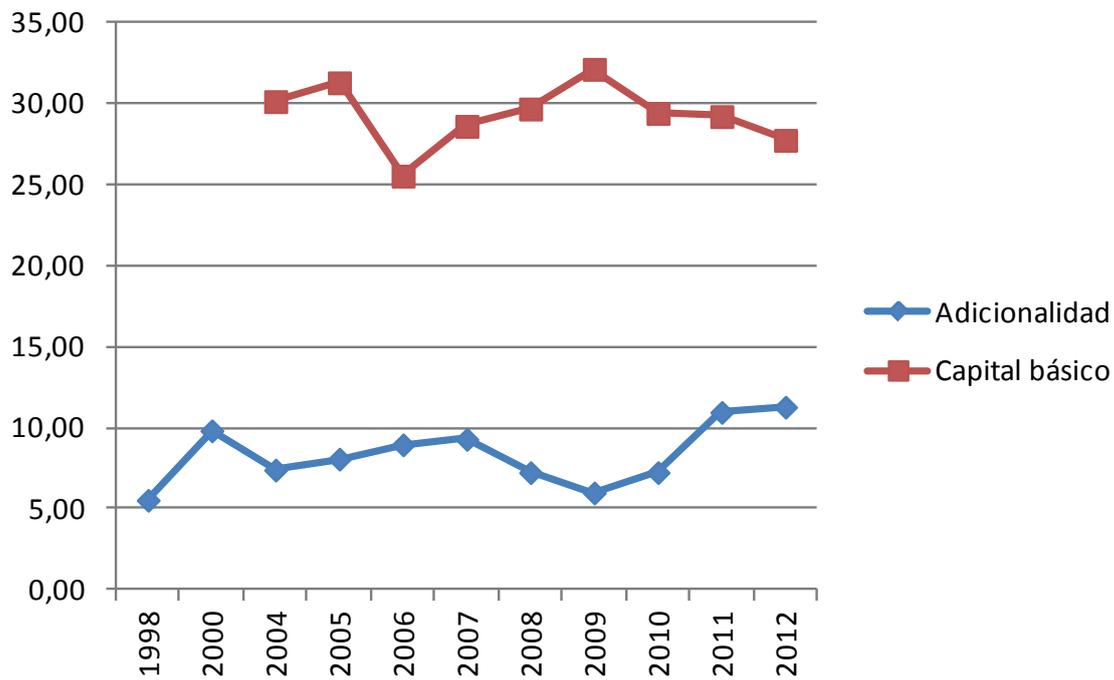
Por su parte, el gap entre las garantías vivas y los recursos permanentes también ha aumentado progresivamente en la década. En 2012, las garantías son cuatro veces superiores a los recursos permanentes lo que arroja un excelente cobertura del ratio de recursos propios en torno al 25% y, de alguna manera, una infrautilización de los recursos, lo que se explicaría en gran medida porque muchos sistemas nacieron en este periodo. El 42% de los sistemas tiene menos de 10 años. El aumento del gap significa que los sistemas progresivamente están siendo más eficientes en el uso del capital propio.

1.3. Adicionalidad y solvencia

Pero, ¿qué calidad tiene este crecimiento? Para eso empleamos dos medidas: Por un lado, el uso eficiente de los recursos públicos, de los que la sociedad confía a los sistemas de garantía. Observamos cómo el crédito movilizado es 10 veces superior a la aportación de recursos públicos; eso supone situarlas en términos equivalentes a cualquier entidad financiera. Sin embargo, y esta es nuestra segunda medida, las instituciones, los sistemas de garantía son solventes pues su core capital se ha mantenido estable en los últimos años, situándose sobre el 30% de las garantías vivas.

Uso eficiente de los recursos públicos, en entidades solventes. Luego los sistemas de garantía son una realidad que ha crecido con el apoyo de políticas públicas que han resultado rentables para los ciudadanos. El dinero público ha puesto en marcha la maquinaria de generación de crédito gracias a estas institucionalidades que han conseguido incrementar el panel de aportantes de fondos: la alianza en torno a la garantía.

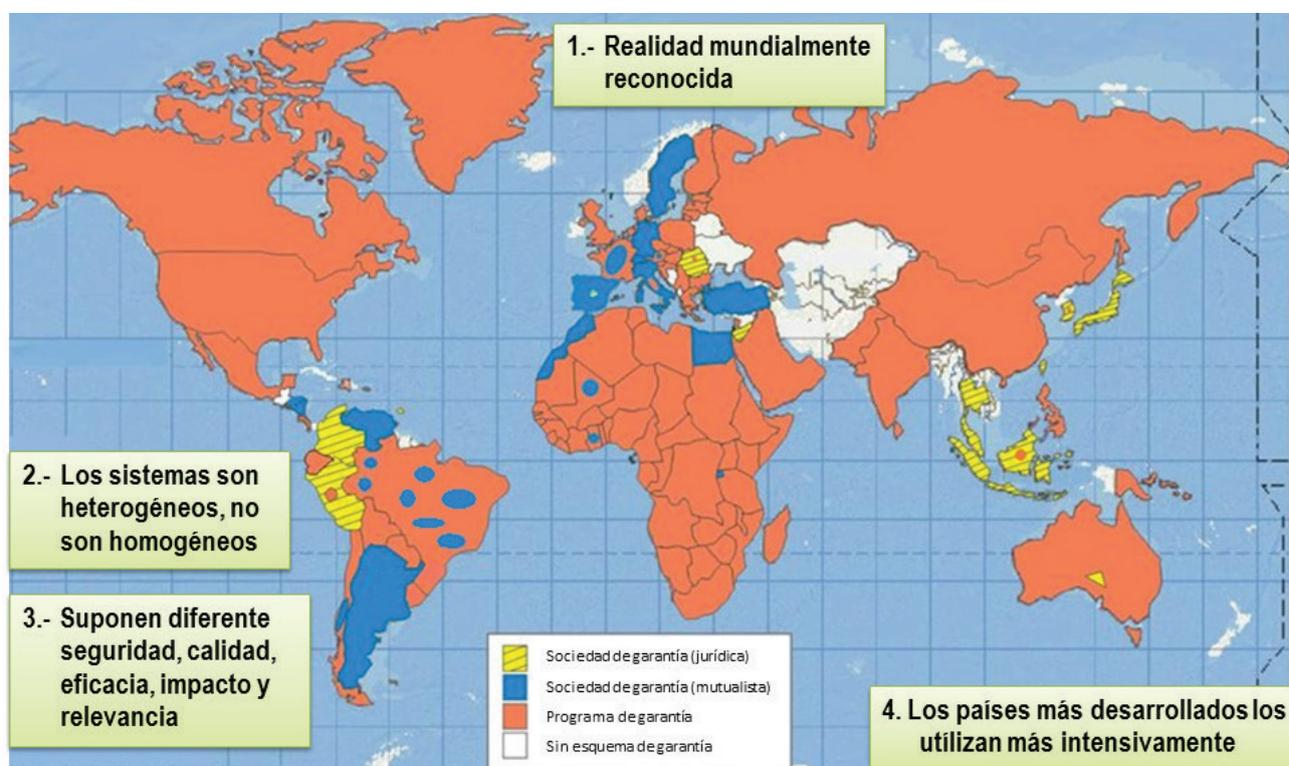
Tabla 3. Evolución de la adicionalidad y del capital básico en cada ejercicio



Fuente: Elaboración propia

Los sistemas de garantía no son instituciones extendidas a nivel global. Como se puede observar, Latinoamérica y Europa presentan el panorama más heterogéneo. En Europa los sistemas más antiguos nacieron como entidades privadas, mientras que los sistemas más recientes, desarrollados en la antigua Europa del Este, tienen un fuerte componente público. En América Latina existen ambos tipos desde el origen de los sistemas. Esta realidad heterogénea aconseja clasificar la tipología para conocer realmente, desde el punto de vista institucional qué diferencia unos sistemas de otros y sobre qué modelo escoger.

Figura 1. Clasificación de los sistemas a nivel mundial



Fuente: Elaboración propia

2. Tipología de sistemas de garantía

Los sistemas de garantía no son instituciones que responden a una única realidad; existe una amplia variedad, con características jurídicas y operativas diferentes. Los marcos jurídicos a los que se acogen son diversos. En Latinoamérica conviven figuras de derecho público (fondos y fideicomisos de garantía) con otras reguladas por el derecho privado (las sociedades jurídicas).

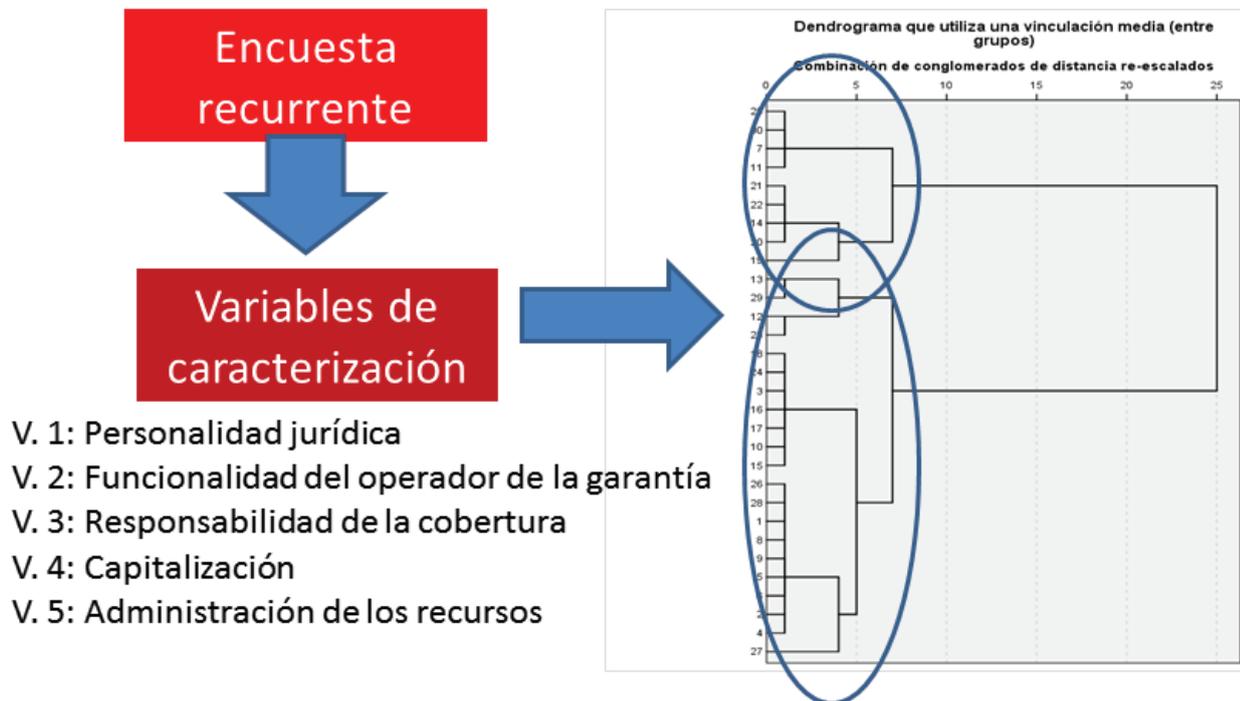
- a) Fondos y Fideicomisos de garantía: fundamentalmente entidades de derecho público.
- b) Sociedades de garantía: sociedades jurídicas.

Los intentos de clasificación se vienen desarrollando desde hace tiempo Pombo y Herrero (2001) hicieron un amplio y muy documentado inventario de los sistemas a nivel mundial. En este vasto trabajo identificaron jurídicamente tres figuras de esquemas: los fondos y programas de garantía y las sociedades de garantía. Posteriormente, Pombo (2007) leyó su tesis doctoral demostrando empíricamente que en Europa existen ambos tipos de esquemas. Los más recientes programas, con fuerte apoyo público, surgidos en la antigua Europa del Este; los más antiguos de naturaleza privada, dando cabida a mayor participación de otros agentes en la financiación y toma de decisiones, de naturaleza mutualista (el prestatario toma una participación en la propiedad del ente de garantía).

En 2013, Pombo et al (2013) abordaron una clasificación en el ámbito latinoamericano que actualizaba la obtenida en Pombo et al (2007). En concreto, se incorporaron todas aquellas decisiones que se deben tomar cuando se decide abordar la creación de un sistema de garantía. Programas y Sociedades (Herrero y Pombo, 2001 y Pombo, 2006 para el caso europeo).

Este trabajo es una muestra más de un amplio grupo de estudios encargados en los últimos 15 años por organismos multilaterales (BID, FAO, entre otros). Los sistemas de garantía son objeto de estudio porque es percibido como un instrumento útil sobre el que es preciso conocer más. Nuestros trabajos del último año abundan en ese conocimiento a nivel global del sector y a nivel individual de los sistemas en su comportamiento, partiendo de datos globales de los sistemas, tratando de buscar la posibilidad de generalizar nuestros resultados.

Figura 2. Cluster de clasificación de los sistemas de garantía en Latinoamérica



Fuente: Pombo et al (2013)

Figura 3. Clasificación de los sistemas de garantía en Latinoamérica



Fuente: Pombo et al (2013)

Para formular nuestra clasificación contrastamos 5 variables clave a la hora de caracterizar para decidir cómo constituir un sistema de garantía en un país. Estas son la personalidad jurídica, pública o privada, la función del operador respecto a la garantía; quién y cómo responde de la cobertura de la garantía, cómo se capitaliza y quién administra los recursos.

Nuestros resultados muestran dos grandes grupos a su vez subdivididos en otros dos. El primer criterio que más pesa en la clasificación es la responsabilidad del operador de la garantía sobre la cobertura del riesgo asumido. En el grupo de los operadores que asumen la cobertura de la garantía sobre su patrimonio están las sociedades jurídicas e instituciones públicas con similares características en el ámbito público. En el subgrupo de los operadores de la garantía que no asumen el riesgo de la cobertura de la garantía sobre su patrimonio tenemos los fondos y fideicomisos de garantía

Estos grupos presentan las siguientes características institucionales:

El primer grupo son operadores de la cobertura de la garantía que la asumen sobre su patrimonio, existiendo sociedades jurídicas mercantiles y entidades públicas. Operan la garantía, la asumen sobre su patrimonio, el capital social es la fórmula de capitalización y la garantía se administra desde los órganos societarios.

Figura 4. Características de los sistemas en función de los grupos de pertenencia

Variables	Operadores que asumen la cobertura sobre su patrimonio	Operadores que no asumen la cobertura sobre su patrimonio
Variable 1. Personalidad jurídica	Coexisten sociedades mercantiles con institucionalidad pública	Predomina la institucionalidad pública
Variable 2. Funcionalidad del operador de la garantía	Operan la cobertura de garantía sobre su patrimonio	Operan la cobertura de garantía como meros administradores de recursos líquidos autónomos Fondos o Fideicomisos de garantía aportados por otros.
Variable 3. Responsabilidad de la cobertura	Asumen la cobertura de garantía sobre su patrimonio	No asumen la cobertura de garantía sobre su patrimonio
Variable 4. Capitalización	El capital social es la fórmula de capitalización	Los recursos líquidos autónomos Fondos o Fideicomisos de garantía son la fórmula de capitalización
Variable 5. Administración de los recursos	Los recursos son administrados desde órganos de gobiernos societarios (por sus propietarios)	Los recursos son administrados por el operador (diferente del propietario o aportante de los recursos)

Fuente: Pombo et al (2013)

Por su parte, en los operadores de la cobertura de la garantía que no la asumen sobre su patrimonio predomina la institucionalidad pública. Los operadores son meros administradores de recursos líquidos autónomos, no asumen el riesgo sobre su patrimonio, se capitalizan ó fondean con recursos líquidos autónomos que es administrado por un tercero distinto al aportante (fiduciarios en los fideicomisos) del recurso.

Básicamente la **responsabilidad es el atributo que mejor clasifica a los sistemas**. A continuación sería la personalidad jurídica y en el caso de los que no asumen el riesgo sobre su patrimonio, la funcionalidad de fondo o de fideicomiso de garantía. Por lo tanto, las decisiones operativas son las que dibujamos en este esquema. ¿Va a asumir el operador de la cobertura de la garantía su responsabilidad sobre su patrimonio o no lo va a hacer? En caso de asumirla, ¿será un sistema de derecho privado, una sociedad jurídica, o de derecho público?. En caso de no asumirla, ¿se administrará como un fondo o como un fideicomiso de garantía?

En América Latina existe un predominio de **operadores de la cobertura de la garantía que no responden con su patrimonio**, en gran medida de naturaleza pública, dominando la fórmula de los fideicomisos y de los fondos de garantía. Un 30% de los **operadores de la cobertura de la garantía responden con su propio patrimonio**, normalmente sociedades de garantía y entidades de derecho público (Pombo et al, 2013).

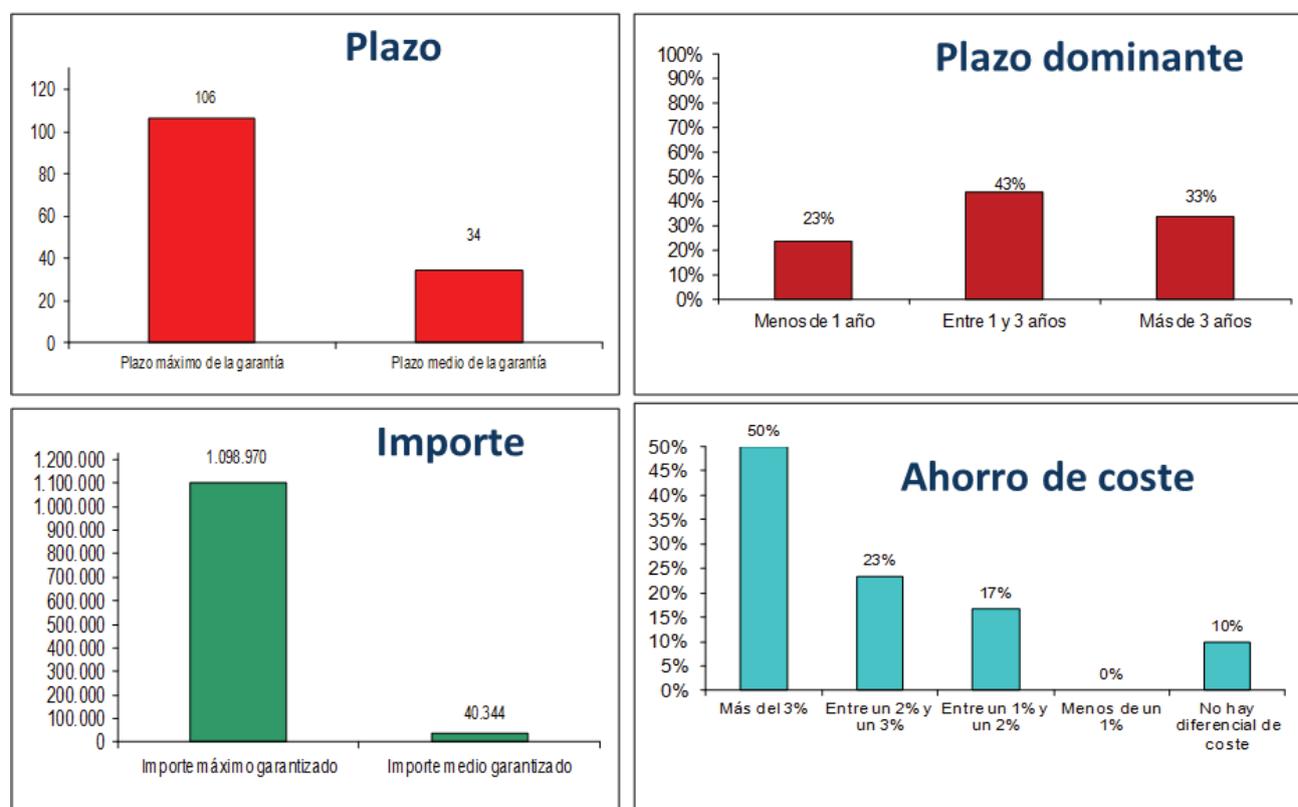
El papel relevante del sector público queda de manifiesto en la propiedad de los sistemas. El 90% de los sistemas es de mayoría pública, siendo el porcentaje medio de aportación del 72%. Estos sistemas nacen como respuesta a una política de Estado dirigida a facilitar el acceso a la financiación a través de la garantía. Aunque puede haber otras fórmulas de apoyo público, como el reafianzamiento, en Latinoamérica la participación pública en la capitalización de los sistemas de garantía es muy relevante.

Esta política de acceso al crédito es más eficaz si consigue mitigar riesgo en los balances bancarios, en sus ratios de capital y en los requerimientos de provisiones, por lo que el reconocimiento por parte del sector financiero resulta necesario.

3. La relación entre los agentes

La relación entre los agentes participantes en la relación crediticia viene definida por la propia arquitectura del sistema en sus características operativas. En función de las partes cuyos objetivos traten de ser salvaguardados, la definición del sistema será diferente.

Figura 5. Condiciones de la garantía de interés para la mipyme



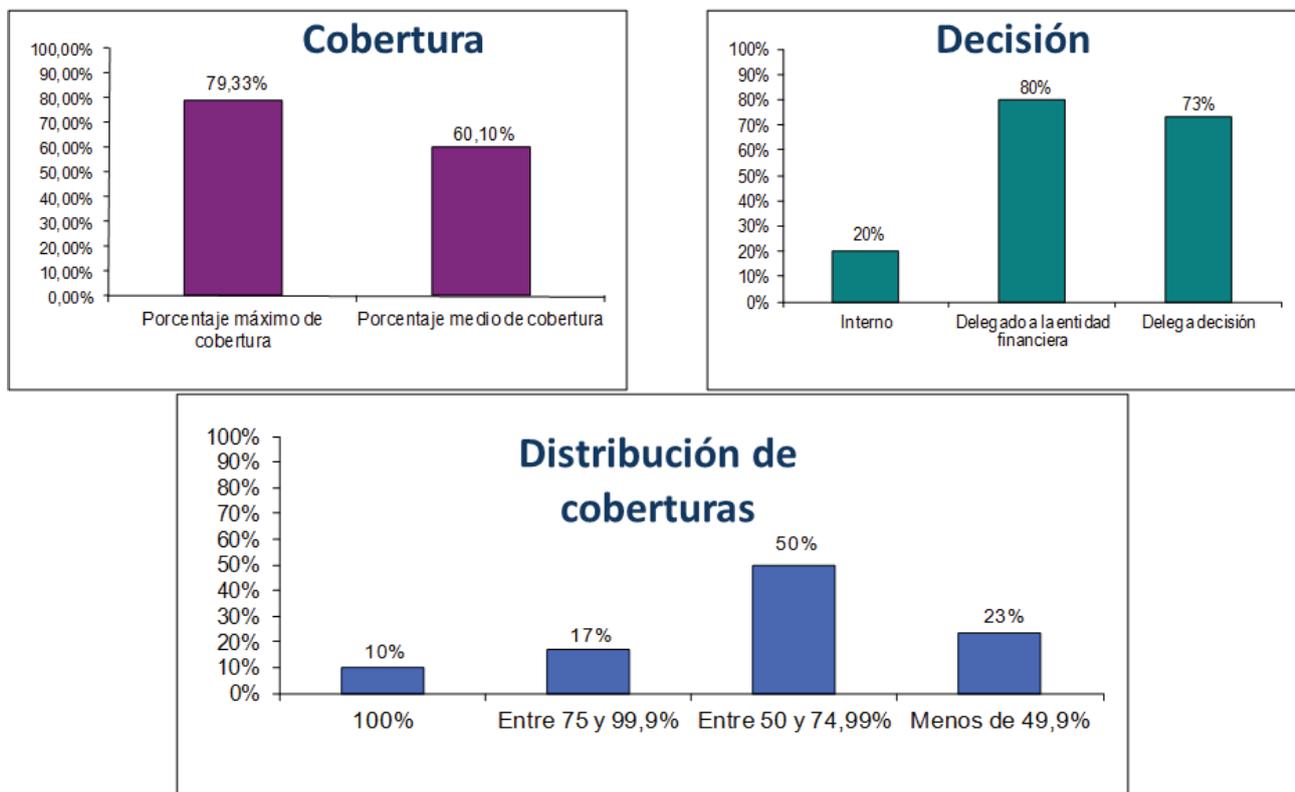
Fuente: Pombo et al (2013)

Unas características son relevantes para los empresarios: el **plazo**, el **importe** o el **ahorro de coste** que supone el sistema. En este sentido podemos observar que los plazos máximos alcanzan en media los 9 años y en media la cartera tiene un plazo medio de 3 años. Siendo una cuarta parte menor de un año.

Por su parte, los importes máximos en media son elevados, para atender financiaciones de inmovilizados, pero el importe medio en media se sitúa en 40.000 dólares. El ahorro de coste es relevante, en un 50% éste alcanza más de un 3% de tipo de interés.

Para la Banca, las características operativas más relevantes tienen que ver con: las **coberturas** que asume el sistema, con la **decisión** de concesión y con la ejecutividad de la **responsabilidad** del sistema y la forma de pago (que veremos en la siguiente transparencia).

Figura 6. Condiciones de la garantía de interés para el sistema financiero



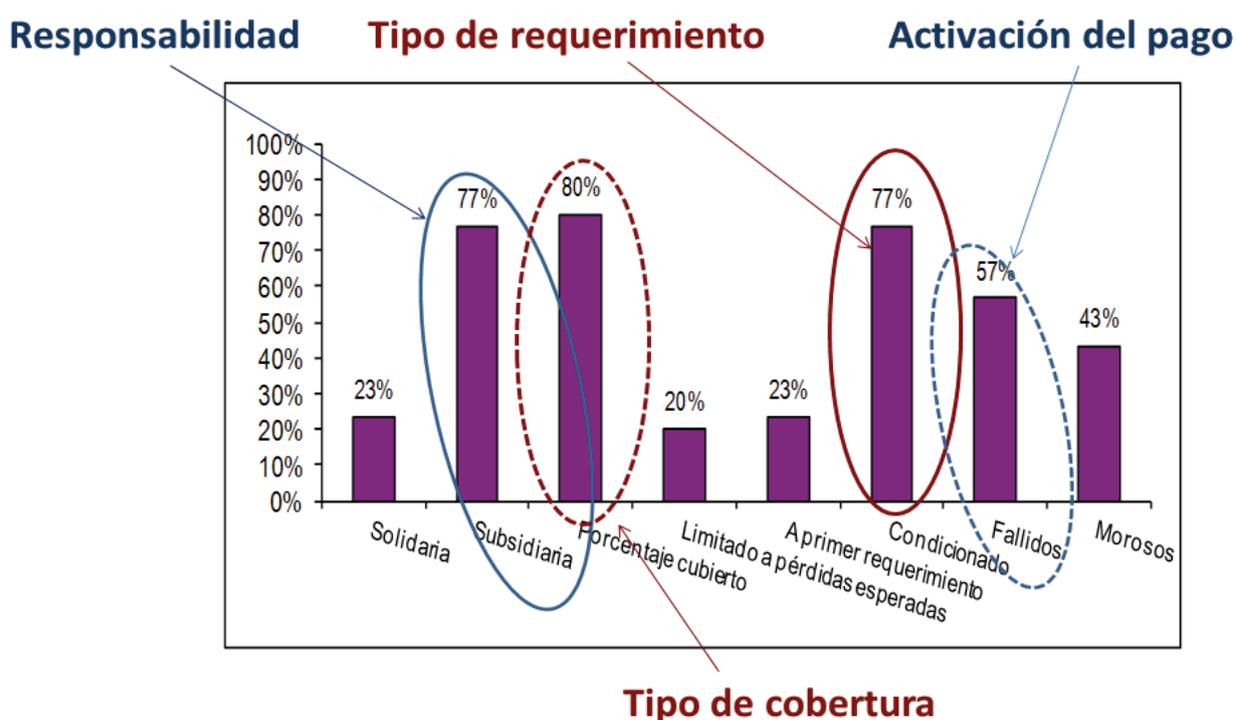
Fuente: Pombo et al (2013)

La cobertura máxima no llega en media al 100%; los riesgos se comparten con el sistema financiero tratando de mitigar el riesgo moral de este último. La cobertura media se sitúa en el 60%. A medida que el porcentaje cubierto es menor, el sistema debe tener menos atractivo para la banca, pero parece coherente con una gestión prudente por parte de las entidades públicas que tratarán de optimizar sus recursos. El estudio de las operaciones se realiza en el 80% de los casos por la banca, mientras que en un 20% por el propio sistema, mientras que la decisión se delega a la banca en un 73%.

A la banca también le interesa cómo responde el sistema. En la mayoría de los sistemas, éstos responden de manera subsidiaria al empresario, por el porcentaje cubierto y no por las pérdidas esperadas, tras cumplirse una serie de condiciones y no a primer requerimiento y ante la situación de fallido del prestatario, frente a determinados indicios de mora.

Es decir, en general los sistemas tienen establecidos características operativas menos atractivas para la banca tratando de limitar el riesgo moral y coherentes con la delegación de la decisión. Este formato es adecuado a una tipología de instituciones en las que predomina la garantía de cartera, de carácter multibancario, operándose con contratos de cartera o certificados de garantía al operador.

Figura 7. Responsabilidad del sistema de garantía ante las entidades financieras



Fuente: Pombo et al (2013)

Dibujada la radiografía del sector en su modus operandi con los agentes de la relación crediticia, tratamos de ver en nuestro segundo estudio si los sistemas que se centran en las características operativas relevantes para el empresario son más eficaces y eficientes que las que se centran en las características operativas relevantes para la banca.

La primera reflexión que es preciso hacer es que todos los agentes presentan intereses convergentes. El sector público trata de dinamizar la economía como instrumento para crear riqueza y bienestar. El empresariado necesita financiación para sus operaciones y, en determinados grupos de empresas, las reglas bancarias referentes a garantía les impiden el acceso al crédito

o encarecen significativamente el crédito, perdiendo competitividad. Finalmente, el sector financiero necesita mejorar la calificación crediticia de sus carteras para consumir menos recursos propios. De aquí surge una alianza.

Figura 8. Visión histórica instrumental



Fuente: Elaboración propia

Una segunda cuestión que hemos estudiado es, una vez creado un sistema de garantías, ¿a quién se orientan los sistemas?. Al sector financiero para que dinamice el crédito. Esta pregunta nos la hemos formulado científicamente y hemos estudiado el desempeño de los sistemas en los últimos 10 años, analizando las variables operativas que favorecerían una mayor atención a la pyme y las que revelarían una orientación o foco en la banca. Entre las primeras que hemos estudiado serían las decisiones de plazo, importe medio de la garantía y ahorro de coste; mientras que entre las segundas señalaríamos el porcentaje de cobertura, el evento de pago y la delegación de la decisión.

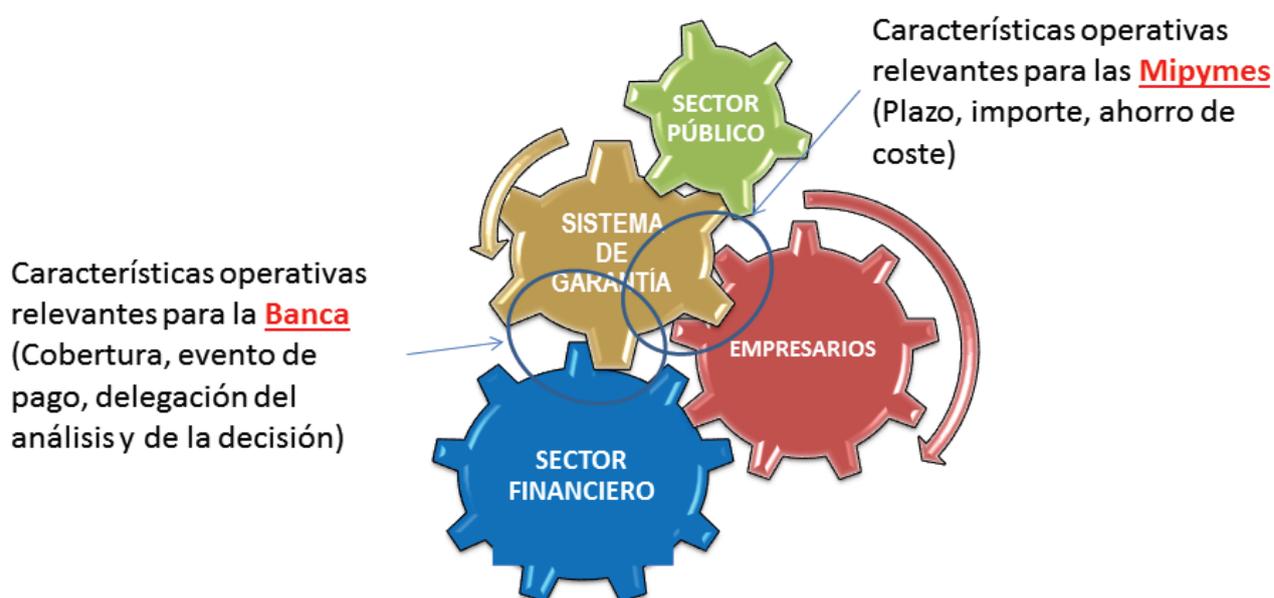
Los criterios de desempeño que hemos estudiado están relacionados con dos objetivos básicos a nuestro juicio, en los sistemas de garantía: la lucha contra la exclusión financiera, medida como el nº de pymes atendidas, y un segundo objetivo de mejora de la eficacia en las políticas públicas, medida por la adicionalidad (porcentaje de recursos públicos por crédito movilizado).

En cuanto a la lucha contra la **exclusión financiera** los resultados por Gallurt et al (2013)¹ son concluyentes. Las características operativas más influyentes son las referidas al diseño de

¹ Trabajo fruto de la tesis doctoral defendida por el profesor Jesús Gallurt y dirigida por sus directores Pablo Pombo y Jesús N. Ramírez

garantías orientadas o que persiguen establecer ventajas o beneficios para el sistema financiero; es decir, los sistemas más orientados a la banca consiguen mejores impactos contra la exclusión financiera. Una mayor extensión supone una mayor orientación a las características de mitigación y operativas para la Banca.

Figura 9. ¿A quién se orienta el sistema de garantía en su expansión ó extensión?



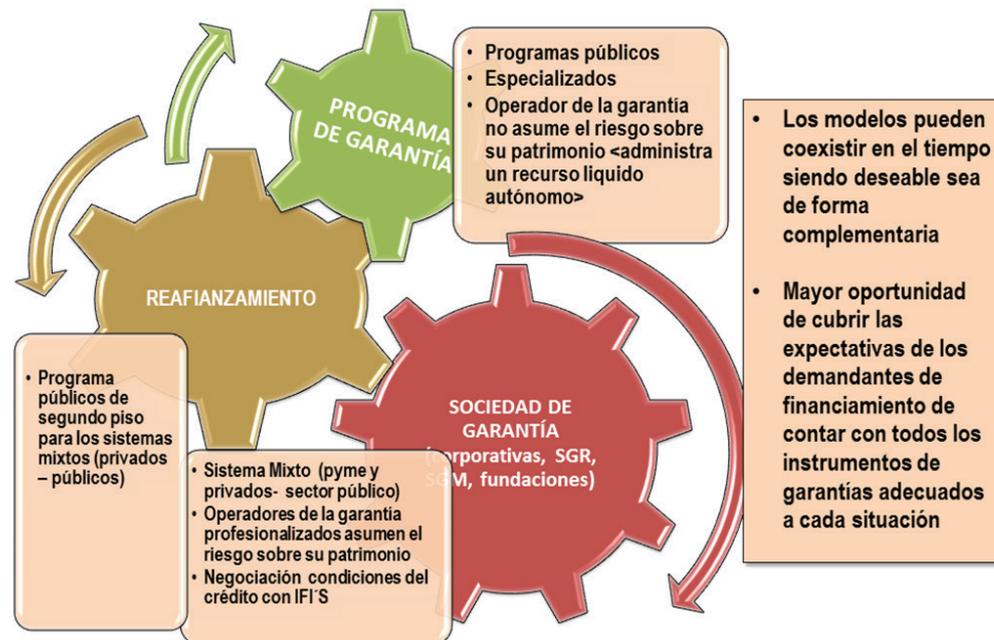
Fuente: Elaboración propia

Por el contrario, si el sistema se centra básicamente en generar importantes ahorros de coste a la pyme posiblemente tenga menos capacidad para luchar contra la exclusión financiera, por ese motivo obtenemos una relación inversa (mayor ahorro de coste supone menor número de pymes atendidas). La conclusión es que resulta preciso implementar un equilibrio para aspirar a reducir la exclusión pero con mejora de las condiciones de la pyme en la que es condición muy importante satisfacer las necesidades de las entidades financieras y facilitar su operativa.

En cuanto a la adicionalidad observamos que las características que hacen el producto atractivo para la pyme consumen más recursos públicos y generan menos adicionalidad, mientras que los que confieren un enfoque de mayores ventajas a la banca consiguen una mayor expansión del crédito en relación a la inversión de recursos públicos.

Estos resultados ponen de manifiesto el papel relevante que juega el sector financiero y que la lucha contra la exclusión financiera y la mejora de la adicionalidad aconseja el diseño de productos de cobertura de garantía que facilite su aceptación por el sistema financiero.

Figura 10. El papel del reafianzamiento



Fuente: Elaboración propia

Finalmente, el reafianzamiento es un mecanismo útil de apoyo a los sistemas de garantía mixtos, no tendría sentido reafianzar sistemas públicos, permitiendo orientar desde el sector público las políticas de apoyo y compartir los riesgos en determinadas líneas de garantía que se consideren prioritarias (por ejemplo, destinando fondos de contragarantía en proyectos dirigidos a evitar la exclusión de la mujer y los jóvenes al acceso a la actividad empresarial, el desarrollo del I+D, el desarrollo de las exportaciones, un mayor plazo de las operaciones).

El reafianzamiento es una figura a desarrollar; actualmente está operativo para el 20% de los sistemas de garantía en la región confiriendo una cobertura media del 41% y una máxima del 56% (Pombo et al, 2013).

4. Conclusiones

La implementación de un sistema de garantía puede adoptar diversas fórmulas. En función de los objetivos a conseguir y los medios disponibles será apropiado uno u otro; en cualquier caso, las decisiones de cómo funciona cada sistema de garantía deben ser coherentes con el modelo.

Consideramos muy necesario para la comunidad de policy makers conocer las opciones y cuáles son las características de cada uno de ellos para decidir con eficacia en los objetivos y eficiencia de la operativa.

En segundo lugar, desde una perspectiva de la extensión y la expansión ó masificación de los sistemas de garantía observamos cómo los sistemas de garantía que se orientan a integrar los

requerimientos de la banca son más eficaces para su extensión y expansión ó masificación en términos de pymes atendidas como de uso eficaz de los recursos públicos.

En definitiva la investigación empírica nos genera un nuevo paradigma y es que la garantía es para la banca. Sin embargo el sistema de garantía es para la micro y pyme.

Finalmente, los sistemas de garantía por razón de su capitalización y por razones del sistema económico evolucionan hacia fórmulas de mutualización o asociatividad empresarial que les permiten apalancar recursos públicos y privados, negociar precios que consigan mejoras en el coste de financiación, y plazos con la banca, evitando la exclusión financiera. Esta evolución es importante a la hora de evaluar dónde está el sistema y hacia dónde debe ir.

Bibliografía

Gallurt, J., Ramírez, J.N., Pombo, P. y Molina, H. (2013). “**¿Los Sistemas de Garantía se orientan al prestatario o a las entidades de crédito?** Estudio de la experiencia en Latinoamérica”. Estudios de Economía Aplicada, Vol. 31-1: 1-20.

Llisterri, J. J. (1997). “**Credit guarantee systems: preliminary conclusions**”. The Financier 4(1-2), Feb/May.

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

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

Pombo, P. Molina, H. y Ramírez, J. (2007). **The American Framework Guarantee Systems/ Schemes**. Main Concepts and Characteristics. Journal of Small Medium Enterprise Development. Vol. 4, pp. 39 - 68.

Pombo, P. Molina, H. y Ramírez, J. (2013). **Clasificación de los sistemas de garantía desde la experiencia latinoamericana**. IDB Working Paper. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37381780>

Vogel, R. C., Adams, D. W. (1997). “**Costs and benefits of loan guarantee programs**”. The Financier, 4(1-2), Feb/May.

UMA EXPERIENCIA DE MASIFICACIÓN DE GARANTÍA A LA MICROEMPRESA, CONFIANZA SAGR INSTITUCIÓN DE GARANTÍAS RECIPROCAS CHILENA

Andrés Bernal Espinosa, Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile, Diploma en Gestión de Riesgos Instituto de Formación Bancaria de la Asociación de Bancos de Luxemburgo, Profesor de Carreras, Programas de Formación Continua y Diplomas de Especialización Instituto de Formación Bancaria Guillermo Subercaseaux, Consultor de organismos nacionales e Internacionales, Socio Fundador y Gerente General SGR ConFianza

1. ANTECEDENTES DE CHILE

En Chile la realidad de la microempresa es similar a la Latinoamericana, en particular, en Chile existen cerca de 1,2 millones de microempresas (incluidos los trabajadores por cuenta propia), de las cuales, aproximadamente un 40% de ellas son informales y la otra parte, si bien posee inicio de actividades y/o patentes municipales, trabaja con distintos niveles de informalidad en sus compras, ventas y/o recursos humanos.

La microempresa representa cerca del 90% del total de empresas formales del país.

Está presente en todas las actividades económicas, concentrándose especialmente en el sector comercio, en los servicios, el transporte y la agricultura.

Son los principales empleadores del país, generando el 70% de la ocupación privada en Chile.

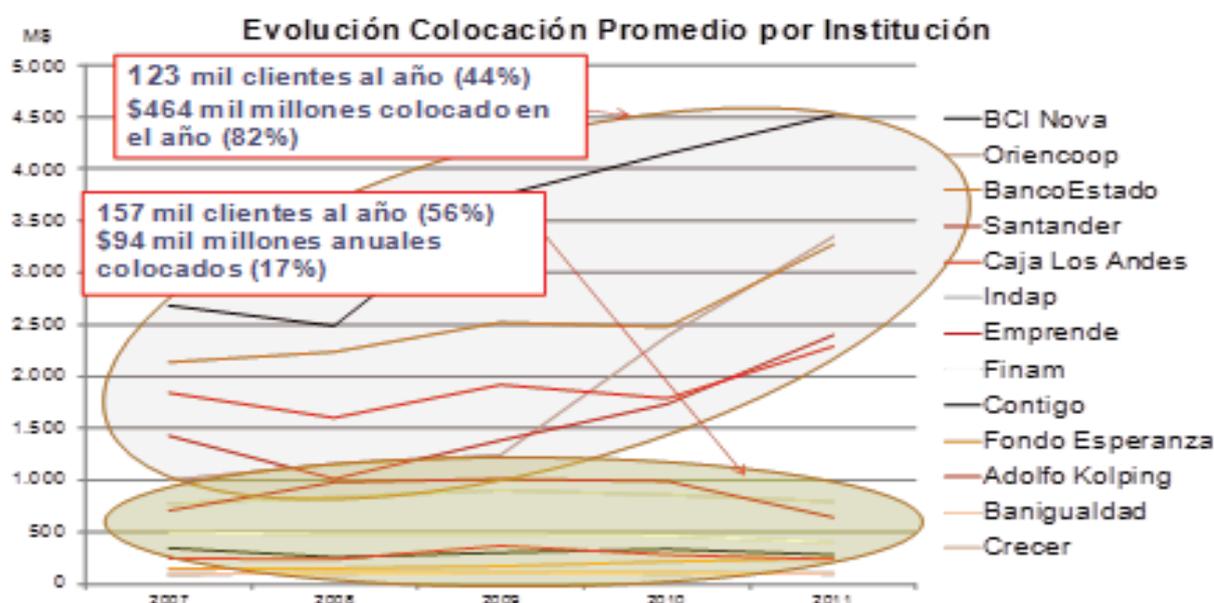
Tienen una alta presencia regional, distribuida en el territorio de manera similar a la población, destacando aún más la contribución que este sector hace a la mantención y generación de empleo.

Su participación en las colocaciones bancarias (incluidas las cooperativas supervisadas por la SBIF) alcanzaba a diciembre de 2012 al 2,87% del total de las colocaciones.

Por otra parte, del total de 1,2 millones de unidades productivas de este sector, tan sólo cerca del 45% tienen acceso al sistema bancario formal, incluidas las cooperativas, lo que significa que aún existe una brecha importante al respecto.

Adicional a la brecha de acceso, en este segmento se produce una alta concentración de la oferta, en efecto, BancoEstado posee una participación en las colocaciones de un 55%, Banco Santander de un 17% y BCI Nova un 7%, es decir, los tres principales bancos del sistema concentran un 79% de las colocaciones, lo que claramente representa un fallo de mercado, que se traduce en precios mayores y montos y plazos más cortos.

La concentración de las colocaciones del mercado financiero en las grandes empresas, también se reproduce en el mercado de las microfinanzas, tal como se muestra en la gráfica siguiente, preparado por la Red de Microfinanzas de Chile, de la que ConFianza SGR es parte:



En efecto, se aprecia claramente que las instituciones financieras bancarias apuntan a la cúspide la pirámide microempresarial y que las cooperativas y corporaciones son más inclusivas. Esto se debe principalmente a que el indicador de eficiencia más popular en las instituciones financieras (Costos Totales sobre Margen de ingresos) tiende a favorecer a las operaciones de mayor tamaño y por ende a las empresas más grandes.

Concluyendo, con los datos señalados anteriormente, es posible afirmar que en Chile aún quedan brechas significativas de atención a la microempresa y que la porción actualmente atendida se ve enfrentada a una oferta muy concentrada, concentración que genera nuevas restricciones de acceso y a las condiciones de la oferta.

Los modelos de garantía intervienen en estos fallos de mercado, generando instrumentos que generen más acceso y una ampliación y mejoramiento de la oferta.

EL MODELO DE GARANTÍA RECÍPROCA EN CHILE

En junio de 2007, se aprueba la ley 20.179 que permite la creación de las Instituciones de Garantía Recíproca (IGR) que regula su funcionamiento.

Las IGR tienen por objeto el otorgamiento de garantías personales a las microempresas, pequeñas empresas y medianas empresas, por obligaciones de dar, hacer o no hacer.

La ley, como una forma de entregar máxima certeza jurídica a la garantía personal de una IGR, la excluye del beneficio de excusión a la que tiene derecho cualquier otro tipo de aval personal o codeudor¹. Además, el cobro puede realizarse a partir del primer día de mora de una deuda.

¹ En términos simples el certificado de fianza emitido por una IGR, al ser cobrado, debe ser pagado a sólo requerimiento sin la aplicación de recursos legales que puedan empecer el cobro.

Las IGR operan bajo la supervisión de las Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, SBIF. Además, las IGR deben estar clasificadas por una clasificadora de riesgos inscrita en los registros de la SBIF.

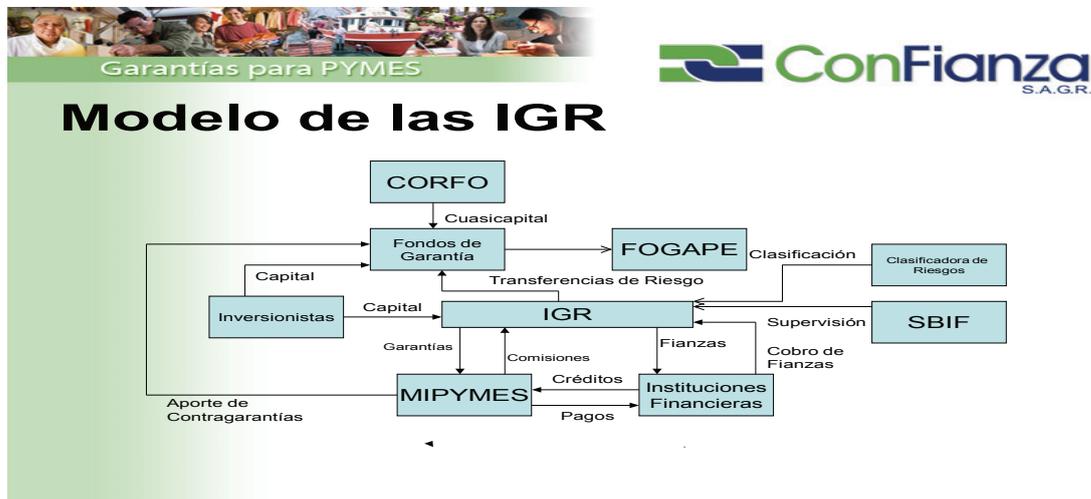
El modelo original chileno define a las IGR como administradoras de fondos de garantía, fondos a los que se transfiere la totalidad del riesgo, con el objeto de entregar las máximas certezas financieras. Esto significa, que la IGR no compromete su patrimonio al entregar una garantía personal, sino que se comprometen los activos líquidos de un fondo de garantía.

Las IGR pueden adoptar dos tipos de formas jurídicas: Sociedad Anónima o Cooperativa. Los fondos de garantías, adoptan la forma jurídica de Fondo de Inversión Privado.

Los fondos de garantía son conformados por inversionistas privados² y apalancados por la Corporación de Fomento, CORFO, con líneas de crédito 10 a 1 el capital del fondo.

Los programas de CORFO que regulan las líneas de financiamiento a los fondos de garantía están regulados por los programas denominados IGR I, IGR II e IGR III. Estos programas establecen las condiciones de las líneas de financiamiento³, las condiciones de transferencias de riesgos a los fondos⁴ y el nivel de apalancamiento de los mismos (tres veces, lo que implica que los fondos podrían soportar hasta un 33,3% de siniestros). Los fondos pueden utilizar el fondo de garantía estatal Fondo de Garantía para la Pequeña Empresa, FOGAPE, para reafianzarse.

La figura siguiente muestra el modelo de IGR chileno:



2 Los inversionistas privados de los fondos son las propias IGR, sin embargo, ConFianza ha introducido una innovación importante al modelo al lograr conformar un fondo en donde el 100% de los aportes es una organización gremial de microempresarios, fondo que se rige bajo la modalidad IGR III.

3 Los programas IGR I e IGR II, establecen como contingente a los resultados del fondo tanto los intereses como el capital. El programa IGR III, es una línea de crédito que ya no es contingente.

4 Los programas IGR I e IGR II permiten transferir hasta un 100% del riesgo a los fondos sin ninguna restricción y el programa IGR III permite hasta un 80% de transferencia de del riesgo al fondo. El programa IGR sólo permite un 100% de transferencia de los riesgos cuando la operación afianzada posee más de un 70% de contragarantías reales.

Se puede apreciar claramente en la figura, que los certificados de fianza emitidos por una IGR transfieren los riesgos a fondos de garantía líquidos financiados por CORFO, administrados por la propia IGR, los cuales a su vez pueden transferir una parte de los riesgos a FOGAPE.

Se aprecia también, el modelo de supervisión que incluye a la SBIF y el de clasificación de riesgos que incluye a las clasificadoras de riesgos autorizadas por la SBIF lo que permite (de acuerdo a la clasificación obtenida) que un certificado de fianza de una IGR sea considerado como CRM.

El modelo Chileno descrito sintéticamente en los párrafos anteriores permite asumir hasta un 100% de los riesgos de una operación crediticia, con los programas IGR I e IGR II. Esto es relevante porque un modelo que permite asumir la totalidad de los riesgos tiene las siguientes ventajas:

a) Permite una significativa rebaja de tasas de interés activas, al eliminar la prima por riesgo, eliminar los costos de cobranza y los costos de administración de activos cuando existe una contragarantía del cliente final⁵.

b) Da mayores posibilidades de “adicionalidad” al generar un fuerte incentivo a la institución financiera a explorar mercados y segmentos completamente nuevos, porque elimina sus costos por riesgos y disminuye los costos de transacción al ser la IGR quien identifica mercados y los traspasa a la institución financiera.

c) Da un fuerte incentivo a la atención de créditos muy pequeños al generarse aumentos de rentabilidad por la mitigación de capital y fuertes disminuciones de costos por la mitigación de provisiones, con máxima cobertura y transferencia y, ausencia de compensaciones.

d) Permite el fraccionamiento de los activos de las empresas que lo poseen, lo cual aumenta la movilidad. La movilidad permite mayor competencia y, por tanto, un mejoramiento de las ofertas. También se generan incentivos a la generación de nuevas ofertas, que afecta positivamente a la desconcentración.

Las ventajas descritas, compensan la desventaja de generar incentivos negativos a las instituciones financieras para que relajen en forma imprudente sus políticas crediticias, dado que existe un tercero que asume la totalidad de los riesgos⁶.

Además, la IGR al ser privada y con criterios de rentabilidad, tiene incentivos para generar mecanismos de seguimiento y control que mitiguen el relajo crediticio, dado que una pérdida de los fondos que administra limita su capacidad de afianzamiento y, por tanto, de generar ingresos, lo que afecta la viabilidad de su negocio. Además, la IGR identifica la demanda, evalúa los riesgos y posteriormente entrega las operaciones a las instituciones financieras. Cuando aplica el modelo de portafolio, define las políticas y el perfil demográfico de los beneficiarios, lo que también produce mitigación.

⁵ Este tema ha sido medido por ASIGAR y la propia CORFO, demostrando que existe hasta un 30% de menores tasas cuando interviene una IGR. Al respecto se puede visitar www.corfo.cl o leer el estudio de ...

⁶ Aunque un tercero asuma la totalidad del riesgo, la institución financiera asume las pérdidas de los costos de transacción incurridos en generar la operación y asume la pérdida del spread devengado durante los primeros 90 días.

El certificado de Fianza emitido por una IGR es considerado CRM, principalmente porque la ley le entrega certeza jurídica y el modelo le entrega certeza financiera, por tener fondos líquidos que respaldan la fianza.

Concluyendo, el modelo chileno permite tener un certificado de fianza con certeza jurídica y financiera (por ser líquidos y administrados por la propia IGR los fondos de garantía), con capacidad de cobertura de hasta un 100% de los riesgos para generar fuertes incentivos a la adicionalidad, la desconcentración de la oferta, la movilidad del cliente entre distintas instituciones y la generación de proveedores simultáneos de financiamiento a la microempresa.

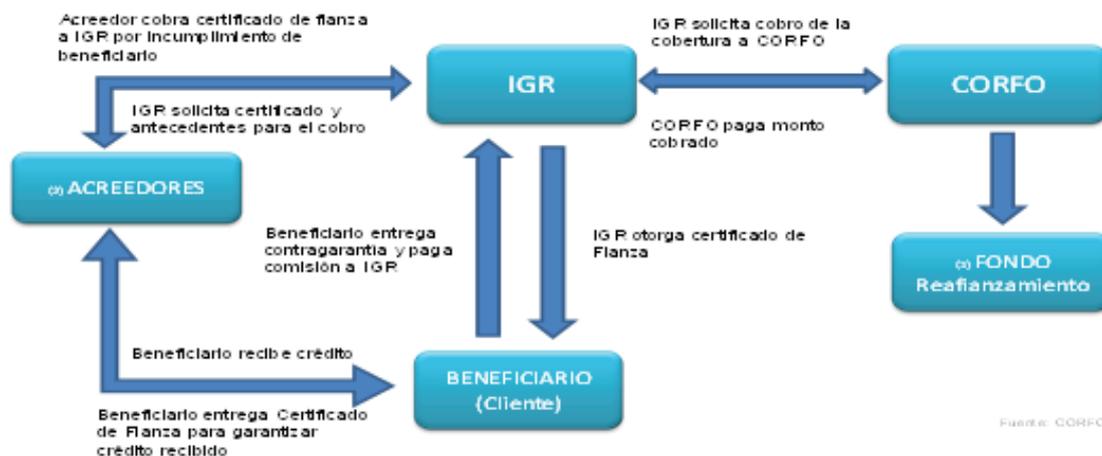
Todo lo anterior, variables claves para proveer de servicios financieros con menores costos a los actuales, con mayor coberturas, con mayor profundidad (inclusivos) y estables y sostenibles en el tiempo.

Bajo este modelo de funcionamiento la industria generó afianzamientos por USD 1.500 millones, de los cuales USD 100 millones corresponden a ConFianza, desde el año 2009 hasta fines de 2013.

El modelo señalado y descrito anteriormente existió hasta septiembre de 2013, fecha en la cual fue reemplazado por uno de coberturas, denominado IGR IV. ConFianza, en diciembre de 2013 solicitó y le fue otorgada una línea de USD 20 millones bajo este nuevo programa, el cual se proyecta que esté operativo dentro del segundo trimestre de 2014.

La figura siguiente, extraída de una presentación de CORFO, muestra esquemáticamente el nuevo modelo de garantías que deberán administrar las IGR de Chile, a partir del año 2014. Se destaca que este modelo se considera, por CORFO, como el definitivo.

Esquema IGR IV 2014:
Pasa de Financiamiento a Reafianzamiento



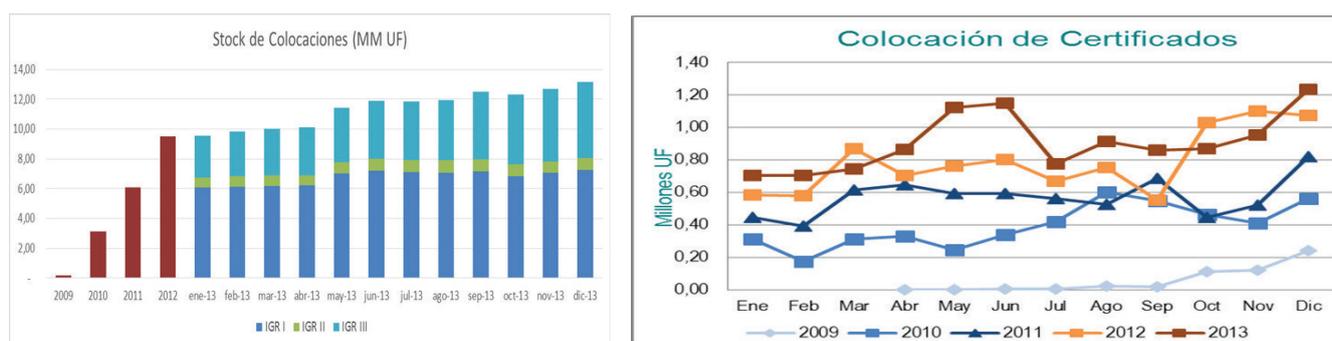
(1) El Fondo es administrado por CORFO y las IGR pagan una prima de riesgo en función de la siniestralidad de las operaciones y el riesgo asumido relacionado con las contragarantías constituidas. Además, CORFO puede establecer un deducible, tal y como hoy lo establece FOGAPE en su modelo vigente de reafianzamiento a las IGRs.
 (2) Se entenderá por Acreedor al receptor del Certificado de Fianza emitido por la IGR. (Bancos, Instituciones Financieras, Municipios, Etcétera)



Bajo este modelo, la IGR ya no administra fondos, sino que se le otorga una línea de cobertura contingente a la cual le transfiere los riesgos. La transferencia de riesgos posible fluctúa entre un 60% y un 97% en función del perfil del beneficiario, el plazo del crédito y las contragarantías que puede movilizar. Además, este programa impide que se utilice al FOGAPE como fondo de reafianzamiento. La liquidez del sistema se soluciona a través de una línea de crédito que entrega CORFO, equivalente a la pérdida esperada. De esta forma se optimizan los recursos fiscales y se mantiene la certeza jurídica y financiera del certificado emitido por una IGR, pasando el estado a ser retrogarante.

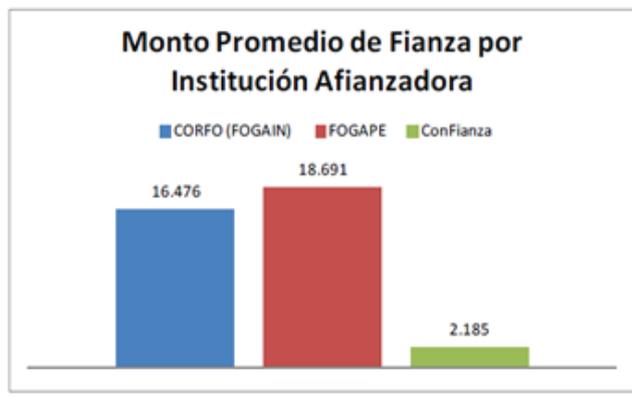
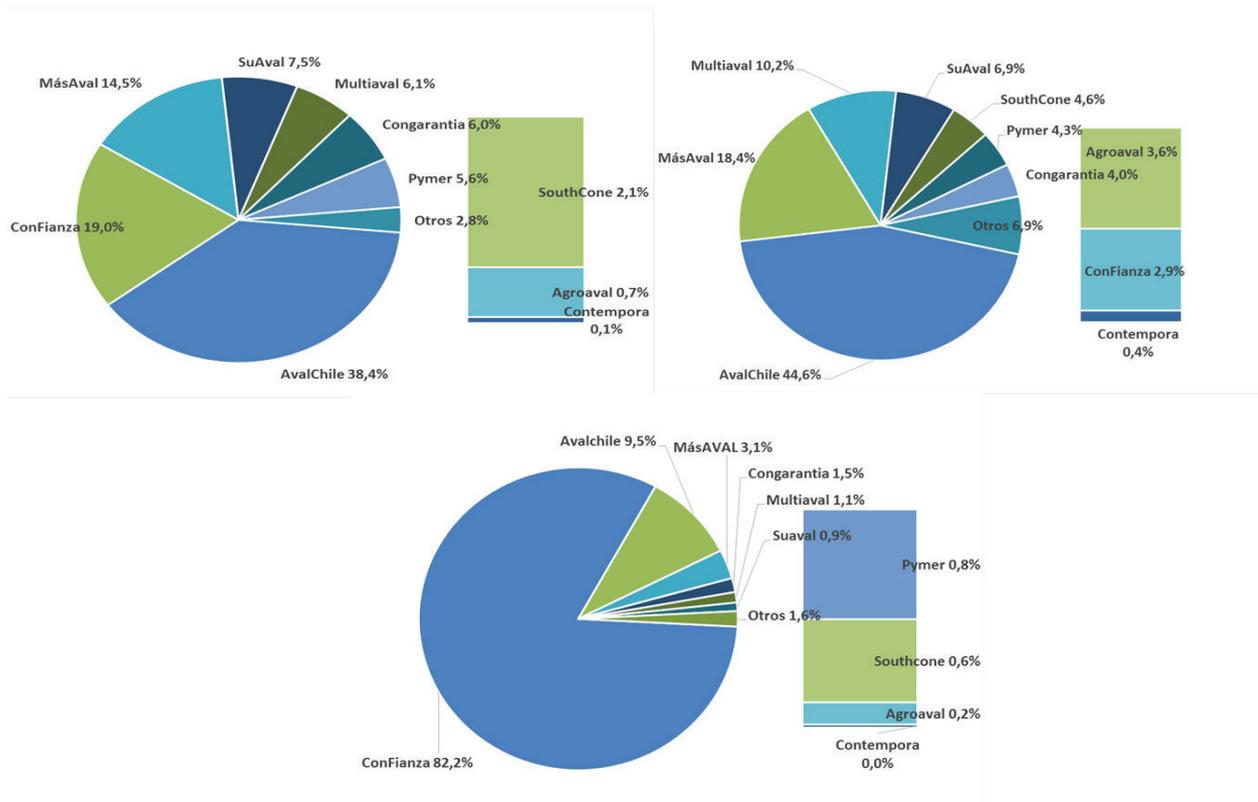
1. El Mercado de las Garantías en Chile

Las gráficas siguientes dan cuenta del mercado de las IGR en Chile a diciembre de 2013, las cuales han sido extraídas del informe mensual que prepara ASIGAR.



Se puede visualizar que los stock muestran períodos de estancamiento durante 2013, pero finalmente creciente en el año, producto de los cambios del programa IGR III al IGR IV. Esto se visualiza más claro en la gráfica de colocaciones mensuales por año, que muestra comportamientos erráticos, pero crecientes, debido a los cambios desde el programa IGR I al IGR IV (4 programas en tan sólo cinco años).

Las gráficas siguientes dan cuenta de la participación de mercado, en monto, número de clientes y número de certificados.



Las gráficas muestran claramente la distinción de ConFianza tanto en el mercado de garantías de las IGR (pertenecientes al sistema integral de garantías de CORFO) como en el mercado global de garantías (que incluye a FOGAIN y FOGAPE). En efecto, se puede apreciar el FOCO de ConFianza en las Microfinanzas al tener la fianza de menor monto promedio, un alto número de operaciones y un significativo número de clientes en stock. Además, ConFianza ha logrado afianzar cerca de 100 millones de USD desde el año 2010 al año 2013, con USD 14 millones de fondos de garantía originales. Esto la convierte en la IGR mas inclusiva de Chile y probablemente una de las IGR más inclusivas de América.

Las colocaciones de ConFianza se han realizado dentro de los riesgos presupuestados por la sociedad, lo cual se puede apreciar en la gráfica siguiente.



Lo anterior es clave, porque administración y gestión de riesgos significa definir los niveles de riesgo que la sociedad está dispuesta a soportar y generar las políticas, sistemas y procesos necesarios para mantener los riesgos (costos por riesgo) dentro de lo definido. La curva acumulada anterior significa además que los pagos brutos sobre el total afianzado alcanzan un 7,2% en cuatro años y sobre stock un 7% anual. Estos valores no consideran las recuperaciones por cobranza, las que a fines de diciembre de 2013 alcanzaron un 10,3% de los pagos brutos.

Interesa saber si los riesgos que ha definido ConFianza se encuentran dentro de los marcos o estándares del sistema. Pues bien, cifras de la superintendencia indican que la morosidad de 90 días o más en promedio desde los años 2010 a 2013 alcanzó un 6,7%, para la microempresa. Sin embargo, esta cifra ya no considera la cartera castigada ni renegociada, que debería hacerla aumentar 20 puntos base.

La referencia a la morosidad de 90 días o más se realiza porque las IGR pagan los certificados a partir de la morosidad de 90 días.

Así, puede inferirse que los pagos brutos de ConFianza son similares a los riesgos del sistema at front.

Que ConFianza tengo riesgos similares at front no es común, dado que en general los riesgos de las sociedades de garantía son superiores a los del sistema at front. Lo anterior puede ocurrir porque la cartera de ConFianza no es significativa estadísticamente respecto a las colocaciones del sistema, con lo cual puede ser que la cartera afianzada de ConFianza se haya ubicado levemente hacia la derecha de la curva normal. Las series de tiempo deben ser más amplias y profundas para poder entregar inferencias más robustas. Sin embargo, podríamos decir que los resultados de riesgos resultan promisorios.

2. Principales resultados de ConFianza SAGR

El cuadro siguiente muestra la evolución de los principales indicadores de ConFianza y lo proyectado para el año 2014.

Clasificación	SBIF de Riesgo	2010	2011	2012	2013	Plan 2014	Variación Cierre 2013 Plan 2014
		A	A A	A A	A A	A A	Sin variación Sin variación
Cientes		1.100	5.860	15.000	15.000	20.000	33,3%
Número de Cientes/ Número de Personas Area Comercial		333	1.485	1.875	3.000	2.500	-16,7%
Instituciones Financieras en Convenio		7	9	11	11	14	27,3%
Ventas MMS		3.753	8.614	14.284	14.084	17.436	23,8%
Ingresos MMS		380	747	1.107	996	1.397	40,3%
Margen MMS		292	499	821	747	1.280	71,4%
Utilidad MMS		80	139	199	35	202	477,1%
Gastos Totales/Ingresos		68,4%	67,9%	64,2%	82,33%	61,63%	-25,1%
Rentabilidad sobre el Patrimonio		18,8%	26,1%	29,9%	4,07%	22,8%	460,2%

El cuadro muestra claramente que ConFianza está clasificada en categoría A por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF), clasificada en A con tendencia estable por la Clasificadora de Riesgos ICE, inscrita en los registros de la SBIF y asociada a DBRS de Inglaterra. Muestra, además, que todos sus indicadores evolucionan positivamente salvo el año 2013, año en que los fondos de garantía que financian la actividad comercial alcanzaron su máxima disponibilidad hacia fines del primer semestre de 2013, afectando fuertemente la actividad de ConFianza.

Para el año 2014, ConFianza cuenta con fondeos nuevos de USD 20 millones, los cuales estuvieron operativos en marzo de 2014.

3. Principales Lecciones y Desafíos para Masificar la Actividad de los Sistemas de Garantía para las Microempresas

Lo descrito en este artículo muestra muy claramente como una institución privada, con fondeos pequeños (en relación a la industria) por parte de CORFO, ha logrado tener una cobertura (en número de clientes) interesante, equivalente a un % del total de la cobertura de sistema integral de garantías de CORFO (que incluye a las IGR) y equivalente a un % al total del sistema de garantía chileno (que incluye a las IGR, FOGAIN y FOGAPE), con colocaciones a todo lo largo del territorio nacional, con el menor monto promedio de afianzamiento y riesgos similares del sistema at front. Es decir, que es posible ser eficiente y eficaz con una herramienta de garantías en las Microfinanzas, aspirando a una rentabilidad para los inversionistas privados, en el mediano y largo plazo, si se dan las condiciones de escala adecuadas.

A juicio del autor, lo anterior ha sido posible porque ConFianza SAGR ha logrado desarrollar tecnologías apropiadas basadas en:

- Concentradores de Demanda. Se establecen alianzas con aglutinadores naturales de

microempresas, ya sean públicos, semipúblicos o privados, con el objetivo de que la generación de demanda se haga de manera masiva y a menores costos. Entre los principales concentradores se puede identificar a los Municipios, Entidades de Fomento Productivo del Estado (CORFO, SECOTEC, FOSIS), programas ministeriales, Cámaras de Comercio locales, Entidades Gremiales de Microempresas, Cooperativas de Productores o de Servicios. Lo interesante de este modelo es que hay transferencia de costos a estas instituciones en una de las fases más caras del proceso de otorgamiento de una fianza, el de identificar la demanda y levantar la información (con sus correspondientes respaldos) necesaria para evaluar, dado que los aglutinadores realizan parte importante de esta función en base a políticas y procesos previamente concordados con la IGR ConFianza. El incentivo para las instituciones aglutinadoras para realizar las alianzas esta dado en que pueden finalmente proveer a sus segmentos objetivo y/o socios de un producto escaso (el crédito) y pueden cumplir sus metas y/o entregar servicios que agregan valor.

- Modelos de Distribución. Al estar la garantía ligada a una operación específica de crédito, la operación de garantía puede realizarse simultáneamente (o casi) con la operación de crédito. Esto permite que la distribución del producto pueda ser realizada por la agencia de la institución financiera. Esto en la práctica, permite establecer a las sucursales de las instituciones financieras como agentes de ConFianza. El tema es concordar los procesos operativos y las responsabilidades que asume cada institución. Así, ConFianza puede estar en cualquier localidad del país, existiendo una sucursal de la institución financiera con la cual ConFianza tiene una alianza comercial.
- Diseño de Productos. Al entender el producto como las condiciones (políticas) y los procesos involucrados hasta la formalización, el diseño es clave para la optimización de los costos. En el caso de los créditos pequeños, el costo de emitir una fianza es similar para un crédito de 10 como de 100. Por tanto aumentar el tamaño medio de la fianza es esencial. ConFianza, ha creado el producto de camadas para los créditos más pequeños (de entre USD 100 hasta USD 1500 por ejemplo), que combina modelos de cobertura por pérdida esperada y modelos de exposición a grupos o camadas. Esto permite emitir una sola fianza con una cobertura equivalente a la pérdida esperada a un grupo homogéneo de créditos. Las ventajas son evidentes: Permite aumentar el tamaño medio del certificado de fianza; permite apalancar operativamente los fondos de garantía dado que el encaje es sólo por la exposición (pérdida esperada); el modelo es reconocido por la SBIF como CRM, dado que está basado en los modelos de pérdida esperada de BASILEA. Para lograr adicionalidad y mitigar el riesgo de que una Institución Financiera aumente la renta de sus propios portafolios, es ConFianza quien define los perfiles demográficos de las camadas e incluso puede ser quien identifica la demanda, evalúa y entrega las camadas a la institución financiera.
- Tecnologías de Evaluación/cobranza. El uso de tecnologías para evaluar créditos pequeños es clave para la optimización de costos. Para ello, el apoyarse en herramientas de inteligencia de

negocios y modelamiento de riesgos (basadas en econometría), generación de herramientas de seguimiento de comportamiento de pagos, etc., es muy importante implementarlas. Para la cobranza temprana, preventiva y reactiva, el uso de las redes sociales, mensajería corta y generación de modelos de externalización para la cobranza judicial, también son importantes para optimizar las rehabilitaciones, recuperaciones y sus costos asociados.

- Innovación y Mejoramiento Continuo. La insatisfacción permanente de la administración con sus resultados, el convencimiento de que siempre se puede mejorar lo que se está haciendo, evitar ser complacientes, ser muy inquietos, alegres, felices en nuestro trabajo y creer en el proyecto, permite a ConFianza estar siempre buscando oportunidades, innovaciones y mejoramientos tecnológicos que impacten en la productividad. Creemos que esto nos ha distinguido, aun cuando ConFianza no es la más rentable del mercado ni la más grande, pero existe la convicción de que estamos en un proyecto atractivo que le permitirá ser viable en el mediano y largo plazo.

Si bien ConFianza ha mostrado una destacada gestión, que se ve reflejada en los diferentes indicadores, evaluaciones y clasificaciones de riesgo ya comentadas en las secciones anteriores, sigue siendo un emprendimiento nuevo en una industria nueva que ha presentado mutaciones significativas en muy corto tiempo de parte del fondeador del sistema (CORFO) aun cuando se pronostica que el modelo IGR IV se constituirá en el definitivo.

También, ConFianza ha optado por un segmento que presenta mayores dificultades, dado que las tecnologías son muy diferentes a los segmentos de empresas medianas y grandes y las eficiencias se logran con grandes volúmenes de operaciones o una escala muy grande.

Además, ConFianza no cuenta con los fondeos necesarios para sostener de manera estable su crecimiento y generar la escala necesaria para su viabilidad en el mediano plazo. En efecto, durante el año 2013 sus fondos alcanzaron su máxima capacidad produciendo una inflexión importante en sus resultados, logrando sólo a fines del 2013 nuevos fondos (que estarán operativos durante el primer trimestre de 2014) para financiar sus operaciones durante el 2014.

Así, Hoy ConFianza requiere generar la escala adecuada para obtener su viabilidad financiera de mediano y largo plazo lo que implica diversificar sus fondeos y dejar de depender exclusivamente de un solo fondeador para soportar su operación y su crecimiento en un medio en el cual para las IGR todavía no existen mercados secundarios desarrollados a los cuales recurrir⁷.

Depender de un solo fondeador es una debilidad en cualquier actividad, pero también es una limitación al crecimiento dado que siempre hay más restricciones presupuestarias cuando se depende de una sola fuente. Tener un solo fondeador, limita además las posibilidades de explorar nuevos nichos de riesgo (la inclusión) y la cobertura para generar impactos.

⁷ Esto fue y sigue siendo muy común con instituciones de Microfinanzas, salvo los bancos que hicieron downscaling. Por ello, la cooperación multi-lateral y privada generó programas para generar alternativas de fondeo para ellas.

Por ello, el generar nuevas alternativas de fondeo es el gran desafío de ConFianza para poder seguir orientando su trabajo en el mediano plazo de manera innovadora e inclusiva en la microempresa, de manera viable y con criterios de rentabilidad.

“ ... la microempresa ha sido uno de los segmentos empresariales en los cuales en los últimos 20 años se han invertido una gran cantidad de recursos y probados múltiples sistemas y metodologías, para lograr su desarrollo. Ha sido objeto, también, de variados análisis y estudios por parte de múltiples equipos de variadas disciplinas.

Lo hermoso, es que aún sigue siendo un mundo fascinante en el cual queda todavía mucho por hacer, mucho que explorar y mucho por (re) inventar.

El desafío entonces, aunque parezca trivial, sabido y obvio, es seguir haciendo, seguir explorando y seguir (re)inventando”.⁸

8 Bernal, A. El Financiamiento a la Microempresa, Propositiones II, 1994, Ediciones Sur.

COLÔMBIA: MODELO DE NEGOCIO DEL FNG BASADO EN UNA ESTRATEGIA DE MASIFICACIÓN Y DE SOSTENIBILIDAD

Juan Carlos Durán, *Presidente FNG*

Participaron en la elaboración de este documento: **Iván Darío Ruiz**, *Vicepresidente Comercial FNG*, **Carlos Andrés París**, *Gerente de Planeación y Riesgo FNG*

Inicios

Durante muchos años en Colombia, las micro, pequeñas y medianas empresas difícilmente lograban el acceso a la financiación a través del sistema financiero. Al igual que en muchos otros países, uno de los principales factores era la insuficiencia de garantías.

El Gobierno Nacional, en su intento por dinamizar el acceso al crédito para este tipo de empresas, creó el 16 de Febrero de 1982 el Fondo Nacional de Garantías S.A., el cual inició sus operaciones en junio del mismo año, garantizando las solicitudes de crédito para la pequeña y mediana industria manufacturera.

Desde 1992, se empezaron a respaldar otros sectores económicos y, actualmente, garantiza créditos otorgados para actividades económicas tales como comercio o servicios, además de la industria. Por otra parte, el FNG respalda préstamos destinados a financiar la adquisición de viviendas de interés social.

Hoy en día, el comercio, los servicios y la industria, en su orden, son los renglones más representativos de la actividad de las mipymes atendidas por el FNG, seguidos por las empresas dedicadas a la actividad constructora y el transporte.

El FNG garantiza créditos para empresas de diferentes tamaños, en el rango de las mipymes, desde créditos inferiores a un millón de pesos (aproximadamente USD 500) para microempresas hasta operaciones de 1.200 millones de pesos (aproximadamente USD 600.000) para medianas empresas. De esta manera, más del 95% de las empresas colombianas puede beneficiarse de las garantías del Fondo.

Destinos tales como capital de trabajo, capitalización empresarial, inversión en activos fijos, creación de empresas, leasing, innovación tecnológica, entre otros, son las necesidades más comunes de las solicitudes de los créditos.

Además de garantizar créditos para las mipymes y la vivienda de interés social, el FNG apoya a las instituciones no financieras tales como cooperativas o fundaciones que otorgan préstamos a las microempresas, para lo cual el Fondo garantiza los créditos que estas instituciones reciben de Bancoldex¹ y la banca comercial.

¹ Banco de desarrollo empresarial de Colombia. Realiza principalmente operaciones de segundo piso.

Con el propósito de mejorar y ampliar la prestación del servicio, el FNG inició en 1995 el rediseño de su plan estratégico en desarrollo de su misión básica consistente en el apoyo a la microempresa y la pyme. Este rediseño comprendió la fijación de objetivos generales orientados a procurar la masificación del acceso al financiamiento, a través del otorgamiento de la garantía del FNG, y la sostenibilidad de la entidad en el largo plazo.

A continuación se analizarán las diferentes estrategias desarrolladas para el logro de cada uno de estos dos objetivos.

1. Masificación de la Garantía

La masificación del otorgamiento de la garantía involucró como estrategias las siguientes:

- La descentralización de los servicios. Se fomentó en las regiones la conformación de Fondos Regionales de Garantías (FRG) con la participación de accionistas del sector privado local, del FNG y de entidades públicas como Alcaldías y Gobernaciones;
- La “automaticidad” de las garantías. Se implementó un esquema en el cual no se requería estudio de crédito previo al otorgamiento de la garantía por parte del FNG, con coberturas máximas del 50%. En sus inicios el FNG otorgaba únicamente certificados de garantía individuales (con estudio de crédito por parte del FNG) con coberturas equivalentes al 70% – 80% del valor del crédito.

Posteriormente se produjeron otros hitos que fortalecieron la ruta del FNG hacia la masificación de sus garantías. El primero de ellos se dio el 20 de abril de 1999, con la expedición del Decreto 686, se confirmó “admisibilidad” (o calidad de garantía idónea) para las garantías expedidas por el Fondo.

En diciembre de 2000, de acuerdo con lo establecido en la Ley 550 de 1999, se realizó, para la época, la capitalización más importante en la historia de la entidad por valor de COP \$100.000 millones (USD 48 millones), pasando de USD 20 millones en capital a USD 68 millones.

Uno de los elementos más importantes, en un sistema de garantías, es la generación de confianza a los intermediarios financieros. Para esto se consideró que la vigilancia por parte de la entidad de supervisión del sistema financiero generaría estabilidad y confianza. Es por esto que el FNG promovió que, a través de la Ley 795 de 2000, se incorporara una regulación especial para el Fondo Nacional de Garantías en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Uno de los aspectos de esta regulación consistió en que, a partir de enero de 2004, el FNG quedó sometido a la supervisión la Superintendencia Financiera de Colombia. A raíz de esto, la Superintendencia le dio un tratamiento más favorable a la garantía del FNG dentro de sus modelos de riesgo, lo cual se traduce en menores provisiones de cartera para los intermediarios financieros, lo cual mejora sus indicadores de rentabilidad y por esa vía los estimula a otorgar crédito a las pequeñas empresas. En la regulación se define la garantía del FNG como un colateral financiero admisible, dándole una

PDI (Pérdida Dado el Incumplimiento) del 12%, mucho menor al de otro tipo de garantías idóneas de similar aceptación, como por ejemplo la hipoteca (PDI del 40%).

Basado en estos antecedentes y buscando fortalecer la masificación del acceso de la mipyme colombiana a la financiación, a partir del año 2003 el FNG entró en una etapa de consolidación de esta estrategia. Para esto, determinó, entre otros, los siguientes pilares que fueron considerados como factores de éxito en el logro de este objetivo. Estos factores son:

- Esquema operativo electrónico.
- Esquema comercial y de servicio al cliente.

Esquema Operativo Electrónico

Con el propósito de lograr mayores volúmenes de operaciones financieras dirigidas a los segmentos objetivo, el FNG diseñó un esquema de interacción transaccional electrónica a través de internet, delegando gran parte de la responsabilidad operativa de la administración de la garantía en los intermediarios financieros.

Para esto, fue necesario desmaterializar la emisión de las garantías y estandarizar las condiciones de operación de las mismas, a través de la implementación de los siguientes mecanismos:

a. Reglamento de Garantías y Contrato de Vinculación

Para propiciar la estandarización de las condiciones generales, definiciones y procesos operativos requeridos en el manejo de garantías emitidas por el FNG, se diseñó un documento que recoge todas las disposiciones que regulan la emisión, administración, pago y recuperación de las garantías que otorga el FNG a los intermediarios financieros, estableciendo los derechos y obligaciones que surgen entre las partes.

Este documento, denominado Reglamento de Garantías, es de obligatorio cumplimiento tanto para el FNG como para los intermediarios financieros que utilicen los servicios del FNG, a partir del momento en que el respectivo intermediario suscriba con el Fondo el “Contrato de Vinculación del Intermediario y Protocolo de Comunicaciones”, cuyo objeto consiste en establecer la vinculación jurídica del intermediario financiero como cliente del FNG, así como definir los esquemas y efectos de las comunicaciones (principalmente electrónicas) entre ellos.

b. Plataforma Tecnológica

El 1º de enero de 2005 entró en operación una nueva plataforma tecnológica basada en SAP, con la cual se buscaba soportar un esquema de operación de altos volúmenes. Esto le ha permitido al FNG hacer más eficientes y seguros sus procesos operativos y disponer de mayor cantidad y calidad de información para la gestión del negocio. Igualmente, hace más eficiente la emisión de las garantías al disminuir el costo unitario de emisión.

c. Portal Transaccional

Un año después, en 2006, entró en funcionamiento el portal transaccional de Internet, mecanismo de interacción entre el FNG y los intermediarios financieros, a través del cual se realizan todos los procesos operativos de emisión, administración y pago de las garantías. Hoy en día, se han eliminado los certificados en papel y las garantías del FNG son exclusivamente registros electrónicos.

El resultado: el FNG pasó de garantizar 52.000 operaciones de crédito en el año 2002 a 475.000 en el año 2013, sin que este crecimiento haya hecho más pesada la operación; por el contrario, el sistema actual responde de manera más rápida y sencilla las necesidades de los intermediarios financieros.

Esquema Comercial y de Servicio al Cliente

La estrategia operativa para la masificación fue acompañada por un modelo comercial dirigido principalmente a la atención de entidades financieras, abordando desde la alta dirección hasta la red de distribución comercial de los mismos. Esto permitió la inclusión de las garantías del FNG en el portafolio de servicios de muchas entidades, la definición de políticas claras para la utilización de las mismas por parte de estas entidades y la alianza con otras entidades que apoyan la Mipyme para lograr un real impacto en este segmento y por tanto, el cumplimiento de la misión.

Producto del crecimiento acelerado en el volumen de clientes y de operaciones crediticias garantizadas, el FNG vio la necesidad de desarrollar un sistema de atención post-venta, a través de la creación de un Departamento de Servicio al Cliente, quien se encarga de atender las peticiones, quejas, reclamos y sugerencias de los intermediarios financieros, empresarios, deudores, ciudadanos y otros grupos de interés.

A través de este Departamento, se busca lograr altos estándares de calidad en la satisfacción de los clientes por medio de la implementación de una cultura de servicio en toda la organización, la cual repercute de gran manera en la fidelización y preferencia de los clientes.

2. Sostenibilidad del FNG

Aspectos Generales

Uno de los pilares fundamentales en la consolidación del Fondo Nacional de Garantías como una entidad con vocación de permanencia en el tiempo fue la implementación de un Sistema de Administración del Riesgo de Garantías (SARG) que detalla las políticas de otorgamiento, seguimiento y control del riesgo de las garantías, enmarcadas en las directrices definidas por el Reglamento de Garantías. Este sistema es de vital importancia en la medida en que permite definir y delimitar funciones, atribuciones y estamentos de decisión, buscando una buena articulación de los procesos de la entidad, lo que evita conflictos de interés al interior y entre las áreas. De otra parte, la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia requiere que el SARG esté en

constante revisión para ajustarlo a las políticas que esa superintendencia, como ente supervisor, define para el buen funcionamiento del sistema financiero.

Dada la importancia del SARG como pilar dentro del modelo de operación del Fondo, es necesario que exista un área encargada de velar por que las políticas y lineamientos definidos en el SARG se cumplan, así como de ejecutar las metodologías establecidas para que el riesgo de garantías se encuentre dentro de los límites que la Junta Directiva defina como adecuados. Es por esto que, como parte integral del desarrollo del SARG en el FNG, el Departamento de Riesgo se ha consolidado como un área técnica independiente dentro de la entidad, que vela tanto por el cumplimiento de las políticas que se definieron en el SARG, como por que las metodologías utilizadas estén acordes con lo estipulado en este sistema.

Uno de los principales objetivos de este sistema es el de implementar un esquema de administración del riesgo que permita hacerle un seguimiento constante a la exposición de la entidad, y que a la vez se adapte al modelo de negocio del Fondo, el cual tiene como meta la constante masificación de las garantías y la sostenibilidad financiera de la entidad en el largo plazo, según ya se explicó. Dado esto, este esquema de administración del riesgo debe definir cuáles son las metodologías adecuadas para la gestión del mismo, sabiendo que éstas no deben ser tan específicas que entorpezcan el proceso mismo de otorgamiento, pero tampoco tan generales que permitan una sobreexposición de la entidad a los riesgos inherentes de las garantías.

Teniendo en cuenta lo anterior, dentro de las políticas más importantes para la administración del riesgo, como parte integral de un modelo de masificación de garantías, se pueden identificar las que a continuación se enuncian.

La Administración del Riesgo en un contexto de operación masiva

Dado que la entidad se dio cuenta de que para poder llegar a más beneficiarios se necesitaba volcar la operación de las garantías hacia un modelo basado en la tecnología, el modelo anterior de evaluación del riesgo, donde se estudiaba individualmente cada caso de garantía, perdió sentido. Con la implementación del esquema automático de garantías se hizo necesario que diseñar un proceso de evaluación de la viabilidad de las garantías que no entorpeciera el proceso de otorgamiento. En efecto, en la medida en que se quería masificar la garantía, hacer una evaluación individual del riesgo de los créditos suponía duplicar el trabajo que ya las entidades financieras habían realizado previamente a la solicitud de la garantía; y, dados los recursos limitados de personal con los que contaba el Fondo, resultaba imposible realizar nuevamente dicho estudio.

Por lo anterior, se decidió que el estudio del riesgo de las garantías debería llevarse a cabo de manera más global, con metodologías estadísticas, evaluando características por producto, intermediario financiero y deudor, que permitieran a las entidades financieras garantizar créditos de forma ágil, segura y confiable, sin que la exposición del Fondo a los riesgos financieros derivados de la emisión de garantías fuera mayor a aquella que estaba dispuesto a asumir.

Cobertura de la Garantía

Teniendo en cuenta lo anterior, una de las medidas que el Fondo implementó fue el ajuste de las coberturas que ofrecía en sus garantías. Si bien las coberturas que se otorgaban antes del proceso de masificación de las garantías podían ser del orden del 70% u 80% del saldo del crédito, se decidió que en adelante, por política general, todas las garantías ofrecieran coberturas de hasta el 50% del saldo del crédito, salvo en contados casos.

Dentro de los principales efectos que tiene esta política, se encuentran los siguientes:

- El 50% es una cobertura importante pero deja igual proporción de exposición al intermediario, lo cual permite que la entidad financiera no tenga incentivos a realizar un estudio de crédito laxo.
- La necesidad de hacer un estudio de crédito serio disminuye la probabilidad de selección adversa de clientes “malos”, susceptibles de ser garantizados por el Fondo.

Por otra parte, dentro de la cartera susceptible de ser garantizada, el Fondo solo acepta créditos que hayan sido calificados con el mayor nivel de calidad crediticia dentro del Banco (créditos AA o con calificación equivalente). Esto limita la selección adversa de créditos “malos” que el banco ya identificó como tales.

Sistema de Cupos

Si bien la cobertura del 50% y la calificación del crédito constituyen un buen filtro para los créditos que llegan al FNG, el Fondo no está exento de que se presenten malas prácticas de otorgamiento de crédito en los bancos que le generen una sobreexposición de riesgo, aun si se han cumplido las anteriores condiciones. Es por esto que se implementó un esquema de cupos o “VMD” (Valores Máximos Discrecionales), los cuales limitan la exposición del Fondo frente a los créditos que los bancos quieran garantizar.

Dentro de los límites que el Fondo tiene actualmente, se encuentran los siguientes:

- VMD Global (Máxima exposición total).
- VMD por Línea (Exposición por línea de garantía – Empresarial o Vivienda).
- VMD por Intermediario (Máxima exposición por intermediario dentro de una línea específica).
- VMD por Deudor (Máxima exposición del FNG frente a un deudor individual en todo el sistema financiero).

Estos límites se calculan teniendo en cuenta variables relevantes de calidad crediticia, bien sea para intermediarios o para deudores, según el caso. Para el caso de entidades que ya cuentan con experiencia con el Fondo, se evalúa el comportamiento de la cartera garantizada; lo anterior debido a que es más valiosa la información de los créditos que decide garantizar el intermediario con el Fondo, en contraposición a su cartera total, pues la primera genera una mayor certeza sobre el comportamiento de riesgo del tipo específico de créditos que el banco quiere garantizar con el FNG.

Cuando una entidad no tiene suficiente experiencia con el Fondo, se evalúa su comportamiento general como originador de crédito en el sistema financiero, teniendo en cuenta el segmento al cual está destinando la garantía del Fondo (cartera comercial, microcrédito, vivienda, etc.).

Finalmente, el criterio más importante a la hora de la asignación de estos límites será el nivel de solvencia que requiere el FNG de acuerdo con la regulación y con sus propias políticas. Este es un criterio que deberá estar presente en la definición de cualquier cupo para apalancar garantías.

Como política general, y teniendo en cuenta las restricciones derivadas de los requerimientos de solvencia, estos límites o VMD se asignan de manera progresiva; es decir, la asignación del capital para apalancar nuevas garantías se debe hacer de manera gradual, haciendo una evaluación periódica del nuevo riesgo asumido y nunca exponiendo el capital de forma excesiva.

Precio de la Garantía y Reservas de Siniestralidad

El FNG ha definido de tiempo atrás que, para asegurar su sostenibilidad en el tiempo sin tener que depender de aportes o subsidios del gobierno nacional, es necesario cobrar un precio adecuado que refleje el valor del riesgo que está asumiendo por la vida de cada garantía.

Teniendo en cuenta lo anterior, las tarifas que el Fondo cobra por garantizar créditos deben ser “actuarialmente justas”, es decir que se debe cobrar exactamente lo que vale el riesgo. El hecho de que las tarifas tengan esta característica permite además una transparencia frente al intermediario financiero, pues, para que estas tarifas posean esta característica, las metodologías deben estar plenamente definidas, y deben reflejar el estado actual de la cartera de cada intermediario.

Con estas características en mente, el Fondo debe revisar periódicamente el cálculo de sus tarifas para ajustar sus precios tanto a los ciclos económicos como a los cambios en las políticas de crédito de los bancos. Para esto se diseñó un esquema de tarifas que permite cinco categorías de riesgo, cada una con una tarifa diferente, donde se clasifican todos los intermediarios financieros que utilizan la garantía, para un mismo producto. Esto permite que se haga una segmentación del riesgo (situación que no sucedería con una única tarifa), dentro de un esquema fácilmente manejable para los intermediarios financieros.

Por otra parte, la entidad debe monitorear constantemente el valor de la exposición que está garantizando, para contar con las reservas técnicas que le permitan honrar su compromiso de cubrir el 50% del saldo insoluto de los créditos que lleguen a siniestrarse.

En este orden de ideas, el valor que se cobra por la emisión de las garantías debe guardar estrecha relación con el valor de las reservas que se deben constituir para poder soportar los pagos por garantías que sean reclamadas ante el Fondo. Lo anterior debido a que es con las comisiones recibidas por la emisión de garantías que se constituyen dichas reservas, las cuales deben reflejar el valor del riesgo al que la entidad está expuesta en cualquier momento del tiempo. En la medida en que la estimación del riesgo expuesto sea correcta y lo que se cobre por las garantías guarde coherencia con las pérdidas estimadas, el riesgo de tener una insuficiencia en reservas será menor.

Una vez recibidas las comisiones, el Fondo invierte dichos recursos en diferentes instrumentos financieros, con el fin de buscar oportunidades de inversión que le permitan obtener un margen de rentabilidad y así ayudar a engrosar las reservas mencionadas. Este portafolio también le permite al FNG manejar los excesos de liquidez que se puedan presentar en ciertos momentos del tiempo, para así también aprovechar oportunidades de inversión y generar valor adicional en sus activos.

Además de lo anterior, como política prudencial ante los cambios que sufre la economía durante sus etapas expansivas y contractivas, la entidad implementó desde el año 2011 un esquema de reservas contracíclicas, que permiten ahorrar recursos en épocas buenas de riesgo, para usarlos en épocas de deterioro, cuando el requerimiento de constitución de reservas técnicas es más alto. El principal objetivo del esquema consiste en suavizar el impacto que los ciclos económicos tienen en el estado de resultados de la entidad, debido al aumento o disminución en el ritmo de acumulación de reservas.

Estabilidad Financiera como pilar fundamental

Todas estas políticas no solo apuntan a hacer una gestión del riesgo eficiente y acorde con el modelo de negocio de la entidad, sino que permiten también garantizar que el negocio sea sostenible en el tiempo, entendiendo este concepto como la capacidad del Fondo Nacional de Garantías de no solo responder por el riesgo asumido, sino de solventar los costos y gastos derivados de la operación misma y remunerar en un porcentaje el capital, para poder sostener un crecimiento normal del volumen de créditos garantizados.

Resultados de la estrategia

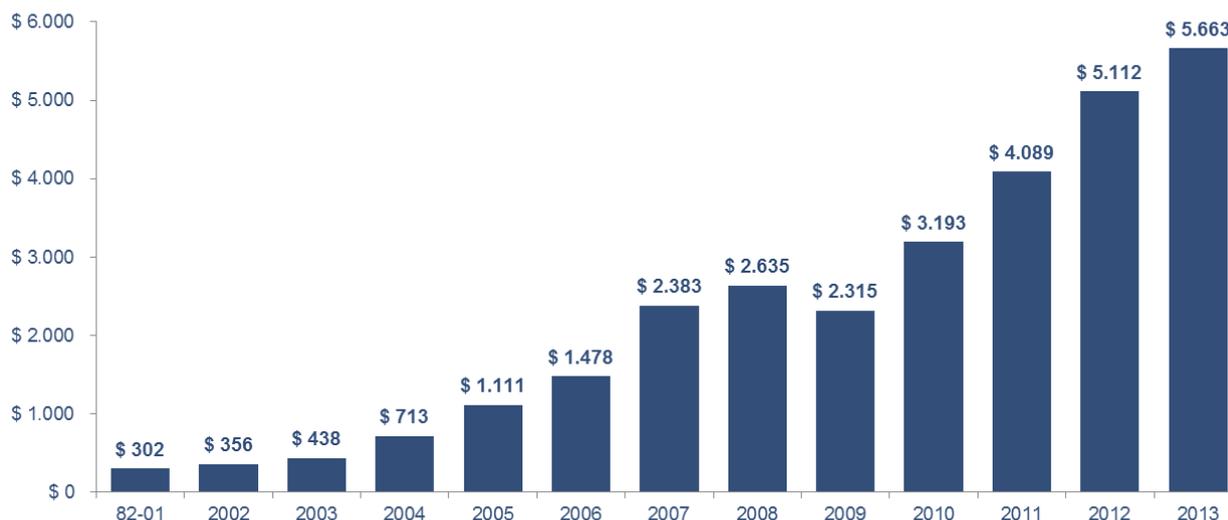
El FNG ha desarrollado una intensa labor para posicionarse en el mercado colombiano y sus resultados son satisfactorios. Hacia el futuro existe un interesante potencial de crecimiento, cuya materialización está sujeta a que el Fondo siga recibiendo aportes adicionales de capital por parte de sus accionistas que le permitan seguir cumpliendo con los requerimientos de solvencia en un escenario de expansión de sus activos de riesgo.

Los principales resultados e indicadores de la gestión, evolución financiera y de riesgo del FNG son:

a. Desembolsos de nuevos créditos

La estrategia de masificación trajo consigo el aumento generalizado de la utilización de la garantía del FNG. A continuación se detallan los nuevos desembolsos de crédito garantizados durante cada año desde la creación del FNG en 1982:

Valor de los Desembolsos Nuevos de cada Año

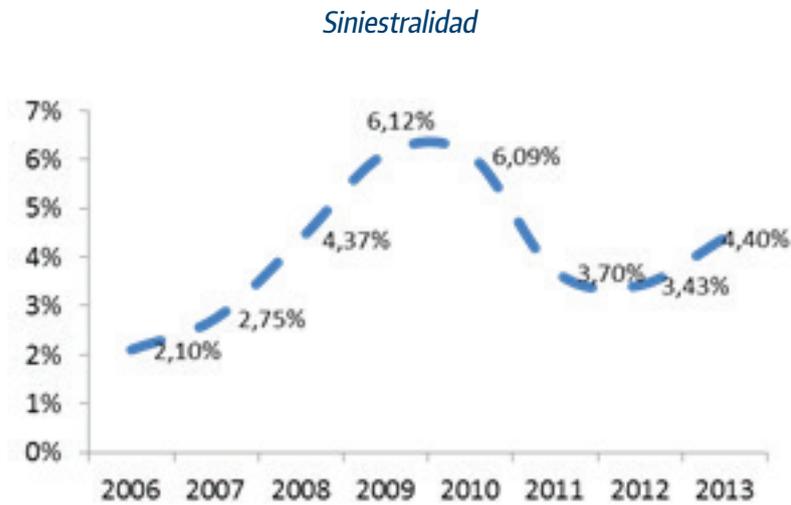


Cifras en millones de USD

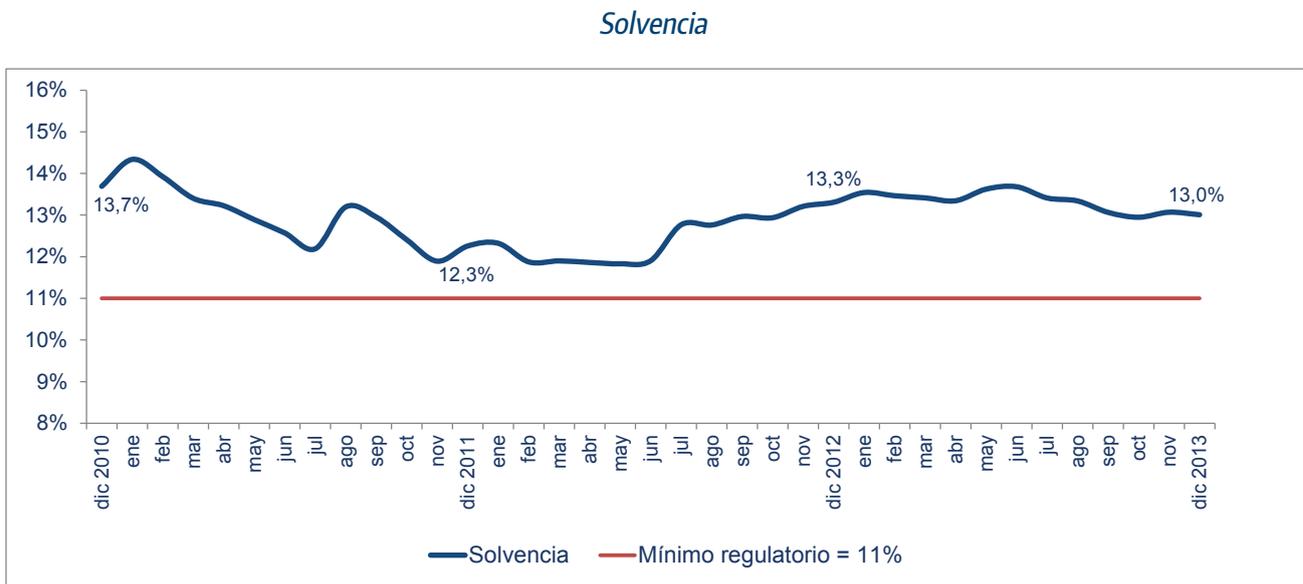
En cuanto al número de operaciones de crédito garantizado, los resultados son los siguientes:



b. Siniestralidad

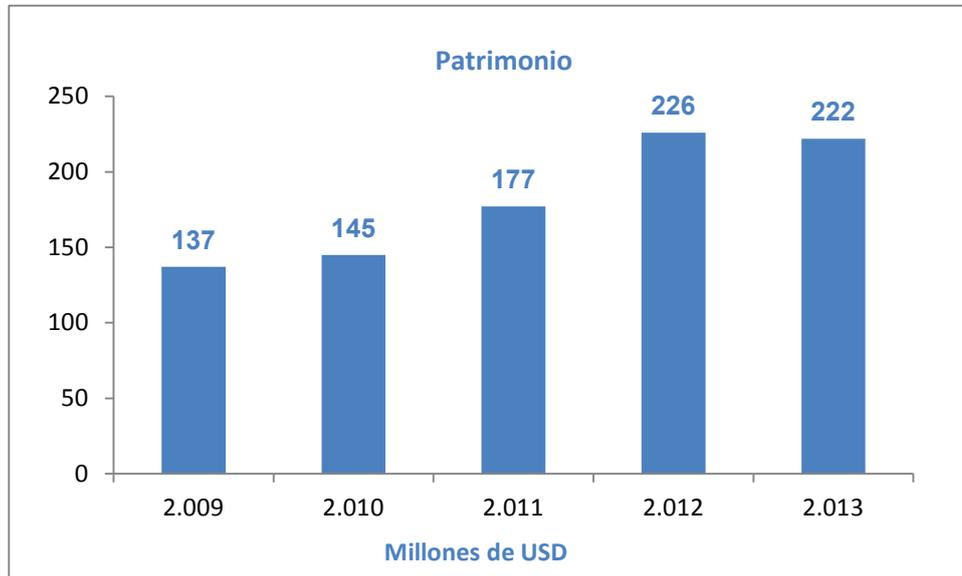


$$\text{Siniestralidad} = \frac{\text{Garantías Pagadas}}{\text{Saldo de garantías vigentes al inicio del año}}$$

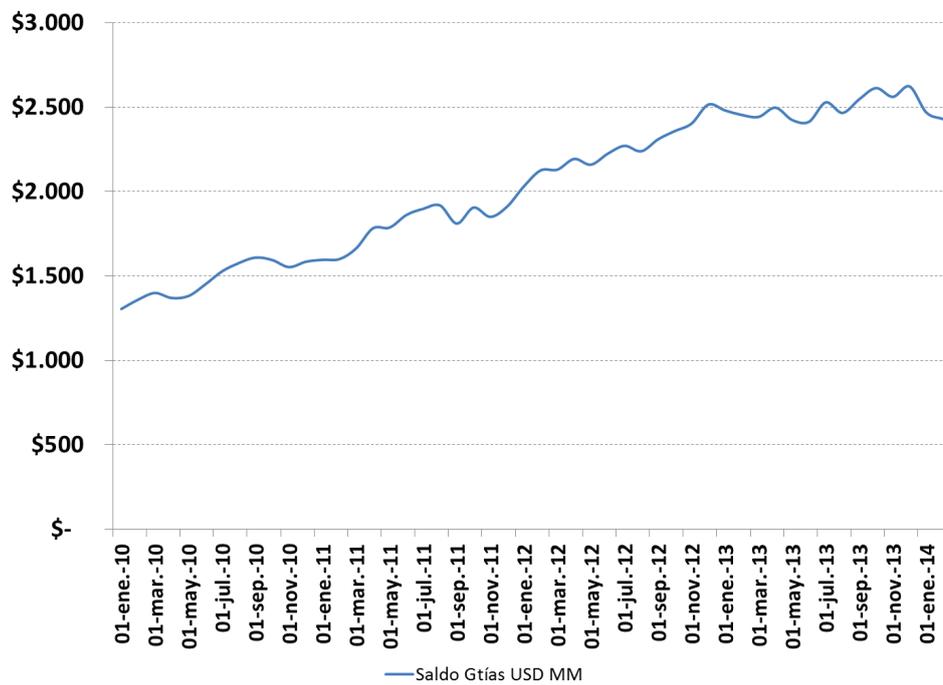


c. Financieros

i. Evolución del Patrimonio



ii. Evolución del Saldo de Garantías (Riesgo Vivo)



Referencia

<http://www.fng.gov.co/> - Web del Fondo Nacional de Garantías de Colombia (FNG)

CHILE: VISIÓN SOBRE LA EVOLUCIÓN ESPERADA DE LOS SISTEMAS DE GARANTÍA DE CREDITO NACIONALES EN BASE A LA EXPERIENCIA FOGAPE

*Alessandro Bozzo Toselli
Quiroz y Larrain
ITO: J. M. Benavente*

Introducción

La presente publicación tiene por objetivo entregar un breve resumen sobre el funcionamiento y particular operación de FOGAPE, o Fondo de Garantía Estatal Para Pequeños Empresarios de Chile, el que en el tiempo ha ido evolucionando hacia un sistema integrado con diversos actores participantes, públicos y privados, empresariales, financieros, de fomento y de garantías publico-privadas (además de otros), siendo al final más que un Fondo de Garantías, sino el motor de la creación del Sistema Nacional de Garantías en Chile. Consecuentemente con lo anterior, desde hace unos 10 años FOGAPE viene siendo considerado como uno de los importantes referentes en el tema de garantías a nivel internacional. Lo anterior ha implicado que el sistema de garantías parciales de FOGAPE y sus prácticas hayan sido objeto de importantes estudios y que actualmente se esté replicando su modelo en diversos países, con las variantes ajustadas a las distintas realidades de cada lugar.

FOGAPE y el Contexto Nacional

En el caso particular de Chile, FOGAPE y su administración han sido el motor y principal actor de impulso de las garantías a nivel nacional. Lo anterior se ha realizado mediante un apoyo transversal, aportando, difundiendo y entregando conocimientos a los diversos actores relevantes en el sector financiero y empresarial. Por supuesto que lo anterior no es consecuencia de algo al azar, sino es algo que fue planificado a finales de 2003, cuando la Administración del Fondo se planteó varias metas desafiantes. Entre las metas destacaban el objetivo de transformarse en un Fondo de Garantías de real impacto en las MIPYMEs chilenas por intermedio del sistema financiero empresarial. Pero también se establecieron referencias a nivel internacional, siendo uno de los objetivos planteados en este aspecto, el desarrollar e implementar las mejores prácticas de funcionamiento e innovar en lo que fuese necesario y viable de forma de ser reconocido como el mejor sistema de garantía de crédito de la región y entre los 10 mejores a nivel mundial. Todo lo anterior se planteó con un objetivo sano, y de tener referencias desafiantes sobre las cuales compararse y lograr los objetivos principales, entre los cuales el más importante era el acceso al financiamiento de las MIPYMEs nacionales.

Se hace interesante recordar que hace 10 o más años el acceso al financiamiento de las MIPYMEs (especialmente en Chile y Latinoamérica) era un tema naciente, y fundamentalmente nuevo para los diversos actores, que hoy en cambio participan intensivamente. Entre estos actores destacaban las Instituciones financieras, la Asociación de Bancos, todo el sector público (ministerio y organismos de Fomento), legislativo, gremios empresariales, universidades, Incubadoras de empresas y centros de conocimiento, así como de supervisión. Todos estos actores relevantes tenían un escaso conocimiento y experiencia sobre el sector de las MIPYMEs y su perspectiva de acceso al financiamiento, tanto desde cómo abordarlo y atenderlo masivamente, así como desde la perspectiva del verdadero riesgo en el largo plazo que este presentaba y la sostenibilidad que implicaba para las diversas instituciones financieras a lo largo de los ciclos económicos. Mucho de lo comentado precedentemente se puede decir que hoy es materia recorrida, y FOGAPE fue un factor preponderante en ello. Sin perjuicio de lo anterior, aún quedan muchos desafíos y oportunidades y/o necesidades por resolver y apoyar (emprendedores, costo del crédito, redes de apoyo, desintermediación financiera, etc., etc.) en los cuales la Administración de FOGAPE continúa tratando de abordar, en forma directa, o indirecta aportando con sus conocimientos y experiencia.

También a nivel nacional, se impulsaron iniciativas como los fondos de garantía FOGAIN en CORFO, los que nacieron como propuesta de la Administración de FOGAPE (presentada al Ministerio de Economía el año 2007). FOGAPE no solo propuso la creación de este nuevo Fondo, sino que además lo diseñó y apoyó a la CORFO en su implementación, entregando conocimientos, sistemas, procesos, antecedentes y documentos legales y normativos, capacitando el personal, e invitando a los diversos actores que ya trabajaban con FOGAPE a sumarse a la nueva iniciativa en CORFO. La idea era que FOGAIN, fuese un fondo complementario a la operación de FOGAPE y no competitivo con este. Junto con la creación de FOGAIN, la Administración de FOGAPE apoyó en el rediseño de los restantes programas de garantía de CORFO (COBEX y otros), mejoras que fueron fundamentales para el despegue de esos instrumentos. El despegue de FOGAIN se produce finalmente a partir de diciembre de 2010, en que FOGAPE alcanza su capacidad máxima de comprometer garantías de acuerdo con su capital (leverage de más de 10 veces). En efecto, 15 Instituciones Financieras que participaban activamente en FOGAPE quedaron sin acceso a recursos, derivando su demanda a CORFO. En forma paralela a lo anterior, la Administración de CORFO realiza pequeños cambios a sus garantías, de forma tal de parecerse en lo más posible a FOGAPE, e inicia un crecimiento sostenido el que se mantiene hasta fines de 2013.

Se puede decir que la Administración de FOGAPE ha ido mucho más allá que la mera administración de un Fondo de Garantías, generando un valor no cuantificable y cambiando el panorama de las garantías en el sector de Fomento a nivel nacional. Este impulso o cambio se catapultó aún más, luego de la dictación de la ley de Sociedades de Garantía Recíprocas el año 2007. La creación de las primeras SGRs se realiza entre el año 2008 y 2009, para llegar hasta hoy con unas 14 SGRs privadas, de capital mixto. En este aspecto FOGAPE realiza un fuerte apoyo mediante la realización, por primera vez en Chile, del XII Foro Iberoamericano de Sistemas de Garantía y Crédito para las MIPYMEs, difundiendo su actividad tanto en el sector

financiero como empresarial. Luego de este Foro se crearon al menos cuatro SGRs, muchas de las cuales a semejanza de pares internacionales y/o como alianzas de aquellas que participaron en el Foro. Ejemplos inspiradores fueron el modelo Italiano, el español, y algunas derivadas del modelo Mexicano, además del propio modelo de FOGAPE. En este nuevo sector de garantías privadas (SGRs) FOGAPE tiene por ley un nuevo rol que es el de otorgarles “reafianzamiento” a los certificados de garantía que estas entidades emiten a su vez a favor de las MIPYMEs en resguardo de sus operaciones de crédito.

En este último esquema de funcionamiento, FOGAPE permite que las fianzas/garantías entregadas por las SGRs puedan tener una mejor categoría de riesgo (la más alta posible), al contar con un reafianzamiento parcial con riesgo estado chileno, y en consecuencia mejorar la recepción de estas garantías privadas en el sistema financiero, con el posible impacto en las MIPYMEs. Mediante este nuevo Foco para FOGAPE se avanza desde apoyar el acceso al financiamiento mediante garantías parciales, a apoyar también una posible mejora en las condiciones de los créditos, ya que las SGRs, a diferencia de FOGAPE pueden garantizar el 100% de cada crédito, incluyendo los intereses (por lo cual deben evaluar al deudor), generando un nuevo beneficio y un nuevo mercado para las garantías en Chile. Mediante este nuevo mecanismo de garantías sobre garantías se avanza, además de mejorar las condiciones de los créditos, también en la movilidad y partición de las garantías propias de cada MIPYME. Esto se produce ya que esta última puede entregar sus garantías propias (hipotecas, prendas, avales etc.) directamente a la SGR y esta a su vez entregar diversos certificados de garantía o fianza, a diversos acreedores, inclusive no bancarios, en resguardo de una o más operaciones de crédito, con distintos objetivos y de diversa naturaleza o necesidad. Algunos ejemplos, son la posibilidad de resguardar simultáneamente créditos a proveedores, créditos a cuentas por cobrar, compromisos de hacer o pagar, créditos bancarios y no bancarios, factoring, leasing, etc.

Se podría concluir que la complementariedad de modelos entre lo que es un sistema de garantías como FOGAPE, más un sistema privado de garantías como el de las SGRs, **es la Visión sobre la evolución natural y/o programada que pueden tener los sistemas de garantía en un país.** Es esperable y deseable que las SGRs se desarrollen regionalmente y posiblemente sectorialmente y segmentadamente en algunos casos, dando cobertura a distintos sectores, universos y lugares, todos los cuales pueden acceder a su vez al refuerzo de FOGAPE mediante su reafianzamiento (parcial). Finalmente lo que se obtiene es mayor acceso al financiamiento, mejores condiciones financieras, más competitividad y mayor conocimiento del sector, para una mayor cantidad de actores relevantes, desconcentrando el tema del financiamiento desde los actores tradicionales a otros no tradicionales.

FOGAPE y el Contexto Internacional

Una situación semejante a la ocurrida a nivel nacional se inicia en el exterior para FOGAPE. Una de las consecuencias de las metas planteadas por la Administración de FOGAPE en el referente internacional comienza a cumplirse. La difusión del modelo, sus prácticas, innovaciones, teorías, mecanismos y resultados, empiezan a difundirse rápidamente. El año 2005 FOGAPE es estudiado por el DDIF (Departamento para el Desarrollo del Gobierno Inglés), por el BID, por el Banco Mundial y otras entidades. Se reciben invitaciones para dictar charlas en algunos países latinoamericanos. La participación de FOGAPE en los Foros Iberoamericanos comienza a generar interés de pares latinoamericanos y se reciben solicitudes de realizar pasantías en FOGAPE, por parte de diversas instituciones. Por último, a partir de 2004 se reciben las primeras solicitudes de realizar proyectos de sistemas de garantía en el exterior. Esta actividad empieza a ser promovida por los organismos multilaterales, que apoyan con mucho interés las buenas prácticas financieras y sobre todo el adecuado desarrollo de los mecanismos de financiamiento para las MIPYMEs.

Entre los organismos multilaterales más interesados destacan el Banco Mundial, CAF, el BID, PNUD, y otros donantes. Los proyectos se desarrollan en países como Paraguay (actualmente en propuesta de ley al Congreso Nacional), Ecuador, Uruguay Haití, (luego del terremoto de enero de 2010 y un mes antes del terremoto de Chile), Nicaragua, Bolivia y Argentina. A lo anterior se agrega la difusión y entrega de conocimientos mediante diversas pasantías y/o visitas a FOGAPE efectuadas por representantes de sistemas de garantía o de ministerios y bancas de desarrollo (ej. Colombia, Costa Rica, Ecuador, Uruguay, Paraguay, Perú, Bahamas, etc.), transformando a FOGAPE en uno de los Fondos con más influencia en la región. Como contrapartida se reciben invitaciones para exponer la experiencia de FOGAPE en otros países, tales como Egipto, India, Estonia, Portugal, España, Kenia, Rumania y Marruecos, además de invitaciones del BID y del Banco Mundial para efectuar presentaciones y estudiar el Fondo en sus propias sedes en EEUU.

Por último, es interesante destacar que durante la organización del XII Foro Iberoamericano de sistemas de garantía y financiamiento para MIPYMEs efectuado en Chile el año 2007, participaron por primera vez los organismos multilaterales como ponentes (Banco Mundial, BID y CAF). El evento contó con la participación de más de 350 personas de diversos países, y fue sede de la constitución de ALIGA (Asociación Latinoamericana de Sistemas de Garantía). Participaron también destacadas entidades no Iberoamericanas como la Asociación Europea de Caución Mutua (AECM) que agrupaba a sistemas de garantía de 18 países europeos en ese momento, así como la experiencia Coreana representada por KODIT, entre los sistemas de garantía más grandes del mundo.

Otra de las actividades internacionales relevantes en cuanto a garantías fue la organizada por el Banco Mundial el año 2008 en su sede en Washington, en el cual se invitó a participar a los representantes de diversos sistemas de garantía de crédito de países del mundo, donde FOGAPE participó presentando su modelo y mediante un estudio independiente efectuado por consultores externos sobre el modelo e impacto de FOGAPE. Una de las conclusiones del evento fue que FOGAPE se constituía en un ejemplo de buenas prácticas, autosustentable, con

innovadores mecanismos de funcionamiento, el cual era sometido a un mejoramiento continuo por parte de su administración.

Contenido del Informe

Luego de esta introducción, en el presente informe se incorpora un resumen general sobre FOGAPE, la explicación de su modelo de negocios, el funcionamiento operacional, la definición de su Misión y otros aspectos relevantes, incluyendo el mecanismo de licitaciones. También se entregan las principales estadísticas de los últimos 10 años, así como un breve resumen de las conclusiones de un estudio de impacto realizado el año 2005. El objetivo del estudio fue conocer los efectos que ha tenido el apoyo de FOGAPE en los pequeños empresarios, incluyendo la adicionalidad de crédito que este les ha generado.

Cabe destacar que este informe se realiza en el marco del convenio firmado entre el Servicio Brasileiro de la pequeña y mediana empresa SEBRAE y la Red Iberoamericana de Garantía REGAR, el cual contempla la edición de publicaciones que tengan por objetivo la impulsión de los sistemas de garantía que favorezcan el acceso a la financiación de las pequeñas y medianas empresas en la región así como aflorar buenas prácticas y experiencias que sirvan de estímulo para su desarrollo. Al respecto, cabe recordar que SEBRAE fue organizador del último Foro Iberoamericano de Sistemas de Garantía y Crédito, realizado en septiembre de 2013 en la ciudad de Rio de Janeiro.

Por último, aprovecho la oportunidad de agradecer a los organizadores brasileños y a la red iberoamericana REGAR, por la posibilidad de contar con un espacio para exponer sobre la experiencia individual de los participantes en la red y en particular en este caso, contar sobre la experiencia a lo largo de estos más de 10 años, en la administración del Fondo de Garantías para Pequeños Empresarios de Chile, en el cual me ha permitido desarrollar profesional y personalmente en forma plena.

Antecedentes Generales de FOGAPE

FOGAPE es una persona jurídica de derecho público, creada por ley, con capital propio aportado en un 100% por el Estado de Chile y administrado y representado legalmente por BancoEstado.

Fue creado en 1980, período durante el cual fueron instaurados varios sistemas de garantía en la región, (Colombia (79), Ecuador (80), Perú (81) etc.). El objetivo, al igual que en el resto de los países, fue apoyar el acceso al financiamiento, principalmente de las micro y pequeñas empresas nacionales, incluyendo a los exportadores, mediante el otorgamiento de garantías parciales por hasta un 80% de un determinado financiamiento. Excepcionalmente, en períodos de crisis, se ha aceptado, por ley, el otorgamiento de garantías de FOGAPE a pasivos ya existentes (crisis asiática año 2000) o la participación de empresas medianas y un poco más grandes (crisis financiera internacional 2008 al 2010 y terremoto 2010), entre otras medidas, de forma tal de jugar un rol anti cíclico, apoyando a las empresas de menor tamaño, pero también respaldando la cadena de pago que se genera entre las empresas grandes y pequeñas.

Si bien FOGAPE existe desde 1980, su funcionamiento eficaz se inicia solo durante esta última década, luego de que este fuese relanzado mediante una completa reingeniería y rediseño de sus funciones, las cuales incluyen una serie de innovaciones que lo han transformado en una potente herramienta de acceso al financiamiento de las MIPYMEs nacionales. Algunas de estas modificaciones han sido solo de cambio de procesos, incluyendo la incorporación de nuevas funcionalidades y productos. Otras modificaciones han sido de tipo regulatorias (SBIF) y también legales (propuestas por la administración del Fondo a los ministerios de economía y de finanzas y aprobadas por el Congreso de la República el año 2007, 2008 y 2009). Entre las modificaciones regulatorias efectuadas por la SBIF, destaca la autorización a la Banca de utilizar la garantía de FOGAPE como un mitigador de capital (autorización otorgada por la SBIF a partir del 30 de marzo de 2009), lo que hace que el uso del Fondo sea doblemente atractivo para las IFIs, ya que es algo que se agrega a la mitigación de las provisiones por riesgo de los créditos que están garantizados por el Fondo. El uso del Fondo como garantía y como mitigador de Capital es un doble apoyo para las MIPYMEs, el que se implementa por intermedio de los operadores financieros.

En los años 2007 y 2009 se realizaron adecuaciones legales a la ley de FOGAPE para incorporar diversas mejoras. Destaca la modificación realizada el año 2007 con la creación de las Sociedades de Garantías Recíprocas mediante una ley especial que modifica a su vez la ley de FOGAPE. En este nuevo rol FOGAPE tiene la misión de otorgar reafianzamiento de los certificados de fianza que las SGRs emitan a favor de las MIPYMEs. Para cumplir con el rol anterior, FOGAPE ha implementado un innovador mecanismo que ha permitido que actualmente más de 10 SGRs participen en las licitaciones para obtener reafianzamiento del Fondo. Uno de los beneficios de este nuevo mecanismo de operación conjunto entre FOGAPE y las SGRs se produce porque las SGRs pueden dar garantía por el 100% (o más si se incluyen los intereses) de una operación de financiamiento, mientras que FOGAPE cuando opera como garantizador directo solo puede entregar garantías parciales con cobertura de hasta el 80% de cada financiamiento. En este nuevo modelo la MIPYME puede obtener mejores condiciones en el financiamiento otorgado por un determinado acreedor, y además tiene la posibilidad de usar sus garantías propias para resguardar la emisión de las fianzas que la SGR otorgue a varios acreedores, según sean sus necesidades de financiamiento. Este beneficio indirecto se origina en que el certificado de fianza con reafianzamiento de FOGAPE adquiere una muy buena categoría de riesgo, y por lo tanto las IFIs obtienen un beneficio que pueden traspasar al cliente (MIPYME) y mejorar sus condiciones de financiamiento.

Las SGRs son sociedades privadas, pero pueden optar a Fondos públicos, mientras que FOGAPE es una empresa 100% pública. Es decir, la existencia de ambos mecanismos de garantía permite aportar un mayor espectro de soluciones para las MIPYMEs. Se suele decir que FOGAPE mejora las posibilidades de acceso al financiamiento (especialmente de aquellas empresas más pequeñas) y que las SGRs (con reafianzamiento FOGAPE) mejoran las condiciones de los financiamientos (tasa de interés, plazo, cantidad de financiamiento y mejor utilización de las garantías propias del deudor)

Otro punto relevante en la modificación legal del año 2008-2009, para la crisis financiera

internacional, fue el aumento de su capital en 130 millones de USD, totalizando un capital a esa fecha de unos 240 millones de USD en garantías. El capital de FOGAPE puede comprometerse hasta 11 veces (Leverage). Otra medida de apoyo anti cíclico en el mismo período, fue la incorporación de las Cooperativas de Ahorro y Crédito supervisadas por el Departamento de Cooperativas del Ministerio de Economía (DECOOP).

Todo lo anterior ha significado que el Fondo haya experimentado un crecimiento exponencial en el número de Instituciones Financieras participantes en los últimos años. Cabe recordar que en el año 1998 participaban solo tres instituciones financieras en las licitaciones del Fondo, de las cuales 2 eran estatales (El propio BancoEstado como usuario e Indap como organismo de crédito y subsidios al sector agrícola), pasando a más de 30 Instituciones participantes en la actualidad (todas privadas salvo BancoEstado, 100% público, autónomo del Estado). Ese crecimiento se ha traducido en un volumen de financiamiento que creció de 200 operaciones anuales el año 1998 a cerca de 79.000 operaciones de financiamiento garantizadas a diciembre de 2010, por más de 3.200 millones de USD, y que a esa fecha se estima representaba aproximadamente un 20% del financiamiento en el segmento objetivo en el sistema financiero.

El mayor crecimiento del Fondo se registra entre los años 2009 y 2010, donde desempeñó un rol anti cíclico en coordinación con el Ministerio de Hacienda del País, alcanzando también la capacidad máxima del Fondo en términos de su capital. Una vez alcanzado ese máximo reglamentario de casi 11 veces el capital, a partir del año 2011 el Fondo experimenta una disminución del stock de garantías comprometidas, lo que se produce por dos efectos, el alcance de la capacidad máxima de uso de su capital (normativamente), y las intenciones del gobierno vigente durante el período 2010 a 2013, el cual planificó realizar el traspaso de FOGAPE a la CORFO, lo que finalmente no llega a perfeccionarse legalmente durante dicho gobierno, a pesar de haberse dictado una propuesta de tipo legal para su perfeccionamiento, la cual en último término no ingresó nunca al parlamento chileno para su aprobación.

Otro efecto que provocó la disminución de la cartera de FOGAPE a partir del 2011 fue debido a que las empresas medianas y un poco más grandes, solo fueron autorizadas a participar durante el período de la crisis financiera internacional (es decir entre enero de 2009 y hasta diciembre de 2010). Escenario internacional que se presentaba complejo, en que las dificultades de financiamiento se extremaron no solo para las MIPYMEs sino que también para la banca nacional, la cual llegó a tener nulo acceso al financiamiento de los bancos más importantes en el exterior (crisis financiera/bancaria en EEUU con su impacto internacional). Este efecto en cadena hizo que el financiamiento en Chile fuese difícil a todo nivel, cumpliendo FOGAPE un rol destacado en el apoyo a la cadena de pagos y el financiamiento de empresas pequeñas y un poco más grandes, apoyando e impulsando desde abajo hacia arriba a la mayor parte del sector empresarial, contribuyendo a las positivas consecuencias posteriores que se han venido verificando en Chile, producto de políticas públicas responsables y acertadas, con una continuidad en la gestión público y privada que han sido coherentes para el aporte al desarrollo

del país y en el cual FOGAPE fue actor relevante. Esto fue claramente reflejado por el Ministro de Hacienda (Velasco) de la época, quien felicitó expresamente a la Administración del FONDO por su cometido durante la crisis comentada.

A continuación, en el párrafo siguiente se detalla el modelo de operación que tiene el Fondo de Garantías.

Resumen del Modelo de Negocios de FOGAPE

FOGAPE otorga garantías y reafianzamientos parciales a créditos y fianzas (respectivamente), que las instituciones financieras y las Sociedades de Garantía Recíprocas (autorizadas por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras o SBIF) otorguen a Micro y Pequeños Empresarios elegibles.

El acceso a las garantías del Fondo se hace mediante licitación Pública, proceso que se explica más adelante en este documento, y que corresponde a una particularidad propia de FOGAPE, ya que salvo México (lo implementó hace unos años) y otros países donde se está replicando el modelo de FOGAPE no existe otro mecanismo de garantías cuyo acceso sea por intermedio de licitaciones, con los pro y contras que esto tiene.

Principales Características de La Normativa de FOGAPE

- FOGAPE fue creado mediante el D.L. 3.472 en 1980, donde además se confirió su administración y representación legal al Banco Del Estado de Chile (Empresa Bancaria 100% pública y autónoma del Estado) y su fiscalización y reglamentación a la SBIF. FOGAPE no puede tener personal propio, por lo cual la Administración que ejerce BancoEstado (que aporta el personal) recibe una remuneración mediante una comisión de Administración. Otras modificaciones legales se han realizado en los años 2000, 2007, 2008 y 2009.
- Instituciones Financieras Operadoras (IFIs):
 - Instituciones financieras Supervisadas por la SBIF.
 - Algunas instituciones públicas especialmente autorizadas en la Ley. Actualmente solo BancoEstado.
 - A partir del año 2007 por ley se incorporaron las SGRs.
- Beneficiarios:
 - Micro y Pequeños Empresarios (Ventas anuales de hasta aproximadamente 1,0 millón de USD al año).
 - Transitoriamente entre los años 2009 y 2010 participaron las empresas medianas y un poco más grandes. Ventas hasta 20 millones de USD pero con cobertura de garantía decreciente (50% y 30% respectivamente).
 - Exportadores y Organizaciones de Pequeños Empresarios.
- Patrimonio del Fondo aprox. MMUSD 240.
- Leverage máximo de 11 veces. Actualmente mayor a 8 veces.

Requisitos generales para acceder a la garantía (empresas)

- Personas naturales y jurídicas, que estén formalizadas ante el Servicio de Impuestos Internos. Las empresas deben desarrollar actividades productivas o de servicios.
- Los negocios y las empresas deben ser viables y tener capacidad de pago para cumplir con sus compromisos, lo cual es evaluado por las IFIs.
- Los clientes deben tener antecedentes comerciales favorables.
- La clasificación de riesgo del cliente debe ser individual y efectuada en base a un riesgo normal de acuerdo a las políticas de crédito de cada IFI y no a políticas de riesgo de excepción. La clasificación debe hacerse sin considerar la garantía del Fondo y en base a los flujos de caja del deudor.

Características de los créditos que pueden acceder a FOGAPE

- Destino de los financiamientos: Inversión y capital de trabajo.
- Plazo máximo de la garantía: 10 años (independientemente del plazo del crédito).
- No hay restricciones de actividades económicas (salvo las prohibidas) ni de antigüedad del Pequeño Empresario para operar.
- Comisión: Se calcula en función del riesgo y es diferenciada para cada IFI. Varía entre el 1% y hasta el 2% anual sobre el monto garantizado. Las variables que inciden en el cálculo del riesgo son la siniestralidad histórica, la morosidad del portfolio de créditos garantizados por el Fondo a cada IFI, así como la posterior recuperación de garantías que hayan sido pagadas por el Fondo (incentivo a recuperar).
- Montos máximo de crédito a garantizar en forma consolidada por deudor:
 - USD 200.000 para Pequeños Empresarios.
 - USD 200.000 para exportadores y.
 - USD 1.000.000 Organizaciones de Pequeños Empresarios.
- Pago de la Garantía: A los 15 días del requerimiento efectuado por la Institución otorgante del crédito, previa demanda judicial notificada al deudor y de la entrega de la verificación del uso de los recursos informados al momento del otorgamiento del crédito.

Misión del fondo de garantía

“Favorecer o fortalecer el acceso al financiamiento de las MIPYMEs que carecen o presentan insuficientes garantías para acceder al sistema financiero formal”.

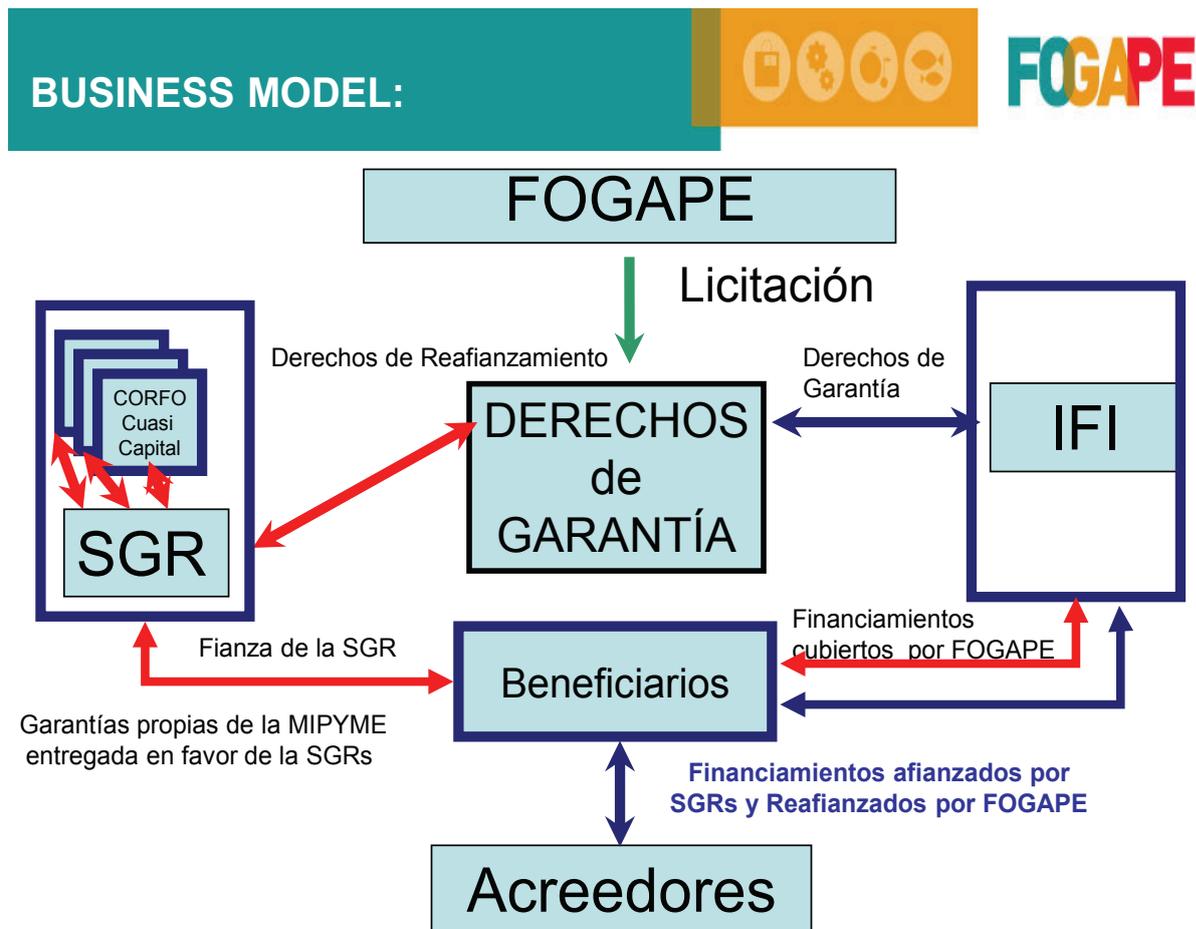
Actualmente FOGAPE intenta aportar en mejorar las condiciones de los financiamientos mediante el desarrollo de proyectos en conjunto con las SGRs y el Sistema Financiero.

Para lograr el primer objetivo anterior hay que tener en cuenta cual es el principal impacto que puede generar un Fondo de Garantías en las MIPYMEs. Según la experiencia en FOGAPE,

este impacto se presentaría tres vías, las que se comentan en las conclusiones sobre el estudio de impacto efectuado para FOGAPE el año 2005 (consultoría externa contratada a solicitud del Ministerio de Hacienda de Chile).

A continuación se muestra el modelo de negocios de FOGAPE en una forma más grafica para su entendimiento.

Modelo de negocios de FOGAPE



* El Fondo puede entregar garantías directas así como reafianzamiento a SGRs. El reafianzamiento de los certificados de fianza emitidos por las SGRs se realiza sobre las pérdidas no esperadas, las cuales son consideradas como una especie de deducible anual.

Mecanismo de licitación

- Las Instituciones financieras y las SGRs compiten demandando un monto de garantías y reafianzamiento a una determinada tasa o porcentaje de cobertura. Se asignan los derechos desde la menor cobertura a la mayor. La máxima cobertura legal es de 80% del capital de cada crédito a otorgar. Cada IFI utilizará finalmente aquella cobertura que presente en la

licitación en caso de adjudicarse las garantías.

- Una vez adjudicados los derechos de garantía, las Instituciones participantes pueden cursar créditos afectos a la garantía durante el plazo de vigencia de la licitación (3 meses a contar de la fecha indicada).
- Existe un nivel mínimo de utilización de los derechos de garantía, que es del 80% del monto adjudicado por la institución financiera. Si no utiliza al menos ese porcentaje puede tener limitaciones en el monto posible de adjudicar en la siguiente licitación (hasta la cantidad realmente utilizada en la licitación previa).
- El Patrimonio del Fondo se puede comprometer, como máximo, hasta 11 veces.
- Los beneficiarios (empresarios) deben cancelar una comisión de hasta un 2% anual sobre el monto garantizado. Las Comisiones son diferenciadas por institución según el riesgo que entregan al Fondo y se calculan en función de la tasa de Siniestralidad histórica, la Morosidad del porfolio y la Recuperación de garantías pagadas.
- En el reafianzamiento se utiliza un modelo en base a cubrir la estimación de pérdidas no esperadas, aplicando un deducible que no cubre las primeras pérdidas de la SGR.
- Los créditos que van siendo cursados por las IFI y SGRs según el caso, se formalizan en el sistema del Administrador.

Ejemplo de Licitación/Adjudicación

INSTITUCIÓN	Monto Oferta UF	Tasa Global	Monto Adjudicación Fondo Normal UF	Monto Adjudicación Fondo Contingente UF	Total Adjudicación UF	Tasa Global Propuesta
BANCO DE CHILE	1.520.916	70%	1.015.905	165.164	1.181.069	67%
BANCO INTERNACIONAL	50.000	68%	50.000	-	50.000	68%
BANCOESTADO	2.150.000	65%	2.150.000	-	2.150.000	65%
SCOTIABANK	360.000	67%	360.000	-	360.000	67%
BCO. DE CREDITO E INVERSIONES	1.050.000	65%	1.050.000	-	1.050.000	65%
CORPBANCA	289.104	65%	289.104	-	289.104	65%
BANCO BICE	40.000	68%	40.000	-	40.000	68%
BANCO SANTANDER	2.500.000	70%	1.669.890	271.487	1.941.377	67%
BANCO ITAU	40.000	65%	40.000	-	40.000	65%
BCO. NACION ARGENTINA	10.000	60%	10.000	-	10.000	60%
BANCO FALABELLA	20.000	60%	20.000	-	20.000	60%
RABOBANK	40.000	69%	40.000	-	40.000	69%
BANCO CONSORCIO	32.000	70%	21.375	3.475	24.850	67%
BBVA	40.000	65%	40.000	-	40.000	65%
BANCHILE FACTORING S.A.	300.000	70%	200.387	32.578	232.965	67%
BCI FACTORING S.A.	700.000	65%	700.000	-	700.000	65%
COOPEUCH	5.000	70%	3.340	1.660	5.000	63%
ORIENTOOP	25.000	80%	-	21.635	21.635	50%
COOPACSI	4.000	80%	-	4.000	4.000	50%
CONGARANTIA CGR	40.000	65%	40.000	-	40.000	65%
CONFIANZA SAGR	50.000	65%	50.000	-	50.000	65%
PROAVAL SAGR	30.000	59%	30.000	-	30.000	59%
AVAL CHILE SAGR	75.000	50%	75.000	-	75.000	50%
MASAVAL S.A.G.R.	40.000	67%	40.000	-	40.000	67%
FIRST AVAL S.A.G.R.	25.000	65%	25.000	-	25.000	65%
AGROAVAL SAGR	40.000	65%	40.000	-	40.000	65%
Total	9.476.020		8.000.000	500.000	8.500.000	

Se puede observar que por los derechos de garantía y de reafianzamiento compiten las Instituciones Financieras y también las Sociedades de Garantía Recíprocas. En la Licitación en ejemplo se realizan dos licitaciones simultáneas con cupos diversos (UF 8.000.000 y UF 500.000 adicionales.) datos aproximados: 1 UF = 23600 pesos. 1 USD = 540 USD).

Recursos del fondo

Para cumplir con su finalidad, el Fondo dispone de un patrimonio que fue conformado en el tiempo según lo siguiente:

- a) Un aporte inicial de constitución en 1980 por aprox. 15 millones de USD.
- b) La Fusión el año 2000 con un Fondo para Exportadores de 15 millones de USD.
- c) Dos aportes extraordinarios efectuados por ley el año 2007 y 2009 de 10 y 130 millones de USD respectivamente.
- d) Los excedentes generados por la rentabilidad de los recursos (100% líquidos), las comisiones y recuperaciones menos los gastos de operación del Fondo.

Recursos humanos para la administración

Las Administración del Fondo está compuesta por 5 profesionales más una secretaria, el resto de las funciones son externalizadas dentro del propio BancoEstado.

Órgano directivo

Está representado por el Comité Ejecutivo de BancoEstado.

Auditoria externa

Anualmente se realiza la auditoría a los estados financieros del Fondo y a los pagos de garantía efectuados. También se realiza una auditoría al cumplimiento de la política de inversiones del Fondo, y a los procesos de la administración.

A continuación se presenta un extracto de los Factores Críticos de Éxito identificados en FOGAPE y que se pueden aplicar para cualquier sistema de garantías.

Factores Críticos de Éxito para un Fondo de Garantía

- i. Credibilidad y confianza ante el sistema financiero.
- ii. Administración autónoma, profesional y técnica, enfocada a los operadores.
- iii. Modelo de negocio que permita maximizar el uso de la garantía.
- iv. Orientación al segmento PYME por parte de las instituciones financieras.
- v. Participación multisectorial, Órgano Directivo.
- vi. Adecuada Gestión de Riesgos (sostenibilidad o auto sustentabilidad en el tiempo).
- vii. Monitoreo cercano de las operaciones cursadas por las IFIs por el Administrador.

Elementos centrales de los puntos anteriores:

- La Garantía debe ser líquida y reconocida por el órgano regulador;
- Supervisión por organismo técnico especializado.
- Sustentabilidad financiera.
- Administración del riesgo y desarrollo de Modelos Tecnológicos de predicción.
- Foco en operadores financieros.
- Sistema tecnológico en línea para la administración masiva de las garantías.
- Administración eficiente, profesional y técnica.
- Mínimos procesos operativos de constitución y cobro de la garantía.
- Capacitación periódica de IFIs (áreas comerciales, operativas, legales, riesgo, etc.).
- Difusión y capacitación a MIPYMEs.
- Desarrollo de diversos mecanismos de incentivos a Operadores Financieros y usuarios finales.
- Permanente desarrollo de nuevos productos y servicios garantizados.
- Diseño de indicadores de gestión.
- Incorporar mecanismos de reafianzamiento.

En el párrafo a continuación se entregan los resultados de las conclusiones del estudio de impacto realizado a FOGAPE.

Estudio de Impacto de FOGAPE (2005) Conclusiones

Quiroz y Larrain, ITO: J. M. Benavente

Los antecedentes Previos que fueron considerados antes de realizar el estudio de Impacto de FOGAPE fueron los siguientes:

Por lo general es amplia la literatura que se refiere a la necesidad de que un apoyo del estado a las MIPYMEs debe generar efectos positivos y cuantificables. Uno de los efectos más buscados es la llamada adicionalidad de crédito que se desea produzcan los sistemas de garantía.

Por lo tanto, teniendo eso presente, la Administración del Fondo consideró relevante realizar las siguientes definiciones de adicionalidad antes de hacer el estudio, la cual posteriormente fue evaluada.

Se espera que un sistema de garantía de crédito demuestre adicionalidad en los siguientes aspectos:

1. Adicionalidad de crédito de tipo I. Corresponde al aumento en los montos de financiamiento obtenidos producto de la disponibilidad de garantías públicas o externas al deudor.

Es decir, esta adicionalidad se da en las empresas que se encuentran en una condición sub-óptima de financiamiento debido a que no disponen de las suficientes garantías, pero presentan los flujos suficientes para sustentar un monto mayor de financiamiento, que es necesario para su nivel de actividad. Estas empresas deberían ver incrementado su acceso a financiamiento al obtener una garantía del fondo.

2. Adicionalidad de crédito Tipo II. Corresponde al ingreso de nuevos clientes al sistema financiero formal que antes no accedían al no disponer de garantías para lograr dicho fin.

3. Mejoramiento de las condiciones de Financiamiento, ya sea en tasa de interés, monto o en plazo de los créditos. Este mejoramiento se produce a medida que la tasa de cobertura es mayor. También puede producirse un mejoramiento, cuando la cantidad de garantías otorgadas en el mercado es suficientemente masiva, aún cuando su cobertura individual no sea muy alta. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la comisión por la garantía del Fondo podría aumentar el costo final del crédito para el cliente, aún cuando se entiende que es a cambio del beneficio de acceder al financiamiento o a una cantidad mayor a la que se obtendría de no existir la garantía parcial.

La consecuencia de los tres puntos anteriores puede ser la obtención de adicionalidad económica para las MIPYMEs y que de no existir el Fondo no sería posible ya que no accederían a financiamiento o este sería limitado a cierta cantidad inferior a la adecuada para su desarrollo en el tiempo.

De los impactos en adicionalidad de créditos, el aumento del monto de financiamiento, es generalmente el mayor impacto causado por un fondo de garantías de uso masivo, siempre y cuando las empresas que acceden son viables financiera y económicamente. En general, empresas viables y con flujos acceden a financiamiento en alguna cantidad (por ejemplo a una línea de crédito en cuenta corriente), pero no contar con garantías suficientes les impedirá acceder a los montos adecuados para su desarrollo.

Otros impactos en el sistema financiero son: inducir aprendizaje y mejorar el conocimiento del sector MIPYME, aumentar su interés en el sector y por lo tanto incrementar la competencia y la penetración hacia nuevos segmentos más desconocidos y menos atendidos, así como mitigar provisiones y capital de las IFIs bajando su riesgo y sus costos. El hecho de contar con un límite al riesgo que se exponen las IFIs es un aliciente para ingresar en estos sectores con más riesgo o desconocidos para algunas instituciones.

En casos de crisis, los sistemas de garantía de crédito son fundamentales para retener o aplicar la confianza mínima entre los distintos actores participantes, esto es entre las entidades financieras, el sector público y el sector empresarial.

Resultados del Estudio de Impacto de FOGAPE, Conclusiones de los consultores:

El estudio compara clones con un grupo de control de empresas que nunca antes accedieron al crédito con FOGAPE, por razones externas a ellas, entre los años 2000 hasta el año 2004 (período de análisis).

- El estudio concluye que FOGAPE tiene un impacto positivo y significativo en el volumen y la posibilidad de acceso al crédito en el sistema financiero formal en la región metropolitana (concentran el 40% de los habitantes).
- El volumen de crédito aumenta en un 40% en promedio por empresa (adicionalidad tipo II) durante el período de estudio.

- 14% de los clientes fueron accediendo al sistema financiero formal por primera vez por FOGAPE. (adicionalidad tipo I).
- Hay un impacto significativo y positivo sobre las ventas y beneficios, que aumentaron un 6% y un 4% anual respectivamente en presencia de un crédito garantizado por FOGAPE.

Esto significa que el programa tendría una muy alta rentabilidad social. La experiencia indica que no es fácil encontrar programas públicos cuya rentabilidad social es tan alta.

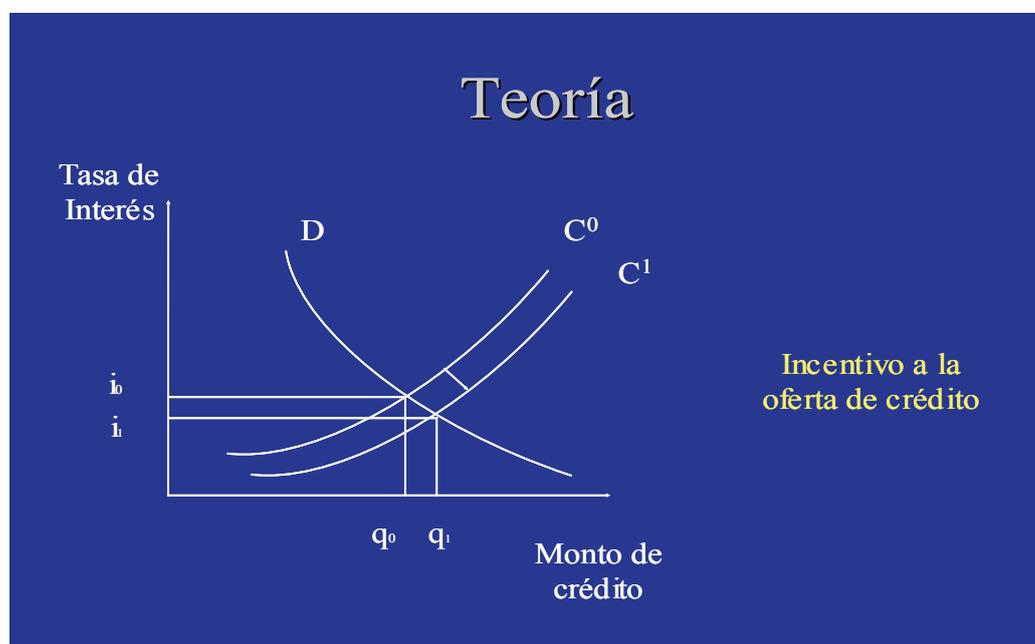
Todos estos efectos, sin embargo, sólo podían ser identificados para la región metropolitana. En las regiones exteriores, pueden detectarse efectos estadísticamente significativos sólo en el acceso al crédito (tipo I).

CONCLUSIONES y RECOMENDACIONES FINALES

El objetivo de este trabajo ha sido por un lado exponer la experiencia y el modelo de funcionamiento de FOGAPE, pero por otra parte ha sido la oportunidad para presentar la propuesta del autor sobre la evolución esperada que deberían tender a desarrollar los distintos países en la región en cuanto a sistemas de garantía nacionales, la cual ya se encuentra en proceso en varios países.

Junto con lo anterior y a título de resumen es importante recalcar que un Fondo de garantías tradicional como el de FOGAPE busca favorecer el acceso al crédito, en forma masiva, de aquellos MIPYMEs que carecen de garantías o respaldo patrimonial suficiente, ya sea para acceder al crédito o a montos adecuados de este y acorde con sus necesidades y los flujos de caja que presenta la empresa. Muchas empresas presentan flujos de caja, pero por insuficiencia de garantías propias los montos financiados son bajos e insuficientes para lograr su desarrollo y crecer. Otros aspectos de mejora que introducen los Fondos se dan cuando los recursos del Fondo son abundantes y logran abarcar una masa importante de deudores (lo que no siempre se cumple). En este caso pueden aportar (parcialmente), en impactar en mejorar las condiciones de financiamiento de los deudores, pero eso se va produciendo en el tiempo y no es rápido.

Lo expresando anteriormente puede observarse como efecto en un gráfico de oferta y demanda de dinero como el siguiente:



Como se observa, en el gráfico, producto del incentivo al crédito por la vía de aportar una garantía pública, se desplaza la curva de oferta de dinero y se genera un nuevo punto de equilibrio que refleja un nuevo monto de financiamiento agregado en la economía (de MIPYMEs) y una nueva condición de tasa de interés promedio de equilibrio. Obviamente que estas son condiciones teóricas e ideales ya que el sector financiero es muy regulado, lo cual tiende a neutralizar y cambiar ciertos resultados.

Sin embargo, los sistemas de garantía de crédito son justamente una mejora a la sobre regulación que ofrecen los sistemas financieros por la vía de aportar una garantía pública, la cual en algunos casos no solo reduce las provisiones del sistema financiero, sino que puede mitigar las exigencias de capital por el hecho de financiar a la MIPYME.

Elementos que pueden mejorar los desempeños de los sistemas de garantías son los mecanismos de reafianzamiento o reaseguro. Esta consiste en la posibilidad del Fondo para que pueda reafianzarse, liberar capital o compartir el riesgo y disponer de mayores recursos y de mejor categoría de riesgo para abarcar a la mayor masa de MIPYMEs posible. Entre los posibles reafianzadores disponibles o en proceso de estarlo a nivel nacional se encontrarían los Fondos de Garantía del Mercosur y el Fondo Latinoamericano de Garantías (iniciativa CAF), además de Organismos Multilaterales y compañías de reaseguro internacionales (experiencias puntuales nacidas de innovaciones en FOGAPE).

Por otra parte, contemplar que el Fondo pueda reafianzar garantías o fianzas de terceros como Sociedades de Garantía Recíprocas abre una nueva posibilidad de acceso a las MIPYME y ofrece interesantes variantes de apoyo ya comentadas en este documento. Este último modelo

agrega la posibilidad de que los créditos sean en mejores condiciones de plazo y tasas de interés, tal cual se ha experimentado en Chile. Para este desarrollo se requiere tiempo, ya que son etapas que deben irse cumpliendo en la medida que el mercado lo requiere, y el Fondo se administra adecuadamente y así lo perciben los intermediarios y usuarios.

Dicho de otra forma, en base a la experiencia del autor en la Administración de FOGAPE y en la creación de otros sistemas de garantía en la región, un modelo como el de FOGAPE complementado con SGRs y otros actores relevantes (Redes de apoyo al emprendimiento) puede considerarse el inicio para el **desarrollo de una vía o carretera para favorecer el financiamiento en mejores condiciones financieras.**

Referencia

<http://www.fogape.cl/> - Web del Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE)

EL PROGRAMA DE GARANTÍAS DE NAFIN COMO DINAMIZADOR Y ESTIMULADOR DEL CRÉDITO EN MÉXICO.

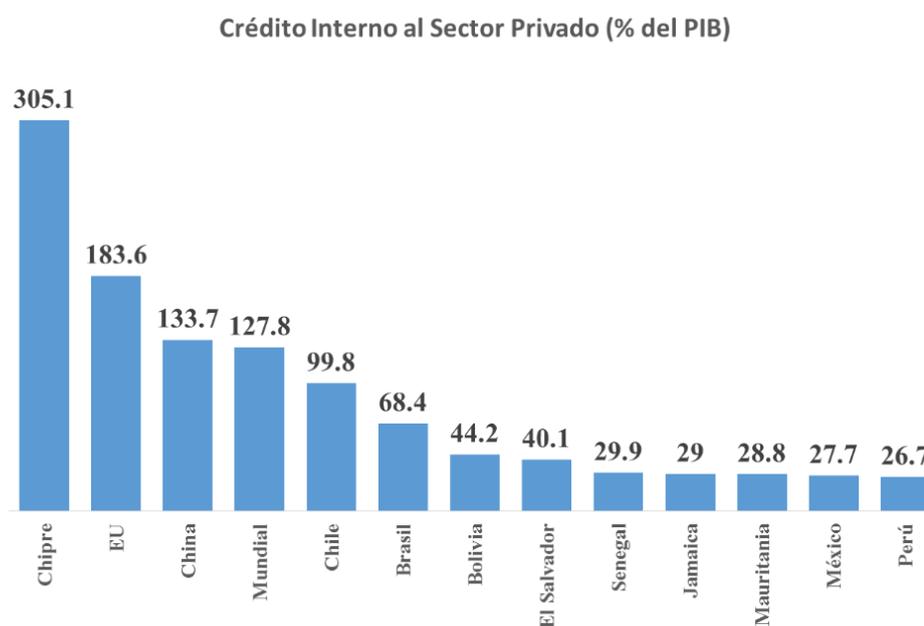
Rebeca Pizano Navarro, Directora General Adjunta de Fomento, Nacional Financiera, NAFINSA

1. Introducción

Un país que no cuenta con un sistema financiero maduro, incluyente, que otorgue servicios financieros en condiciones homogéneas y seguras, reduce la posibilidad de que su población participe en el desarrollo.

“El desarrollo de un país está estrechamente vinculado con el grado de profundización de su sistema financiero”¹.

Si consideramos el crédito al sector privado como porcentaje del PIB, de los Indicadores Mundiales de Desarrollo del Banco Mundial en el año 2012, México presenta un nivel del 27.7%, por debajo de los de economías de tamaño similar en la región: Brasil 68.4% y Chile 99.8%.



¹ Foro Internacional de Economía social y solidaria. Memoria, Secretaría de Economía, 2005

En el caso de México, aun cuando el sistema financiero ha crecido de manera importante en los últimos 20 años, no ha logrado llegar a más del 25% de la población urbana y apenas al 6% de la población rural². En México la banca comercial atiende a un segmento muy reducido de la población y no ha alcanzado en su totalidad a los segmentos, estratos y regiones a los que se requiere llegar. De acuerdo con la Encuesta de Evaluación Coyuntural del Mercado Crediticio del Banco de México, únicamente el 36% de las empresas cuenta con financiamiento de la banca comercial, mientras que el 85% se financia directamente con sus proveedores³.

Estas deficiencias estructurales, no sólo en México sino en el resto del mundo, han sido cubiertas parcialmente por la banca de desarrollo a través de programas integrales que buscan incluir sectores y regiones no atendidos por el sistema financiero tradicional. La banca de desarrollo en nuestro país, particularmente Nacional Financiera, ha hecho esfuerzos importantes en ese sentido, en un principio focalizando sus servicios hacia la pequeña y mediana empresa y en estos últimos años ofreciendo sus servicios a emprendedores y negocios de bajo nivel de ingresos.

Cabe destacar que esta oferta de servicios ha sido desordenada, con un marco regulatorio débil y diversidad de figuras y entidades⁴.

La política económica fijó como objetivo, promover un crecimiento con calidad que abata la pobreza, genere espacios para los emprendedores y promueva la igualdad de oportunidades y democratice la productividad. En ese objetivo el financiamiento se convierte en pieza fundamental: la visión del sistema financiero es que sea lo suficientemente incluyente para abarcar a todos los sectores de la sociedad, garantizando que el ahorro y crédito se conviertan en un elemento clave para el desarrollo.

En los países en donde este modelo se ha impulsado, detenta más del 50% de la intermediación financiera, tal es el caso de Canadá, Alemania y España. Nuestro país se está moviendo hacia esos estándares internacionales buscando que exista el compromiso de asegurar el ahorro de la población y canalizar créditos que sean recuperables.

En ese marco de referencia el gobierno ha propiciado que el sector de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) tome un papel preponderante en la redistribución del ingreso y la disminución de la pobreza.

Es importante entonces enfocar los esfuerzos a fortalecer la infraestructura de atención para este sector. En México el sistema financiero está conformado por una gran cantidad de

² Al cierre de 2013, el financiamiento total de la banca comercial al sector privado totalizó USD 100,950 millones (Fuente: Banco de México, Financiamiento Total al Sector Privado no Financiero, disponible en: <http://www.banxico.gob.mx/Sielnternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CF297§or=19&locale=es>

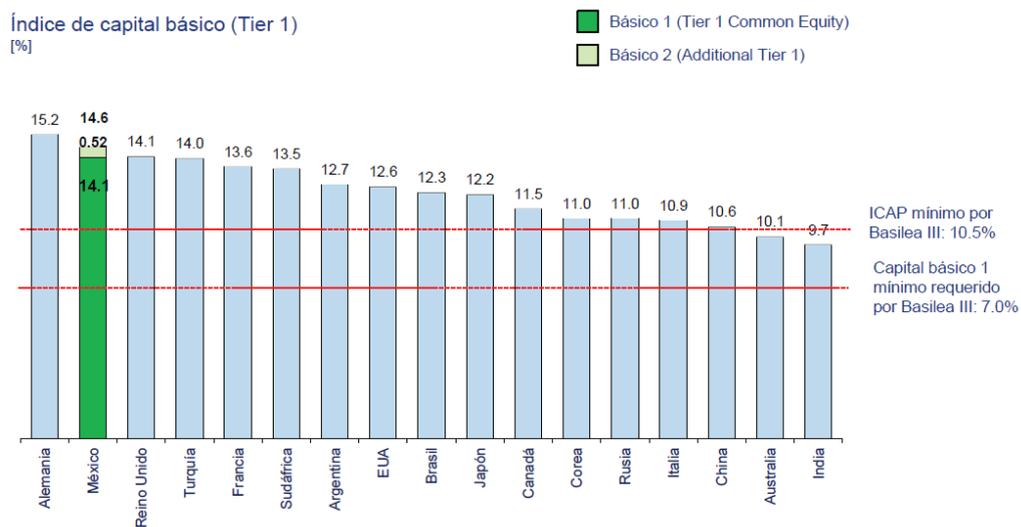
³ Fuente: Banco de México, Resultados de la encuesta de evaluación coyuntural del mercado crediticio, cifras al cuarto trimestre de 2013. Disponible en: <http://www.banxico.gob.mx/Sielnternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CF471§or=19&locale=es>

⁴ Los cambios a la legislación financiera que se realizaron en 2006 tuvieron como propósito desregular las actividades de otorgamiento de crédito, arrendamiento financiero y factoraje financiero. Para este propósito se creó la figura de Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOMES), que tienen permitido realizar cualquiera de esas actividades sin necesidad de autorización oficial, en tanto que tienen prohibido captar recursos del público. Al finalizar ese año se habían constituido alrededor de 350 SOFOMES, mientras que para 2013 existen más de 4 mil entidades de este tipo, de las cuales se estima que apenas un porcentaje mínimo opera de manera profesional y con apego a sanas prácticas crediticias.

intermediarios financieros consolidados y profesionales en la aplicación de sus recursos, pero también existen numerosas instituciones que otorgan crédito de manera indiscriminada que no contribuyen al fortalecimiento económico ni cumplen con una misión social.

En el caso de la banca comercial contamos con un sistema robusto y solvente, regulado y adecuadamente supervisado, que ha permitido un crecimiento anual del portafolio empresarial del 7.9%.

El Sistema Bancario Mexicano cuenta con un índice de capitalización del 14.6% y una tasa de morosidad del 2.5% debidamente reservada.



La banca mexicana es de las primeras en cumplir con los nuevos requerimientos de Basilea III

Fuente: IMF Financial Soundness Indicators, última fecha disponible para cada país

Adicionalmente la infraestructura bancaria incluye 13,500 sucursales y 23,000 corresponsales.



El sistema bancario mexicano tiene todos los atributos para otorgar crédito. Sin embargo la banca comercial derivado a la alta demanda de financiamiento de las empresas, no siempre tiene como mercado objetivo las pequeñas y medianas empresas, o carece de los productos y la infraestructura adecuados para atender sus necesidades. Por otro lado tenemos regiones y sectores de la economía que por sus condiciones particulares no son atendidos por los canales tradicionales de financiamiento.

Es precisamente en esa imperfección del mercado en donde hace sentido la banca de desarrollo y particularmente Nacional Financiera, cuyo mandato es contribuir al desarrollo económico a través de facilitar el acceso de las micro, pequeñas y medianas empresas y emprendedores al financiamiento y a otros servicios de desarrollo empresarial.

2. Contextualización

En los años cincuenta con el proteccionismo y la sustitución de importaciones, el fomento a las empresas pequeñas y medianas estuvo a cargo del gobierno, bajo mecanismos de financiamiento muy simples dirigidos al sector industrial.

El esquema federal se circunscribió a la banca de desarrollo y a las entidades públicas que tomaron el papel del empresariado, provocando que éste asumiera un papel pasivo y dependiente del Estado.

La política impositiva con exenciones, las bajas tasas de interés y los esquemas de fondo perdido reforzaron el papel proteccionista del Estado quien, al no poder mantener su política de apoyo de manera indefinida, provocó que muchas de las empresas recién surgidas quebraran, desaparecieran o finalmente fueran adquiridas por el propio gobierno.

En los años ochenta, con la globalización y la economía de mercado, las micro, pequeñas y medianas empresas tuvieron que reconocer la competencia creciente de otras economías emergentes; el gobierno tuvo que evaluar sus políticas de apoyo y diseñar nuevos modelos que incluyeran servicios financieros y no financieros como la capacitación y la asistencia técnica.

En un esfuerzo de consolidación, en el de 1989 el gobierno mexicano toma la importante decisión de integrar a la bancas de desarrollo diversas instituciones y fondos de apoyo con el objetivo de concentrarlos por sus características.

El gobierno tuvo también que reducir su participación en el sector empresarial y privatizar aquellas empresas que había adquirido en su papel proteccionista.

La privatización de los bancos, iniciada en 1991 (en 1982 el gobierno mexicano decidió nacionalizar la banca) fue el resultado de la necesidad de contar con un sistema financiero eficaz y de reconocer que al Estado no le correspondía cumplir con esa función; al mismo tiempo se dio paso al proceso de extranjerización de la banca que estaba alineado al proceso de integración de la economía mexicana al proceso globalizador.

Cabe destacar que en 1994 emerge la crisis del sistema bancario mexicano, derivada de la imposibilidad de las personas físicas y morales de pagar sus deudas por la devaluación del peso y

el disparo de las tasas de interés, obligando al gobierno al rescate bancario.

Este proceso doloroso provocó que la mayoría de los intermediarios financieros, particularmente la banca comercial, desarrollaran aversión al riesgo y limitaran sus programas de financiamiento, particularmente a las MIPYMES.

Con el retiro de las políticas de protección del Estado y la apertura de la economía se desarrolla una nueva infraestructura de atención empresarial en la que también surgen nuevos agentes e instrumentos, ya no sólo públicos sino privados, e incluso internacionales como organizaciones no gubernamentales.

En las últimas dos décadas se ha ido desarrollando en nuestro país una política de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresas. La propia dinámica ha obligado a las empresas a acelerar su proceso de cambio y desarrollo, modificar sus estructuras y a organizarse de manera diferente.

El diseño de programas e instrumentos de apoyo dirigidos a las MIPYMES permitió que la banca comercial desarrollara productos de crédito dirigidos específicamente a este segmento. Estos programas han estado acompañados con acciones que fomentan también el desarrollo empresarial a través de servicios como capacitación, asistencia técnica, promoción, vinculación en encuentros de negocios, entre otros.

3. El Programa de Garantías de Nacional Financiera.

En México, como en muchos países de Latinoamérica, las micro, pequeñas y medianas empresas, constituyen uno de los principales motores de la economía, generando 7 de cada 10 empleos y aportando más del 30% del Producto Interno Bruto; sin embargo, su acceso al financiamiento se encuentra limitado por diversas razones: informalidad, producción a baja escala, bajos ingresos, falta de información y capacitación, así como garantías reales, entre otras.

En la medida que las empresas crecen en tamaño y en complejidad, su capacidad para adaptarse al cambio se hace más vulnerable. En ese sentido, las micro y pequeñas empresas se adaptan al cambio con mayor velocidad, cuentan con sistemas creativos y dinámicos que les ayudan a clarificar y redefinir sus propias estrategias, aun cuando a nivel económico generan muy poca inversión.

En el marco de la política pública, la banca de desarrollo y particularmente Nacional Financiera, tiene como mandato maximizar el impacto de sus apoyos en el desarrollo y el incremento de la productividad.

Nacional Financiera fue establecida en 1934 como una Institución Nacional de Crédito y su tenencia accionaria la detenta el Gobierno Federal. Su principal función ha sido apoyar el desarrollo del tejido empresarial particularmente de las empresas pequeñas y medianas.

En sus casi 80 años de existencia ha sufrido diversas transformaciones que la han llevado a constituirse como uno de los bancos de desarrollo más robustos, referente de muchos modelos en Latinoamérica. Una de las transformaciones más importantes fue haber migrado a banca de segundo piso en 1989 lo que le ha permitido generar una amplia red de intermediación financiera con cobertura nacional.

Cuenta con una amplia gama de productos y servicios financieros y no financieros, incluidos capacitación y asistencia técnica; sin embargo el producto con mayor dinamismo en la atención a las pymes ha sido sin duda el programa de garantías.

Diversos países han desarrollado programas de garantías a partir de apoyos de gobierno para impulsar que la banca comercial otorgue crédito en sectores, estratos y regiones que no tienen acceso al financiamiento institucional. La idea de estos esquemas de garantía es estimular el crédito bancario en condiciones competitivas a través de un esquema de “riesgo compartido” a través del cual el gobierno asume un porcentaje del riesgo de la empresa que se está financiando.

Esto significa que los recursos otorgados por el gobierno asumen una parte de la pérdida en la que el banco puede incurrir en el evento de que la empresa no pueda cumplir adecuadamente con sus compromisos financieros. Lo anterior no sólo le da al intermediario financiero la oportunidad de llegar a nuevos mercados sino que además, al ser una garantía gubernamental, mejora de manera directa la rentabilidad del portafolio al disminuir los requisitos normativos de capital y reserva que la institución privada tuviera que provisionar.

Evidentemente el impacto de los apoyos del gobierno tendría que verse reflejado en al menos alguno de los siguientes indicadores: 1) un mayor número de beneficiarios y/o 2) mejores condiciones competitivas en términos de tasa, plazo y requisitos de colateral.

Es ese contexto Nacional Financiera define como su objetivo estratégico ampliar el acceso al financiamiento de las pymes, mejorando las condiciones en términos de plazo, tasa y requisitos de colaterales y encamina sus esfuerzos en la instrumentación de productos y herramientas que le permitan atender de forma integral su mercado objetivo.

El Programa de Garantías de Nacional Financiera inició en el año 1997 y pasó por un periodo de consolidación ya que el crédito MIPYME prácticamente fue nulo; no se contaba con suficientes bancos comerciales interesados en el segmento, no se habían diseñado los productos adecuados y los modelos de riesgo que permitieran evaluarlos y existía una aversión al riesgo producto de la crisis del sistema financiero mexicano en la década de los 90's.

Fue hasta el año 2002 cuando en alianza Nacional Financiera como Banca de Desarrollo y el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Economía, estructuran un modelo que finalmente se convertiría en el “Sistema Nacional de Garantías” que hoy permite que el financiamiento bancario al sector empresarial fluya de manera ágil y permanente.

Acciones realizadas en el Programa de Garantías



El Programa está diseñado a partir de un fideicomiso “garante”, el cual fue constituido con una aportación de capital de Nacional Financiera, el cual establece líneas de garantía con los Intermediarios Financieros para cubrir un porcentaje del riesgo de la cartera a cambio de que los intermediarios mejoren los términos y condiciones de los créditos que dan a las pymes.

Existe un segundo fideicomiso que actúa como “contragarante” y que recibe recursos presupuestales del gobierno federal, gobiernos estatales y de iniciativa privada; en donde Nacional Financiera es la fideicomisaria de dichos recursos.

El fideicomiso contragarante cubre parcialmente la pérdida esperada del portafolio de crédito, lo que permite a Nacional Financiera apalancar de manera exponencial el recurso aportado. Actualmente con recursos aportados por 1,855 de millones de dólares, se han garantizado créditos a la banca comercial por 9,605 millones de dólares⁵.



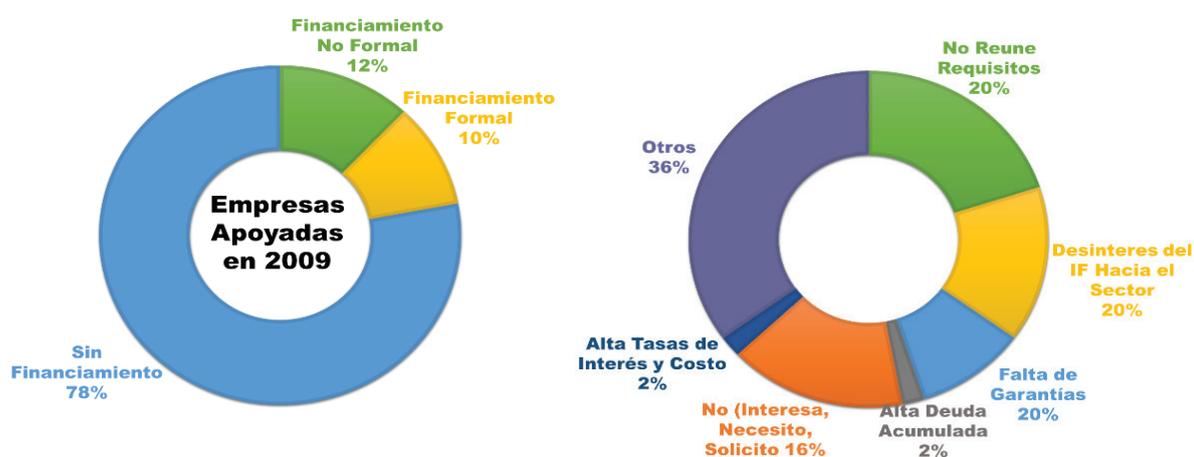
5 Tipo de cambio 13.10 pesos por dólar. Tipo de cambio FIX de Banco de México.

Para participar en el programa los intermediarios financieros deben diseñar productos crediticios orientados a las pequeñas y medianas empresas en los que se reflejen los beneficios de la garantía del gobierno federal, ya sea porque se mejoran las condiciones sobre un crédito no garantizado o bien porque se atiende a un segmento o sector que anteriormente no tenía acceso al financiamiento, provocando una mayor inclusión financiera. Asimismo, los intermediarios financieros participantes deben de tener adecuados procesos y manuales para el otorgamiento, administración y recuperación de los créditos que otorguen.

El modelo considera dos tipos de garantía: las pari-passu (en igualdad de condiciones) y las de primera pérdida. Las garantías pari-passu cubren un porcentaje de la pérdida de la cartera, generalmente del 50% y el intermediario financiero, en simetría de riesgo, asume la parte no cubierta. La cobertura puede ampliarse para inducir la atención de sectores y regiones que representan un mayor riesgo hasta llegar al 100% en el caso de programas que atienden a las empresas dañadas por emergencias como los desastres naturales.

El esquema de primera pérdida, cubre la pérdida esperada del portafolio que en el caso del crédito pyme se ubica en el 5% y se asigna a través del mecanismo de subastas; la variable de asignación es la tasa de interés y/o el porcentaje de cobertura de riesgo. El banco con el mejor producto obtiene los recursos subastados.

A 17 años de estructurado, podríamos asegurar que el Programa de Garantías de Nacional Financiera ha demostrado ser un importante y poderoso inductor del crédito pyme en el país. En una encuesta realizada por la Secretaría de Economía y Nacional Financiera, con el apoyo de la Universidad Nacional Autónoma de México que evalúa el impacto o efecto del crédito otorgado a través del programa de garantías en las empresas apoyadas en el año 2009 se destaca que el 78% de las empresas no beneficiarias por el programa no tuvieron financiamiento, de las cuales el 36% fue por no reunir los requisitos o por pertenecer a sectores no apoyados por la banca comercial.



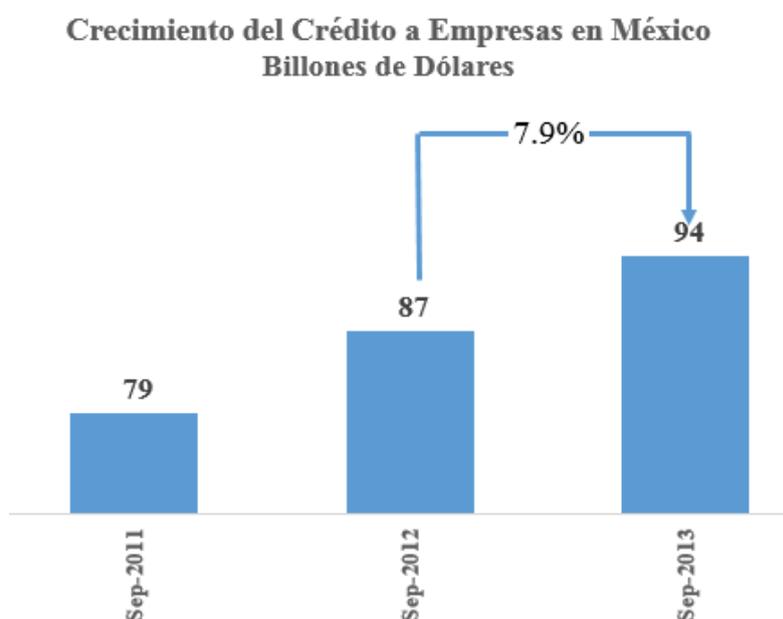
Adicionalmente las empresas beneficiarias del programa de garantías, en general al haber obtenido un crédito en mejores condiciones, muestran una mayor productividad, mantenimiento del empleo y aprovechamiento de su capacidad instalada.

4. Datos Relevantes

De acuerdo con datos de la Asociación de Bancos de México la banca es la industria con mayores niveles de inversión en el país, ha mejorado de manera significativa los niveles de atención al cliente y la relación de crédito vs. PIB.

El crédito empresarial ha crecido en niveles superiores al crecimiento de la economía, ubicándose en 94 billones de dólares a septiembre de 2013 (incluye financiamiento a grandes empresas y crédito corporativo).

Con la recién aprobada Reforma Financiera que implica más de 220 adecuaciones a la regulación se espera que la penetración del crédito y de los servicios bancarios a la población se incremente.



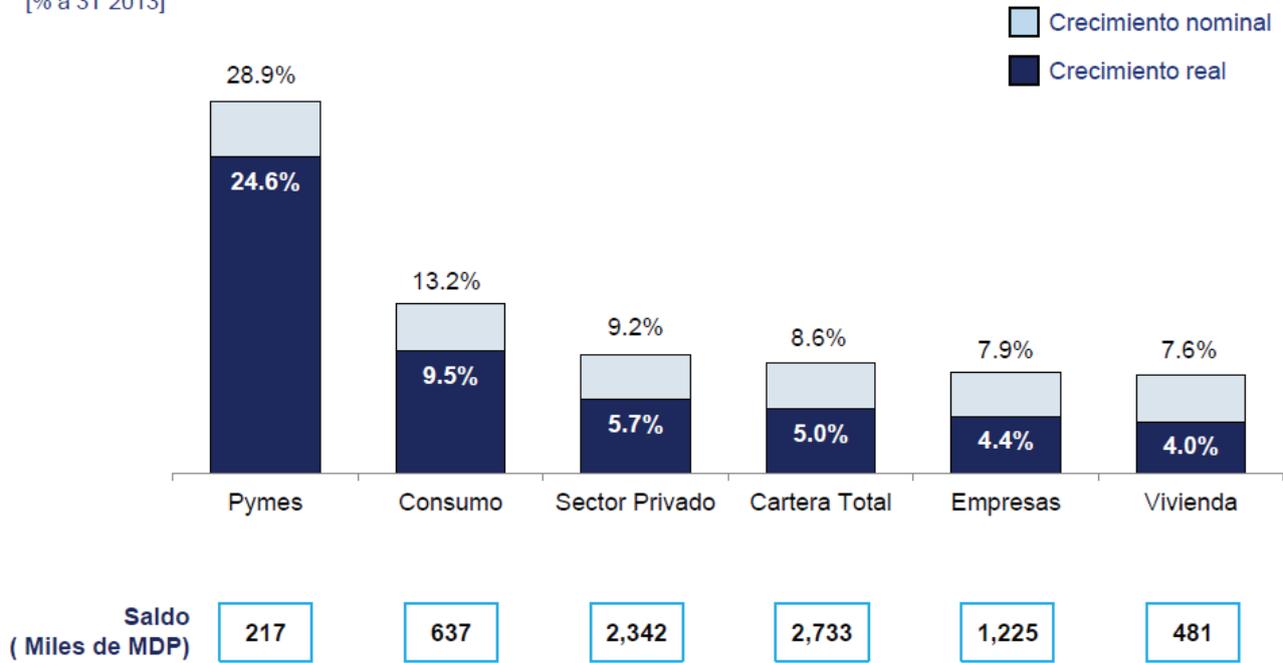
Fuente: Asociación de Bancos de México con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI (nuevo año base 2008) y Banco de México; cifras preliminares para Pymes. Variación anual del PIB

El crecimiento nominal de la cartera crediticia al sector privado al tercer trimestre de 2013 se ubicó en el 9.2%, destacando el crecimiento de la cartera pyme de casi el 30%. La cartera pyme a esa fecha fue de 217 mil millones de pesos (16.5 billones de dólares)⁶.

⁶ Tipo de cambio 13.10 pesos por dólar. Tipo de cambio FIX de Banco de México.

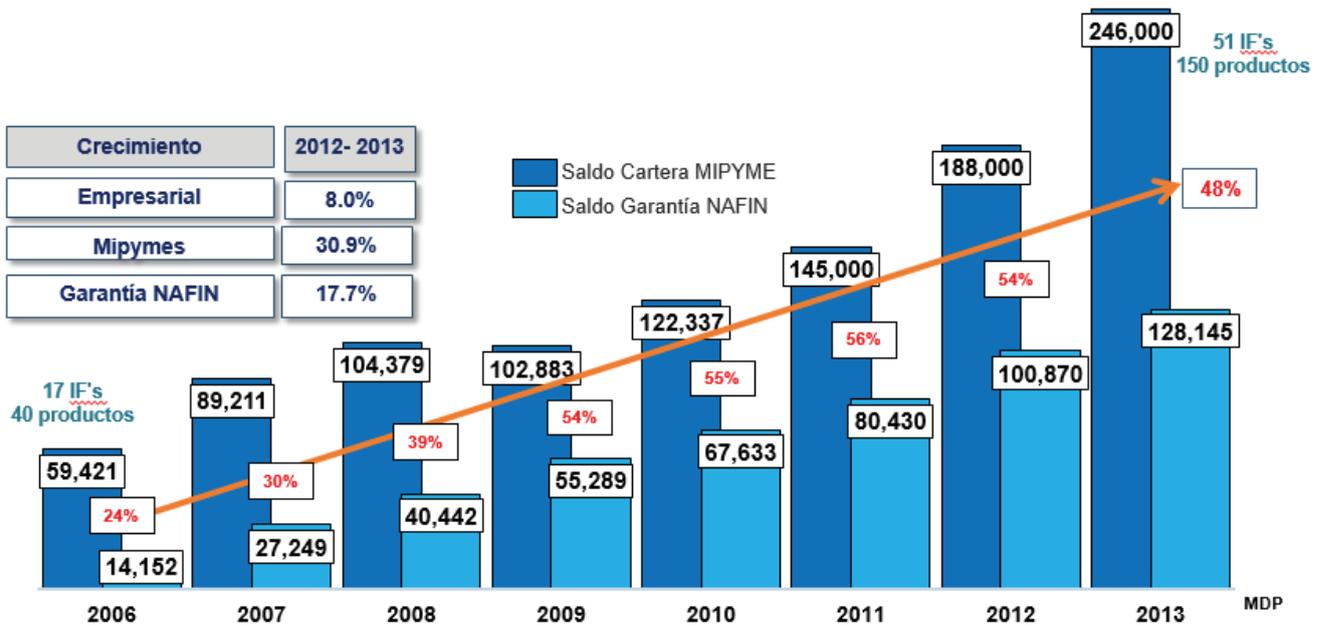
Cartera Crediticia al Sector Privado Crece 9.2% (nominal)

Crecimiento real anual
[% a 3T 2013]



Fuente: Asociación de Bancos de México con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI (nuevo año base 2008) y Banco de México; cifras preliminares para Pymes. Variación anual del PIB

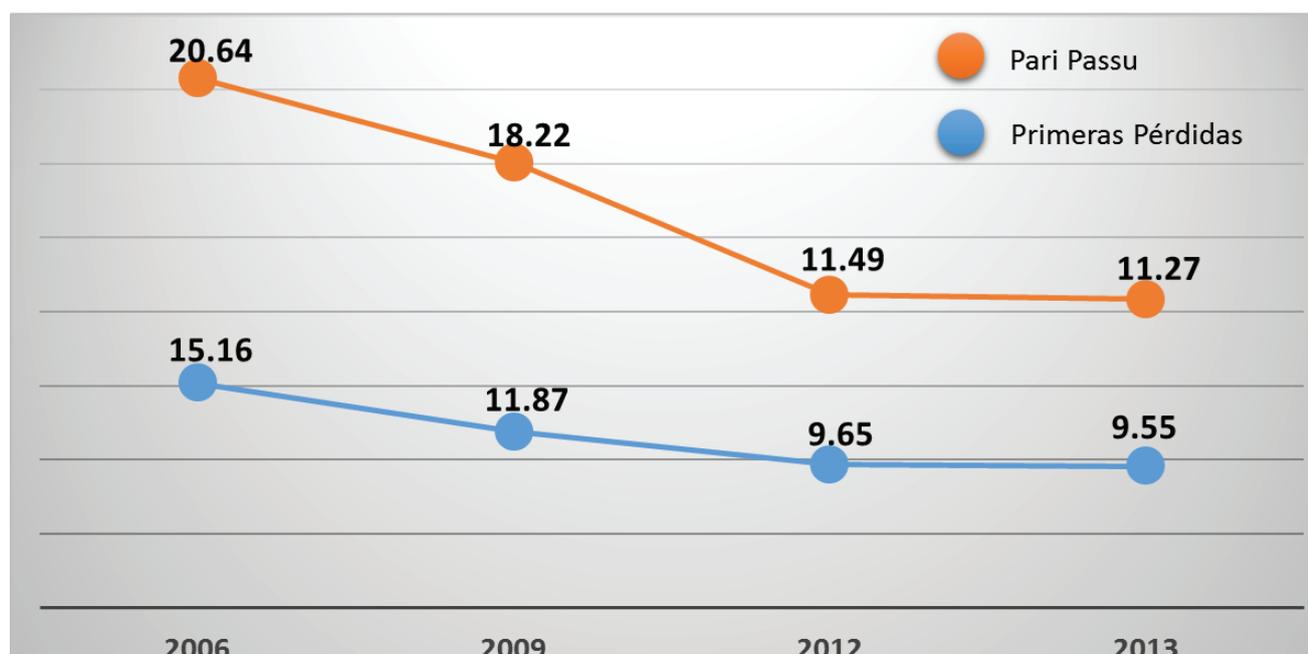
Al cierre de 2013, la cartera de crédito pyme se ubicaba en 246 mil millones de pesos. La cartera de crédito inducida por garantías de Nacional Financiera se ubicó en 118 mil millones de pesos, lo que significa que el 48% del crédito de la banca comercial al sector está garantizado.



Fuente: Elaboración propia con base a datos de Banxico y ABM

El programa de Garantías de Nacional Financiera ha permitido que la tasa de interés que se ofrece a las empresas pequeñas y medianas haya disminuido en los último 7 años en un 45.4% en el modelo pari-passu y en un 37% para el esquema de primeras pérdidas.

Disminución de Tasas Otorgadas a las Pymes



5.Consideraciones finales.

Sabemos con certeza que uno de los factores fundamentales para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas y para el crecimiento económico del país es el financiamiento en condiciones adecuadas y oportunas.

A pesar del incremento del crédito a este sector, en México aún existe un número importante de empresas y empresarios sin acceso al financiamiento, así como sectores de la economía y regiones del país que demandan el diseño específico de programas de apoyo que satisfagan sus necesidades particulares.

En ese sentido, el programa de garantías de Nacional Financiera ha demostrado ser un instrumento eficiente de política pública para el desarrollo de una red robusta de atención a pymes, que incluye una red de intermediación consolidada y productos crediticios que abarcan a toda la pirámide empresarial.

No obstante este avance, existen enormes áreas de oportunidad para expandir el programa de garantías y cubrir necesidades que no se han atendido. Una de las debilidades del actual modelo es que, al ser una garantía de portafolio, limita de manera importante la atención de aquellos proyectos que por sus características no pueden calificar en los modelos de análisis paramétrico de los bancos.

Es indispensable impulsar un esquema de garantías selectivas y diseñar nuevos modelos que permitan que el sector privado participe de manera más activa en la toma de riesgo a través del desarrollo de “Fondos Mixtos de Garantías”; también es impostergable la atención a la microempresa y promover su formalidad a través del financiamiento institucional en condiciones adecuadas.

Para concluir podemos afirmar que los resultados y el alcance del programa de garantías de Nacional Financiera, son consecuencia de la estrategia del Gobierno Federal de incentivar el crecimiento y productividad del tejido empresarial del país.

ARGENTINA: CONVERGENCIA DE SISTEMAS O MODELOS DE GARANTÍA: DE UN SISTEMA PÚBLICO A UN SISTEMA MIXTO

Néstor Rubén Pata, Gerente de Operaciones y Coordinación Gerencial de FOGABA (Argentina)

En nuestros países, la génesis de los sistemas o modelos de garantía es predominantemente pública. Fue el Estado quien puso en el mercado varios instrumentos para fomentar el desarrollo económico e incrementar el empleo; uno de ellos fue las instituciones de garantías. Esto resulta lógico porque el Estado debe garantizar las condiciones más adecuadas para el desarrollo de las fuerzas productivas de la sociedad y el mercado, manteniendo la equidad y el bienestar común de sus ciudadanos.

Debemos pensar que las políticas públicas son el producto principal de la gestión del Estado. Estas políticas, cuando actúan sobre el mercado, organizan y dan forma al desenvolvimiento de las empresas -principalmente, de las micro, pequeñas y medianas- y, por lo general, estas perciben al gobierno como un actor importante en su ambiente de negocios.

Lo expresado explica, en menor o mayor medida, cuál fue la semilla de nuestras instituciones de garantías.

Dicotomía entre lo público y lo privado

Por muchos años, hablar de lo público o lo privado nos ponía en dos ideologías opuestas y, normalmente, enfrentadas. La preeminencia de lo uno o lo otro tuvo que ver con los modelos económicos imperantes en la región o en cada uno de nuestros países. Como un ejemplo, podemos decir que, en la Argentina de los 90, lo público estaba francamente en retirada y esto, según el modelo económico y los grandes consorcios internacionales, era no “normal”, lo “natural”.

Según en qué vereda nos paremos, podemos generalizar lo que el “sentido común nos muestra”. Del Estado, podemos decir que:

- No tiene capacidad para realizar una función de manera adecuada (es ineficiente).
- No logra los resultados que persigue (es ineficaz).
- No sabe gastar.
- No puede lograr que sus empresas sean autosustentables. El presupuesto estatal las sostiene.
- Su burocracia protege a los funcionarios inoperantes.
- Es lento para la dinámica de los tiempos del sector privado

Por otro lado, en el privado:

- Dentro del ámbito de los grandes negocios, hace ejercicio de su poder económico y político descontroladamente.
- Encamina los procesos políticos a favor de sus intereses especulativos.
- Su única meta es el lucro.
- Busca insaciablemente tener una posición dominante en detrimento de competidores de menor escala

Si nos situamos en un punto medio, podríamos concluir que, con respecto al estado, existen fuertes deficiencias en su accionar y, por otra parte, que los privados -individualmente o en grupos- tienen una fuerte incidencia en las decisiones del gobierno, llevándolo a proteger sus intereses particulares.

Evidentemente, estas posturas fundamentalistas no se condicen con la realidad. No podemos asegurar que estos dos sectores sean contrapuestos e incompatibles; es más, en este siglo, se puede observar un acercamiento de estos dos sectores confluyendo en proyectos exitosos, donde ambos ámbitos unieron esfuerzos logrando compatibilizar sus objetivos que, en principio, parecen ser irreconciliables.

Las grandes obras públicas necesitan de ambos

Si bien el modelo de administración se maneja por el compromiso y consenso en el sector público y el privado por un objetivo de eficiencia económica, ambos pueden participar en un gobierno corporativo fuerte y eficiente para administrar lo público-privado. No intento insinuar que el modelo público-privado deba ser aplicado en forma irracional. La seguridad pública, las políticas de salud y educación son ineludibles obligaciones del Estado; las empresas privadas pueden ser, en algunos casos, operadores o concesionarios, pero de ninguna manera pueden definir la política a aplicarse en estos sectores. Pero existen “negocios” donde la conjunción público-privado puede ser muy importante y potenciar los resultados esperados; uno de ellos es las instituciones de garantías.

¿Pero cómo se logra esta conjunción?

En los últimos años, se han dado ejemplos donde el estado aplicó administración pública sobre la base de un análisis de costo-beneficio (económico y social), compitiendo con las más puras leyes del mercado. En la Argentina, un ejemplo claro es la transformación que sufrieron, en su administración, durante este siglo, los principales bancos públicos, ya sea a nivel nacional (Banco de la Nación Argentina) como en el ámbito provincial (Banco de la Provincia de Buenos Aires). Por su parte, el sector privado tiene más conciencia de lo social y lo ambiental, constituyéndose en un actor que regula sus beneficios en pos de estas pautas. Podemos dar como ejemplo la

llamada “Inversión de Impacto”, donde se combinan el rendimiento financiero con pautas sociales y ambientalistas, y las inversiones privadas se destinan a financiar proyectos ambientalistas y sociales. Lo dicho nos permite afirmar que, aunque el criterio de lucro y ganancia diferencia, en principio, a los dos modelos, sus administraciones muchas veces se asemejan.

Evidentemente, para llegar a una buena conjunción público-privada, ambos sectores deben conciliar sus intereses. El sector privado debe entender la necesidad del Estado de aplicar políticas en proyectos a largo plazo, mientras que el Estado debe atender el reclamo más frecuente del empresario privado y reducir los niveles de incertidumbre que pueda generar su administración.

En los modelos o sistemas de garantías regionales, el sector público puso el capital semilla, los hizo crecer y los sostuvo en momentos de crisis; pero, observando que el sector privado está cada vez más involucrado en el desarrollo productivo, económico y social de nuestros países, resulta claro que es el momento preciso para permitir el ingreso de capitales privados a nuestras instituciones. Evidentemente, esto permitirá obtener ventajas, las que dependerán de la cultura económica y los mercados de cada uno de los países, pero podríamos resumirlas en:

- Un fortalecimiento del Gobierno Corporativo donde se incluyen las reglas que regulan las relaciones de poder entre los socios, el Directorio, las altas gerencias y las demás partes interesadas, tales como los empleados, los proveedores, los clientes.
- Una mayor adaptación a los cambios de mercado.
- Obtener fuentes de capitalización privadas.
- Incrementar la auto sustentabilidad.
- Penetrar más en el mercado.

El desafío no es tan grande; se han dado grandes pasos para lograr la conjunción público-privada. Claramente, nuestras culturas económicas y nuestros mercados son tan heterogéneos como nuestros sistemas de garantías, pero es el momento preciso de evaluar cómo lograr esta conjunción en nuestras instituciones. Como vimos, lo Público y lo Privado, actualmente, tienen más puntos de encuentro que de antagonismo.

Un caso a estudiar: FOGABA

A mediados de los años '90, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires (Argentina) lanzó al mercado financiero un programa de subsidio de tasas destinado a Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES). Este programa tenía por objeto que las MIPYMES obtuvieran créditos baratos tendientes a aumentar su productividad, revirtiendo la desinversión en el aparato productivo del país, con la consecuente y constante pérdida de puestos de trabajo que reducían el consumo y profundizaban este proceso.

Los resultados no fueron los esperados, los créditos otorgados no cumplían de ninguna manera las expectativas del Estado. Para conocer los motivos de esta baja colocación de créditos, a pesar

de que las tasas y los plazos eran muy convenientes, se consultó a los bancos que habían ganado las licitaciones cuál era el motivo. La respuesta fue casi unánime: **“los proyectos potables con capacidad de repago carecían de las contragarantías necesarias requeridas por el mercado financiero”**. La solución, entonces, parecía sencilla: crear una institución especializada en el otorgamiento de garantías que permitiera a las MIPYMES acceder al mercado financiero. Sin embargo, el problema era que modelo adoptar...

En el mundo, existían los modelos públicos como en los Estados Unidos y México. Adoptar un sistema así en la Argentina de los '90 era totalmente impensable. En el mercado y en la sociedad toda, se había hecho carne la idea de que todos los males argentinos eran causados por las empresas públicas; es más, lo público era tan denostado que se privatizaron casi todas las empresas de servicios (energía, transporte, etc.) e, inclusive, muchos bancos públicos. Hasta para bancos como el de la Nación Argentina y de la Provincia de Buenos Aires hubo estudios para su privatización.

Evidentemente, un sistema privado era inviable. No había la conciencia en grupos económicos para que apostaran en un proyecto de tal naturaleza; ni siquiera el modelo de Sociedad de Garantía Recíproca podía ponerse en práctica porque requería un aporte mayoritario del sector Privado. Por los motivos expuestos, la solución fue la creación de una Sociedad Anónima de Participación Estatal Mayoritaria. Esta figura jurídica de carácter privado está regulada por nuestra ley de sociedades, es decir, la Ley Nro. 19.550.

Así, en el año 1995, nace FOGABA S.A.P.E.M., cuyo objeto es el fomento y la promoción de la actividad económica de la Provincia de Buenos Aires mediante el otorgamiento, a título oneroso, de garantías a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) que desarrollen su actividad o tengan el asiento principal de sus negocios en la Provincia de Buenos Aires, pudiendo asimismo brindar servicios de capacitación, consultoría y asesoramiento técnico, económico y financiero, por sí o a través de terceros, contratados a tal fin. El capital inicial lo aportó, principalmente, el Estado Provincial (por eso, cuenta con cuatro directores y dos miembros en el Consejo de Vigilancia), pero se permitió el ingreso de privados, tanto a su patrimonio como a su Gobierno Corporativo. Los privados admitidos son:

- Cámaras Empresariales (poseen tres lugares en el Directorio y uno en el Consejo de Vigilancia).
- MIPYMES (poseen un lugar en el Directorio).
- Grandes Empresas.

La motivación del Estado de la Provincia de Buenos Aires para crear y capitalizar a la empresa es clara y está expresada en su objeto social. Pero teniendo en cuenta que FOGABA no distribuye utilidades, las que deben ser reinvertidas en el Fondo de Riesgo, debemos preguntarnos: ¿cuáles son los objetivos de los privados?, ¿cuál es su beneficio?

El beneficio de las Cámaras Empresariales consiste en el ejercicio de un sano sindicalismo empresarial. En FOGABA, tienen una herramienta que les permite satisfacer las necesidades

de garantías para el financiamiento de sus asociados. Por otra parte, FOGABA se enriquece con el conocimiento que tienen estas cámaras del sector que representan. A la fecha, las cámaras empresariales de segundo grado representan a todos los sectores económicos de la provincia de Buenos Aires y son:

- Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y la Pampa (CARBAP); representa al sector agrícola ganadero.
- Confederación Económica de la Provincia de Buenos Aires (CEPBA); representa al sector de comercio y servicios.
- Federación Económica de la Provincia de Buenos Aires (FEBA); también representa al sector de comercio y servicios.
- Unión Industrial de la Provincia de Buenos Aires (UIPBA); representa a la industria y la construcción.

Con respecto a las MIPYMES, podríamos decir que es un sector cautivo. Para poder recibir la garantía, debe asociarse a FOGABA y el aporte es el uno por mil de la garantía recibida, pero con un tope de capitalización total de \$ ARS 1.200 (U\$S 150 al 31/03/14).

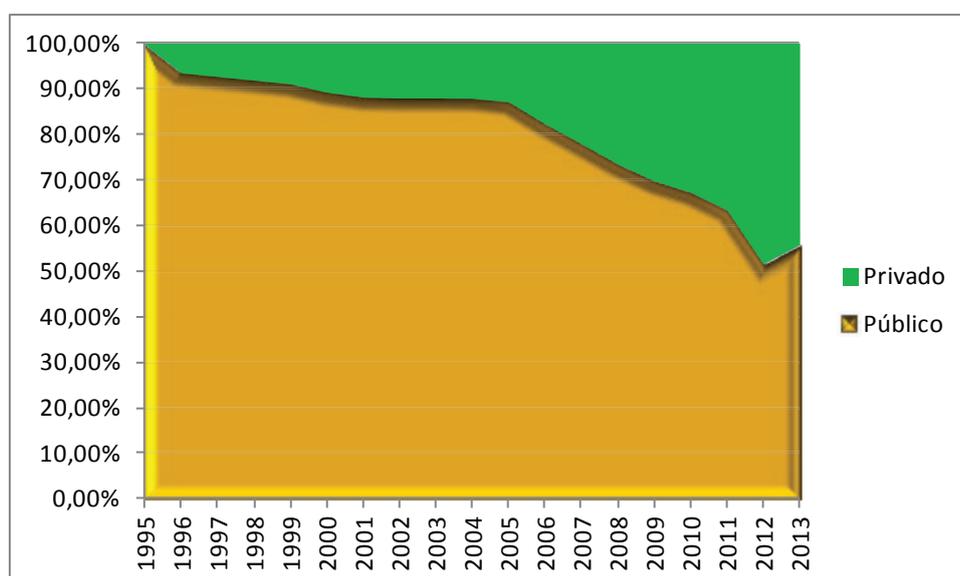
Las Grandes Empresas se benefician con el hecho de conseguir garantías para sus cadenas de valor; actualmente estas son:

- Acindar S.A.
- Alpargatas S.A.
- BAYER S.A
- CAMUZZI GAS PAMPEANA S.A.
- Comesi S.A.
- Provincia Seguros S.A.
- Siemens S.A.

Las ventajas de una administración Público-Privada

Aunque, en su creación, el aporte del sector público superaba el 90% del capital, el Directorio de FOGABA, de acuerdo con su estatuto y ley de creación, siempre estuvo compuesto por un 50% de miembros del sector público y un 50% del sector privado (actualmente, esta proporción está más cercana a la realidad, ya que el capital público es levemente superior al privado). Esta conjunción permitió no sólo tener la visión integral de la problemática del financiamiento MIPYME, sino también, conjuntamente con las gerencias, buscar productos que la solucionen. Estos productos son presentados a los bancos y, debido al poder de negociación conjunta de lo público y lo privado, los bancos los traducen los productos de garantía en productos financieros que favorecen a las MIPYMES.

La participación del Capital Privado en FOGABA tuvo un proceso lento, pero creciente. El conocimiento mutuo de los dos sectores aparentemente antagónicos llevó su tiempo, pero fue constante. Cada uno fue ganando confianza en la medida que se profundizaba su interacción en los órganos directivos de la empresa. Así fue que, poco a poco, el sector privado comenzó a capitalizar a FOGABA. Lamentablemente, este proceso se vio desacelerado en la gran crisis argentina del 2002, produciendo una meseta hasta el 2005. A partir de ese año, se aceleró el proceso; tanto fue así que el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires tuvo necesidad de efectuar un aporte de capital durante el año 2013, con el objeto de no bajar su participación más allá del 51%, hecho que está prohibido por ley puesto que se perdería la forma jurídica de Sociedad Anónima de Participación Estatal Mayoritaria. El siguiente gráfico muestra la evolución porcentual de la participación en el capital de FOGABA.



Trataremos de ver la relación del avance del capital privado en relación con dos parámetros: las garantías y los resultados.

Respecto a las garantías, el próximo gráfico muestra la evolución de la participación del Capital Privado y el porcentaje de garantías otorgadoras, tomando, para ambos, base 1.000 al 31/12/2013. Es decir, el índice responde a la siguiente fórmula:

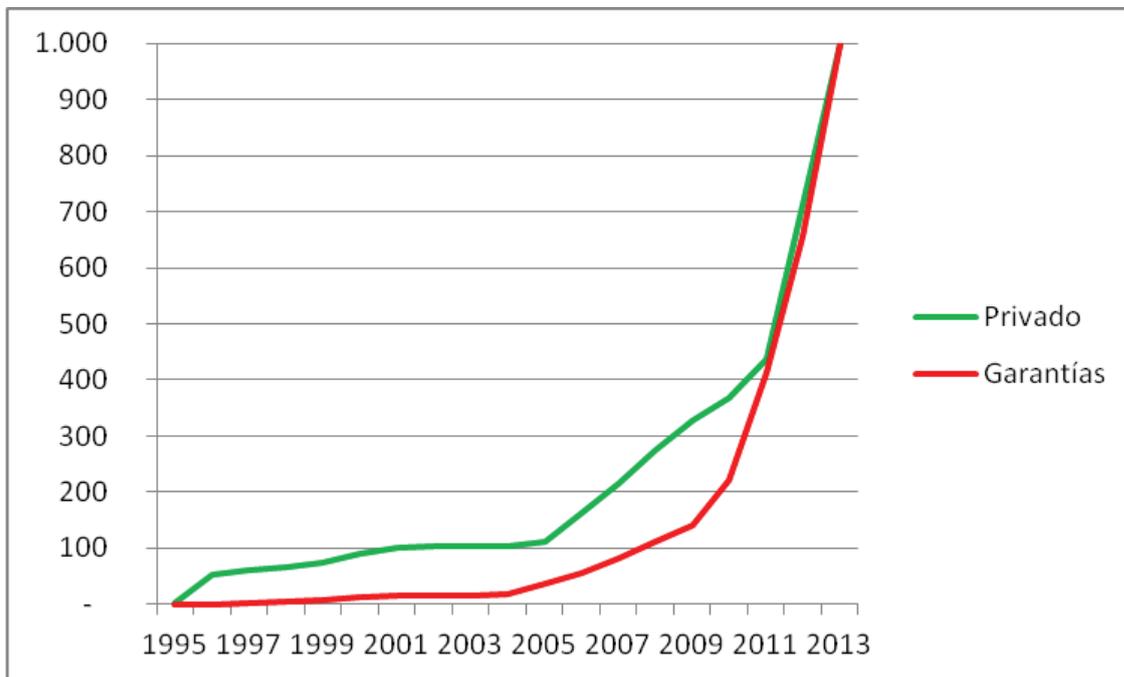
$$I_n = V_n / V_{13} * 1.000$$

Donde:

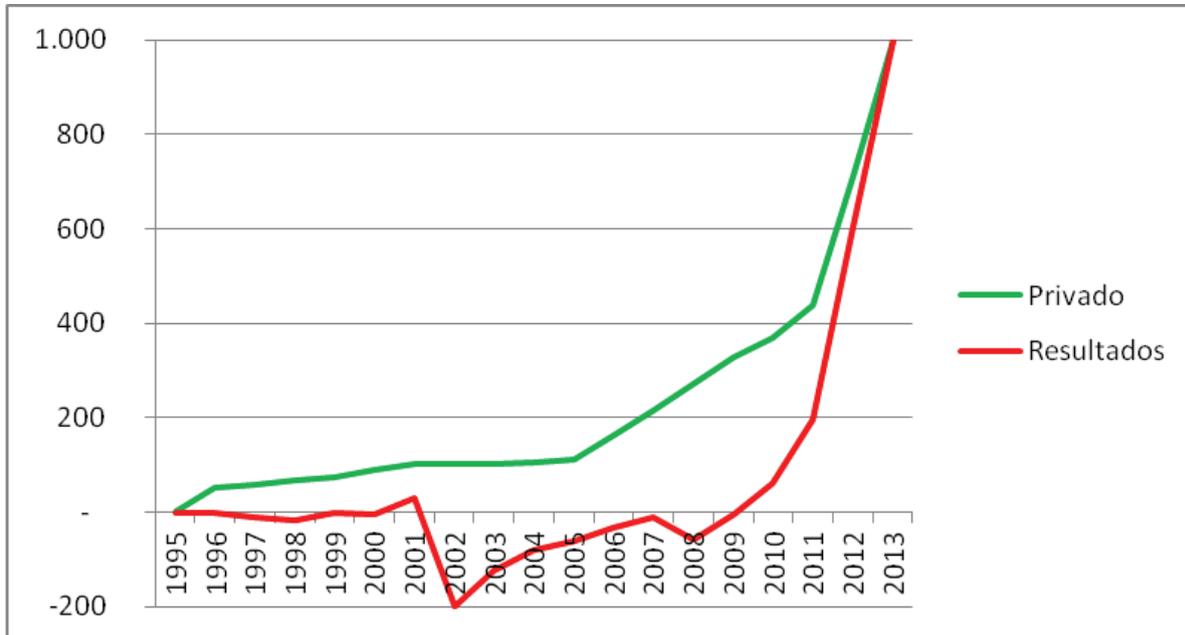
I_n = índice del año en cuestión

V_n = valor en pesos del año en cuestión

V_{13} = valor en pesos al 31/12/13



El siguiente gráfico muestra la evolución del capital privado, tomando los mismos criterios que el anterior:



En conclusión, la conjunción e integración público-privada se ha ido consolidando a través de los años y le permite a FOGABA contar, a la fecha, con las siguientes fortalezas:

- Directorio y Consejo de Vigilancia altamente profesionalizados y representativos de todos los sectores de la Economía Provincial.

- Interacción permanente con las principales Cámaras empresariales de la Provincia.
- Constante apoyo del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y del Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología.
- Sector Comercial con gran presencia en todo el territorio provincial, en contacto permanente con las MIPYMES, sucursales bancarias, Cámaras empresariales y Secretarías de Producción municipales, interactuando, asimismo, con Agentes del Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia.
- Sector de riesgo altamente especializado en evaluar el riesgo MIPYME de la Provincia.
- Rápida respuesta en la decisión del otorgamiento o rechazo de las garantías.
- Un sector específico en la constitución de las contragarantías con agentes externos que actúan en todo el territorio provincial.
- Un sector específico para el diseño de nuevos productos que satisfagan las necesidades de financiamiento de las MIPYMES.
- Administración que permite contar, en todo momento, con información gerencial para la toma de decisiones.
- Estudio de auditoría externa de los más calificados del mercado internacional, que efectúa controles trimestrales y anuales de los Estados Contables.

Referencia

<http://www.fogaba.com/> - Web de Fondo de Garantía de la Provincia de Buenos Aires (FOGABA)

ECUADOR: ¿EVOLUCIÓN DE UN FONDO DE GARANTÍA A UN SISTEMA DE GARANTÍA CREDITICIA?

Arnulfo Salme Granja, Economista, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Magíster en Gestión y Política Pública, Universidad de Chile.

El presente documento expone de una manera práctica y resumida el desarrollo y las etapas tempranas de maduración que el sistema de garantía crediticia del Ecuador ha experimentado en tres décadas de posibilidades de consolidación. Varios han sido los factores que han intervenido para que durante todo ese tiempo no se haya logrado concretar los objetivos que la Ley 126 de 1983 pretendía para el país. Se hace un recuento del sistema financiero en el Ecuador, la promulgación de la ley mencionada, la creación de las Corporaciones de Garantía Crediticia y de Retrogarantía en los años ochentas, su desaparición, la crisis financiera del país en los años 1998 - 1999, el resurgimiento del Sistema con el apoyo de la Corporación Financiera Nacional - CFN, la creación del Fondo de Garantía para la Micro y Pequeña Empresa FOGAMYPE y en nuestra opinión, la creación de una versión avanzada en el país de un fondo de garantía, con el surgimiento del Fondo Nacional de Garantía FNG - Ecuador. Finalmente se exponen los factores que estarían determinando que en Ecuador un Fondo de Garantía Crediticia evolucionó a un Sistema de Garantía Crediticia. Los elementos para el debate se plantean y serán las investigaciones que se generen, las que aporten a esta discusión técnica, que ayude a entender un caso especial y de características específicas que ha surgido en el apasionante tema, inacabado y perfectible, por consolidar los sistemas de garantía en cada realidad nacional de Iberoamérica¹.

El Sistema Financiero en el Ecuador

El Sistema Financiero en Ecuador se encuentra dividido en 2 sectores, cada uno regulado por su propia Superintendencia, la de Bancos y Seguros y la de Economía Popular y Solidaria. En el caso de la Superintendencia de Bancos y Seguros se encuentran instituciones financieras privadas, instituciones de servicios financieros, e instituciones de servicios auxiliares del sistema financiero, y en el caso de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria se encuentran las cooperativas de ahorro y crédito, tanto las que anteriormente fueron controladas por la propia Superintendencia de Bancos, conocidas como el Segmento cuatro, que son las más grandes en función de su patrimonio, y aquellas más pequeñas.

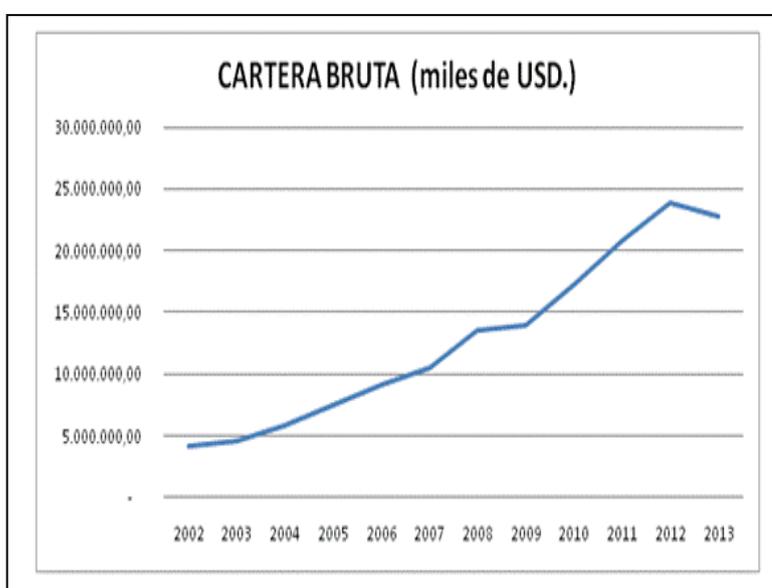
¹ El autor deja constancia de su agradecimiento al personal del Fondo de Garantía de la CFN, quienes aportaron con comentarios y sugerencias al presente documento.

El Sistema Financiero se compone de 22 entidades privadas, 1 entidad privada con capital estatal, 1 entidad privada extranjera, 4 entidades de banca pública, 39 cooperativas de ahorro y crédito de primer piso, 1 cooperativa de segundo piso, 4 mutualistas, 10 sociedades financieras, 9 entidades (casas de cambio, almaceneras, tarjetas de crédito, etc.). Adicionalmente, existen 41 entidades de seguros y 2 entidades de reaseguro. En el caso del Sistema de Seguridad Social se presentan 65 instituciones. En total, de acuerdo a la información presentada por el Órgano de Control, el país cuenta con 262 entidades en el sistema financiero nacional.

De acuerdo a la información proporcionada por el Banco Central del Ecuador, al 9 de septiembre de 2013, el PIB del país alcanza los 84.084 millones de dólares, y al relacionar con la tenencia de activos por tipo de entidad se aprecia que las entidades catalogadas como bancos privados mantienen el 35,97% del total del PIB, el sistema de seguridad social mantiene una relación de 22,87%, la banca pública el 8,60%, otras entidades financieras el 3,42% y el sistema de seguros privados alcanza el 1,99%².

El Sistema Financiero formal en el país, presenta un crecimiento importante respecto a la generación de crédito, es así que en el total de la cartera del sistema financiero pasa de 4.190 millones de dólares en el 2002 a 22.719 millones de dólares en el 2013, evidenciando un crecimiento del 442,11% en el período de 11 años, como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

AÑO	CARTERA BRUTA (miles de USD.)
2002	4.190.935,64
2003	4.638.415,35
2004	5.905.775,59
2005	7.428.219,48
2006	9.089.686,43
2007	10.563.424,70
2008	13.467.226,06
2009	13.942.490,69
2010	17.278.227,49
2011	20.800.690,01
2012	23.840.217,57
2013	22.719.485,18



Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros. Elaboración: Propia

² A la fecha de realización del presente documento no fue posible tener datos definitivos del PIB al 2013. Las previsiones del Banco Central para el año pasado, en términos corrientes se ubica en los USD 90.326.4 millones

Composición de la cartera en el Sistema Financiero Ecuatoriano 2002 - 2013

Al revisar la composición de la cartera de créditos consolidada por el Sistema Financiero, se puede apreciar que la cartera de mayor importancia es la comercial, seguida de consumo, microempresa y finalmente vivienda, cabe mencionar que por una reforma a la normatividad del Organismo de Control desde el año 2012 se han creado 2 categorías adicionales: Crédito educativo e inversión pública, cuya participación aún es mínima, conforme el siguiente cuadro y gráfico:

Composición de la Cartera (%)						
	Comercial	Consumo	Vivienda	Microempresa	Crédito educativo	Inversión Pública
dic-2002	60,17	28,69	9,39	1,75	-	-
dic-2003	61,02	25,90	9,85	3,24	-	-
dic-2004	54,65	28,13	11,63	5,59	-	-
dic-2005	51,05	28,41	11,78	8,77	-	-
dic-2006	48,62	30,27	11,84	9,27	-	-
dic-2007	44,74	31,63	12,83	10,80	-	-
dic-2008	45,72	30,83	12,18	11,27	-	-
dic-2009	45,96	30,61	11,62	11,80	-	-
dic-2010	45,04	32,18	10,57	12,21	-	-
dic-2011	43,87	35,71	8,44	11,99	-	-
dic-2012	40,41	35,66	7,60	12,21	0,02	4,10
dic-2013	40,41	35,66	7,60	12,21	0,02	4,10

Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros. Elaboración: Superintendencia de Bancos y Seguros

El Sistema de Garantía Crediticia en el Ecuador y las Corporaciones de Garantía Crediticia.

El Sistema de Garantía Crediticia³ se crea en el Ecuador a partir de la generación de la Ley No. 126, publicada en el Registro Oficial No. 483 del 2 de mayo de 1983, en la misma se estipula en su artículo 2:

"Art. 2.- Podrán intervenir en el Sistema de Garantía Crediticia las corporaciones organizadas de acuerdo con el Código Civil, y otras personas jurídicas sin fines de lucro". Su objetivo, tal cual se establece en el primer artículo era el de "afianzar las obligaciones de las Unidades Populares

³ "...Se centra en la concesión de avales financieros que posibilitan la obtención de financiación a las PYMES, que de otra forma les estaría vedada o les resultaría más onerosa por su tamaño y su solvencia." Fuente: Pombo, Pablo; Herrero, Alfredo (2001)

Económicas de producción, comercio y servicios, de los pequeños industriales, artesanos, pescadores artesanales y agricultores que no estén en capacidad de operar en el sistema bancario y financiero por falta de garantías suficientes”.

Asimismo, el 26 de octubre de 1983 se constituye la Corporación de Retrogarantía Crediticia⁴, mediante Decreto Ejecutivo No. 1219 publicado en el Registro Oficial No. 298 del 23 de octubre de 1985, se conforma como una persona jurídica de derecho privado, con el objeto de prestar el servicio de Retrogarantía a las Corporaciones de Garantía Crediticia.

“Hasta 1997 funcionaron Corporaciones Regionales en las ciudades de Quito, Latacunga, Ambato, Cajabamba, Portoviejo y Cuenca. Las Corporaciones Regionales de Garantía Crediticia actuaron en forma independiente, sus administraciones no se constituyeron en forma profesional, los procedimientos operativos de concesión de garantías, seguimiento y recuperación de cartera no se ejecutaron en forma apropiada, existía una baja cobertura del servicio a nivel nacional, adicionalmente habían tomado un alto porcentaje de cobertura que no fue consecuente con la comisión de garantía cobrada y se presentaron elevados porcentajes de concentración de riesgo por institución financiera, sector y beneficiario final”⁵

A lo expuesto en el trabajo mencionado, se debe considerar que la distribución del riesgo se repartía entre la Corporación de Garantía en un 20%, la Corporación de Retrogarantía Crediticia en un 65% y la Institución Financiera participante en un 15%, es decir el beneficiario final no corría ningún riesgo y su acceso a la garantía dependía del análisis de primer piso que las Corporaciones efectuaban y como se citaba en la nota anterior, las administraciones no estaban constituidas de manera profesional, lo que generó una crisis en el sistema de garantía al que confluyen el altísimo riesgo moral del cliente, la mala gestión de análisis de los clientes y las circunstancias propias de una crisis sistémica del Ecuador que se manifiesta con gran fuerza en la segunda mitad de la década de los noventa.

De acuerdo con el Estudio del Sistema Nacional de Garantía Crediticia, elaborado por la Corporación de Retrogarantía Crediticia en enero de 1996, se detectaron, en síntesis, los siguientes problemas del Sistema.⁶

1. Deficiente estructura orgánico-funcional del Sistema.
2. Bajo nivel de cobertura del servicio a nivel nacional.
3. Debilidad del fondo que sustenta las garantías. La capitalización del sistema siempre fue baja.
4. Escaso apoyo financiero del sector estatal y sistema financiero nacional.
5. Débil posición del SNGC frente a la banca privada.
6. Baja generación de ingresos operativos.

⁴ “El sistema de reafianzamiento...permite redistribuir el riesgo que implica la actividad de la garantía.” Fuente: Pombo, Pablo; Molina, Horacio; Ramírez, Jesús (2008)

⁵ Fuente: Noboa, Paúl (2000)

⁶ Fuente: Corporación de Retrogarantía Crediticia (1996)

Por las consideraciones expuestas, fácilmente se pudo determinar la debilidad del Sistema de Garantía Crediticia en el Ecuador en esa época, lo cual desbordó su capacidad de reacción cuando la crisis financiera nacional empezó a generar estragos en los clientes relacionados a la contratación de garantías crediticias, ya que la cartera vencida de los bancos participantes se incrementaba sustancialmente y con ello la necesidad de recursos para cubrir las garantías, lo que produjo una saturación de utilización del patrimonio institucional y consecuentemente la quiebra del Sistema.

La Crisis del Sistema Financiero en Ecuador

A mediados de la década de los noventa, Ecuador venía experimentando una serie de situaciones que impedían un adecuado manejo económico nacional, al ser un país generador de materia prima, que depende de la exportación de bienes básicos, su situación económica se vio duramente afectada por factores naturales, principalmente el fenómeno de El Niño que devastó la producción agrícola en los años 1997 y 1998; y por otra parte la caída de los precios del petróleo en los años de 1998 y 1999.

Adicionalmente, el manejo gubernamental que tomó el poder en agosto de 1998, reformó los subsidios del gas doméstico y la electricidad, elevó los precios de los bienes, y creó el llamado Bono Solidario. Por otro lado, instauró la Agencia de Garantía de Depósitos del Ecuador AGD, y estableció mecanismos a través de los cuales las autoridades podían intervenir a los bancos en dificultades; además, mediante reforma tributaria se sustituyó el impuesto a la renta por un impuesto a las transacciones financieras.

Los hechos mencionados, dieron origen a una inestabilidad interna en el país, la inflación empezó a crecer de manera importante, el sector real se contrajo, creció el desempleo de 11 a 15%, el PIB real se redujo severamente en 1999, cayendo en 7.3%.⁷

Como resultado inmediato de la alta inflación, el sucre (moneda nacional vigente hasta el 11 de enero del 2000), comenzó a devaluarse radicalmente, lo cual provocó una dolarización parcial en las instituciones financieras, que ofrecían préstamos en dólares a altas tasas de interés y en sectores riesgosos, lo que puso en evidencia la fragilidad de los sistemas de supervisión bancaria de ese entonces.

La falta de medidas efectivas, permitieron que la economía ecuatoriana experimente un notable deterioro, es así que el país para finales del año 1999 ya atravesaba por una hiperinflación que alcanzó el 61.7% y a enero del 2000 ya llegaba al 91%.⁸

7 Fuente: http://www.siise.gob.ec/siiseweb/PageWebs/pubsii/pubsii_0043.pdf

8 Fuente: Beckerman y Solimano (2002)

La CFN durante su trayectoria institucional, se ha caracterizado por ser la Banca de desarrollo del Ecuador, consolidando su actividad crediticia a nivel nacional. A través de productos y servicios que ofrece, la CFN busca promover la creación y crecimiento de las empresas, así como la generación de nuevas plazas de empleo, innovación, mejora tecnológica, valor agregado y democratización del crédito.

Sus orientaciones hacia el desarrollo fue el sustento clave para que evaluando la situación del Sistema de Garantía Crediticia, la CFN se proponga desarrollar o reorientar el establecimiento de un mecanismo de garantía crediticia que permita a los buenos proyectos que no cuenten con garantías adecuadas y suficientes, conseguir financiamiento en el sistema financiero formal.

Con este antecedente, en el año 2006, la Corporación Andina de Fomento, organismo multilateral de desarrollo, vio en la CFN, un potencial aliado estratégico para emprender la reorientación del Sistema de Garantía Crediticia en el Ecuador, para lo cual le otorgó una Cooperación Técnica no reembolsable con la finalidad de que lidere un proyecto que considere el apoyo a los sectores productivos y que adicionalmente sea sustentable en el tiempo, así surgió el proyecto “Desarrollo e Implementación de un Mecanismo de Garantía y Retrogarantía Crediticia”.

Luego del análisis de los distintos esquemas de garantía que operan en la región, se llegó a la conclusión de que la alternativa apropiada para el país era la constitución de un Fondo de Garantías en el Ecuador, para lo cual la figura administrativa y legal era el establecimiento de un fideicomiso mercantil sin fines de lucro que permita compartir el riesgo, incorporar blindajes y transmitir confianza y seguridad a los beneficiarios finales y al sistema en general. El estudio fue el origen del Fondo de Garantía para la Micro y Pequeña Empresa en el Ecuador FOGAMYPE.

Actualmente, la Corporación Financiera Nacional, como brazo ejecutor de la política económica del país, ha asumido el rol de ser el pilar principal para apoyar la transformación de la Matriz Productiva, orientando sus actividades hacia la pequeña, mediana y gran empresa.

Durante el año 2013, la CFN alcanzó un total de USD. 630.95 millones⁹ en crédito desembolsado, contribuyendo a mejorar la calidad de vida de los ecuatorianos.

El Fondo de Garantía para la Micro y Pequeña Empresa del Ecuador FOGAMYPE

El Fondo de Garantía para Micro y Pequeña Empresa del Ecuador FOGAMYPE tiene como propósito apoyar el desarrollo productivo del país a través de la ejecución de un esquema de garantía crediticia para el Ecuador, como un sistema que sea sostenible y eficiente en el tiempo y fundamentalmente orientado a micro y pequeños empresarios, quienes, a pesar de contar con buenos proyectos productivos, no acceden a financiamiento en el sector financiero formal debido a que no disponen de las garantías adecuadas y suficientes.

9 Fuente: Corporación Financiera Nacional, Informe de Gestión al 2013

La Corporación Financiera Nacional, comprometida con el desarrollo de los sectores productivos del país, creó el Fideicomiso Fondo de Garantía para la Micro y Pequeña Empresa del Ecuador FOGAMYPE, el 3 de marzo de 2009, convirtiéndose en la primera entidad del Sistema de Garantía Crediticia en el Ecuador, que buscaba ampliar la fuerza productiva del país a través del otorgamiento de garantías parciales a beneficiarios finales de proyectos crediticios que no disponían de las fianzas adecuadas para respaldarlos. Adicionalmente, es un mecanismo que permite compartir el riesgo de impago con la Institución Financiera, brindando seguridad al sistema financiero.

El FOGAMYPE se desarrolló bajo el amparo de la Ley 126 de Creación del Sistema de Garantía Crediticia, la Resolución de Junta Bancaria No. JB-2007-1029, y en la Regulación del Directorio del Banco Central del Ecuador No. 163-2008.

La Corporación Financiera Nacional, destinó USD. 5.5 millones de dólares para la constitución del mecanismo de garantías crediticias, contando el fideicomiso con la capacidad legal de apalancar 10¹⁰ veces su patrimonio para la generación de fianzas en el Sistema Financiero Nacional.

Se encuentra dirigido, fundamentalmente, a beneficiarios finales: micro y pequeños empresarios que realizan actividades de producción, comercio, servicios, desarrollo tecnológico, clúster turístico y emprendimiento, que en un proceso de calificación de crédito realizado por una institución financiera cumplan con todos los parámetros requeridos respecto a la valoración crediticia, pero que no dispongan de garantías adecuadas y suficientes, necesarias para respaldar el crédito solicitado.

Estructura del Fideicomiso

Actores

- **Junta de Fideicomiso:**
Conformada por tres funcionarios de alta gerencia de la CFN.
- **Secretaría Técnica:**
Funciona a cargo de la Subgerencia Nacional de Fondo de Garantías de la CFN, en las instalaciones de la Institución.
- **Administradora del Fideicomiso:**
Basados en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la CFN desarrolló el Reglamento de Régimen Especial para la Contratación de la administración del Fondo. El 16 de enero de 2009, se adjudica el Contrato a la Fiduciaria del Pacífico S.A. – FIDUPACÍFICO.
- **Instituciones Financieras Elegibles:**
Para participar en el Fideicomiso, las Instituciones Financieras, además de ser reguladas, deben someterse a la calificación de riesgos de la CFN.

10 Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros, Codificación de Resoluciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros y la Junta Bancaria, Libro I, Título I, Capítulo XI, Artículo 10.

• **Beneficiarios Finales:**

Micro y pequeños empresarios del Ecuador que no cuenten con garantías adecuadas y suficientes para acceder a un crédito.

• **Organismos de control:**

- Superintendencia de Compañías
- Superintendencia de Bancos y Seguros

Funcionamiento

El Fondo de Garantía FOGAMYPE realiza alianzas estratégicas con instituciones financieras legalmente constituidas, quienes evalúan los créditos de acuerdo a sus propias metodologías y determinan potenciales clientes, los cuales son sujetos de crédito pero no presentan garantías adecuadas y suficientes; y que, adicionalmente, cumplen con los requisitos establecidos por el Fondo.

Las instituciones financieras a nombre del Fideicomiso otorgan la garantía parcial de un paquete de garantías que previamente el Fideicomiso entregó a la entidad, permitiéndoles, de esta manera, el acceso al crédito.

En caso que la operación crediticia caiga en mora, la institución financiera deberá seguir con los procesos normales de cobro establecidos en sus políticas, llegando hasta la inscripción de la demanda judicial, período en el cual puede acercarse a solicitar el pago del porcentaje del saldo vigente del crédito en mora, teniendo la fiduciaria un plazo de 20 días para analizar la pertinencia del mismo y proceder con el pago correspondiente.

Esquema de Funcionamiento



Fuente: Secretaría Técnica Fideicomiso FOGAMYPE. Elaboración: Secretaría Técnica Fideicomiso FOGAMYPE

Características de la Garantía FOGAMYPE

Las garantías otorgadas por el FOGAMYPE son parciales, hasta un porcentaje equivalente al 50% del capital del crédito otorgado o hasta USD. 25.000 dólares por beneficiario, con un plazo de vigencia de hasta 10 años.

Estas fianzas, de acuerdo al artículo 8 de la Resolución de Junta Bancaria No. JB-2007-1029, son consideradas como garantías adecuadas para efectos de la aplicación de lo dispuesto en la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero del Ecuador.

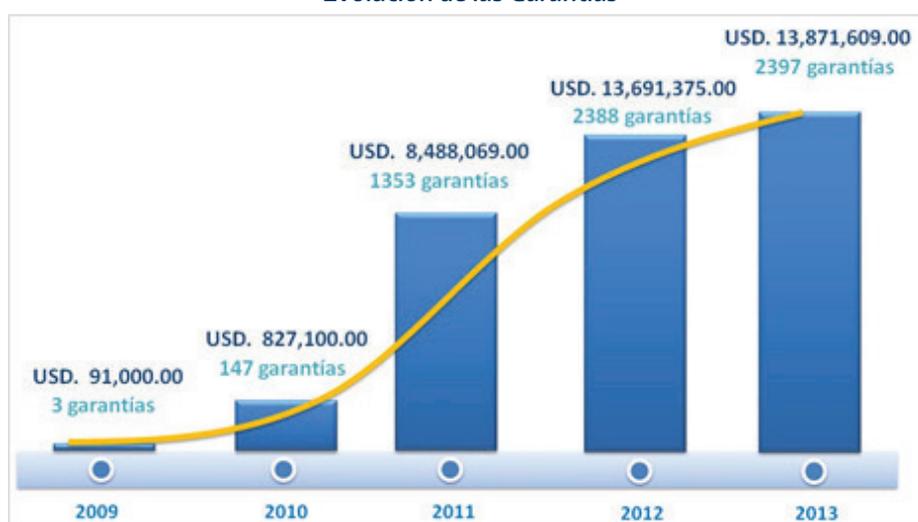
Por utilización de las garantías, los beneficiarios finales deben cancelar una tarifa fija única y una tarifa periódica anticipada anual; cuya suma no excede el 4.50% sobre el monto de la garantía otorgada, dependiendo de la calificación de riesgo que tenga el beneficiario. Estos valores son recaudados por las instituciones financieras y transferidos al Fideicomiso.

Resultados Alcanzados

El FOGAMYPE firmó 18 Convenios Marcos de Participación con instituciones financieras, de las cuales 16 son Cooperativas de Ahorro y Crédito y 2 son Bancos Privados.

Desde su constitución, el FOGAMYPE experimentó un importante crecimiento dentro del mercado financiero ecuatoriano, obteniendo como resultado hasta el 2013 la formalización de 2397 garantías, mismas que facilitaron el acceso al crédito a micro, pequeños y medianos empresarios de las 24 provincias del Ecuador, de diferentes sectores económicos, por USD. 13.871.609,00, de los cuales USD. 6.811.575,13, equivalente al 49,10%, se encuentran garantizados con este importante instrumento de fomento productivo.

Evolución de las Garantías



Fuente: Secretaría Técnica Fideicomiso FOGAMYPE. Elaboración: Secretaría Técnica Fideicomiso FOGAMYPE

Asimismo, el FOGAMYPE logró impactar en las 24 provincias del país, siendo las más representativas: Pichincha (39.30%), Cotopaxi (10.01%), y Manabí (8.51%).

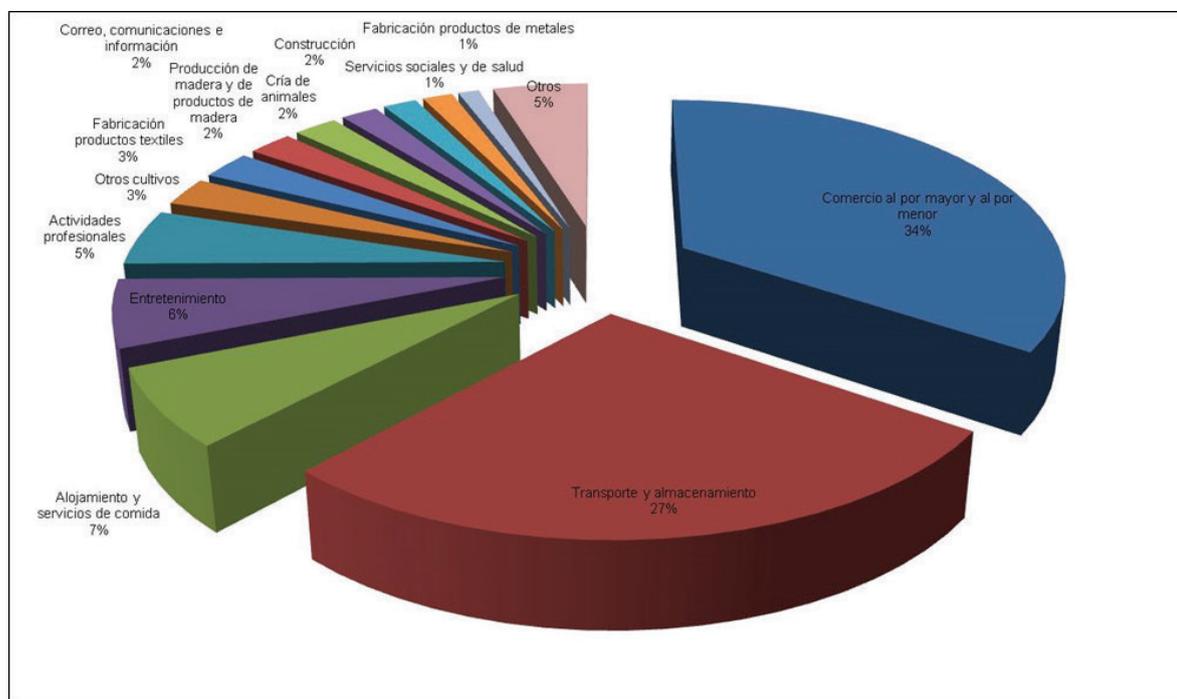
Colocación por Provincias



Fuente: Secretaría Técnica Fideicomiso FOGAMYPE. Elaboración: Secretaría Técnica Fideicomiso FOGAMYPE

El Fondo de Garantía ha otorgado fianzas que han permitido la generación de crédito, en el sector del comercio con un 34%, seguido por el sector del transporte con el 27%. La industria de la manufactura y la agricultura alcanzan un interesante 14%, en el que se incluyen a la ganadería, la silvicultura, y la pesca. Así también, los sectores de alojamiento y entretenimiento están relacionados a la promoción del turismo y alcanzan un 13%.

Colocación por Sector



Fuente: Secretaría Técnica Fideicomiso FOGAMYPE. Elaboración: Secretaría Técnica Fideicomiso FOGAMYPE

Adicionalmente, debe resaltarse que una de las exigencias por parte del Organismo de Control, es que los fondos de garantía crediticia en Ecuador deben contar con calificación de riesgo por parte de una calificadora registrada en la Superintendencia de Bancos y Seguros. El Fogamype durante los años 2011, 2012 y 2013 ha sido calificado por PCR - Pacific Credit Rating, alcanzando una calificación permanente de AA+. Asimismo, la siniestralidad del fondo al momento se ubica en 0%.

Debido a la gran experiencia que CFN obtuvo con el FOGAMYPE y su interesante despunte en el sistema cooperativo con garantías de hasta USD. 25.000,00, el Estado Ecuatoriano a través del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, y su Reglamento; crea el Fondo Nacional de Garantías del Ecuador, en diciembre de 2010, encargando a la Corporación Financiera Nacional, como precursora del Sistema de Garantía en el Ecuador, la puesta en marcha del referido Fondo.

El Fondo Nacional de Garantías del Ecuador

Antecedentes

El 29 de Diciembre de 2010, en el Suplemento al Registro Oficial No. 351, se publica el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, el cual en su artículo 65, determina la creación del Fondo Nacional de Garantías, “...para facilitar el acceso de las MIPYMES al financiamiento de sus actividades. Para efectos financieros, las garantías que respaldan este fondo serán consideradas

como garantías autoliquidables y cuya cobertura respecto del crédito garantizado será de uno a uno. El Fondo formará parte del sistema de garantía crediticia del Ecuador, bajo la regulación de la Superintendencia de Bancos y Seguros."

En el Registro Oficial No. 450 del 17 de Mayo de 2011, se publica el Reglamento a la Estructura e Institucionalidad de Desarrollo Productivo, de la Inversión y de los Mecanismos e Instrumentos de Fomento Productivo, establecidos en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones; mismo que reglamenta el artículo mencionado en el párrafo anterior.

El 4 de diciembre de 2013, la Corporación Financiera Nacional suscribió el contrato de constitución del Fideicomiso Fondo Nacional de Garantías con la compañía Fiduciaria Ecuador Fiduecuador S.A. Administradora de Fondos y Fideicomisos, ante el Notario Décimo Octavo del cantón Quito.

El Fondo Nacional de Garantías es una herramienta de fomento productivo que funciona bajo un esquema de segundo piso, para facilitar el acceso al crédito a la pequeña y mediana empresa cuyas actividades estén encaminadas hacia la transformación de la Matriz Productiva.

El patrimonio del fideicomiso está compuesto por un aporte de la Corporación Financiera Nacional de USD. 14.501.000,00. Adicionalmente, producto de la adhesión del FOGAMYPE, se incorporarán al patrimonio USD. 5.500.000,00; y finalmente alcanzará los USD. 170.000.000,00 una vez que se concrete la transferencia de recursos por parte del Ministerio de Finanzas a CFN por un total de USD. 150.000.000,00.

Estructura y Funcionamiento

El Fondo Nacional de Garantías está constituido como un fideicomiso mercantil, en cuya Junta de Fideicomiso participan el Ministerio Coordinador de la Política Económica; el Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad; el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social; y la Corporación Financiera Nacional, quien también está a cargo de la Secretaría Técnica. El administrador fiduciario es Fiduciaria Ecuador Fiduecuador S.A.

La Junta del Fideicomiso es el máximo organismo de decisión de políticas del fideicomiso, la Secretaría Técnica es el ente que propone las normas, políticas, procesos y actividades para coadyuvar de manera objetiva y especializada la labor del fideicomiso.

Un factor importante a considerar es que el Fondo Nacional de Garantía tiene la capacidad de crear Programas de Garantía para apoyar proyectos especiales, atendiendo las industrias estratégicas y los sectores priorizados.

Características de las Garantías

Las garantías a ser otorgadas por el Fondo Nacional de Garantías son parciales y en un principio hasta un porcentaje equivalente al 50% del capital del crédito otorgado, el cual puede extenderse hasta el 70% según el segmento empresarial, o hasta USD. 500.000,00 por sujeto participante.

Los beneficiarios finales, por utilización de las garantías, deberán pagar, de manera anual anticipada, una tarifa razonable sobre el monto de la fianza otorgada, la cual será recaudada por el banco o cooperativa y transferida al fideicomiso. Dicha tarifa es diferenciada por nivel de riesgo de la institución financiera y del cliente. Cuenta con un componente fijo y uno periódico, cuya suma va desde el 2.5% sobre la parte afianzada.

Las garantías otorgadas por el Fondo Nacional de Garantías, son consideradas como autoliquidables y su cobertura es de uno a uno respecto a la parte garantizada del crédito; condiciones fundamentales que motivarán a las instituciones financieras participantes, ya que contarán con un instrumento que les permita disminuir provisiones, controlar de manera más efectiva los riesgos inherentes a la industria y otorgar mayores operaciones crediticias por las disponibilidades de liquidez y cumplimiento de requerimientos de capital. Situación que se traduce en un incremento de colocaciones dentro del segmento del crédito productivo.

Sectores Garantizables

El Consejo Sectorial de la Política Económica, mediante resolución promulgada el 17 de diciembre de 2013¹¹, ha definido los primeros sectores priorizados en el marco de la Estrategia Nacional para el cambio de la Matriz Productiva, para ser garantizados por el Fondo Nacional de Garantías:

a. Primarios:

- Elaborados de cacao
- Elaborados de café
- Elaborados de pescado y maricultura
- Elaborados productos lácteos.

b. Industriales:

- Derivados de Petróleo
- Metalmecánica
- Químicos y Farmacéuticos
- Papel y Cartón
- Plásticos y caucho

c. Servicios:

- Conocimiento y Tecnología,
- Turismo
- Logística.

Además, para atender a las unidades económicas populares, se consideran las siguientes actividades:

11 Resolución No. CSPE-2013-005 del Consejo Sectorial de la Política Económica

- Procesados de la producción agrícola y pecuaria: conservas de frutas, conservas de legumbres y hortalizas, bebidas no alcohólicas, carnes de animales menores, derivados de carnes de animales mayores
- Fabricación de prendas de vestir
- Fabricación de calzado y artículos de cuero
- Metalmecánica
- Fabricación de muebles

Hasta el 28 de febrero del presente año, el Fondo Nacional de Garantías, mantiene un Convenio de Participación, suscrito con una entidad bancaria del país.

Para este año, se prevé la generación de nuevo crédito por parte del sistema financiero ecuatoriano por alrededor de USD. 100 millones, exclusivamente en segmentos orientados al cambio de la Matriz Productiva, asimismo, se estima que el 50% de ese monto se convertirá en garantías vivas del Fondo Nacional de Garantías del Ecuador.

Lecciones aprendidas y Perspectivas de desarrollo del Sistema de Garantías en Ecuador

El recuento del desarrollo del Sistema de Garantía Crediticia en el Ecuador, pone de manifiesto una vez más, la diversidad de situaciones técnicas por las que los países iberoamericanos pasan en la búsqueda de concretar el apoyo al acceso al financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas.

La falta de garantías adecuadas y suficientes para una gran parte de los sectores productivos que buscan nacer, crecer o consolidarse, se constituye si bien no en el único obstáculo, en un factor bien definido que tiene alternativas de solución como es poner en marcha un mecanismo de garantía crediticia. Ecuador desde 1983, tiene esta posibilidad, mas en la práctica se ha requerido de tres décadas para orientarlo de la mejor forma. El país actualmente se decidió por desarrollar un Fondo de Garantía, al cual el Estado Ecuatoriano le está dando las facilidades para su consolidación. El Fogamype se ha transformado en el Fondo Nacional de Garantía del Ecuador, sus características, determinan que a este fondo público no le podrá competir ningún fondo privado que legalmente pueda surgir ya que el marco jurídico nacional permite esta posibilidad, es por ello que en nuestra perspectiva creemos que el fondo de garantía que originalmente surgió como iniciativa de la Corporación Financiera Nacional, evolucionó a un fondo más avanzado y con amplias posibilidades de crecimiento y consolidación, al cual confluyen objetivos comunes nacionales para que los sectores productivos ecuatorianos tengan las condiciones financieras para acceder al financiamiento.

Su Junta de Fideicomiso, al estar conformada por los tres Ministerios Coordinadores que son los orientadores de las políticas públicas en materia económico-financiera, productiva y de desarrollo social, sumados al principal brazo ejecutor de la política de financiamiento en el

país, confirma los objetivos anotados; el diseño del fondo apunta a que su estructura busque esta coordinación tan anhelada, ya que al haber elegido como instrumento jurídico el blindaje que posibilita un fideicomiso y el manejo técnico a través de una Secretaría Técnica a cargo de Corporación Financiera Nacional, configuran un diseño que va a ser puesto a prueba en beneficio inicialmente de todos los sectores relacionados al cambio de la matriz productiva en Ecuador.

El Fondo Nacional de Garantías arrastra una excelente experiencia piloto en el segmento microempresarial. Los procesos han sido probados y existió aceptación de instituciones financieras y beneficiarios. Asimismo, al Organismo de Control, le permitió establecer ajustes normativos de mejora.

Por lo reseñado, la experiencia en Ecuador determina que para los próximos años, el sistema de garantía crediticia lo constituye este Fondo Nacional de Garantías. En torno a este, girará lo poco o mucho que pueda hacerse y pensamos que las bases de la estructura se encuentran bien cimentadas. El reto está planteado y el Fondo tiene la responsabilidad de consolidar al sistema.

Lo que falta por hacerse

El principal reto del sistema de garantía en Ecuador es la masificación del mecanismo y su diversificación, es decir, su consolidación.

El impostergable objetivo nacional de transformar la matriz productiva del país tiene un extraordinario aliado como es el Fondo Nacional de Garantías, así también, es un requisito indispensable el determinar con la mayor precisión posible los sectores que privilegian este cambio y las cadenas productivas que representan. En nuestra opinión es fundamental ampliar la oferta garantizable, pues por poner un ejemplo, el apoyo a los sectores primarios y los incentivos para su industrialización, deben también contemplar el desarrollo de su mercado interno y eso se consigue apoyando la comercialización de los productos de los sectores mencionados.

Por otra parte, se hace necesario, el continuo acompañamiento del Organismo de Control, para proveer los correctivos y las facilidades técnicas para que los canalizadores de garantías crediticias tengan las condiciones adecuadas y de seguridad para trabajar con el mecanismo creado; es decir, que se generen o complementen las normativas correspondientes con el propósito de contar con un mecanismo de avanzada y experiencias exitosas en la materia hay muchas en Iberoamérica. En el mismo sentido, la continua capacitación y aprendizaje de técnicas vinculadas a la industria de las garantías crediticias es de viva actualidad, tanto para quienes manejan el mecanismo, como para los departamentos relacionados a la recepción y administración de las garantías crediticias en las instituciones financieras.

El haberse generado institucionalidad a un fideicomiso, exige también que la autoridad a cargo de los fideicomisos, monitoree permanentemente la ejecución de los aspectos normativos en la materia, pues asistimos a una época de cambios y si bien la Ley considera al fideicomiso “de medio y no de resultado”¹², necesitamos mayor proactividad del mismo. Los resultados positivos

12 Codificación de la Ley de Mercado de Valores de Ecuador, Art. 125

de la gestión fiduciaria serán visibles siempre y cuando los contratos contemplen los aspectos normativos que la Ley determina y exige, para lo cual estamos convencidos de que se requiere una especialización expresa sobre la materia y es indispensable el dominio financiero del tema para que sea plasmado en los contratos que suscriban las partes.

Hay un aspecto digno de relievase y es que, en nuestra opinión, un sistema de garantía crediticia se vuelve más eficiente por efecto demostración y competencia, cuando motivados por incentivos válidos, se permite el ingreso de privados en la industria. En el caso ecuatoriano, el Fondo Nacional de Garantías, sería de manera natural, un excelente retrogarantizador de fondos privados que sean permitidos y que deseen incursionar en este segmento, para lo cual el Estado Ecuatoriano debería generar el marco normativo complementario que permita que se creen fondos orientados a garantizar sectores que no son los objetivos para el estado como tal, pero que entenderíamos proveerían una rentabilidad apropiada para que los privados inviertan, tal es el caso del comercio y los servicios que no están contemplados en el cambio de matriz productiva, pero que en cualquier economía siguen funcionando.

Finalmente, debe mencionarse, que en el marco del desarrollo del sistema de garantía en Ecuador, es momento de plantearse el análisis para el desarrollo de un sistema de garantía recíproca, lo cual está demostrado que en varias realidades pueden coexistir armoniosa y complementariamente con un Fondo de Garantía que le sirva como retrogarantizador.

Los aspectos mencionados, son temas para la reflexión y el análisis, cuyas respuestas que se generen serán serios aportes para que la necesidad de un Sistema de Garantía Crediticia en el Ecuador en pleno funcionamiento, sea resultado de que la política pública que apoya el mecanismo, se convierta en una verdadera Política de Estado¹³.

Referencias Bibliográficas

Libros y Publicaciones

Beckerman y Solimano, 2002. **“Crisis y Dolarización en el Ecuador”**

Pombo, Pablo; Herrero, Alfredo; 2001. **“Los Sistemas de Garantías para la Micro y la Pyme en una Economía Globalizada”**

Pombo, Pablo; Molina, Horacio; Ramírez, Jesús; 2008. **“Los sistemas/esquemas de garantía en Latinoamérica e Iberoamérica: conceptos, características y evolución (actualización 2008)”**

Pombo, Pablo; Molina, Horacio; Ramírez, Jesús; 2013. **“Clasificación de los sistemas de garantía desde la experiencia latinoamericana”**

¹³ “Este concepto es más amplio que el de política pública en el sentido de que el sistema de garantía tiene voluntad de permanencia, en tanto subsistema del sistema financiero, pues como tal debería estar integrado en el sistema financiero del país correspondiente.” Fuente: Pombo, Pablo; Molina, Horacio; Ramírez, Jesús (2013)

Documentos

Corporación de Retrogarantía Crediticia; 1996. **“Estudio del Sistema Nacional de Garantía Crediticia”**

Noboa, Paúl; 2000. **“Estudio Del Fondo de Garantías del Ecuador”**

Salme Granja, Arnulfo; 2010. Presentación **“El Fideicomiso como herramienta para la implementación de Sistemas de Garantía – Caso Ecuador”**, para **“Foro Internacional Desarrollo y Evolución de los Sistemas de Garantía en América Latina”**, La Paz, Bolivia

Salme Granja, Arnulfo; 2011. Presentación **“Nuevos Fondos en Ecuador: Fondo de Garantía Crediticia de la CFN”**, para **“XVI Foro Iberoamericano de Sistemas de Garantías y Financiamiento para la Micro y Pyme, Los desafíos de la sostenibilidad.”**, San José, Costa Rica.

Leyes, Reglamentos y otros cuerpos normativos

Codificación de la Ley de Mercado de Valores de Ecuador.

Codificación de Resoluciones de la Superintendencia de Bancos y Seguros y la Junta Bancaria

Codificación de Resoluciones del Banco Central del Ecuador

Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones

Ley 126 de Creación del Sistema de Garantía Crediticia.

Reglamento a la Estructura e Institucionalidad de Desarrollo Productivo, de la Inversión y de los Mecanismos e Instrumentos de Fomento Productivo, establecidos en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones

Páginas Web

<http://www.bce.fin.ec/>

<http://www.sbs.gob.ec/>

http://www.siise.gob.ec/siiseweb/PageWebs/pubsii/pubsii_0043.pdf

<http://www.zonaeconomica.com/ecuador/evolucion-inflacion/inflacion>

EL CASO DE LOS FONDOS DE GARANTÍA DE BOLIVIA, APLICACIÓN DE FONDOS DE GARANTÍA PARA IMPULSAR EL DESARROLLO DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS (PYME) PRODUCTIVAS, DE SERVICIO Y COMERCIALES

José Antonio Cortez Campero, Administrador de Empresas, Gerente General, SAFI UNION S.A.

Daniel Monroy Dominguez, Ingeniero de Sistemas, Gerente de Proyectos, SAFI UNION S.A.

1. Las PYME's en el mercado Boliviano

En Bolivia existen más de 5.000 empresas entre grandes, pequeñas y medianas, dónde las grandes y medianas representan el 2%, las pequeñas el 3% y el restante 95% la conforman las microempresas.

Una característica trascendental y propia de las PYMES bolivianas es su dinámica variable en el tiempo, dado que inician y cierran actividades en periodos cortos. En cambio, aquellas que permanecen en el mercado cambian de actividad económica o se trasladan a otro sitio.

Bolivia es un país con una población económicamente activa muy pequeña, que presenta altas tasas de desempleo abierto, subempleo y condiciones laborales que denotan una precarización del trabajo. Además, el nivel de pobreza de la mayoría de la población hace que la demanda real y potencial sea de bajo poder adquisitivo, orientada por precios bajos y de un nivel muy poco exigente en términos de calidad de los productos y servicios.

En la actual estructura empresarial boliviana, prevalecen numéricamente las PYME's, las cuales tienden a ser productivas y mantienen un potencial de desarrollo y de inserción en el mercado, ya que no solamente generan empleo, sino también valor agregado y pueden consolidarse y desarrollarse como empresas, en un ambiente de negocios adecuado, sobre todo a través de sus posibilidades de vincularse a cadenas productivas.

Además, se cumple el precepto general de que la productividad está relacionada con el tamaño de la empresa: habitualmente, las grandes empresas son más productivas que las PYME's, aunque éstas últimas generan más empleos.

Las PYME's son el punto de partida de una organización administrativa y operativa, cuentan con trabajadores independientes que mantienen en muchos casos relaciones familiares con los propietarios y/o socios. Además impactan en la actividad económica a través de la generación

de empleo, inversión y aportación al desarrollo local de una manera más nítida que otros segmentos empresariales. Sin embargo, la falta de apoyo a dicho sector ocasiona un desbalance en la forma en la cual se prevé el crecimiento económico del país, razón por la cual en los últimos años el aparato estatal ha considerado generar políticas y leyes que permitan impulsar el sector PYME solucionando los puntos que aquejan a su problemática y que ayudarán a su desarrollo y formalización continua.

2. El rol de las PYME's en el desarrollo económico del país

Bolivia ha asumido el desarrollo del sector PYME como prioridad. En este sentido se señala que la Economía Boliviana debería basarse en un modelo económico que impulse emprendimientos de desarrollo productivo y de esta manera generar valor agregado y empleo productivo. En los últimos años se han incrementado las unidades productivas en aproximadamente 80%, y pueden representar aproximadamente el 15% del PIB y ocupar al menos el 40% de la población activa.

A nivel internacional, las empresas en todos los países son la base de la actividad económica y el empleo. Ellas nos proveen de los bienes y servicios necesarios para una vida digna, además de contribuir con la cohesión de la sociedad. Se reconoce que su aporte a la economía, tanto a la inversión como al Producto Interno Bruto (PIB), es inversamente proporcional a su número. Por esta razón es que las PYMES son quienes contribuyen de manera más decisiva al desarrollo, la generación de oportunidades, la redistribución regional y sectorial del ingreso, la generación de empleo de calidad y, como consecuencia, mayores niveles de ingreso. Sin embargo, en el país existen rezagos competitivos importantes que deben ser mejorados para generar las condiciones para el desarrollo de estas empresas.

En Bolivia se reconoce la importancia de las PYME's en la economía nacional, no sólo por el elevado número que existe, sino, fundamentalmente, por su contribución a la generación de empleo y a otros aspectos socioeconómicos, como por ejemplo: su aporte al PIB, a la mejora de la distribución del ingreso y al ahorro familiar.

Las actividades industriales manufactureras que tienen mayor participación en Bolivia son: La fabricación de prendas de vestir, el adobo y teñido de pieles (21,69%), fabricación de muebles e industrias manufactureras afines (19,62%), elaboración de productos alimenticios y bebidas (16,20%) y fabricación de productos de metal, excepto maquinaria y equipo, (15,44%).

En el sector comercial, el mayor número se encuentra en el comercio por menor, excepto el comercio de vehículos automotores y motocicletas, con un 92,83%.

En el sector de servicios predomina la participación en las actividades de hotelería y restaurantes (27,77%), mantenimiento y reparación de vehículos automotores y motocicletas (15,22%) y servicios de correo y telecomunicaciones (13,04%).

Por otro lado, la base empresarial del Registro de Comercio de Bolivia, institución que determina el número total de empresas inscritas como formales en Bolivia, es decir, las registradas en la

Fundación para el Desarrollo Empresarial (FUNDEMPRESA), establece la existencia de 109.624 empresas inscritas a octubre de 2013.

La actividad de las PYME's desempeña un papel dominante en la generación de empleo e ingresos para amplios sectores de la población, logrando progreso técnico y un crecimiento económico para el país, principalmente, en las áreas de manufactura, comercio y servicios, mismas que emplean a más del 70% de los trabajadores.

Sin embargo, no se debe olvidar que las PYME's se siguen conformando por grupos familiares, produciendo a baja escala, con tecnología atrasada, atendiendo generalmente segmentos de mercado locales y con poca iniciativa de priorizar estándares internacionales para lograr exportar.

Indudablemente, la creación de nuevas empresas es una oportunidad para la generación de nuevos empleos, sin embargo si no existen las facilidades y mecanismos que apoyen a su gestión y a la mitigación de riesgos empresariales, su crecimiento desmedido sólo ocasionará mayor informalidad y por ende un crecimiento menor a lo esperado.

Otra característica a resaltar de las PYME's bolivianas es su alto grado de informalidad, aspecto que ha llevado a la industria de intermediación financiera a desarrollar productos y tecnologías de evaluación especializados, la informalidad ocasiona también una deficiente y débil constitución de garantías tradicionales, aspecto que hace imperativa la operación de Fondos de Garantía que además de permitir el acceso al crédito bancario incentive la formalización de este importante sector.

3. Problemática de financiamiento en el mercado boliviano

Las pequeñas y medianas empresas (PYMES) de Bolivia enfrentan los siguientes problemas para generar su propio crecimiento e impulsar el desarrollo local: El acceso al crédito, la mala infraestructura desarrollada y la falta de relacionamiento entre el público, privado y sociedad civil, son los más recurrentes.

Es evidente que las PYMES bolivianas atraviesan por un sinnúmero de obstáculos y problemas para poder acceder a financiamiento de corto y largo plazo, siendo este último mucho más limitado para este importante sector, esto se debe a una percepción de riesgo generalizada que aún mantiene el sistema financiero a la hora de conceder créditos a las empresas de menor tamaño.

Los siguientes son los problemas identificados que se presentan con mayor frecuencia:

1. La elevada exigencia de garantías sumada a los altos intereses exigidos por la Entidades de Intermediación Financiera limitan el acceso al crédito.

Es imperativo generar canales de financiamiento adecuados a la realidad boliviana y generar mecanismos de garantía de créditos.

2. La burocracia "impide y perjudica", formalizar un negocio implica superar trabas y exigencias que llevan semanas y/o meses, causando que el emprendedor desista del nuevo negocio.

Se deben reducir los plazos, exigencias y procedimientos que faciliten los trámites para formalizar a una pyme.

3. Respecto de la importación de maquinaria, los costos son muy elevados y los procesos de internación son muy burocráticos lo que ocasiona que se requiera mucho capital de arranque hasta la puesta en marcha.

Es necesario reducir los aranceles de importación de equipos industriales y facilitar fuentes de financiamiento.

4. El transporte es otro escollo, se dan casos en que las PYMES se ven impedidas de cumplir con las fechas de entrega de sus productos a clientes porque no hay un tiempo exacto de la llegada de los contenedores. La regulación del transporte a larga distancia, en lo referido al cumplimiento de días de traslado y horas de entrega, no existe.

5. La falta de infraestructura vial y carreteras en mal estado impiden cumplir no sólo con el servicio, sino retrasan la provisión de insumos.

6. Los altos costos de producción y transformación de la materia prima hacen que los productos finales se encarezcan. Estos costos incluyen la instalación de la planta, los insumos, los servicios básicos, pago a los trabajadores y otros que hacen al proceso productivo.

7. La falta de tecnología o acceso a ella es un tropiezo recurrente, lo que impide dar valor agregado a la producción y generar economías de escala en la producción. Incluso se ven impedidos de renovar equipos por otros más modernos porque su importación tiene elevados aranceles. La solución también pasa por acceso al financiamiento para mayores inversiones y la capacitación y actualización del personal.

8. La falta de servicios productivos básicos como agua, electricidad, gas a domicilio, alcantarillado, recojo de basura y alumbrado público todavía son asuntos pendientes en varias regiones del país.

9. El contrabando y la alta informalidad perjudican notablemente a la producción nacional.

10. La falta de coordinación y relación entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil es otro de los grandes inconvenientes porque sólo se advierten esfuerzos aislados.

Desde el punto de vista financiero, existen dos elementos críticos a resaltar: El primero es la formalización del crédito a corto plazo debido a las características detalladas líneas arriba que limitan el desarrollo de proyectos de inversión de largo plazo y el segundo, y más importante, es la falta de garantías.

En este contexto la creación de un Fondo de Garantías de Créditos para las PYMES era imperativa ya que no sólo facilitaría el acceso al financiamiento, sino que en última instancia, lograría condiciones interesantes de tasas de interés y de plazo de financiamiento, permitiendo la integración plena de este sector al circuito financiero formal. Es decir, facilitar su acceso a un canal institucionalizado de financiamiento universal y transparente.

4. Fondo de Garantía PROPYME, una realidad innovadora en el mercado boliviano

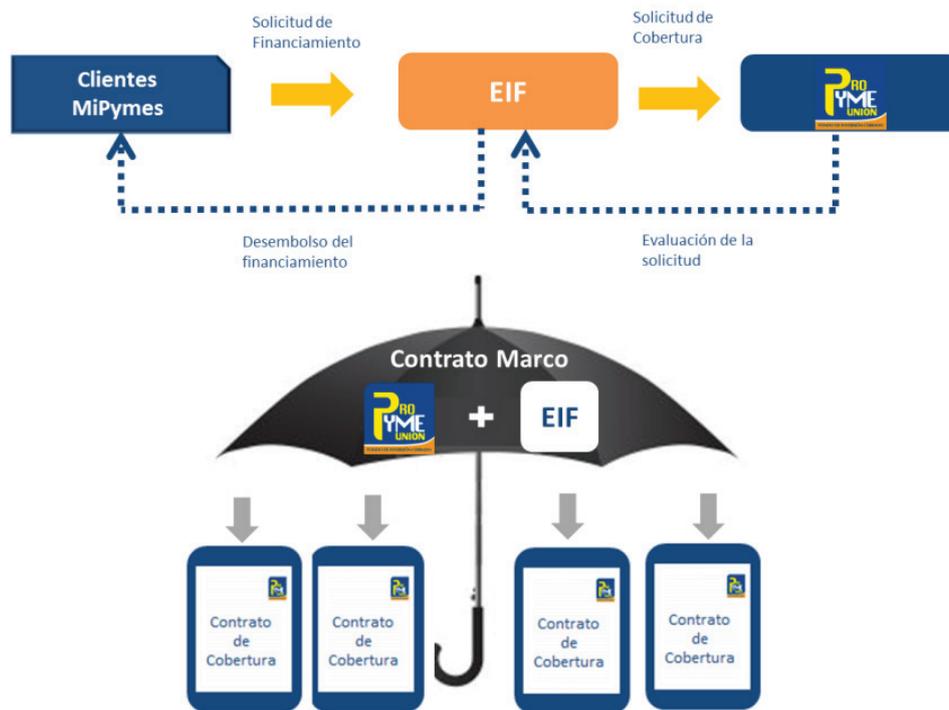
PROPYME UNION FIC inició operaciones en marzo del año 2010 constituyéndose como un Fondo de Inversión de carácter cerrado cuyo fin es el de realizar inversiones en Valores de Renta

Fija, para poder constituir mecanismos de Garantía de hasta el 50% del saldo a capital pendiente de pago de los préstamos otorgados por los intermediarios financieros a las PYMES.

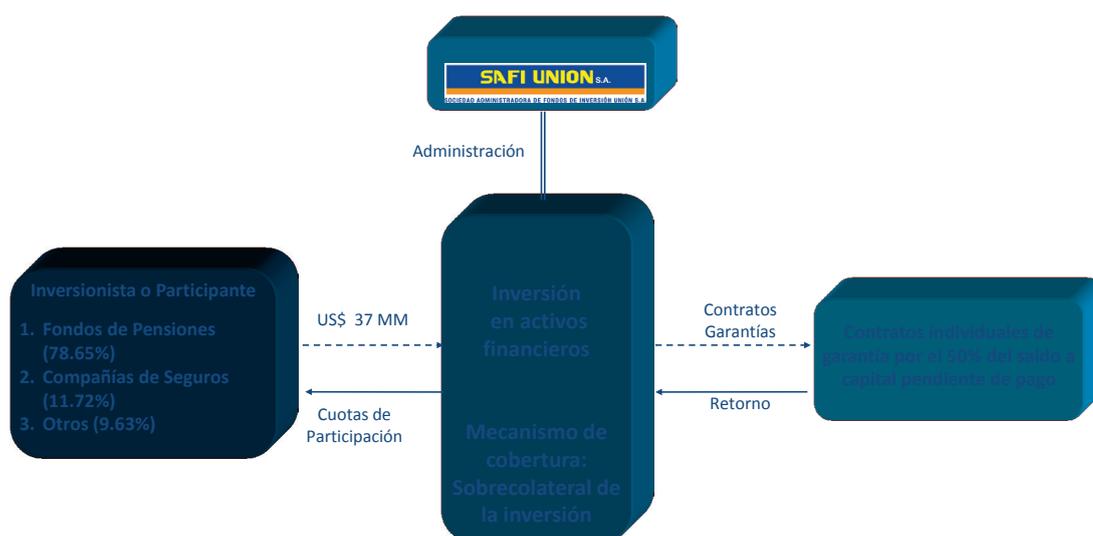
La creación de Propyme Unión fue apoyada e impulsada por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, pues el Gobierno Nacional considera que la pequeña y mediana empresa es un sector esencial de la economía, además de un gran generador de empleo.

El Fondo se creó con recursos aportados por inversionistas institucionales bolivianos a un plazo de diez años, mediante la emisión de Certificados Nominativos de Cuotas de Participación, los mismos que tienen la calidad de valores, en consecuencia el fondo se encuentra registrado en Bolsa Boliviana de Valores y sus cuotas de participación pueden ser transferidas entre inversionistas a través del mercado bursátil.

La estructura de garantías se formaliza mediante la suscripción de un acuerdo comercial con la entidad financiera, mientras que cada garantía en particular se formaliza mediante la suscripción de un contrato individual de garantía de acuerdo al siguiente esquema:



La estructura financiera del fondo considera a los contratos de garantía como un activo subyacente del patrimonio, en consecuencia, con los recursos aportados por los inversionistas se realizaron inversiones en valores bursátiles cuyos rendimientos acumulados generan un respaldo para poder afrontar la siniestralidad de garantías estimada, el siguiente gráfico muestra el modelo de negocio del Fondo:



Operativa

El fondo garantiza operaciones de crédito que las PYMES solicitan a las entidades Financieras hasta el 50% del saldo a capital, las garantías se asignan solamente a operaciones denominadas en moneda nacional ya sea para capital de operaciones, capital de inversiones, compra de deuda o una combinación de estas; el fondo no contempla condicionantes para las garantías presentadas al saldo de capital que no se estaría garantizando.

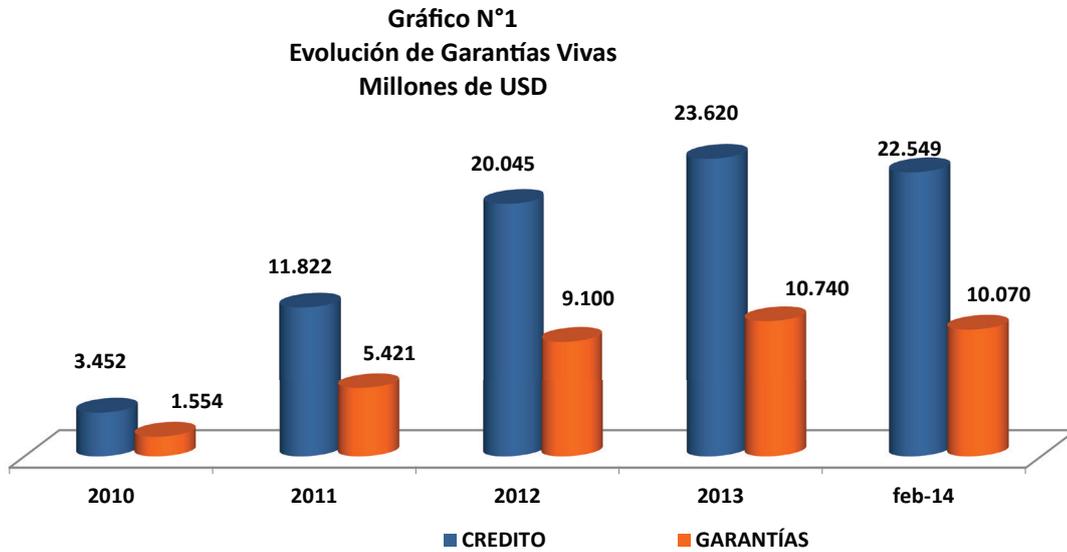
La modalidad operativa que se aplica para todos los casos se basa en una mezcla de las modalidades automática y de calificación previa ya que el intermediario financiero debe pre aprobar la operación antes de solicitar la garantía al fondo, quien realiza una evaluación financiera y operativa que no debe durar más de tres días hábiles, una vez aprobada la garantía se procede a instrumentarla mediante un contrato individual de garantías suscrito con la PYME.

La garantía otorgada por el Fondo genera comisiones porcentuales en términos anuales aplicables sobre el saldo a capital vigente garantizado y son pagaderas por el intermediario financiero mensualmente hasta la extinción de la operación.

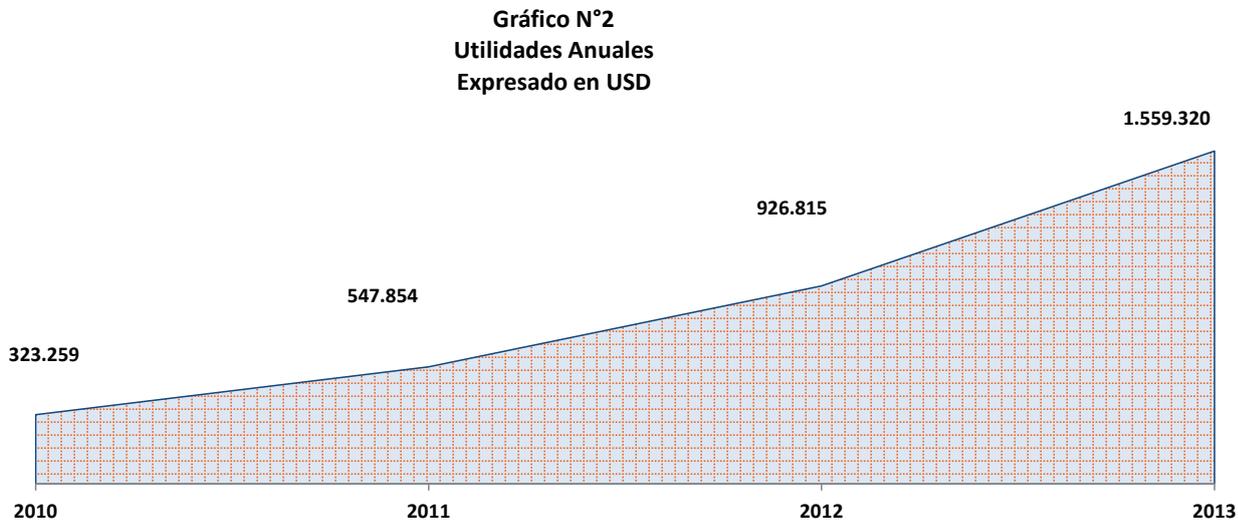
En el caso de siniestro, el proceso de pago se encuentra normalizado mediante el inicio de la acción judicial de cobro correspondiente que deberá seguir el intermediario financiero a la PYME, requisito fundamental para para solicitar el pago al fondo, una vez cumplidos los requisitos establecidos mediante reglamentación el Fondo procede al pago del siniestro.

Desempeño del Fondo

Desde el inicio de actividades del Fondo, se han asignado 1,349 garantías por un monto total de USD 99.7 millones, apalancando créditos por USD 219.78 millones, de esta cartera las actividades económicas a las que se asignó la mayor proporción de garantías son Agricultura, Pecuaria, Manufactura y Construcción siendo, de esta manera, un fondo que apoya actividades productivas en un 66%. Las garantía vivas que mantiene el fondo a febrero de 2014 ascienden a USD 10.1 millones apalancando créditos por USD 22.5 millones. Ver gráfico N°1.

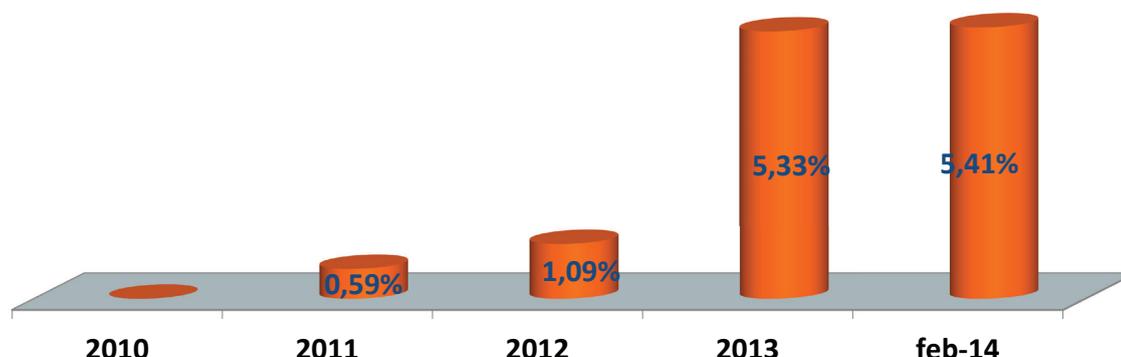


Este desempeño ha permitido al Fondo generar utilidades acumuladas por USD 3.3 millones desde marzo de 2010 hasta diciembre de 2013, estas utilidades han registrado un incremento progresivo apalancadas por la cartera de garantías asignadas, ver gráfico N°2.



Si bien, hasta el mes de febrero de 2014 el fondo había cancelado solamente una operación de garantía por USD 16 mil, la cartera en proceso judicial de cobro se ha incrementado desde el mes de septiembre de 2013 de 1.69% a 5.63% sobre el total de la cartera de garantías vivas, este incremento se ha generado en medianas empresas pertenecientes al sector agropecuario principalmente ya que de 1,218 beneficiarios solamente 16 se encuentran en proceso judicial, sin embargo los montos en siniestro representan USD 545 mil al mes de febrero de 2014, el gráfico N° 3 muestra el histórico del riesgo vivo del Fondo desde el inicio de operaciones:

Gráfico N°3
Histórico de Cartera en Ejecución Judicial



5. Impacto generado por el primer Fondo de Garantía en Bolivia

Para medir el impacto socioeconómico generado por PROPYME se han tomado tres grupos de variables: Niveles de inversión, crecimiento generado y creación de fuentes de empleo, estas variables se han estudiado sobre las actividades económicas más representativas beneficiadas por el Fondo (agropecuario, alimentos, manufactura, turismo y construcción).

El siguiente cuadro resume el impacto estimado por el fondo en las principales PYME's que fueron beneficiadas por las actividades del fondo:

Capital de Operaciones	USD 11.9 millones
Capital de Inversiones	USD 13.48 millones
Creación de Empleo	2,450 fuentes de emple
Crecimiento en ventas impulsado	48% anual promedio

Si bien, el impacto generado por el Fondo a las PYME's beneficiadas ha sido considerable, aún existen muchos retos en el mercado de intermediación financiera por vencer, ya que la mayoría de los bancos bolivianos aún no han identificado la necesidad de utilizar este mecanismo de garantía como un motor generador de crecimiento de cartera activa, de ingreso a sectores de la economía que históricamente fueron escasamente atendidos por la banca y como un ingreso a mercados de empresas aún no bancarizadas pero que tienen un alto potencial de crecimiento y cuya debilidad es la falta de accesibilidad al crédito y la ausencia de capitales de inversión.

Bibliografía

- **Construyendo el camino al desarrollo a través de las PyMEs; La Experiencia Boliviana;** FUNDES.
- **Artículo**, el peso de las pymes en la economía boliviana; **Nueva Economía.**

COMPLEMENTARIEDAD DE SISTEMAS DE GARANTÍAS PÚBLICOS Y MIXTOS: EL CASO DEL FONDO SALVADOREÑO DE GARANTÍAS.

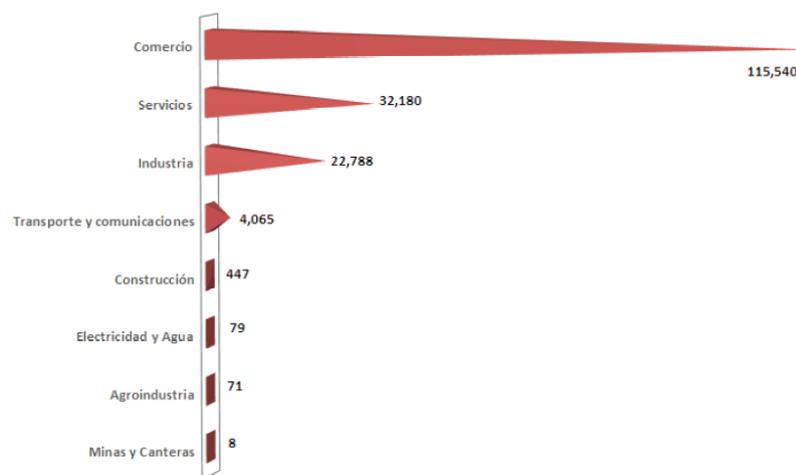
Autor: **Ingrid Durán Garay**, Gerente del Fondo Salvadoreño de Garantías, El Salvador.

INTRODUCCIÓN

El Salvador, es un país ubicado en América Central con una población estimada de 6,279,783 habitantes en una extensión territorial de 20,742 kilómetros cuadrados. Es un país formado por empresas de pequeña escala. Según el último censo económico¹, el mayor número de establecimientos, son aquellos, en que el número de empleados se encuentra entre 1 y 4, representando el 91.6%. Dentro de este amplio sector de empresas, desempeñan un papel determinante las micro, pequeñas y medianas empresas denominadas, MIPYME.

En una de las investigaciones realizada por FUNDES sobre la empresas salvadoreñas, analizan los obstáculos del entorno, en la cual se especifica las principales áreas de restricciones exógenas que enfrenta la MIPYME, dentro de las cuales destacan el acceso al financiamiento y de forma adicional la falta de acompañamiento de un Sistema de Garantías adecuado a sus necesidades.

Un dato que se vuelve significativo sobre la dinámica económica que pondera en nuestro país, es sobre la cantidad de establecimientos que se dedican a las actividades comerciales, las cuales representa el 66% del total de establecimientos que se encuentran en el territorio nacional.



NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS SEGÚN SECTORES ECONÓMICOS

1 Fuente Dirección General de Estadística y Censos, Censo 2007.

Con el objetivo de cubrir la demanda de creación de instituciones que faciliten el acceso al financiamiento de los sectores productivos y la atención crediticia de mediano y largo plazo a proyectos estratégicos de país, se transformó al Banco Multisectorial de Inversiones en una nueva institución de crédito con facultades y competencias más amplias e incluyentes en materia de Banca de Desarrollo, que permite acompañar con recursos financieros a las políticas públicas sectoriales para promover el desarrollo de las MIPYME, exportaciones, generación de empleo y en consecuencia el desarrollo económico y social del país.

El Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL) es creado en virtud de la Ley del Sistema Financiero de Fomento al Desarrollo en el Decreto de la Asamblea Legislativa de El Salvador número 847, publicado en el Diario Oficial el 21 de Octubre de 2011.

En dicho Decreto se definen los tres instrumentos de la nueva Banca de Desarrollo:

- El BDES, que tendrá un capital inicial de US\$202 MM, constituido por el patrimonio del BMI; el cual, el BANDESAL sucede por decreto de Ley.
- El Fondo de Desarrollo Económico (FDE), que tendrá un capital inicial de US\$65 MM; el cual será administrado por el BDES.
- El Fondo Salvadoreño de Garantías (FSG), que tendrá un capital inicial de US\$20 MM; el cual será administrado por el BDES.

BANDESAL es una Institución Pública de Crédito, autónoma, de duración indefinida con personalidad jurídica y patrimonio propio. Los dos fondos, tanto el FDE como el FSG, son patrimonios especiales con finalidades específicas y administrados por BANDESAL.

SISTEMAS DE GARANTÍA EN EL SALVADOR

A. Programas Públicos

Fondo Salvadoreño de Garantías (FSG)

El Fondo Salvadoreño de Garantías es un patrimonio especial con finalidades específicas, administrado por BANDESAL y creado por Ley el 21 de octubre de 2011, bajo el decreto No. 847 de la Ley del Sistema Financiero para Fomento al Desarrollo y regulado por el Título III de la misma.

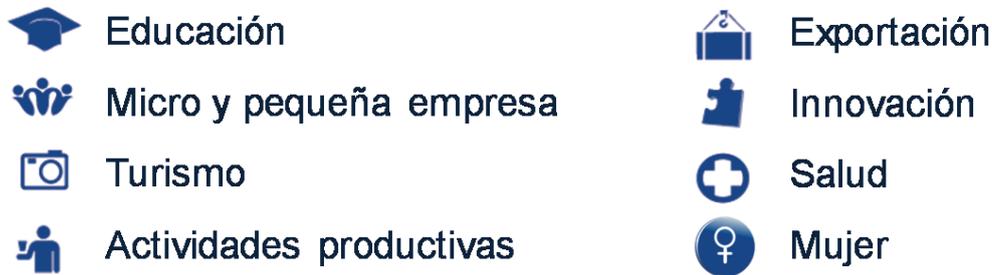
Los recursos del FSG serán utilizados para facilitar el acceso al financiamiento de los sectores productivos de la MIPYME del país entre otros, por medio del otorgamiento de fianzas, avales y de cualquier otro compromiso de pago de créditos y operaciones financieras.

Los beneficiarios de dichas garantías serán las Instituciones Financieras Elegibles para BANDESAL, las cuales a la fecha son de 32, incluyendo las cajas de crédito afiliadas al sistema FEDECREDITO.

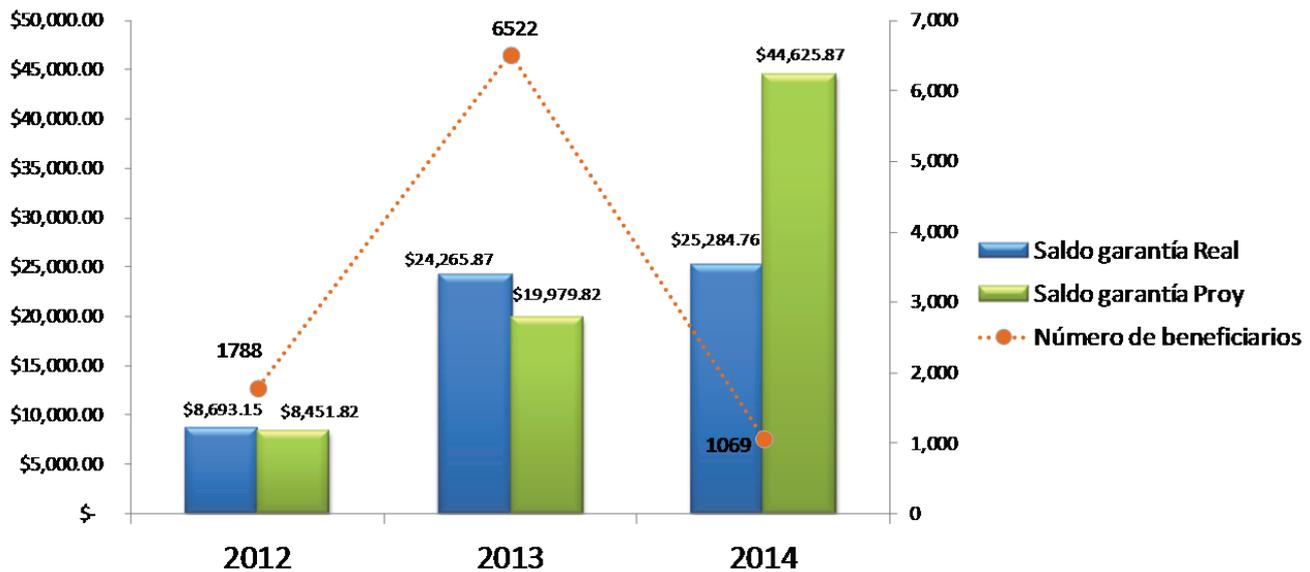
Entre los principales beneficios que ofrece la garantía del FSG a las Instituciones Elegibles son las siguientes:

- Ampliar el volumen de crédito dirigido a las MIPYME.
- Mayor rentabilidad sobre sus activos de riesgo (al compartirlo con el FSG).
- La porción garantizada del crédito no pondera en el cálculo de los activos de la IFI.
- Mayor agilidad y liquidez en la recuperación de la parte garantizada (30 días después del reclamo).
- Tienen un socio en la recuperación de la cartera vencida.

Es para el mes de mayo de 2012, que el FSG inicia sus operaciones con las diferentes Instituciones Elegibles y lanzando una oferta comercial diversa para todos los sectores productivos prioritarios.



Las garantías otorgadas durante el año 2013 suman un total de US\$28.78 millones que han apoyado una cartera de crédito en las instituciones elegibles de US\$51.51 millones, beneficiando a un total de 6,522 usuarios.



Los datos del gráfico anterior corresponden a los cierres de cada año a diciembre de cartera garantizada, siendo para el año 2012 de US\$8.6 millones, para el cierre del año 2013 de US\$24 millones en relación a una meta proyectada de US\$19 millones. Para el cierre del año 2014 se

espera que la cartera de garantías llegue a US\$44 millones, mostrando a febrero de 2014 un saldo de US\$25.3 millones².

La distribución de la cartera garantizada por tamaño de empresa es la siguiente: 78% en la micro, 17% en la pequeña, 3% en la mediana empresa y un 2% a estudiantes salvadoreños.

Por sector o actividad económica, la cartera de garantías se distribuye en un 61% en el sector Comercio, 14.5% en sector Servicios, un 10.8% en Educación y un 8.3% en Industria, entre los más importantes.

Fideicomiso Especial para el Desarrollo Agropecuario (FEDA)

Como parte del apoyo del Gobierno de El Salvador, El Ministerio de Hacienda destinó un aporte inicial de \$3,4 millones a través de un Fideicomiso Especial para el Desarrollo Agropecuario (FEDA), que actualmente lo administra el Banco de Desarrollo de El Salvador, para la creación de diferentes programas de garantía que subsisten a la fecha y los cuales contemplan el Programa de Garantías Agropecuarias (PROGARA) y el Programa de Garantías para Pequeños Empresarios No Agropecuarios (PROGAPE) entre los más importantes. Estos programas fueron creados con el fin de apoyar con herramientas financieras los sectores prioritarios del país.

La dirección y administración del PROGARA y PROGAPE corresponden a Consejos Ejecutivos, los cuales están conformados por miembros del Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL), de la Asociación Bancaria Salvadoreña (ABANSA), del Ministerio de Economía y de la institución administradora (BANDESAL).

A continuación una breve descripción de éstos.

1. Programa de Garantías Agropecuarias (PROGARA)

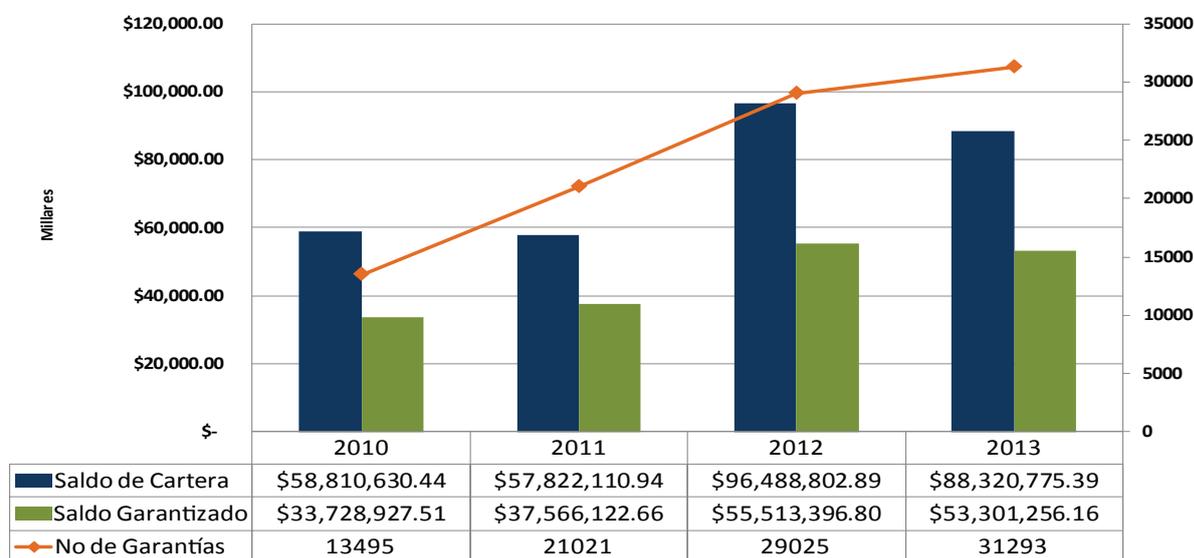
El Programa de Garantía Agropecuaria (PROGARA) fue creado en septiembre de 2000, como un programa adscrito al Fideicomiso Especial de Desarrollo Agropecuario (FEDA), con el objetivo de proporcionar garantía complementarias a pequeños empresarios productores del sector agropecuario, cooperativas y asociaciones cooperativas, los cuales requieran garantías sobre créditos que le otorguen las Instituciones financieras intermediarias, a fin de mantener o incrementar el acceso de créditos productivos.

Las garantías pueden ser tramitadas por medio de los Bancos Comerciales, Banco de Fomento Agropecuario, y la Federación de Cajas de Crédito y Banco de los Trabajadores.

Actualmente el PROGARA cuenta con 13 Instituciones financieras intermediarias las cuales se detallan a continuación: Banco de Fomento Agropecuario, Banco Agrícola, Banco G&T Continental, Banco Davivienda, Sociedad de Ahorro y Crédito AMC, Banco Hipotecario de El Salvador, Caja de Crédito de Zacatecoluca, Primer Banco de Los Trabajadores, Caja de Crédito de Ahuachapán, Caja de Credito de Nueva Concepción, Caja de Crédito de Aguilares, BANCOFIT y Caja de Crédito de Soyapango.

² Datos del FSG obtenidos por la institución administradora, BANDESAL.

A continuación, se muestra el detalle de la cartera garantizada (en miles de US\$), así como el número de usuarios a partir del año 2010 y al cierre del año 2013:



Es importante mencionar que las principales líneas de garantía la componen la de Seguridad Alimentaria (42.38%) y la de avío café (39.52%) que suple las necesidades de capital de trabajo de los micro y pequeños agricultores.³

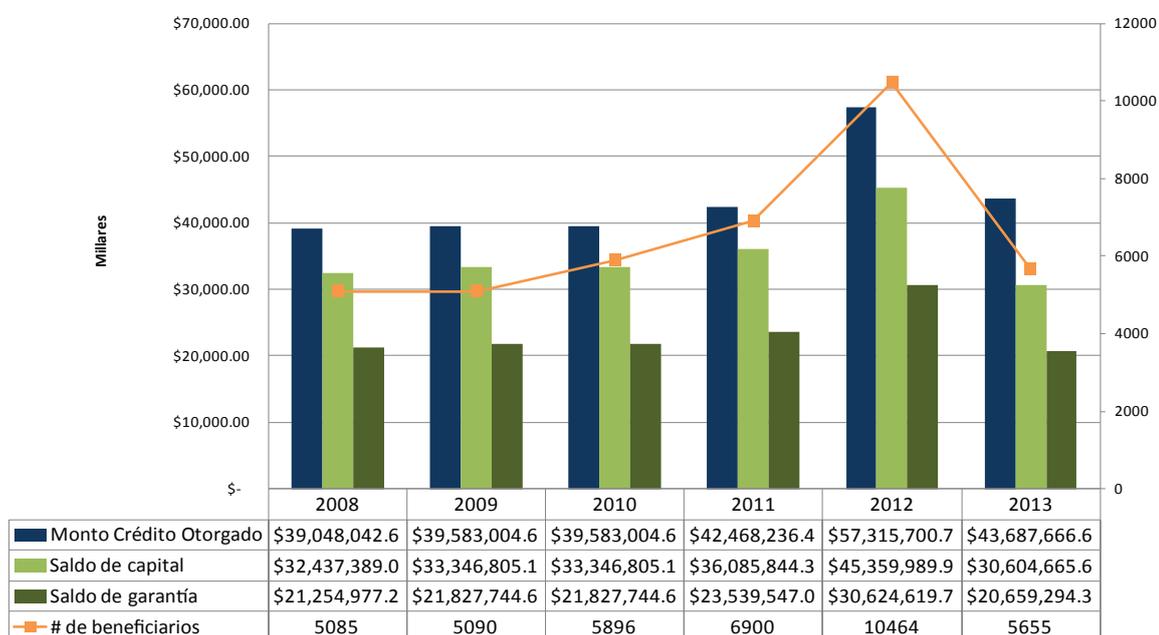
El principal usuario de este programa de garantías es el Banco de Fomento Agropecuario, que es un banco estatal, el cual forma parte del Sistema Financiero para Fomento al Desarrollo.

2. Programa de Garantía para Pequeños Empresarios No Agropecuarios (PROGAPE)

Fue creado con el objetivo de proporcionar garantías complementarias en el otorgamiento de créditos a los Micro y Pequeños Empresarios de todos los sectores económicos y a Estudiantes, a fin de que éstos puedan tener un mayor acceso al crédito ofrecido por las Instituciones Financieras Intermediarias (IFI), con sus propios recursos y los proporcionados por otras fuentes. Las operaciones son reguladas por el Fideicomitente (Ministerio de Hacienda) y el Fiduciario (Banco de Desarrollo de El Salvador), en el marco de las Normas Operativas establecidas para su funcionamiento, las cuales sustentan su legalidad. El programa nace en el año 2002, con la cobertura del FEDA y está suscrito mediante Decreto Legislativo No.884 publicado en el Diario Oficial del 28 de abril de 2000.

PROGAPE llegó a colocar garantías a través de 11 instituciones financieras intermediarias, dentro de las cuales se incluye a la Federación de Cajas de Crédito con 32 instituciones afiliadas. El siguiente gráfico muestra el comportamiento de los montos de crédito otorgados por año desde el 2008 y a cierre de diciembre de 2013, los saldos de capital y de garantía anuales (en miles de US\$), así como los beneficiarios activos.

3 Datos de PROGARA obtenidos en BANDESAL, Administrador del Programa de Garantías.



Este Programa de garantías ha disminuido su colocación a partir del año 2013, debido a un acuerdo tomado por el Ministerio de Hacienda, en el cual para mejorar la atención de las MIPYMES y a la vez impulsar la utilización del nuevo FSG, a partir del mes de enero de 2013, todas las IFI que hubieren firmado contrato de garantías con el nuevo Fondo Salvadoreño de Garantías estaría inhabilitado para continuar con la inscripción de nuevas garantías con PROGAPE, y solamente se les faculta para la renovación de las garantías ya existentes. La cartera garantizada del PROGAPE se distribuye así: 55.50% en sectores comercio, industria y servicios y un 43.57% en estudiantes salvadoreños⁴.

B. Programas Mixtos

Fondo de Garantías para Estudiantes (FONEDUCA)

El Fondo de Garantía para Estudiantes Salvadoreños ha sido creado con el aporte de KfW de Alemania por 5.5 millones de Euros y fue establecido en el año 2008.

Sus principales objetivos son los siguientes:

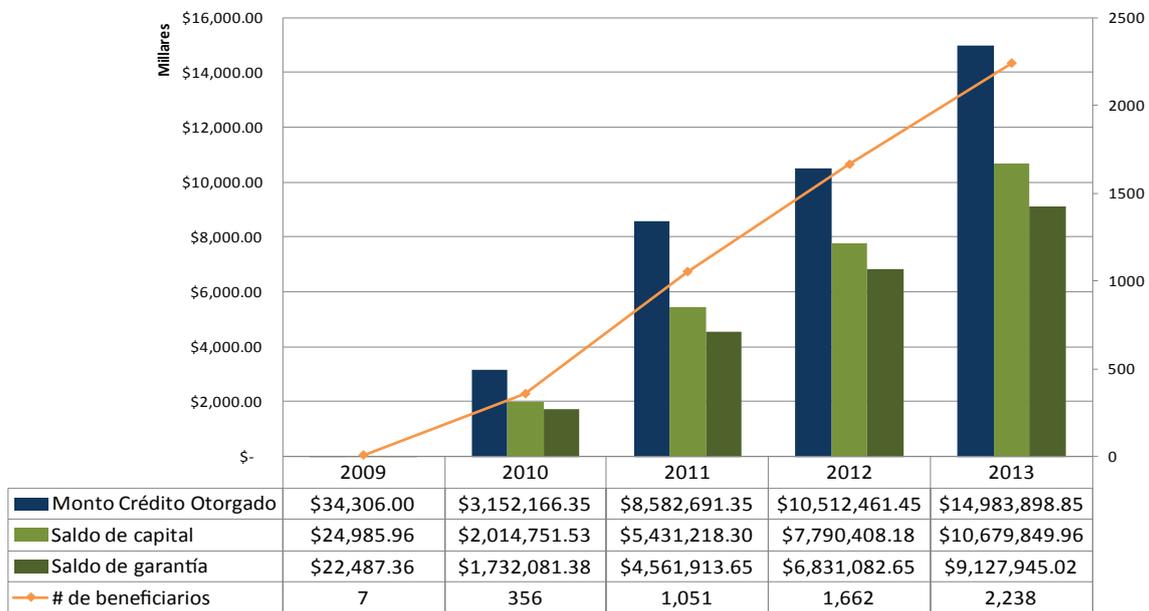
- Incrementar el acceso de estudiantes salvadoreños en situación de vulnerabilidad a carreras profesionales y tecnológicas. De esta manera, se pretende contribuir al mejoramiento de la situación de ingresos y de empleo de los jóvenes para darles una perspectiva económica y social en el mediano y largo plazo.
- Proveer de recurso humano calificado a las empresas salvadoreñas.

4 Datos de PROGAPE obtenidos en BANDESAL, Administrador del Programa de Garantías.

- Contribuir a la reducción de la pobreza y al aumento de la competitividad del país

La dirección y administración del FONEDUCA corresponde a un Consejo Ejecutivo, el cual está conformado por miembros del Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL), del Ministerio de Educación (MINEC), de KfW de Alemania (Proveedora de los recursos) y de la institución administradora (BANDESAL).

Desde que FONEDUCA inicia el otorgamiento de garantías en el año 2009, se tienen a la fecha 9 instituciones financieras trabajando con el programa, y casi 208 instituciones educativas apoyadas de todas partes del mundo. El siguiente gráfico muestra el comportamiento de la cartera garantizada para los años 2008 al cierre de diciembre de 2013:



Existen 2,238 beneficiarios a la fecha de este programa, cubriendo necesidades de financiamiento de hasta US\$20 miles por estudiante y garantizando hasta el 90% del préstamo.

Garantías y Servicios, Sociedad de Garantía Recíproca, SA de CV

Garantías y Servicios SGR, SA de CV, está constituida de conformidad con la Ley del Sistema de Garantías Recíprocas para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa Rural y Urbana, aprobada por la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, según Decreto No.553, del 26 de septiembre de 2001.

Según el Artículo No.8 de la Ley, las Sociedades de Garantías Recíprocas están conformadas por Socios Partícipes y Socios Protectores.

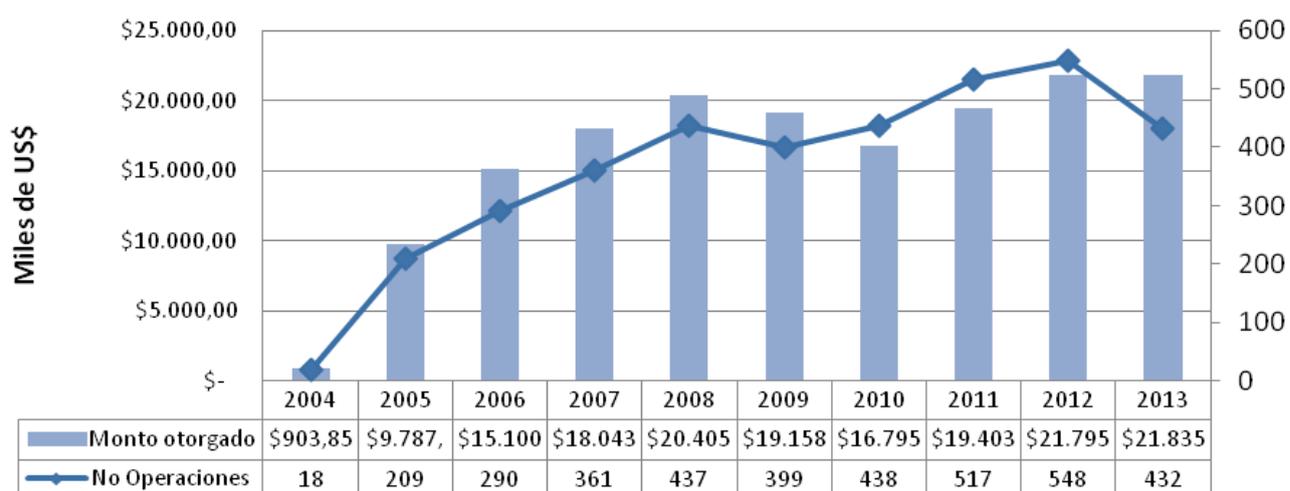
Son socios partícipes las personas naturales o jurídicas que pertenezcan a la MIPYME y que participan en el capital social de una Sociedad de Garantía. Estos socios pueden solicitar los servicios de las Sociedades de Garantía y hacer uso de los productos que proporciona la misma.

Son socios Protectores las personas naturales o jurídicas nacionales, extranjeras, públicas o

privadas que participan en el capital social de una Sociedad de Garantía. estos socios no podrán solicitar los servicios de las Sociedades de Garantía ni hacer uso de los productos que proporciona la misma.

Para el desarrollo del Sistema de Garantía Recíproca en El Salvador, se creó el Fideicomiso para el Desarrollo del Sistema de Garantía Recíproca o Fideicomiso, siendo el fideicomisante el Gobierno de El Salvador a través del Ministerio de Hacienda, el fiduciario el Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL) y como fideicomisarios la micro, pequeña y mediana empresas rurales y urbanas a través de las Sociedades de Garantía, la Reafianzadora y el Gobierno de El Salvador. Dicho Fideicomiso participa como Socio Protector mayoritario en la Compañía y como reafianzador de ésta.

Como resultado de la gestión, desde el año 2004, se ha movilizado alrededor de US\$163.22 millones en créditos distribuidos de la siguiente forma: 31% en la Micro, 48% en la pequeña y 21% en la Mediana empresa.⁵



CONCLUSIONES

Aunque El Salvador es un país pequeño, existen diferentes instrumentos que apoyan financieramente el crecimiento y la sostenibilidad de las empresas en los diferentes sectores productivos, y ha sido uno de los principales países en los cuales sobreviven diferentes programas de garantía ya sean públicos o mixtos.

Lo que hay que destacar es que de los principales segmentos que se apoya con garantías es el de estudiantes salvadoreños. Tanto FONEDUCA, PROGAPPE y el FSG tienen líneas de garantía para las instituciones financieras que garantizan los créditos de estudio hasta en un 90% del saldo de capital y con necesidades financieras de hasta US\$40 miles o US\$36 miles en garantía. Los tres programas han sido exitosos en su objetivo primordial que es el de promover la educación para

⁵ Datos obtenidos de la Memoria de Labores 2013 de G&S Garantías y Servicios SGR, SA de CV.

mejorar el nivel de vida y proveer de capital humano capacitado a las empresas del país. Dichos programas cuentan con indicadores de siniestralidad muy bajos para el segmento atendido.

En el caso específico del FSG, se obtuvo colaboración del Fondo Nacional de Garantías de Colombia para la elaboración del modelo, lo cual fue determinante para la implementación en El Salvador. Dicho modelo de garantía de cartera, ha llevado a las Instituciones Financieras a preferirlo por la agilidad y los diferentes beneficios que ofrece el producto, además de la factibilidad tecnológica para la realización de las diferentes operaciones.

Para lograr la sostenibilidad financiera del FSG, debe de mantenerse un crecimiento adecuado a la dinámica económica y ajustado a los riesgos inherentes en estas operaciones, estos se ven reflejados con las metas establecidas para cada año, las cuales se destacan en el siguiente cuadro que inicia en mayo del 2012 (con el inicio de operaciones del FSG) hasta la reciente fecha de corte en febrero del 2014:

DESCRIPCION	AÑO		
	2012	2013	2014*
PROYECCIÓN			
Saldo Acumulado (miles)	\$8,451.82	\$19,979.82	\$44,625.87
DATOS REALES FSG			
Saldo Acumulado (miles)	\$8,693.15	\$24,265.87	\$27,175.68
CUMPLIMIENTO DE META			
Saldo Acumulado	103%	121%	61%

* Hasta febrero 2014

Como parte de sus proyectos de desarrollo y expansión, desde su creación el FSG ha diseñado una serie de programas y líneas de garantías respondiendo a las políticas sociales y económicas del Gobierno de El Salvador, en los cuales destacan:

- Programa especial de garantía para productores de uniformes y calzado escolar, el cual apoya a las pequeñas empresas que trabajan para el Gobierno de El Salvador y suplen de uniformes y calzado escolar a las escuelas públicas del país.
- Programa especial de garantía para Mujeres Salvadoreñas Empresarias, atendidas directamente en los centros de "Ciudad Mujer".
- Programas y Líneas de garantías CrecES MIPYME, en conjunto con Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa se ha creado un programa especial con BANDESAL para la atención de empresas que atienden los Centros de Formación Empresarial de dicha institución, para que tengan opciones de financiamiento y garantías para sus proyectos.

Asimismo, tanto los Programas de Garantía de PROGAPE y PROGARA, seguirán teniendo el apoyo del Ministerio de Hacienda, ya que éstos se enfocan principalmente a la base de la pirámide empresarial, a través de la Banca Estatal, que son Banco de Fomento Agropecuario y Banco Hipotecario de El Salvador.

La diversidad de programas de garantía, permite que el sistema financiero de El Salvador pueda escoger la mejor herramienta para complementar el riesgo a asumir con un beneficiario que está sujeto a la informalidad financiera generalmente, a la escasa bancarización y la falta de asistencia técnica para fortalecer los conocimientos y profesionalización de los servicios ofrecidos por éstos. Finalmente todos los programas de garantía solamente somos un impulsor para que las Micro, Pequeñas y Medianas empresas logren un crecimiento sostenido y equitativo en la sociedad salvadoreña.

BIBLIOGRAFÍA

- http://www.elsalvadorcompite.gob.sv/portal/page/portal/ESV/Pg_Sise_II
- https://www.bandesal.gob.sv/portal/page/portal/INICIO/INSTITUCION/MARCO_INSTITUCIONAL/INFORMES/MEMORIA_DE_LABORES
- http://www.gys-sgr.com/sgrblog/?page_id=171

VENEZUELA: FONPYME Y SU IMPORTANCIA EN EL SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍAS RECÍPROCAS

Ing. **María Magdalena Zambrano** – Presidenta, Fondo Nacional de Garantías para la Pequeña y Mediana Empresa, S.A.

En el año 1999 con el advenimiento por vía de elecciones democráticas, del gobierno del Comandante Supremo Hugo Rafael Chávez Frías, se inicia en la República Bolivariana de Venezuela un proceso de transformación revolucionaria que tiene como principio fundamental, la construcción de un Estado democrático y social de derecho y de justicia, lo que se materializa en una democracia protagónica, participativa e *incluyente*.

En las décadas de los ochenta y noventa del siglo XX, la economía de los países latinoamericanos, Venezuela entre ellos, sufrió los efectos de las políticas neoliberales imperantes en el continente, sometiendo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Mipymes) a la competencia feroz de las grandes transnacionales, a quienes se les abrían los mercados sin ninguna protección a la industria nacional.

En Venezuela, los planes de privatización de la industria petrolera no se hicieron esperar, los partidarios de dicha política, impulsaron, la baja de los precios del petróleo, lo cual afectó negativamente la economía del país, por su tradicional dependencia de la renta petrolera, situación que aunada a la crisis financiera internacional de esos tiempos, con sus escandalosas tasas de interés, dificultó aún más las posibilidades para que las Mipymes accedieran a los créditos, ocasionando con esto el franco deterioro de sus actividades productivas por la falta de inversión.

En este contexto económico-político antes descrito y considerando que el aporte de las Pymes es fundamental para el desarrollo socio-productivo de la Nación, nace en Venezuela el Sistema Nacional de Garantías Recíprocas (SNGR), con el objeto de:

“(...)facilitar a las Pymes el acceso al crédito del sistema financiero y entes crediticios públicos y privados, mediante el otorgamiento de garantías que avalen los créditos que las Pequeñas y Medianas Empresas requieran para financiar sus proyectos, a la vez, contribuyendo al desarrollo, estabilidad y seguridad del sistema financiero nacional(...)”¹

Dos años después de la promulgación del Decreto Ley que crea y regula el SNGR, en el 2001 se crea el Fondo Nacional de Garantías Recíprocas para la Pequeña y Mediana Empresa, S.A. (FONPYME), regulado por la Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario (SUDEBAN), cuyo objeto contemplado en el Artículo N° 5 del Decreto 251, es el siguiente:

¹ Artículo 1 del Decreto con Rango y Fuerza de Ley N° 251, publicado según Gaceta Oficial N° 36.824 de fecha 8 de noviembre del 1999.

“(...)respaldar las operaciones que realicen las Sociedades de Garantías Recíprocas pertenecientes a su respectivo sector económico, mediante la suscripción de acciones representativas del capital de éstas; el otorgamiento o apertura de líneas de crédito para programas y proyectos específicos y operaciones de segunda fianza.”

Antes de la promulgación del Decreto Ley del Sistema y de la creación de FONPYME, ya existía en el país una Sociedad de Garantías Recíprocas para el Sector Industrial (SOGAMPI), cuya experiencia fue muy importante para la creación de las nuevas Sociedades de Garantías Recíprocas (SGR) que hoy conforman el Sistema Nacional de Garantías Recíprocas en Venezuela (SNGR), el cual sigue el modelo mutualista, con participación accionaria de Organismos del Estado venezolano, la banca pública y privada, los gremios empresariales y los socios beneficiarios; cabe resaltar, que el nacimiento y desarrollo del SNGR en el país, ha contado con la asistencia y asesoría de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Por su parte, FONPYME constituido como una Sociedad Anónima que tiene por accionista mayoritario al Ministerio del Poder Popular de la Economía, Finanzas y Banca Pública; también cuenta con participación accionaria importante de Entes del Estado, como lo son: el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES), el Banco de Comercio Exterior (BANCOEX) y el Instituto Nacional para la Pequeña y Mediana Industria (INAPYMI), este último adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Industria.

En el año 2012, FONPYME recibió la Certificación Internacional ISO-9001-2008 de su proceso medular –otorgamiento de segundas fianzas como respaldo a las Sociedades de Garantías Recíprocas–.

Actualmente, FONPYME cuenta con un capital pagado de Bs. 188.025.000, al cambio oficial del sector público significa 29.920.276,24 dólares, aportes por capitalizar de Bs. 80.000.000 lo que equivale a USD 12.730.339,58 y un patrimonio de Bs. 231.396.738, equivalente a 36.821.988,16 dólares.

La creación y funcionamiento de FONPYME ha sido fundamental para el Sistema Nacional de Garantías Recíprocas venezolano, en el que ha ejecutado las siguientes acciones, dirigidas a fortalecer las Sociedades de Garantías Recíprocas:

- Creación, promoción e impulso de las SGR
- Respaldo a las garantías otorgadas por las SGR a través de reafianzamiento.
- Capitalización a las SGR, a través de la compra de acciones.
- Seguimiento y control de la gestión de las SGR.
- Formación y asistencia técnica del personal de las SGR.
- Coordinación del programa de normalización y certificación bajo la ISO 9001-2008 de los procesos de otorgamiento de fianzas de las SGR.
- Diseño e implementación de programas de servicios no financieros para la formación y asistencia técnica de los socios beneficiarios de las SGR.

CREACIÓN DE LAS SOCIEDADES DE GARANTÍAS RECÍPROCAS

FONPYME y las Sociedades de Garantías Recíprocas conforman el SNGR. La primera tarea encomendada a FONPYME fue la creación, promoción e impulso de las SGR, labor que se materializó entre los años 2002 y 2007 con la creación de 18 Sociedades de Garantías Regionales, cada una ubicada en un estado del territorio nacional y dos sectoriales, SOGARSA (Sociedad de Garantías Recíprocas para el Sector Agropecuario) y SOGAMIC (Sociedad de Garantías Recíprocas para el Sector Microfinanciero). Recientemente el pasado mes de noviembre de 2013 se creó la Sociedad de Garantías para el Sector Turismo (SOGATUR), creada y puesta en marcha por FONPYME, en conjunto con el Ministerio del Poder Popular para el Turismo, este último como accionista mayoritario, además de una importante participación de la banca pública y privada venezolana.

Cronología de la creación del SNGR



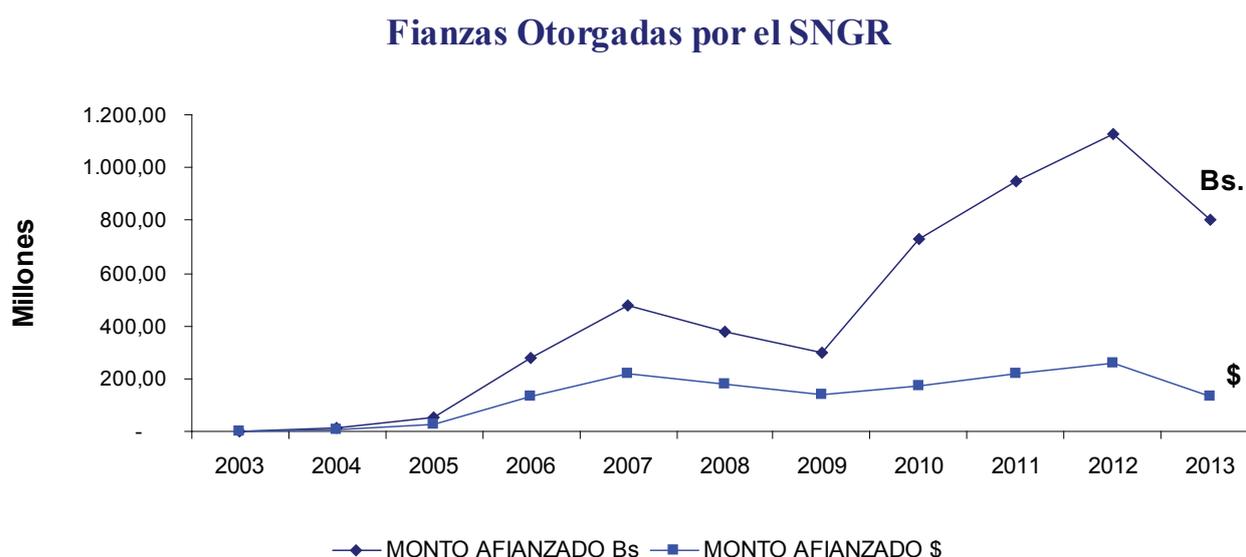
Figura 1: Cronología de la creación del SNGR

La mayoría de las Sociedades de Garantías Recíprocas Regionales, han tenido a las Gobernaciones de su respectivo estado como principales accionistas y con menor participación a las Alcaldías de dichos estados.

FIANZAS Y COFIANZAS OTORGADAS POR LAS SOCIEDADES DE GARANTÍAS (SGR)

Desde el año 2003 hasta el 2013, las Sociedades de Garantías Recíprocas han otorgado 51.109 fianzas², por un monto de Bs. 5.103.146.340,02, equivalente a USD 1.484.535.519,36. (Ver gráfico 1)

Gráfico 1: Fianzas Otorgadas por el SNGR

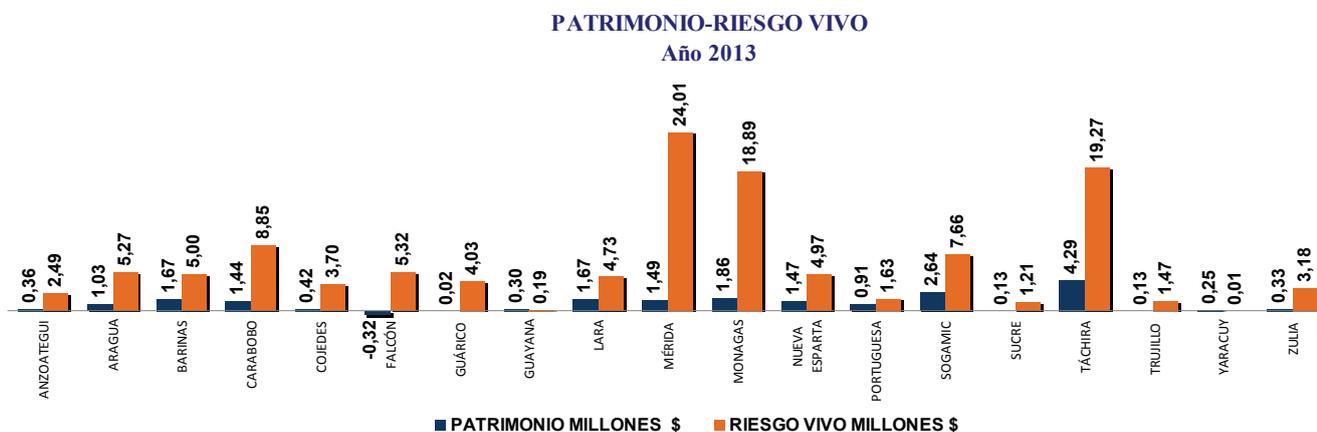


En el gráfico se puede observar que en el año 2013 hubo un descenso en la producción de fianzas respecto al año 2012, debido al proceso de adecuación del índice de solvencia patrimonial, el cual no debe ser superior a 5 veces el patrimonio, ordenado por el ente rector (SUDEBAN), a través de la Resolución 176-11.

El 98,74% de estas fianzas se han constituido con un patrimonio de Bs. 126.302.184,46, que en dólares representa 20.098.371,23. (Ver gráfico 2)

² Se excluyen las fianzas otorgadas por la SGR SOGAMPI, debido a que FONPYME no lleva registros de su producción.

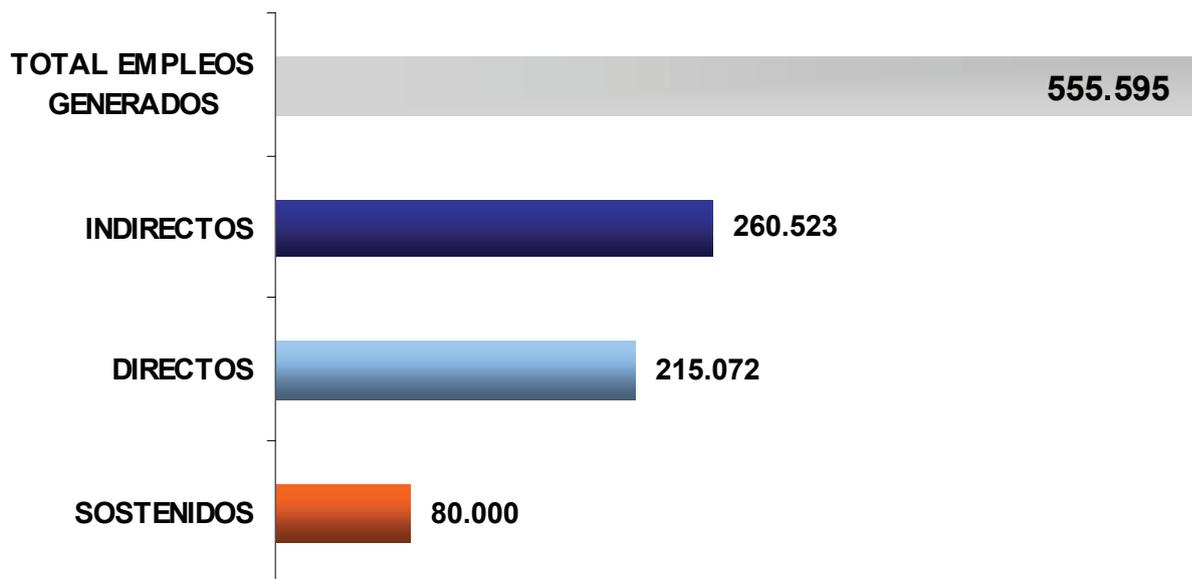
Gráfico 2: Patrimonio – Riesgo Vivo



Actualmente el Sistema mantiene un riesgo vivo neto³ de Bs. 765.672.651,30, equivalente a USD 121.866.120,95. Con esta producción el SNGR ha contribuido en la generación de 555.595 empleos, directos, indirectos y sostenidos. (Ver gráfico 3)

Gráfico 3: Empleos Generados por el SNGR

Empleos Generados por el SNGR



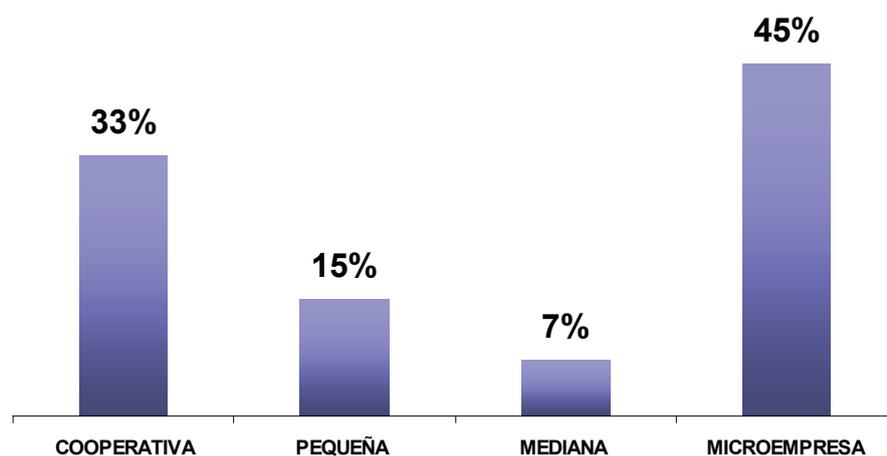
3 El riesgo vivo neto, esta compuesto por la cartera de fianzas vigentes menos la porción de las operaciones reafianzadas. De estas cifras se excluyen las SGR SOGARSA y SOGAMPI.

Uno de los productos más demandados por los socio-beneficiarios del SNGR, son las fianzas técnicas⁴, las cuales han facilitado la participación de las Cooperativas y Mipymes en la contratación de obras y servicios públicos. Estas fianzas han favorecido principalmente la gestión incluyente de las Gobernaciones y Alcaldías, en particular con el sector construcción, donde destaca la Gran Misión Vivienda Venezuela, que ha construido 600.000 viviendas en dos años.

Por su parte, las Cooperativas y Mipymes han tenido en las Sociedades de Garantías su mejor aliado, tal como se puede evidenciar en el siguiente gráfico:

Gráfico 4: Fianzas Otorgadas por Tipo de Empresa

**Fianzas Otorgadas por Tipo de Empresa
Años 2004-2013**

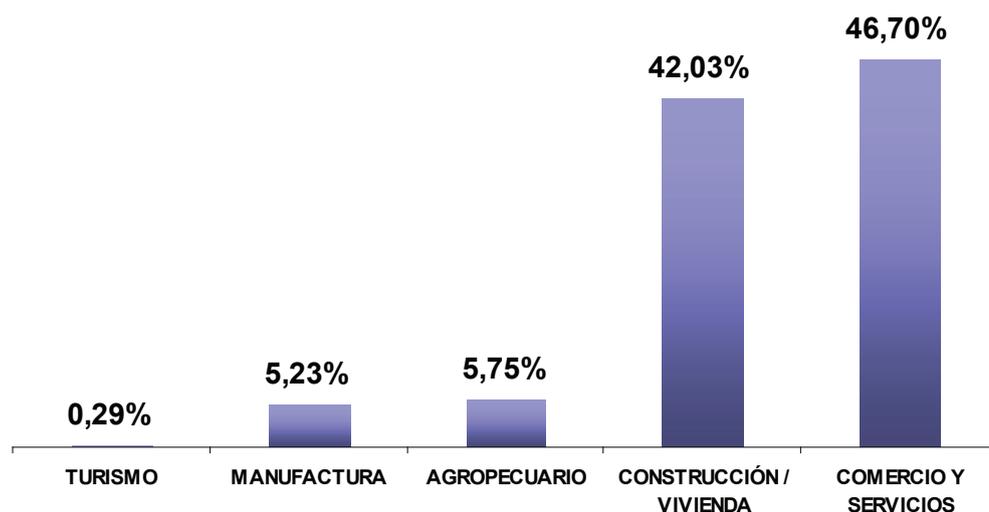


El SNGR, ha beneficiado significativamente a los sectores construcción y servicios, tal como se refleja en el siguiente gráfico:

⁴ Se entiende por fianzas técnicas aquellas que facilitan los procesos de contrataciones para la adquisición de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras públicas, como lo son: las de Anticipo, Fiel Cumplimiento, entre otras; requeridas por la ley de contrataciones públicas de la República Bolivariana de Venezuela.

Gráfico 5: Fianzas Otorgadas por Sector Económico

Fianzas Otorgadas por Sector Económico Años 2004-2013



Desde la creación del SNGR, se han otorgado 13.382 fianzas financieras, significando un monto de Bs. 698.438.140,65, equivalente a USD 111.141.933,84. Al respecto, las SGR que más han otorgado estas financieras son: SOGARSA, Táchira, Nueva Esparta, Lara y Mérida, con Fondos de Desarrollo Regionales, Banco del Tesoro, Banco de Comercio Exterior (BANCOEX), Banco Industrial de Venezuela (BIV), Banco Nacional de Crédito, BBVA Banco Provincial, entre otros.

Otro de los instrumentos financieros otorgados por las SGR, a partir del año 2010, es el cofianzamiento, que forma parte de un programa especial de apoyo institucional, regido por el principio de cooperación mutua entre las SGR; este instrumento permite que las Sociedades aumenten su capacidad de afianzamiento por beneficiario, y que su vez compartan sus niveles de endeudamiento y el riesgo de las operaciones. Asimismo, este convenio obliga a las SGR a reafianzar con FONPYME todas las confianzas.

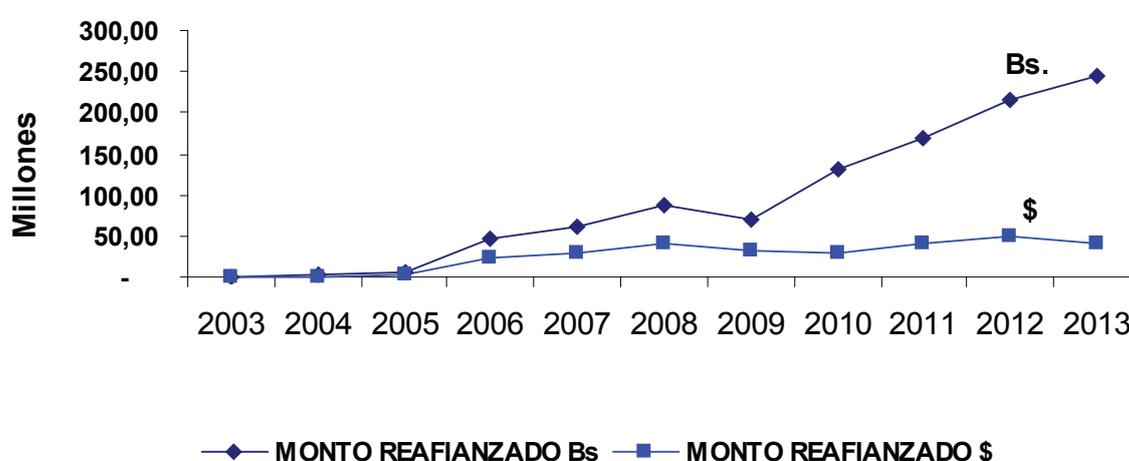
EL REAFIANZAMIENTO

FONPYME junto al SNGR, impulsan la democratización del crédito y de las contrataciones públicas en el país, respaldando hasta en un 50%, los montos de las fianzas otorgadas por las Sociedades de Garantías. Este 50% de segundo aval otorgado por FONPYME, permite a las Sociedades de Garantías aumentar su capacidad de afianzamiento y compartir el riesgo de las operaciones afianzadas.

Hasta el año 2014, FONPYME ha otorgado 19.641 reafianzas, por un monto total de Bs. 1.031.244.917,82, lo que equivale a 286.800.815,62 dólares (Ver gráfico 6). Su riesgo vivo actual es de Bs. 334.169.948, equivalente a USD 53.176.211,45; con un índice de solvencia patrimonial 1.45, al cierre del año 2013.

Gráfico 6: Reafianzamientos Otorgados por FONPYME a las SGR.

Reafianzamientos Otorgados por FONPYME a las SGR Años 2003-2013

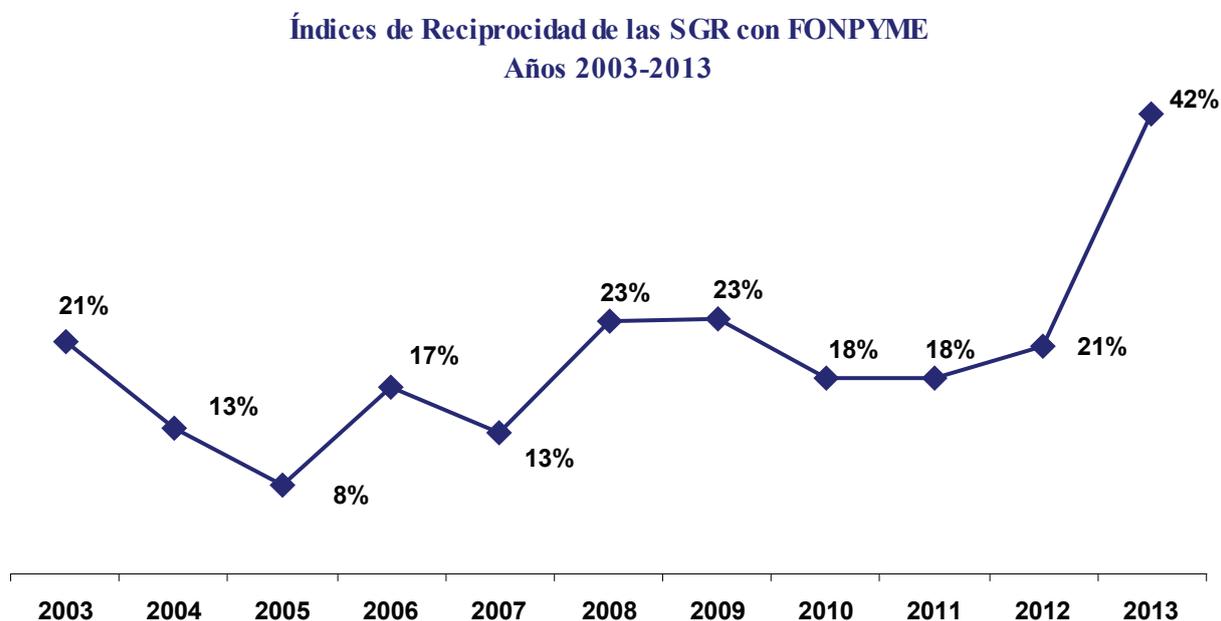


Cabe destacar que el descenso que se observa en la línea de tendencia en dólares del año 2013, se debe a un ajuste cambiario no proporcional al aumento del reafianzamiento.

Otro elemento que es de destacar, es el aumento en el índice de reciprocidad de las SGR con FONPYME, el cual mantenía un promedio histórico de 18%, pasando en el año 2013 a 42% (Ver gráfico 7). Este significativo logro fue posible porque FONPYME emprendió las siguientes acciones:

- Disminuyó los tiempos de respuesta a las solicitudes de reafianzas emitidas por las Sociedades, para ello optimizó sus procesos operativos y presentó una propuesta ante su ente regulador SUDEBAN, con el fin de racionalizar el uso de las notarias.
- Capitalizó a un importante número de SGR, que permitió el aumento de la capacidad de afianzamiento de las mismas.
- Promovió un nuevo instrumento financiero "el *coafianzamiento*" que bajo el principio de cooperación, permite que las SGR más débiles patrimonialmente establezcan alianzas con las más fortalecidas para respaldar un mayor número de fianzas, beneficiando así a más Mipymes.
- Impulsó operativos de liberación de fianzas, a través del seguimiento y control en las SGR, por ende esta acción repercutió en un aumento de la capacidad de afianzamiento de dichas Sociedades.

Gráfico 7: Índices de Reciprocidad de las SGR con FONPYME.



FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS SOCIEDADES DE GARANTÍAS RECÍPROCAS (SGR):

Luego de creadas las Sociedades, FONPYME ha impulsado diversas acciones destinadas a fortalecer el SNGR y con ello cumplir con su misión –la de incluir a las MiPymes en el Sistema Financiero–, parte de estas acciones se mencionan a continuación:

- Desarrollo e implementación de un sistema automatizado del proceso operativo de las SGR y el Fondo, otorgamiento de fianzas y reafianzas, respectivamente.
- Financiamiento y coordinación de las capacitaciones y asistencias técnicas necesarias para normalizar los procesos técnicos y financieros de las SGR, mejorando de esta manera su eficacia, eficiencia y efectividad.
- Implementación del Sistema de Gestión de la Calidad en todas las SGR, con el objeto de certificar sus procesos operativos –otorgamiento de fianzas–. Hasta el año 2013 las Sociedades de los estados, Táchira, Anzoátegui, Carabobo, Barinas, Guayana, Nueva Esparta, Sucre y Lara han obtenido la certificación.
- Acompañamiento, seguimiento y control de las SGR, mediante la aplicación de acciones que permiten monitorear su gestión y la ejecución de sus Planes Estratégicos y Operativos, tales como: el incremento de las visitas a las SGR; la incorporación de estudiantes en el seguimiento y control de las fianzas otorgadas, como parte de los convenios ya suscritos con las instituciones educativas; el establecimiento de acuerdos con instituciones financieras para realizar el seguimiento conjunto de la cartera de créditos afianzados.

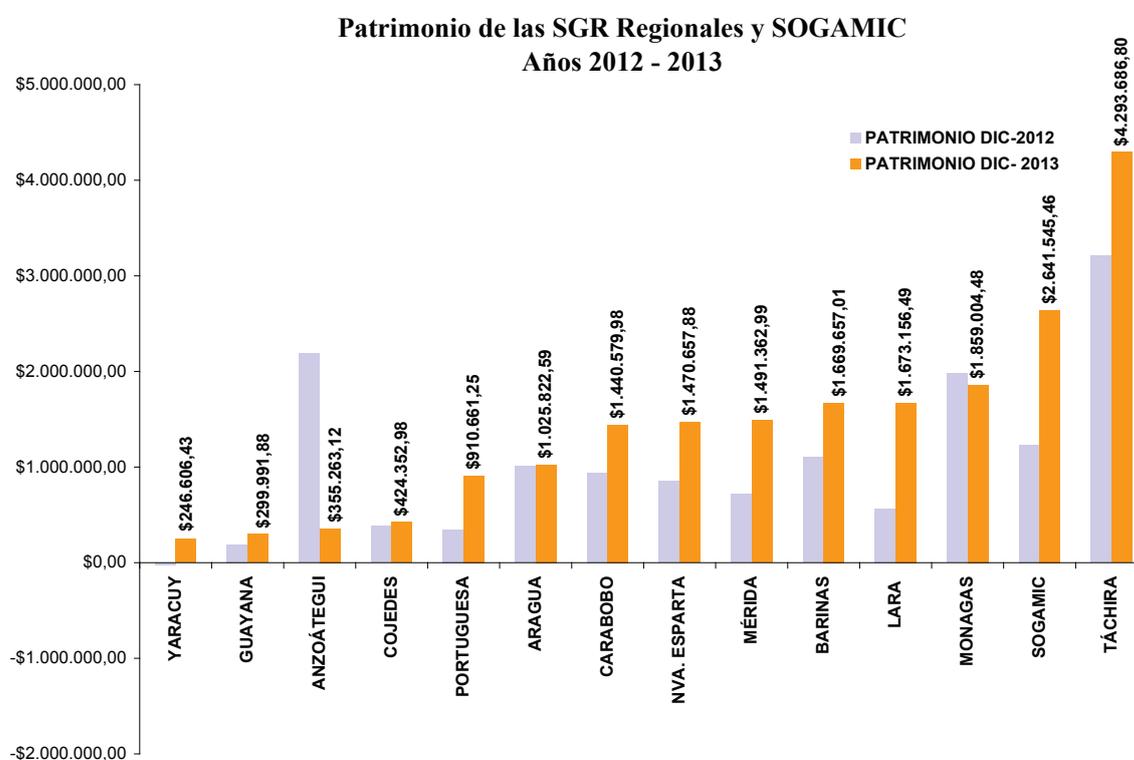
- Activación de la participación de los integrantes del SNGR, esta acción ha tenido como objetivo organizar redes productivas entre los Socio-Beneficiarios del Sistema, articular con Gobernaciones y Alcaldías para impulsar las SGR en las regiones e incorporar como Socio-Beneficiarios a los Consejos Comunales, Comunas y Empresas de Propiedad Social.
- Establecimiento de programas pilotos con los bancos y demás entes crediticios públicos y privados, para impulsar programas de financiamiento con las Cooperativas, Mipymes y Emprendedores afianzados por el SNGR, firmando nuevos convenios y estableciendo mesas de trabajo para coordinar políticas y procedimientos en el otorgamiento de los créditos que se avalan por el Sistema, así como acciones tendentes a mejorar sustancialmente la calificación de los créditos morosos.
- Impulso de una red de asistencia técnica del SNGR, a partir de los convenios establecidos con diversas instituciones educativas, tales como: Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública – Instituto Universitario Tecnológico (ENAPH - IUT), la Universidad Nacional Experimental de las Fuerzas Armadas (UNEFA) y otras instituciones: INAPYMI, Fondo de Reversión Industrial (FONDOIN), Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA), Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y la AECID que financian y/o prestan asistencia técnica a Cooperativas, Mipymes y Emprendedores, facilitándole a los Socio-Beneficiarios la elaboración de proyectos viables.

FORTALECIMIENTO PATRIMONIAL DE LAS SOCIEDADES DE GARANTÍAS RECÍPROCAS (SGR):

Fortalecimiento Patrimonial de las SGR, a través de la capitalización y las reposiciones de pérdidas, lo que contribuye a mejorar su capacidad financiera y operativa para con ello aumentar el otorgamiento de fianzas financieras. A este respecto, FONPYME viene desarrollando diversos planes dirigidos a obtener la mayoría accionaria en todas las SGR, con el objeto de facilitar la coordinación y la alineación del SNGR, en el seguimiento de las políticas y estrategias que coadyuven a una gestión eficiente, eficaz y efectiva.

Desde el año 2012 FONPYME ha capitalizado once (11) SGR, por un monto de bolívares 41.955.000, lo que equivale a USD 6.676.267,46. Esta capitalización ha incrementado en un 25% el patrimonio de las SGR regionales y SOGAMIC (*Ver Gráfico 8*). Este año, el Ministerio del Poder Popular de Economía, Finanzas y Banca Pública realizó nuevos aportes al capital de FONPYME, con el fin de que éste a su vez continúe con el plan de capitalización a las Sociedades.

Gráfico 8: Patrimonio de las SGR Regionales y SOGAMIC



A través de la capitalización implementada por FONPYME, las SGR regionales y SOGAMIC han reducido en el año 2013, respecto al 2012, en 3.16 veces su nivel de endeudamiento o índice de solvencia patrimonial; disminuyendo el promedio de 10.36 veces a 7.20, lo que ha impactado positivamente la gestión operativa de las Sociedades de Garantías Recíprocas.

PROGRAMA ESTÍMULO DE INICIATIVAS PRODUCTIVAS SOCIALISTAS:

El “Programa de Estimulo para PYMES productivas del SNGR” fue creado en el año 2011, con el objeto de democratizar el acceso al crédito de los Micro, Pequeños y Medianos Empresarios. Se caracteriza por ofrecerle asistencia técnica a sus beneficiarios, a los fines de que éstos desarrollen los conocimientos necesarios para realizar y evaluar sus proyectos de inversión, garantizando de esta manera el éxito del proyecto, y por ende el retorno efectivo del financiamiento. El Programa contempla el seguimiento y control de esos proyectos productivos, mediante el acompañamiento técnico permanente. En los años 2011 y 2012, FONPYME impulsó el programa piloto en las SGR Aragua y Zulia, respectivamente, mediante un convenio que involucra a las referidas Sociedades y el Banco del Tesoro.

FONPYME, apoya este programa con el reafianzamiento de las operaciones que se deriven del mismo y el financiamiento de la asistencia técnica, en la cual han participado la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y la ENAPH y UNEFA con el programa de pasantía estudiantil.

En el año 2013, el Programa Estimulo se extendió, incluyendo además de las Mipymes ya constituidas, la captación de emprendedores, implementándose como experiencia piloto en los estados Lara y Guayana, la mayoría de estos beneficiarios son personas naturales con importante trayectoria en su oficio que ejercían sus actividades de manera informal. Esta experiencia esta en pleno desarrollo, el proceso de formación y asistencia técnica fue adaptado.

Actualmente los proyectos productivos que realizaron los beneficiarios del Programa, se encuentran en los bancos en etapa de revisión y aprobación para su financiamiento. En ese sentido, FONPYME y las SGR además de respaldar técnica y financieramente los proyectos de inversión, intercede ante la banca garantizando la honorabilidad de los socio-beneficiarios, valorada por la SGR durante el proceso de formación, acompañamiento e inspección de sus unidades productivas, cumpliendo con el principio "*conozca a su cliente*". El Programa Estimulo entre los años 2011, 2012 y 2013, contribuyó en el otorgamiento de 286 fianzas financieras, lo que representa el 2,13% del total de las fianzas financieras avaladas por el SNGR hasta el cierre del año 2013.

RETOS DE FONPYME PARA EL AÑO 2014

Uno de los principales objetivos del Fondo es continuar fortaleciendo el Sistema Nacional de Garantías Recíprocas, a través de su organización, capacitación y asistencia técnica, incrementando además el reafianzamiento a las Sociedades, especialmente el respaldo de fianzas financieras; para lo cual se viene ampliando y fortaleciendo una red de asistencia técnica para los beneficiarios del SNGR, mediante el impulso del Programa Estimulo y el establecimiento de nuevos convenios con la Banca, Entes y Organismos del Estado en todo el territorio nacional.

Como retos el Fondo se plantea para este año 2014, alinear al SNGR con el Plan de la Patria, Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019, legado de nuestro líder eterno, Comandante Hugo Rafael Chávez Frías, para contribuir con el desarrollo del nuevo sistema económico productivo-comunal, que propugna el Socialismo Bolivariano, propiciando la inclusión de las Empresas de Propiedad Social (EPS), Emprendedores, Cooperativas y Mipymes, a través de los créditos afianzados por las SGR, atendiendo especialmente los sectores turismo, agrícola, agro-industria y manufactura.

En el ámbito de unificación internacional, FONPYME se plantea participar en el Fondo MERCOSUR de Garantías Recíprocas y fomentar la integración de cadenas productivas regionales, conforme a las políticas de integración de Latinoamérica y el Caribe, de la Revolución Bolivariana, estimulando la complementación productiva de Venezuela con los demás países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

REFERENCIA

<http://www.fonpyme.gob.ve/page/index.php> – Web del Fondo Nacional de Garantías Recíprocas para la pequeña y mediana empresa (FONPYME)

FONDO AGROPECUARIO DE GARANTÍAS –FAG: LA PUERTA DE ACCESO AL CRÉDITO AGROPECUARIO EN COLOMBIA

Jose. E. Soto

En la actualidad, el avance científico y las mejores condiciones de salud que experimenta la población mundial han permitido que la esperanza de vida del ser humano sea más prolongada, esto a su vez, ha llevado a que la población aumente con el tiempo. En consecuencia, este continuo crecimiento se encuentra inevitablemente atado a un crecimiento proporcional en la demanda de alimentos, que según algunas estimaciones, podría llegar a ser un 60% superior para el año 2050 (IFAD, WFP y FAO, 2012; LGIFD, 2012).

Teniendo en cuenta lo anterior, en la actual coyuntura económica y social de las economías, las actividades del sector agropecuario han tomado un papel protagónico y son fundamentales para combatir la pobreza y la desigualdad del mundo (IFAD, 2010). Por tanto, es necesario que la inversión en las actividades agropecuarias en los países en desarrollo se expanda significativamente.¹

En el caso colombiano, el desarrollo del sector agropecuario es de trascendental importancia para el avance económico y social del país. De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (PND), este sector debe ser más competitivo, productivo e innovador. No obstante, el desarrollo agropecuario se encuentra especialmente limitado por riesgos climáticos y biológicos propios de su actividad. En particular, Colombia es un país vulnerable al cambio climático, los productores se enfrentan a diario con fenómenos climáticos adversos que amenazan su actividad económica y que pueden ser tan extremos como los fenómenos del Niño y la Niña².

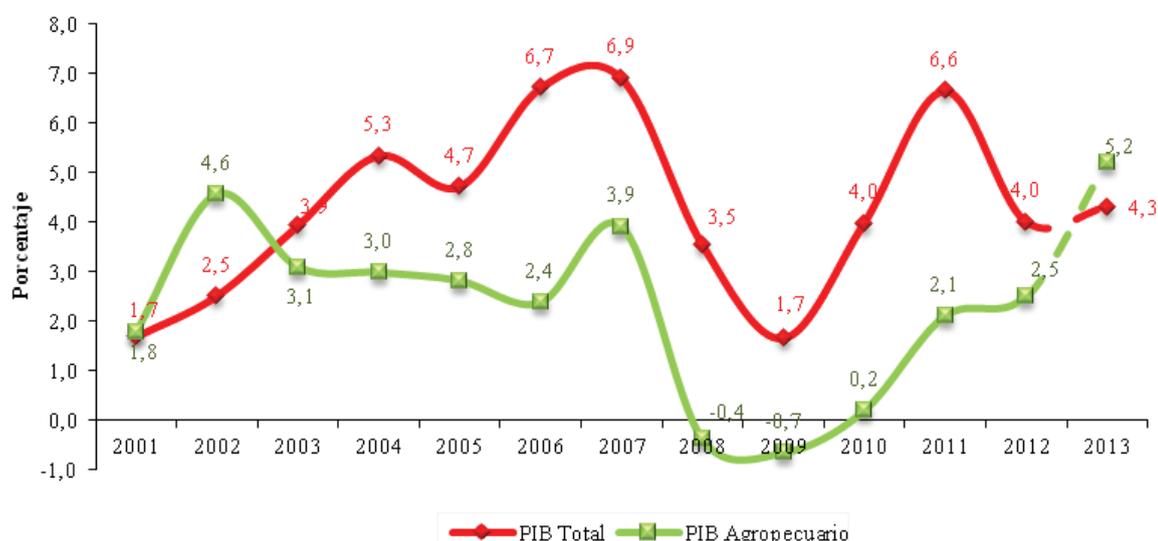
Estos aspectos, sumados al mayor grado de pobreza existente en el campo³ son, entre otros factores, limitantes para el acceso al crédito de los productores agropecuarios, dificultando el financiamiento de sus actividades y elevando el nivel de riesgo en estos préstamos por parte de los intermediarios financieros. Ésta ha sido una de las causas que han afectado el crecimiento del sector agropecuario del país en los últimos años.

1 Según datos de la FAO, América Latina debe ampliar la inversión en el sector en no menos de US\$20 billones anuales, siendo Brasil, Argentina y Colombia los países de la región que mayores niveles de inversión van a requerir (FAO, 2009; 2011).

2 “La Niña: es un fenómeno natural de variabilidad climática, derivado principalmente de un enfriamiento por debajo de lo normal de las aguas del Océano Pacífico Tropical central y oriental, frente a las costas de Perú, Ecuador y sur de Colombia, que provoca un cambio en el patrón de comportamiento de los vientos y, por ende, en el de las lluvias. Mientras que el Niño reduce las precipitaciones, la Niña favorece su incremento en gran parte del país, en particular en las regiones Caribe y Andina”(BID-CEPAL, 2012).

3 De acuerdo con datos del DANE para el año 2013, el nivel de pobreza extrema rural es de 19,1% siendo superior al compararlo con el total nacional y urbano, 9,1% y 6% respectivamente, (DANE, 2014).

Figura 1. Tasa de crecimiento del PIB total y el PIB agropecuario en Colombia



Fuente: DANE, Departamento Nacional de Estadísticas

El presente artículo presenta la manera como, con el fin de coadyuvar con el desarrollo del campo y hacer frente a esta circunstancia, el Gobierno Nacional creó hace 28 años el Fondo Agropecuario de Garantías – FAG, para facilitar el acceso al financiamiento por parte de los productores del sector agropecuario. El enfoque del Fondo, actualmente administrado por FINAGRO, es el otorgamiento de las garantías requeridas por los intermediarios financieros para acceder a los créditos en el sector rural.

A continuación se explicará brevemente la forma como actualmente opera el FAG y sus principales resultados, los cuales, permitirán dar una idea del impacto que este instrumento ostenta en el sector rural colombiano. Luego, teniendo en cuenta la actual revisión del modelo de negocio, se expondrán las principales observaciones que se han presentado; y finalmente las precisiones que actualmente se consideran pertinentes para mejorar el modelo de administración de garantías agropecuarias.

FINAGRO, INSTITUCIÓN FINANCIERA PARA EL DESARROLLO DEL CAMPO.

FINAGRO nace con la Ley 16 de 1990 atendiendo la necesidad del sector agropecuario colombiano de contar con un Sistema Nacional de Crédito Agropecuario. Está constituido como una sociedad de economía mixta y actúa como entidad de segundo piso, otorgando recursos en condiciones de fomento a las entidades financieras, para que éstas a su vez faciliten el financiamiento de proyectos productivos rurales.

Como ya fue comentado, el sector rural presenta algunas dificultades, como menores niveles de ingresos y mayores riesgos propios de su actividad, lo cual limita a su vez la penetración del sistema financiero en el campo. Las entidades financieras, al otorgar créditos agropecuarios, se exponen a los riesgos de sus clientes, en este caso, a posibles problemas en las cosechas (afectaciones climáticas, plagas, bajas productividades, daños en las plantaciones); o de mercado (caída de los precios y de la demanda), aspectos que generan menores ingresos en los productores y un aumento en el incumplimiento de sus obligaciones financieras (Marulanda, 2013).

Atendiendo estas necesidades, FINAGRO presta atención a estas fallas de mercado y, por medio del otorgamiento de créditos en condiciones especialmente favorables, promueve el desarrollo del sector agropecuario del país.

No obstante, la falta o insuficiencia de garantías son limitaciones que tienen los productores del sector rural, ya sea porque no cuentan con los activos suficientes o con la titulación de predios (Marulanda, 2013).

En este sentido, el Gobierno colombiano ha delegado en FINAGRO la administración del Fondo Agropecuario de Garantías - FAG, cuyo objetivo es promover el acceso al financiamiento agropecuario, brindando las garantías necesarias a los intermediarios financieros. De esta manera, FINAGRO aporta en una de las prioridades del sector agropecuario, facilitando el acceso al financiamiento, y sus políticas siguen enfocadas en seguir cultivando y apoyando los sueños de los productores agropecuarios.

A continuación se expone el funcionamiento del FAG y se evidencia su importancia en el desarrollo del sector agropecuario.

FONDO AGROPECUARIO DE GARANTIAS - FAG

Cuando un productor agropecuario tiene un proyecto pero no cuenta con los recursos necesarios para implementarlo, su alternativa menos costosa es acudir al crédito de fomento por conducto de un intermediario financiero. No obstante, este último evaluará la capacidad de pago y los riesgos asociados y decidirá si conceder o no el préstamo. El FAG garantiza el pago de la obligación financiera contraída por el productor agropecuario para facilitar el acceso al crédito, una vez el productor cuenta con un proyecto bien estructurado.

De esta manera, el FAG respalda los créditos concedidos en condiciones FINAGRO⁴, dirigidos a financiar nuevos proyectos del sector agropecuario, los cuales deben ser técnica, financiera y ambientalmente viables, cuando los productores no tienen las garantías exigidas por las entidades financieras.

⁴ Condiciones FINAGRO: son los términos y requisitos financieros para acceder a créditos agropecuarios de fomento y que son reglamentados por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

Los beneficiarios de estas garantías son las personas naturales o jurídicas, clasificadas y definidas por FINAGRO como pequeño, mediano o gran productor⁵. El FAG garantiza el capital de los créditos no pagados por estos productores y su cobertura máxima varía entre el 50% y el 100% del crédito, según el tipo de productor y sus características.

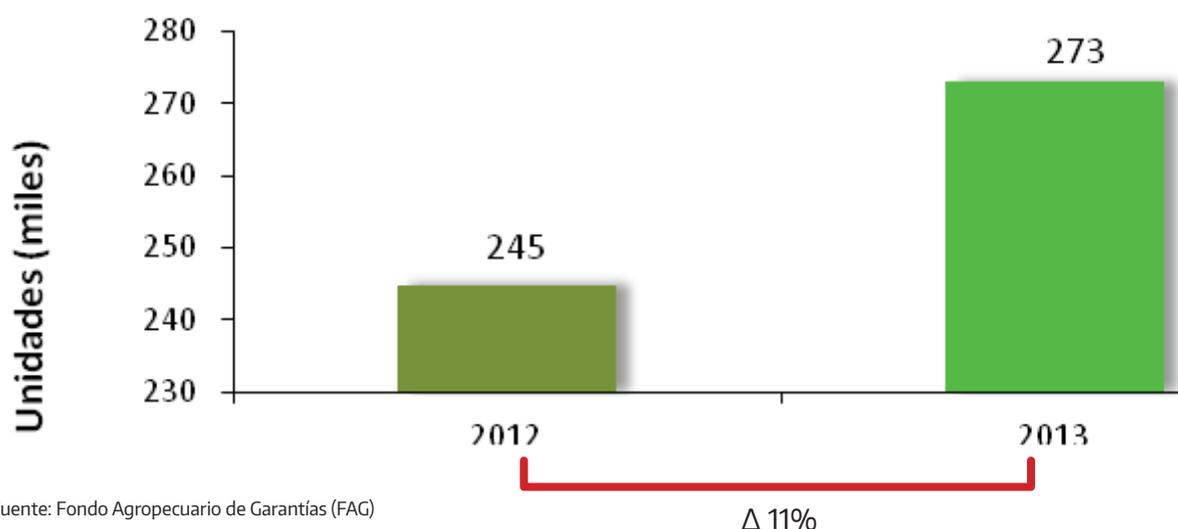
Si bien los principales usuarios del FAG son los productores agropecuarios, sus clientes directos son los intermediarios financieros, los cuales se benefician de las garantías otorgadas por el FAG a sus créditos, que ante el incumplimiento de sus deudores garantizados, obtienen el pago por parte del FAG.

A continuación se exponen algunas cifras que permitirán visualizar grosso modo el impacto que brinda este instrumento en el campo colombiano.

EL FAG EN CIFRAS

El valor de las **garantías expedidas**⁶ en 2013 ascendió a US\$880 millones (en todas las cifras se utiliza una tasa de \$1.935 por dólar, vigente el 16 de abril de 2014) con 273 mil certificados reflejando un crecimiento del 11% en el número de operaciones. Históricamente y con corte a 2013, el FAG ha otorgado aproximadamente 2 millones de garantías por valor de US\$5.987 millones garantizando créditos agropecuarios por valor de US\$7.787 millones.

Número de garantías expedidas



5 Pequeño Productor: Es toda persona cuyos activos totales incluidos los de su cónyuge no superen los 145 salarios mínimos legales vigentes.
Mediano Productor: Es toda persona natural o jurídica cuyos activos totales sean inferiores o iguales a 5.000 salarios mínimos legales vigentes.
Gran Productor: Es toda persona natural o jurídica cuyos activos totales, sean superiores a 5.000 salarios mínimos legales vigentes (Manual de Servicios de FINAGRO, 2013).

Salario mínimo legal vigente 2014 Colombia: \$616.000, equivalente a US\$318.

6 Son las garantías solicitadas por los intermediarios financieros y otorgadas por FINAGRO.

De las 273 mil garantías expedidas en 2013, el 97% correspondió a pequeños productores, 2,9% a los medianos y 0,1% a los grandes. Lo anterior significa que el FAG ha facilitado el acceso al crédito principalmente de los pequeños productores, quienes precisamente son quienes más necesitan un respaldo para acceder a los recursos financieros, indicando claramente que el FAG está cumpliendo con su objetivo.

Las **garantías vigentes**⁷ para el año 2013 ascendieron a US\$1.920 millones mostrando un incremento del 20% respecto al año anterior. En cuanto a la participación por intermediarios financieros, se puede evidenciar que el Banco Agrario de Colombia, banco de primer piso del gobierno dedicado especialmente a la financiación en el sector rural del país, es la entidad que más hace uso de este instrumento financiero, con una participación del 88% del valor de las garantías vigentes. Los intermediarios que le siguen son los principales bancos privados, Bancolombia (4%), Banco de Bogotá (3%), Banco de Occidente (2%), Banco Davivienda (1%).

Garantías vigentes por tipo de productor 2013

	Certificados (miles)	Valor de las garantías US\$ (millones)	%
Pequeños	774	\$ 1.683	88%
Medianos	22	\$ 211	11%
Grandes	0,3	\$ 27	1%
Total	796	\$ 1.922	100%

Fuente: Fondo Agropecuario de Garantías (FAG)

RETOS DEL ESQUEMA OPERATIVO DEL FAG

El FAG es un instrumento financiero que facilita la operación de crédito que celebran el deudor y el intermediario financiero, permitiendo dinamizar los segmentos del sector agropecuario (pequeños, medianos, grandes productores y asociaciones) para los cuales el intermediario considera insuficientes las garantías disponibles o de los cuales tiene una percepción de riesgo que requiere coberturas especiales. En este sentido, FINAGRO ha identificado diversos aspectos dirigidos a mejorar la operación y eficiencia del FAG, entre los que se destacan los siguientes:

Cupo de garantías por intermediario financiero

Se ha identificado la necesidad de establecer cupos por intermediario financiero, por medio de los cuales se defina el monto total de garantías que podrán ser emitidas. Para calcular el monto de exposición se debe tener en cuenta el nivel de solvencia deseado, para el cual se recomiendan niveles superiores al 14% sin desaprovechar su capacidad. Asimismo, de acuerdo

⁷ Es el total de las garantías expedidas, menos las reclamaciones y garantías canceladas o vencidas.

con la normatividad vigente para estos efectos, el FAG deberá respaldar operaciones que en su conjunto no representen más de 11 veces su patrimonio neto.

Teniendo en cuenta el monto máximo de garantías a expedir en el período, se acordaría un cupo con cada uno de los Intermediarios Financieros y se establecería un acuerdo marco de vinculación. A partir de este punto, los intermediarios comenzarían a expedir garantías para respaldar créditos en condiciones FINAGRO dirigidos a proyectos agropecuarios. El análisis crediticio y de riesgo para el otorgamiento de la garantía seguiría siendo responsabilidad de los Intermediarios Financieros de acuerdo con sus políticas internas. Cada una de las garantías lleva asociada una cobertura y una comisión.

Cobertura

Las garantías del FAG cubren una porción del crédito respaldado y el tope máximo de cobertura puede ser diferente de acuerdo al tipo de beneficiario. El FAG debería establecer mecanismos de revisión sobre el límite máximo de cobertura, dejando al intermediario financiero, según los análisis, políticas de riesgo y su cupo asignado, la decisión sobre la cobertura requerida al productor.

Así, las garantías del FAG tendrían coberturas parciales, exceptuando las dirigidas a la población desplazada, que legalmente pueden tener coberturas de hasta el 100% del crédito. Asimismo, los programas especiales podrán tener condiciones propias de acuerdo a las políticas del ente rector del programa en curso.

Comisión

En la primera fase de otorgamiento, el FAG emite una garantía a favor de un intermediario sobre una obligación de crédito contraída por un tercero (su deudor). Como contraprestación por el riesgo asumido, el FAG cobra una comisión anual anticipada como un porcentaje sobre el valor de la garantía, la cual debe ser pagada por el intermediario al FAG con sus propios recursos o con cargo al deudor.

Teniendo en cuenta que la comisión debe ser suficiente para cubrir los riesgos del instrumento y los costos operativos asociados, ésta puede ser diferente para cada tipo de beneficiario y debe revisarse periódicamente con miras a ajustar sus niveles en tanto esto sea necesario. En este sentido, y con miras a asegurar el acceso al crédito de la población más vulnerable (desplazados, reinsertados, mujer rural, pequeños productores), el FAG debe procurar mecanismos que le permitan ofrecer bajas comisiones sin poner en riesgo su sostenibilidad, a través de recursos que serían aportados por parte del Gobierno Nacional. Asimismo, en la medida que se abren líneas de programas especiales se deberían definir las comisiones adecuadas, las coberturas y el subsidio o los costos asumidos por el programa respectivo.

El pago de las comisiones al FAG se realiza de forma anual anticipada y pueden variar periódicamente dependiendo de los niveles de riesgo que presente el FAG así como de las medidas

que se tomen internamente. No obstante, una vez se asigna una comisión a una garantía, éste valor se mantiene a lo largo de la vida del crédito hasta que se complete su pago.

Dado que la figura legal en virtud de la cual el FAG otorga sus garantías es la fianza, el pago de la comisión por parte del deudor al FAG no lo exime de su obligación de pagar la totalidad del crédito.

Calificación y gestión de riesgos

Con el propósito de lograr alinear los incentivos para una adecuada gestión del riesgo, es preciso desarrollar un esquema de calificación para los intermediarios financieros. Esquemas de esta naturaleza, permiten premiar y/o castigar a los Intermediarios Financieros de acuerdo con los resultados obtenidos, impactando en el cupo a otorgar y en el valor a pagar por parte del FAG al momento de la reclamación de una garantía. En términos generales, el FAG trabaja actualmente para implementar un modelo que evalúe tres variables para los intermediarios financieros: la calidad en la originación, la gestión de recuperación y el uso del instrumento. Con base en estas variables se determinaría una calificación entre A+ y D para el intermediario y se procedería conforme el resultado de la calificación para efectos de cupos y pagos. Es de anotar que esta propuesta aún se encuentra en proceso de revisión. En la gráfica siguiente se observa el esquema propuesto inicialmente:

	A+ (5)	A (4)	B (3)	C (2)	D (1)
Calidad en la Originación (40%)	≥80%	79% - 60%	59% - 50%	49% - 36%	35% - 20% (Menores a 20% = el indicador no cuenta para calificación)
Gestión de Recuperación (30%)	≥100%	99% - 90%	89% - 80%	79% - 70%	69% - 60% (Menores a 60% = el indicador no cuenta para calificación)
Uso del FAG (30%)	≥90%	89% - 80%	79% - 70%	69% - 60%	59% - 50% (Menores a 50% = el indicador no cuenta para calificación)

Modelo operativo del Fondo Agropecuario de Garantías

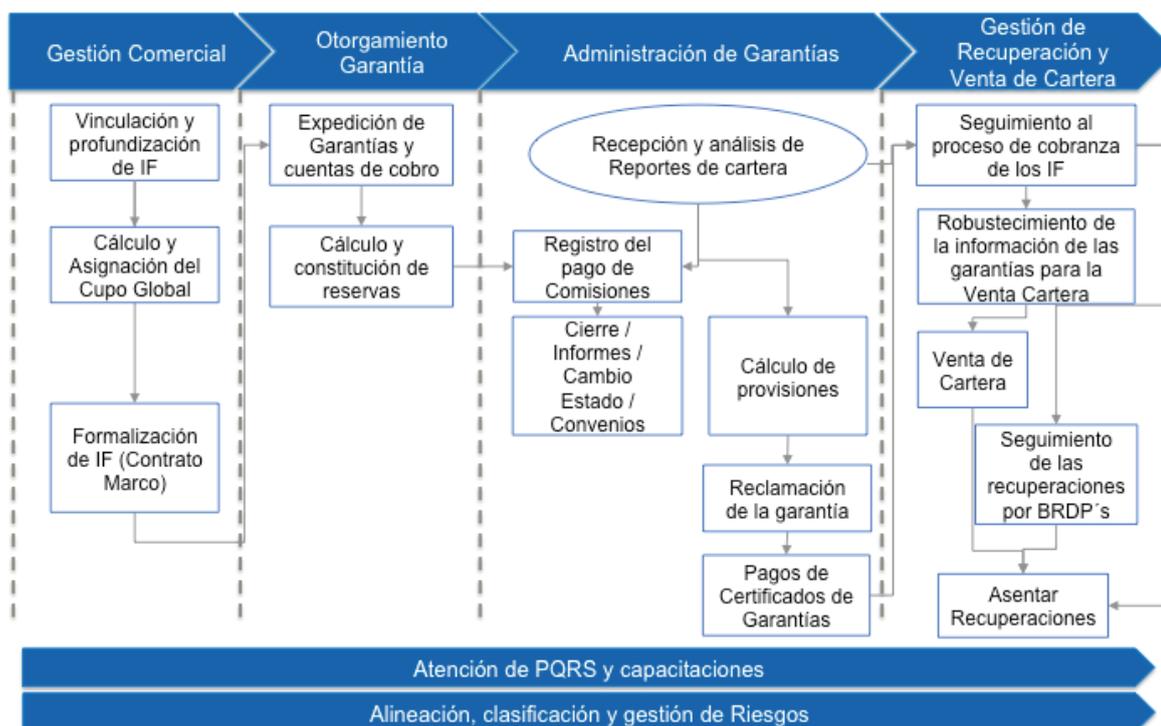
El crecimiento en el número de operaciones y montos garantizados que ha experimentado el FAG en los últimos años, así como la necesidad de responder a este crecimiento con una más robusta gestión operativa, han sido algunas de las razones que han generado la necesidad de un cambio en el modelo operativo del FAG.

Los desarrollos tecnológicos planificados tendrían por objetivo el mitigar los principales inconvenientes que se han presentado en el manejo de las garantías, por parte tanto de los intermediarios financieros, como del propio FAG.

El modelo operativo previsto para fortalecer el FAG estaría compuesto por seis macroprocesos que buscan tener un mayor acercamiento comercial con los Intermediarios Financieros, mejoras a nivel operativo y capitalización de la información interna del FAG a través de los análisis de riesgo:

- **Gestión comercial**, que permita vincular nuevos intermediarios financieros y profundizar la relación con los existentes.
- **Otorgamiento de garantías**, que propenda por la automatización del proceso teniendo en cuenta los parámetros establecidos.
- **Administración de garantías**, que facilite el seguimiento y monitoreo permanente de los saldos de cartera con el fin de disponer de información que facilite el cálculo de comisiones y provisiones.
- **Gestión de recuperación y venta de cartera**, que interactúe constantemente con los Intermediarios Financieros en la optimización de la cobranza y desarrollo de esquemas de venta de cartera.
- **Atención de PQRS y capacitaciones**, que garantice el conocimiento de todos los actores interesados en torno a las políticas comerciales, operativas y de riesgo del FAG.
- **Alineación, clasificación, y gestión de riesgos**, que desarrolle un proceso adecuado que permita identificar, medir y administrar el riesgo asociado al otorgamiento de las garantías.

Este modelo puede observarse en la siguiente gráfica:



CONCLUSIONES

La dinámica desarrollada por FINAGRO con miras a fortalecer el esquema de operación del FAG, ha permitido evidenciar debilidades y fortalezas del instrumento, del cual resultan diversas propuestas de administración de garantías.

Con nuevos modelos actuariales, es posible mejorar la gestión del riesgo y ajustar las comisiones sin perjudicar a los pequeños productores con el apoyo del Gobierno Nacional, de tal manera que se garantice el cubrimiento de los costos operativos del FAG. Adicionalmente, se puede compartir el riesgo con los Intermediarios Financieros, logrando además que con el proceso de calificación se pueda evaluar la gestión de estos últimos. Debe propenderse por una mayor y más eficiente comunicación con los Intermediarios, así como esquemas de sistematización del FAG que faciliten la consulta, solicitud y reclamo de garantías. También son sujetos de mejora aspectos operativos que faciliten el cobro de garantías de montos bajos, y así disminuyan los costos operacionales de los bancos.

El FAG continuará facilitando el acceso al financiamiento por parte de los productores agropecuarios, asegurando una mayor eficiencia, efectividad y sostenibilidad en el proceso; y consolidándose como el principal instrumento que permite garantizar recursos para los proyectos productivos rurales en Colombia.

BIBLIOGRAFÍA

ANIF (2014). Sector agropecuario: Desempeño en 2013 y perspectivas para 2014. Colombia. Director, Sergio Clavijo. 2014.

Banco Interamericano de Desarrollo (2002). Estrategia para el Desarrollo Rural de los Países Andinos y el Caribe.

Banco Mundial (2007). World Development Report 2008. Agriculture for Development. World Bank, Washington, DC.

CEPAL (2012). Valoración de daños y pérdidas Ola invernal en Colombia 2010-2011. Bogotá, Misión BID - CEPAL.

DANE (2014). Cuentas Trimestrales – Colombia. Producto Interno Bruto (PIB). Marzo 2014.

FAO (2009). High-Level Expert Forum: How to feed the World in 2050. Roma, Octubre 2009.

Ibáñez, A.M. y Muñoz-Mora, (2011). La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 2000 y 2010?

IFAD (2010). Rural Poverty Report 2011. Rome: the International Fund for Agricultural Development - IFAD.

IFAD, WFP y FAO (2012). The State of Food Insecurity in the World: Economic growth is necessary but not sufficient to accelerate reduction of hunger and malnutrition. Rome, FAO.

LGIFD - Leading Group on Innovative Financing for Development (2012). Innovative financing for agriculture, food security and nutrition. Paris.

Marulanda (2013). Reforma al Sistema de Financiamiento Agropecuario. Propuestas para fomentar el acceso al financiamiento de Pequeños Productores Agropecuarios. USAID –Colombia, Octubre 2013.

Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Colombia, 2010.

STRATCO (2013). Documento Técnico del Sistema de Administración de Garantías. Fondo Agropecuario de Garantías-FAG, Colombia, 2013.

FEGA: EL RESPALDO PARA QUE LOS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS EN MÉXICO FINANCIEN AL SECTOR AGROPECUARIO.

Carlos E. Rodríguez Gómez¹

El campo mexicano es un sector de bajo acceso al financiamiento debido a retos estructurales que han sido enfrentados bajo diversas estrategias de gobierno. Estos retos implican no solo una población dispersa y escasamente integrada en sus actividades económicas sino que además en su ámbito agropecuario enfrenta riesgos más complejos que muchas otras actividades. Los riesgos inherentes a la actividad agropecuaria incluyen los riesgos de contingencias naturales, riesgos de mercado y riesgos de colocación del producto. El acceso al financiamiento es sin embargo vital para poder sortear estos retos y favorecer el desarrollo de las comunidades rurales del país.

Desde la primera mitad del siglo XX el gobierno ha creado organizaciones para resolver el problema de falta de crédito al sector agropecuario. Una de sus decisiones más exitosas fue la creación y operación del Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA).

El FEGA cumple una función de primordial importancia en la política pública mexicana para el campo al ofrecer garantías a los intermediarios financieros para asegurar la recuperación parcial de los créditos agropecuarios.

Este mecanismo permite disminuir el riesgo de los créditos cubiertos con este servicio. Esta cobertura de riesgo induce a los intermediarios a otorgar créditos a la población objetivo por acción de diversos incentivos: la disminución de los costos asociados al riesgo crédito de las operaciones, incluyendo disminución de reservas y capital; el aumento en la rentabilidad de las operaciones; la mejora en la calidad de sus activos crediticios; y la disminución del riesgo del liquidez al hacer efectivo el valor de créditos improductivos.

La operación de este servicio logró el regreso de la banca al financiamiento del sector incluso durante las crisis que han afectado al país y al campo e indujo de manera importante al surgimiento y participación de intermediarios financieros no bancarios en el financiamiento agropecuario.

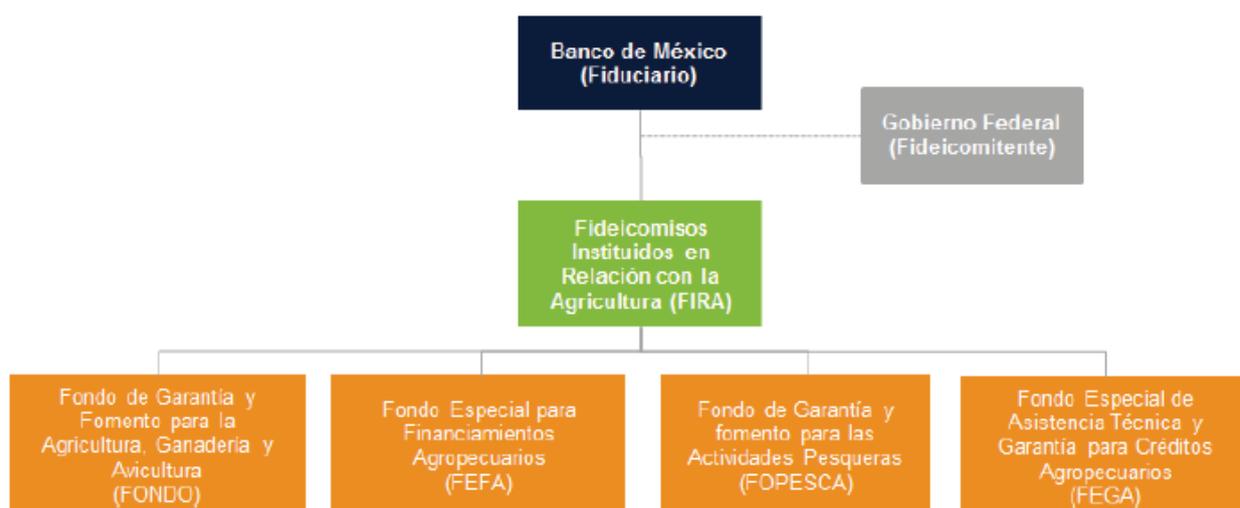
¹ Carlos E. Rodríguez Gómez es actualmente Director de Administración de Riesgos en FIRA. Estudió Ingeniería Industrial y posee una maestría en Finanzas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México.

FEGA dentro de FIRA

FEGA es un fideicomiso público mexicano que a lo largo de más de 40 años ha ofrecido avales para la contratación de créditos en la población dedicada a las actividades agropecuarias y a aquellas desarrolladas en el medio rural mexicano. Estos avales han permitido dar seguridad a los intermediarios para impulsar el financiamiento en dicha población.

El Banco de México es Fiduciario del Gobierno Federal en los Fideicomisos denominados Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO), Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA), Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA) y Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA). Al conjunto de estos fideicomisos se les denomina “Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura” y se les identifica bajo las siglas de FIRA.

Esquema 1. Estructura Legal de FIRA



Para ejecutar su mandato, estos Fideicomisos forman parte del Sistema Bancario Mexicano y operan en formato de segundo piso por conducto de las instituciones financieras que se encuentren autorizadas para operar con FIRA. Dichas instituciones son las que están facultadas para otorgar créditos directamente al beneficiario final, o bien a otro intermediario para que éste los haga llegar a los productores.

El objetivo primordial que une a estos cuatro fideicomisos se expresa en el enunciado de su Misión:

“Promover el financiamiento integral a los productores del sector agroalimentario y del medio rural, por medio de productos financieros especializados con acompañamiento técnico y mitigación de riesgos, con el fin de elevar su productividad y su nivel de vida, desde una perspectiva de desarrollo regional, sustentabilidad ambiental y de equidad de género”.

En el rubro del financiamiento FIRA utiliza dos estrategias fundamentales de atención: el otorgamiento de fondeo a los intermediarios financieros que atienden al sector y el otorgamiento de garantías financieras.

Dentro de FIRA los fideicomisos de FONDO, FEFA y FOPESCA tienen como objeto principal el fondeo de los créditos otorgados en primer piso por los intermediarios de FIRA. FEFA por su parte, tiene como objeto principal el otorgamiento de garantías.

El 30 de octubre de 1972 se creó el FEGA como un instrumento del gobierno federal mexicano para el desarrollo del sector rural del país. Siendo la motivación central de su creación el otorgamiento de garantías de pago complementarias en favor de los acreditados financiados por los intermediarios financieros bancarios y no bancarios en el país. Con una población objetivo de individuos y empresas ubicadas en poblaciones rurales menores a los 50,000 habitantes con actividades económicas productivas.

FIRA actualmente cuenta con 136 oficinas que atienden a 21 bancos y 57 intermediarios financieros no bancarios (IFNBs) y a más de 1.6 millones de productores, destinando créditos estructurados y facilidades de financiamiento al sector agropecuario y ganadero.

Fideicomisos públicos en México

En el país la figura del fideicomiso público (Colegio de Contadores Públicos de México, 2005) se refiere a un contrato por medio del cual, el gobierno federal, los gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos con el carácter de fideicomitentes, a través de sus dependencias centrales o paraestatales, transmiten la titularidad de determinados bienes del dominio público, del dominio privado de la Federación, entidad federativa o municipal, o afecta fondos públicos en una institución fiduciaria para realizar un fin lícito determinado, de interés público.

Los fideicomisos públicos están ampliamente normados en la regulación nacional mexicana cuya especificación excede a los alcances de esta publicación. Sin embargo baste decir que la legislación vigente permite una gran variedad de objetos sociales para dichos fideicomisos pero sus fines serán siempre de interés público buscando satisfacer mejor las necesidades colectivas. Los fines concretos son pactados en cada contrato de fideicomiso.

Existe además una normativa interna a cada fideicomiso señalada en las reglas de operación establecidas por el Comité Técnico del fideicomiso. Los comités técnicos fungen de órgano máximo de gobierno en el fideicomiso con labores que resultan muy cercanas a las realizadas por el consejo de administración en el ámbito de la empresa privada.

FEGA: Estructura y características principales

Como se mencionó, FEGA es un fideicomiso público administrado como fiduciario por el Banco de México y cuyo fideicomitente es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

El FEGA tiene dentro de sus objetivos, proporcionar el Servicio de Garantía a los intermediarios

financieros que sean autorizados para operar en forma directa con ese Fideicomiso y tengan Contrato de Prestación del Servicio de Garantía, a fin de garantizar la recuperación parcial de créditos elegibles para FIRA, que sean fondeados con recursos de los intermediarios o de estos fideicomisos².

Gobierno corporativo

El principal órgano de gobierno de FEGA, por su naturaleza de fideicomiso, lo constituye el Comité Técnico de FEGA. Este Comité Técnico está presidido por la SHCP en su carácter de fideicomitente de FEGA. En este Comité participa además de manera destacada el Director General del Fideicomiso quién propone e informa de la gran mayoría de los asuntos abordados por este Comité. Son participantes también el Banco de México como fiduciario del fideicomiso, las oficinas del gobierno federal encargadas del desarrollo agrícola, ganadero, pesquero y rural del país, las principales organizaciones representantes de los productores y empresas apoyadas por FIRA (beneficiarios), así como los representantes de los intermediarios financieros participantes en la operación de la Institución.

En lo general en este Comité se aprueban temas relacionados con las políticas y enfoques que deberá tener el otorgamiento de garantías, con la aprobación del otorgamiento de garantías de grandes montos (conforme esquema de facultades), los precios del servicio y los límites de toma de riesgo. Se informa también del comportamiento general de los segmentos económicos garantizados por FEGA y del desempeño financiero del fideicomiso.

Este Comité Técnico se apoya de diversos comités para la gestión y control del fideicomiso. El siguiente cuadro muestra los principales Comités de apoyo y sus funciones.

Cuadro 1. Principales comités de apoyo al Comité Técnico de FEGA (Gobierno Corporativo)

COMITÉ	OBJETIVO	FUNCIONES
COMITÉ DE ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS DE FIRA	Establecer políticas y lineamientos para una adecuada administración de los riesgos de mercado, crédito, liquidez y operativo	Delinear los objetivos, lineamientos y políticas para la administración integral de riesgos a través de la aprobación de límites, metodologías y parámetros en concordancia con las líneas estratégicas de la Institución.
SUBCOMITÉ OPERATIVO DEL FEGA	Autorizar los intermediarios financieros no bancarios para su operación con FEGA	Aprobar las entidades financieras que podrán recibir garantías de FEGA y las condiciones generales de operación con intermediarios financieros no bancarios, así como los asuntos o actividades que le encomiende el Comité Técnico.
COMITÉ DE ACTIVOS Y PASIVOS	Evaluar y proponer para autorización de la instancia facultada las políticas institucionales para la administración de los activos, pasivos y capital institucionales.	Aprobar las políticas y estrategias para la administración del balance institucional a través de la implementación de políticas de rentabilidad, liquidez, operaciones pasivas y productos derivados, siempre en observancia de los límites de riesgo.
COMITÉ DE CONTROL Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL	Fortalecer una cultura de autocontrol y autoevaluación para el cumplimiento de objetivos, metas institucionales y de control interno.	Analizar y dar seguimiento a los temas relevantes relacionadas con el logro de objetivos y metas institucionales, el Sistema de Control Interno, la administración de riesgos y la auditoría interna y externa.

² FEGA tiene también una función relacionada con la canalización de subsidios al financiamiento al campo, en este artículo solo nos referiremos a su función de garante.

Estructura de operación

El Servicio de Garantía FEGA es un complemento de las garantías otorgadas por el acreditado en favor del intermediario financiero como respaldo del crédito otorgado.

Por lo anterior, el intermediario financiero se obliga en todos los casos donde sea posible, a constituir garantía en primer lugar de preferencia sobre los bienes propiedad del acreditado, avalistas y/o garantes y de los obligados solidarios; en caso de que no se encuentre en posibilidad de obtener el primer lugar de preferencia, deberá proceder a constituir las garantías de conformidad con las políticas que tenga establecidas el propio intermediario financiero y en apego a sanas prácticas bancarias.

La garantía se otorga a los intermediarios financieros autorizados a recibir este servicio para respaldar la recuperación parcial de los créditos que concedan a su clientela elegible y que no sean cubiertos a su vencimiento. No funciona como seguro, ni como una condonación de adeudos, porque persiste la obligación de pago por el acreditado y de recuperación por parte del intermediario financiero.

La decisión de otorgamiento de garantías es en lo general una facultad del intermediario financiero. No obstante cuando por el monto o la naturaleza especial de la operación se requiera, FEGA a través de los Comités de Créditos de FIRA participa decisivamente en el otorgamiento de dichas garantías. Estas facultades decisorias están normadas de acuerdo al siguiente cuadro³:

Cuadro 2. Facultades de autorización de garantías de FEGA

Intermediario Financiero	Concepto	Instancia facultada			
		Intermediario Financiero	Comité de Créditos Menores	Comité de Créditos Mayores	Comité Técnico
Bancos	Cobertura efectiva hasta el 50%	Hasta 30 mill de UDIS (12 millones de dólares: mdd)	No aplica	No aplica	Mayor a 30 mill de UDIS (12 mdd)
	Cobertura efectiva mayor al 50%	Hasta 10 mill de UDIS (4 mdd)	Hasta 20 mill de UDIS (8 mdd)	Hasta 30 mill de UDIS (12 mdd)	
IFNBs	Calificado	Hasta 15 mill de UDIS (6 mdd)	Hasta 30 mill de UDIS (12 mdd)	Mayor a 30 mill de UDIS (12 mdd)	No aplica
	No Calificado	Hasta 5 mill de UDIS (2 mdd)			

Las facultades delegadas a los intermediarios financieros están fundamentadas en la aplicación de sanas prácticas en el otorgamiento de créditos.

Además de la elegibilidad del acreditado al cuál se le beneficia con el otorgamiento de una garantía, los intermediarios deben poder demostrar en todo momento que los créditos

³ Las facultades operativamente están expresadas en UDIS. Una UDI en México es una unidad monetaria de referencia expresada en pesos y que varía diariamente en función de la inflación. Al 28 de febrero del 2014 una UDI equivale a 5.13 pesos. A la misma fecha un dólar de los EUA equivale a 13.24 pesos.

garantizados cumplen con los estándares de la industria en las fases de análisis de otorgamiento, estructuración y documentación del crédito y sus garantías (cuando sea el caso adicionales a las otorgadas por FIRA) y seguimiento del crédito. El cumplimiento de estos requisitos está normado y es verificado por FEGA a través de la función de supervisión que ejerce sobre sus intermediarios. Las labores de supervisión son muestrales, aleatorias y dirigidas.

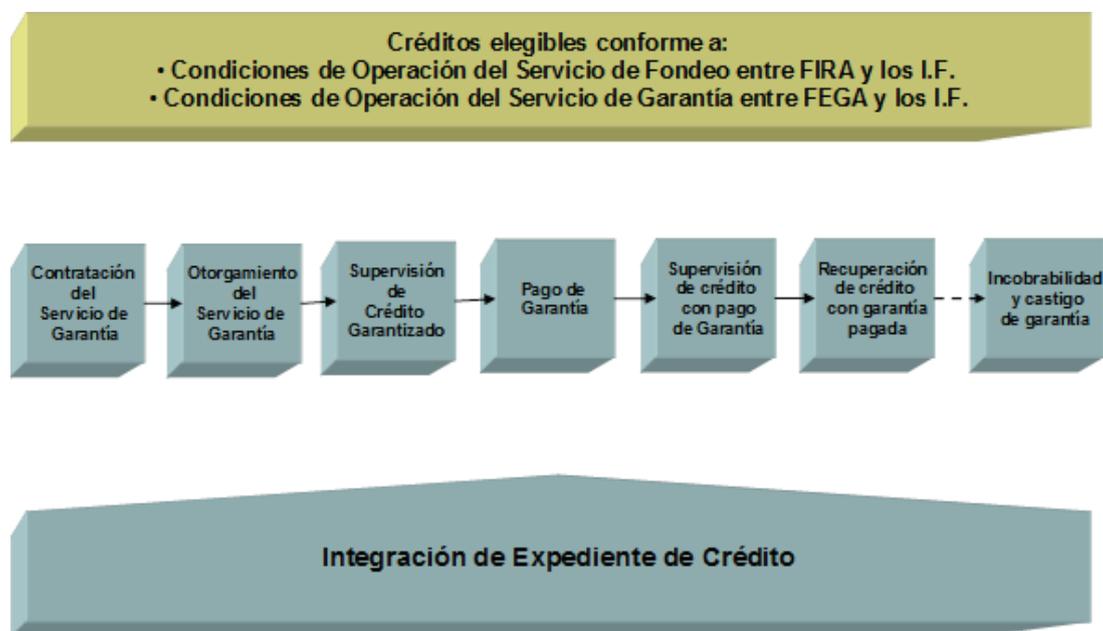
FEGA tiene establecidas también políticas generales que alinean los incentivos entre los intermediarios que contratan sus garantías.

- Las garantías otorgadas buscan la participación en el riesgo de todos los agentes involucrados. Además del riesgo asumido por FEGA el intermediario asume otra parte del riesgo y el propio acreditado una parte menor. Típicamente FEGA asume una contingencia del 40% al 50% del monto del crédito en operaciones *pari-passu* o bien asume el 100% de los incumplimientos de cada crédito de un portafolio de créditos garantizados hasta un límite establecido.
- Las garantías tienen un costo expresado como una tasa anual sobre el monto del crédito. Este precio es función del riesgo asumido por FEGA y es diferenciado para cada intermediario participante. La tarificación del precio de la garantía a cada intermediario responde al perfil de riesgos de su cartera y está basada en el desempeño de largo plazo que esta cartera ha tenido en términos de su probabilidad de incumplimiento y la severidad de la pérdida dado el incumplimiento.
- Una rigurosa sistematización del servicio que da soporte a las mejores prácticas de originación, otorgamiento, pago y recuperación del servicio.
- Integración de una base de datos que mejora la selección de productores sujetos de recibir el servicio de garantía. Esta base cuenta con el historial del comportamiento de los productores lo que facilita el diseño de nuevos productos y una mejor administración del riesgo global o en segmentado.
- Se hace obligatorio, donde es factible y económicamente viable, la contratación de otros mitigantes del riesgo incluyendo seguros climáticos y biológicos, así como esquemas que garanticen una disminución en la volatilidad de los precios de los bienes o servicios producidos.

El proceso general de gestión de las garantías al interior de FEGA se muestra en el diagrama 2. Dependiendo del tipo de intermediario que canaliza las garantías y del monto de las mismas parte de este proceso es delegado a los intermediarios completamente o bien son realizadas con participación de FEGA.

Las especificaciones de cada fase del proceso se tienen establecidas en normas de actuación de carácter obligatorio para los intermediarios y sujeto a evaluación y supervisión periódica por parte de FEGA.

Diagrama 2. Proceso general de operación del servicio de garantía FEGA



Administración de Riesgos

La administración de los riesgos de FEGA da sostenibilidad económica al servicio al mantener el equilibrio financiero entre los ingresos de operación y los costos financieros del servicio. La administración del riesgo de crédito de FEGA está fundamentada en cinco pilares principales:

- El riguroso registro del comportamiento de cada garantía otorgada⁴.
- La medición del riesgo crédito implícito en los portafolios de créditos garantizados y sus esquemas de cobertura: frecuencias de incumplimiento y tasas de recuperación
- El costeo actuarial periódico del riesgo de crédito del portafolio de créditos garantizados.
- El mantenimiento de reservas crediticias en función de la siniestralidad del portafolio garantizado.
- El establecimiento de límites de aceptación de riesgo de crédito⁵ para segmentos de la cartera y para el portafolio global en operación, en función del capital económico de FEGA.

En lo general FEGA mantiene un seguimiento continuo de sus posiciones de riesgo en relación a sus reservas, al capital regulatorio y económico requerido, al costeo de sus productos y a la generación de un equilibrio financiero sostenible.

⁴ Actualmente las estimaciones de riesgo asumido están basadas en las distribuciones de frecuencia de incumplimiento y tasas de recuperación observadas para distintos segmentos de la cartera. La base de datos que fundamenta estas estimaciones registra el comportamiento de cada garantía otorgada por FEGA desde 1994.

⁵ VaR de crédito.

Lo anterior debe reflejarse en todo momento en la valoración que las calificadoras hacen de FEGA como riesgo contraparte. Para FEGA es fundamental mantener calificaciones que la ubiquen con el mejor nivel de riesgo contraparte dotando a sus productos de certeza financiera y regulatoria como mitigantes del riesgo de sus intermediarios.

Cuadro 3. Calificaciones vigentes de riesgo contraparte FEGA (Dic. 2013)

Calificadora	Calificaciones		
	Largo Plazo	Costo Plazo	Perspectiva
Standard and Poor's	mx AAA	mx A-1+	Estable
HR Ratings	HR AAA	HR +1	Estable

FEGA en apoyo a las políticas sectoriales

Las actividades agropecuarias juegan un papel muy relevante para avanzar en diversas prioridades de la política pública mexicana, tales como el desarrollo económico, social y ambiental; aspectos considerados como impulsores de la sostenibilidad del sector.

Es en ese sentido que FEGA diseña productos *ad hoc* para la atención de las diversas iniciativas de atención gubernamental. Estos esquemas de coparticipación entre FEGA y las dependencias del gobierno (federal, estatal o municipal) implican generalmente la integración de distintos componentes de participación en el riesgo de las operaciones. Estos componentes pueden ser utilizados de manera aislada o pueden integrarse en diversas combinaciones.

Los esquemas de participación entre FEGA y las dependencias de gobierno pueden incluir entre otros el pago total o parcial del precio de la garantía por parte de la dependencia de gobierno y/o el fondeo de una o varias de las capas mitigantes del riesgo con recursos gubernamentales.

Actualmente el financiamiento de FIRA en estos esquemas de coparticipación gubernamental se otorga con un enfoque de fomento al desarrollo regional, a la sostenibilidad ambiental de los proyectos, al alivio a situaciones de emergencia económica y financiera, así como las situaciones que son resultado de desastres naturales o crisis sanitarias, entre otras.

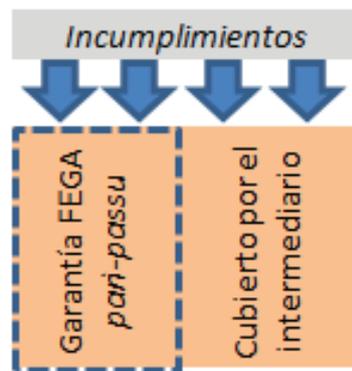
FEGA: Productos

El FEGA otorga dos tipos de garantía principales: la primera es una *garantía pari-passu* (paso y medida) a través de la cual se garantiza la recuperación parcial del crédito, y la segunda es un caso particular de la primera en donde se garantiza la recuperación del 100% de los créditos de un portafolio hasta un límite establecido. Esta última modalidad es conocida en México como *garantía*

a primeras pérdidas debido a que en la práctica se utiliza para cubrir las pérdidas derivadas de los incumplimientos del portafolio ocurridos en primer lugar (generalmente la pérdida esperada); sin embargo, este tipo de garantía podría ir en segundo o tercer lugar (segundas o terceras pérdidas).

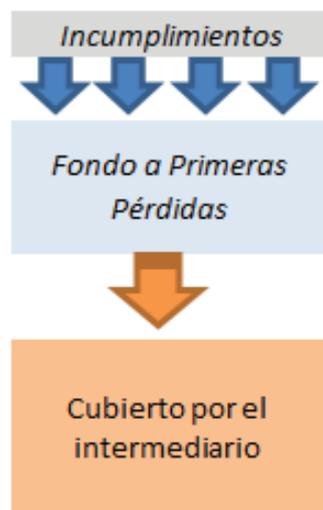
Garantía *pari-passu*

En el esquema de garantía de *pari-passu* FEGA comparte con el intermediario la pérdida del incumplimiento de cada acreditado en un porcentaje menor al 100%, típicamente el 50% del monto del crédito.



Garantía a primeras pérdidas

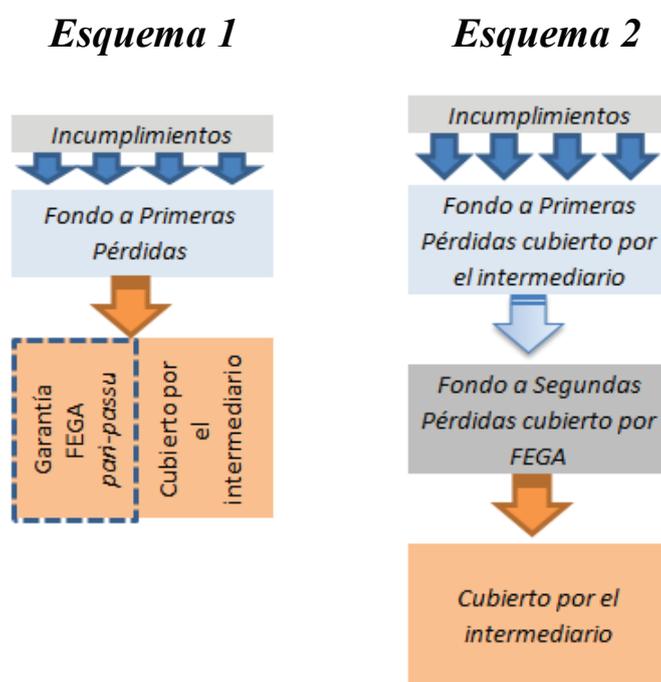
En este esquema FEGA cubre al 100% la pérdida derivada del incumplimiento del de varios acreditados hasta un límite preestablecido. En los programas operados por FEGA y en general en México es común que esta cobertura se ubique en primer lugar (a primeras pérdidas). Generalmente es utilizada para cubrir la pérdida esperada de un portafolio de créditos. El límite de dicha cobertura es precisamente el tamaño del fondo de garantía que cubre dichas pérdidas y el compromiso máximo de cobertura de parte de FEGA:



Sin embargo, este esquema también puede utilizarse para cubrir las pérdidas en un orden de prelación posterior a la ejecución de otro tipo de esquemas de coberturas como por ejemplo una garantía *pari-passu* o incluso un esquema a primeras pérdidas.

Combinación de esquemas de cobertura

En FIRA se han operado esquemas en los cuales se tiene una combinación de las coberturas antes descritas. Uno de los esquemas trabajados es la combinación de una garantía a primeras pérdidas en donde las pérdidas no cubiertas por dicho esquema son cubiertas *pari-passu* por FEGA (esquema 1); otro esquema en construcción implica la cobertura por parte del intermediario en primer lugar y después la cobertura FEGA a segundas pérdidas hasta un límite después del cual el intermediario asume el resto de las pérdidas (esquema 2).



El esquema a utilizar dependerá de las necesidades y riesgo que cada una de las partes esté dispuesto a enfrentar de acuerdo al riesgo de la población cubierta. Por ejemplo, en el caso de una población de alto riesgo se buscaría un esquema a primeras pérdidas con un límite lo suficientemente grande como para cubrir la pérdida esperada. Generalmente este riesgo no lo asume el intermediario sino FEGA el cual puede utilizar su patrimonio para cubrir dicho riesgo o buscar que un tercero le otorgue los recursos para ofrecer dicha cobertura.

Productos de atención en FEGA

El cuadro 3 siguiente detalla de manera general los diversos productos de garantía actualmente operados por FEGA.

Cuadro 3. Principales productos de garantía. Características generales y participación en el riesgo

Nombre del Esquema	Tipo de Esquema	Porcentaje cubierto	Entidades participantes en el riesgo	Propósito
FEGA tradicional	Pari-passu	Hasta el 90% para Bancos y hasta el 50% para IFNBs	FEGA - Intermediarios Financieros.	Proporcionar el servicio de garantía a los intermediarios financieros a fin de garantizar la recuperación parcial de créditos elegibles para FIRA, y que sean financiados con recursos de los intermediarios, de los fideicomisos fondadores de FIRA o de terceros.
Programa Especial de Inducción y Desarrollo de Financiamiento al Medio Rural (FONAGA)	Primeras Pérdidas y en segundo lugar Pari-passu	En Primeras Pérdidas: - Inversión fija: 20%, - Capital de Trabajo: 14.29% (nuevos acreditados) ¹ - Capital de Trabajo y Prendarios: 5% (resto de los acreditados) En Pari-passu: 50% y 80% (solo actividad primaria e inversión fija).	Primeras Pérdidas: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). ² Pari-passu: FEGA - Intermediarios Financieros	Mantener e incrementar el financiamiento rural y los esquemas de administración de riesgos de los sectores agropecuario, forestal, pesquero, acuícola y rural en su conjunto, así como fortalecer la cadena productiva y comercial agroalimentaria.
Programa de Apoyo a las compras consolidadas (PROFERTIL/FONAGA)	Primeras Pérdidas	El fondo es de mil millones de pesos.	SAGARPA	Apoyar la compra consolidada de fertilizantes, semillas y otros insumos agrícolas mediante la integración de un Fondo de Garantía con la finalidad de que los productores dispongan de estos insumos en forma oportuna a costos competitivos y bajo un esquema de administración de riesgo.
Programa especial de Modernización de los canales de comercialización (PROMERCADO)	Primeras Pérdidas y en segundo lugar Pari-passu	En Primeras Pérdidas: - El fondo es de 35 millones de pesos. En Pari-passu: Hasta el 50%	Primeras Pérdidas: SAGARPA. Pari-passu: FEGA - Intermediarios Financieros.	Impulsar la modernización de los centros de acopio y centros logísticos; apoyar la transformación de las centrales de abasto en centrales logísticas de abasto; incrementar las capacidades empresariales de productores y acopiadores e integrarlos de una manera más eficiente a la cadena de distribución de productos de los sectores agropecuario, forestal y pesquero.
Garantías para el desarrollo sostenible del sector agropecuario, forestal, pesquero y rural (FONAGA VERDE)	Primeras Pérdidas y en segundo lugar Pari-passu	En Primeras Pérdidas: - El fondo es de hasta \$200 millones. Fondo para proyectos de inversión fija: 20% y para capital de trabajo: 14.29%. En Pari-passu: 50% y 80%	Primeras Pérdidas: SAGARPA, y el Fondo para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía. Pari-passu: FEGA - Intermediarios Financieros.	Incentivar la participación de los Intermediarios Financieros en el financiamiento de proyectos de inversión en el sector agropecuario, forestal, pesquero y rural relacionados con la producción de energías de fuentes renovables, de biocombustibles y de eficiencia energética.
Financiamiento a PyMes rurales	Pari-passu	hasta el 50%	FEGA - Intermediarios Financieros.	Incrementar la profundización y cobertura del financiamiento en los mercados rurales en actividades económicas lícitas que se desarrollen en el medio rural, además de las que efectúan las empresas de los sectores agropecuario, forestal y pesquero.
Financiamiento de Inventarios a través de Operaciones de Reporto de Certificados de Depósito	Pari-passu	hasta el 50%	FEGA - Intermediarios Financieros.	Generar liquidez a las empresas agropecuarias, forestales y pesqueras sobre sus inventarios de manera oportuna, así como dar certidumbre a los Intermediarios Financieros sobre la prenda.
Programa Permanente de Apoyo a Zonas Afectadas por Desastres Naturales	Pari-passu	hasta el 90%	FEGA - Intermediarios Financieros.	Acelerar la respuesta institucional en la atención a las empresas y la reactivación económica de las regiones afectadas por desastres naturales. La activación de este Programa Especial es automática, una vez que la Secretaría de Gobernación emite la Declaratoria de Desastre Natural, o en su caso, con base al diagnóstico climático que emite la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA).
Apoyo Financiero al Sector Azucarero	Pari-passu	hasta el 50%	FEGA - Intermediarios Financieros.	Apoyar de manera integral las necesidades del sector azucarero a fin de mejorar su competitividad, para enfrentar los retos y oportunidades que se presentan en el mercado.
Programa Especial de Financiamiento a la Actividad Forestal con Apoyo del ProArbol	Pari-passu	hasta el 50%	FEGA - Intermediarios Financieros.	Facilitar el acceso al crédito refinancionario y de avío a productores que requieren realizar inversiones para aprovechar de manera ordenada y sustentable el potencial forestal y la demanda de productos que tiene México mediante el desarrollo de proyectos productivos que permitan la generación de empleos, la generación de valor y mejorar el ingreso de los productores.

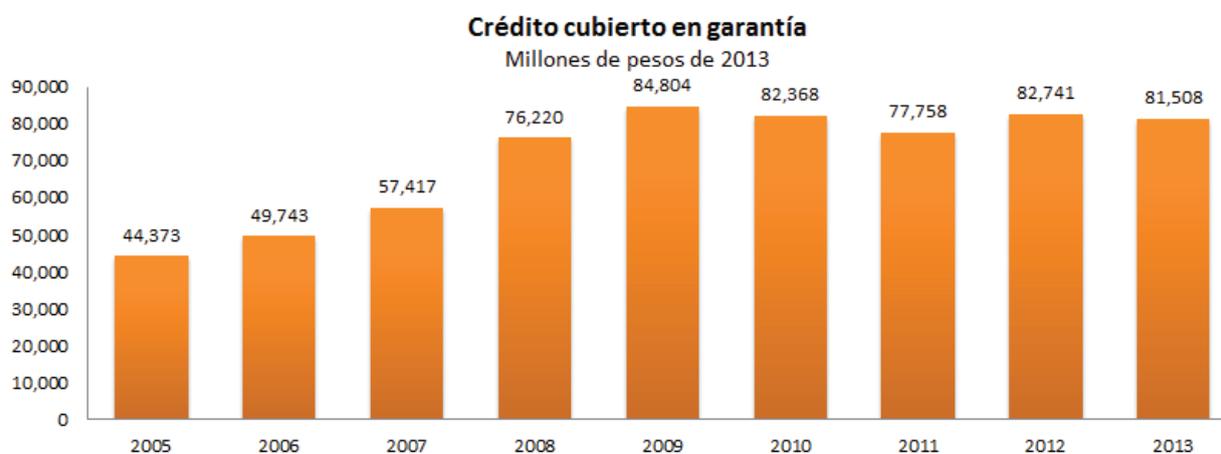
1) Nuevos acreditados en los Estados que integran la región Sur-Sureste del país, así como en los 400 municipios establecidos en el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre establecida en México.

2) La SAGARPA es una dependencia del poder ejecutivo federal, que tiene entre sus objetivos propiciar el ejercicio de una política de apoyo que permita producir mejor, aprovechar mejor las ventajas comparativas de nuestro sector agropecuario, integrar las actividades del medio rural a las cadenas productivas del resto de la economía, y estimular la colaboración de las organizaciones de productores con programas y proyectos propios, así como con las metas y objetivos propuestos, para el sector agropecuario, en el Plan Nacional de Desarrollo.

Estadísticas recientes sobre la operación de garantías

La mayor parte de la operación de FEGA se concentra en dos esquemas medulares. El primero de ellos es el esquema de garantías de *pari-passu* de aplicación nacional en todos los estratos de productores y el segundo programa en importancia para FEGA está constituido por el programa denominado FONAGA (ver cuadro 3).

Durante el 2013, FEGA mantuvo su liderazgo como principal proveedor de garantías de crédito para el sector rural al respaldar financiamientos por \$81,508 millones, garantizando créditos para productores de bajos ingresos por un monto de \$29,758 millones.



En el FONAGA por su parte, durante el 2013 SAGARPA transfirió a FIRA \$629 millones para seguir la operación de este programa. En este año se apoyaron financiamientos por \$24,765 millones, de los cuales 73% se destinaron a productores de ingresos bajos y 27% a productores de ingresos medios. Asimismo, con los financiamientos otorgados al amparo del FONAGA se benefició a 460 mil 255 productores, de los cuales 40% habitan en las regiones sur y sureste del país. Además, en el programa participaron 47 intermediarios financieros: 35 IFNB, 11 bancos y la Financiera Rural.

El FONAGA ha impactado de manera positiva sobre las principales prioridades del sector. La cartera de este programa asociada a productores de bajos ingresos ha representado el 70%, la asociada a cultivos prioritarios como maíz, frijol, trigo, sorgo y caña de azúcar significó el 60% y la de créditos refaccionarios 36%.

Consideraciones finales

A lo largo de los últimos 40 años FEGA ha otorgado garantías con sustentabilidad financiera y de una manera creativa. Su eficiencia comprobada en el uso de los recursos públicos para el fomento del desarrollo ha sentado sólidas bases de actuación como instrumento detonador del financiamiento.

En un marco de creciente volatilidad en los mercados financieros como en los mercados a donde concurren los productores agropecuarios y rurales, frente a la necesidad de tecnologías de mucho menor impacto ambiental y frente al aumento en la frecuencia y severidad de las afectaciones económicas generadas por cuestiones climáticas o biológicas en el futuro se refuerza la necesidad de continuar con un servicio de garantía con solidez económica, con capacidad para absorber los riesgos del sector de manera sostenible.

En el futuro inmediato la entrega de valor de las garantías de FEGA al sector se verá fortalecida por su flexibilidad para abordar necesidades de alto dinamismo en la atención de los acreditados finales y de los intermediarios que canalizan estas garantías.

Esta demanda implica retos de organización, normatividad, promoción e ingeniería financiera de mayor sofisticación y efectividad que permitirán seguir conjuntando el patrimonio de FEGA, con apoyos gubernamentales y del sector privado en esquemas de alta eficiencia en el uso de los recursos públicos en favor del desarrollo agropecuario y rural mexicano.

Referencias

<http://www.fira.gob.mx/> - Web de los Fideicomisos Instituidos en relación con la agricultura (FIRA-Programas de Garantía)

EL ROL DEL REAFIANZAMIENTO COMO DINAMIZADOR Y NORMALIZADOR DE UN SISTEMA DE GARANTÍA: CERSA EL CASO ESPAÑOL

Ana Vizcaíno – Consejera Delegada de la Compañía Española de Reafianzamiento (CERSA) – Ministerio de Industria, Energía y Telecomunicaciones, España

Cuando se cumplen ya 35 años de historia de los sistemas de garantías en algunos países, el efecto multiplicador del reafianzamiento público y las ventajas de la combinación del esfuerzo público y privado han sido suficientemente explicados. Se pretende en este texto destacar adicionalmente otras ventajas del reafianzamiento como elemento de dinamización y normalización de un sistema de garantías tomando como ejemplo el impacto que ha tenido en España la reciente y profunda transformación del entorno del mercado crediticio para las pequeñas y medianas empresas (“*pymes*”).

El panorama bancario en España ha sufrido una hondísima reestructuración desde el año 2009 que, junto con las limitaciones de liquidez y el incremento de las primas de riesgo por el deterioro de la calidad crediticia, han restringido enormemente la disponibilidad de crédito para las pymes.

Los dos últimos factores son de sobra conocidos y han afectado, en mayor o menor medida, a muchos países europeos. Pero en España se han visto acompañados por la transformación del sistema financiero, que ha visto desaparecer y/o reestructurarse a un número muy importante de entidades de crédito fundamentalmente de carácter regional que aglutinaban una cuota importantísima, probablemente excesiva, de la financiación de las pymes en cada territorio del Estado.

En este contexto las *sociedades de garantía recíproca* (“*SGR*”) en España se han consolidado como un segmento de apoyo a la financiación de pymes solvente, que ha mantenido su configuración y fortaleza, apoyadas en un sólido reafianzamiento estatal. Por ese motivo el sistema de garantías en España están siendo potenciado adicionalmente en los últimos años como instrumento eficaz de desintermediación bancaria necesario en este entorno. El reafianzamiento estatal, instrumentado a través de la *Sociedad Española de Reafianzamiento* (“*CERSA*”), además de contribuir a la solvencia, está actualmente siendo una base fundamental en la que se apoyan las sociedades de garantía para poder i) adaptarse al nuevo entorno, enfrentarse a la crisis de confianza generalizada y establecer relaciones sólidas con el nuevo mapa de entidades de crédito que permitan incrementar la participación de estas entidades en el crédito a pymes y ii) facilitar financiación a las pymes a unos precios más favorables que les permiten no perder competitividad

frente a empresas de otros mercados, al cubrirse con fondos del estado y de forma gratuita – dentro de los límites de la normativa de ayudas de Estado permitidas- una parte fundamental de los riesgos del sistema.

Reestructuración del sistema financiero español y su impacto en las pymes

Desde el inicio del año 2014 se está dando por entendido que las autoridades competentes consideran prácticamente completado el programa de reestructuración del sistema financiero en España, que ha contado con importantes apoyos financieros y restricciones impuestas por el Estado español y la Unión Europea.

Esta reestructuración se vio forzada, además de por la situación cíclica de la economía y los altos niveles de apalancamiento de las empresas y particulares, por el especial deterioro de determinados segmentos del sistema financiero español con elevada exposición al segmento inmobiliario y por la concentración de riesgos de determinadas entidades que recomendaban procesos de recapitalización, concentración y un cambio de los modelos de gobierno corporativo. Las principales implicaciones y resultados de este proceso han sido:

- El establecimiento de nuevos requerimientos de capital, provisiones y reservas para las entidades de crédito, significativamente más exigentes que los que estaban en vigor con anterioridad. Por otro lado el modelo de regulación y supervisión de entidades se ha modificado cobrando cada vez más peso la competencia de la Unión Europea frente a la de los estados miembros.
- La realización de pruebas de estrés que han determinado las necesidades de capitalización de las entidades supervisados por distintos organismos como la Comisión Europea, el FMI, el BCE, el Banco de España y la EBA.
- La creación del Fondo de Reorganización Ordenada Bancaria que ha recapitalizado a determinadas entidades con fondos del Estado.
- El préstamo de fondos europeos por importe cercano a 45.000 millones de euros para determinadas entidades sujeto a ciertos compromisos tanto por parte de las entidades como del Estado español. Entre estos compromisos asumidos por el Estado está el refuerzo de las fuentes de financiación no bancarias, que en España tienen un peso muy reducido en relación con otros países.
- La necesidad de acometer planes de recapitalización en los mercados de capitales las entidades que ha obtenido resultados no satisfactorios en las pruebas de estrés, aunque no han precisado de apoyo público.
- La concentración de unas 50 entidades en poco más de 10, con la desaparición fundamentalmente de las cajas de ahorros y bancos regionales en un periodo muy breve de tiempo.

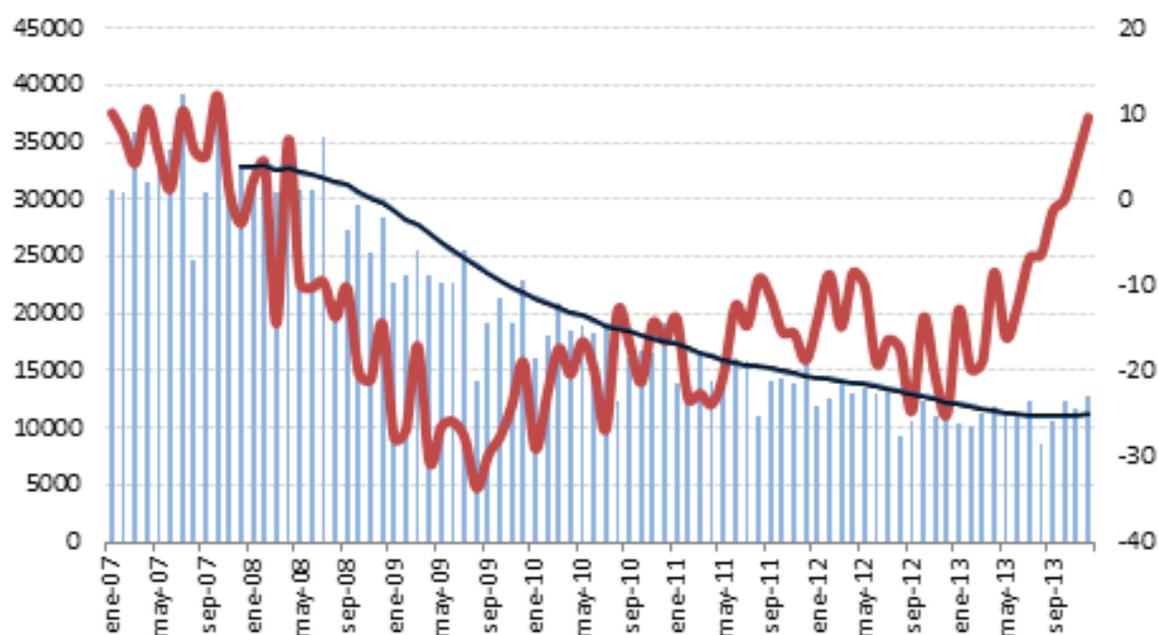
Figura 1. Esquema de la transformación del sistema de entidades de créditos desde 2009



- La separación de parte de los activos inmobiliarios y créditos a promotores, y no estratégicos. Entre otros se ha creado una entidad, SAREB, que ha adquirido estos activos de los bancos que ha recibido apoyo público.
- La reforma del modelo de gobierno corporativo de las entidades.
- La reducción y eliminación de solapamientos de las redes de oficinas de la banca.

Naturalmente esta reestructuración ha tenido implicaciones en cuanto a la restricción del crédito en España. En el gráfico siguiente se presentan los datos de la producción de nuevos créditos a pymes (medido a través del indicador publicado por Banco de España de créditos de importe inferior a 1 millón de euros a entidades no financieras), donde se aprecia que acumula una caída de aproximadamente el 50% desde el inicio de la crisis.

Figura 2. Evolución y variación interanual de la producción de nuevos créditos de < 1 millón de euros a entidades no financieras



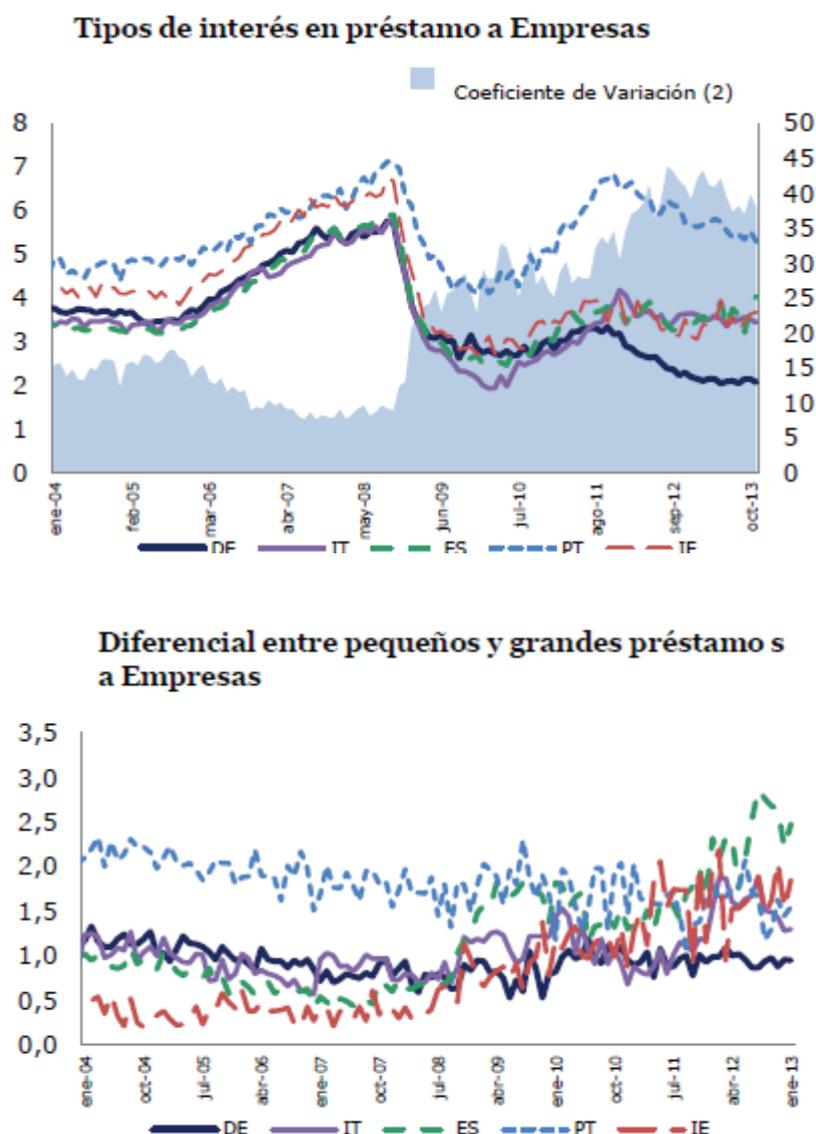
Fuente: Banco de España

Pero para entender su hondura en el segmento de pequeñas y medianas empresas hay que tener en cuenta que las cajas de ahorros y bancos regionales en muchos casos tenían una cuota en el mercado específico de la financiación a pymes de su región que en muchos casos superaba el 60%. Los bancos de ámbito nacional, sin embargo, centraban su actividad en mayor medida en banca de particulares y corporativa (gran empresa) en estas regiones.

Las referidas entidades regionales, bien por los procesos de concentración en otras de mayor dimensión o por las restricciones impuestas en sus procesos de recapitalización, se están viendo forzadas a reducir su concentración de riesgo de crédito y dejando de atender las demandas de sus empresas clientes, incluso las solventes, para las que en muchos casos eran la entidad de referencia.

Por otra parte mostramos a continuación los datos de diferencial de costes de financiación en España comparados con otros países europeos así como entre pequeñas y medianas empresas.

Figura 3. Evolución comparada de los tipos de interés de préstamos a empresas entre países de la Unión Europea y diferencial en función del tamaño de las empresas



Fuente: PriceWaterhouseCoopers

¿Cuál es el impacto en las sociedades de garantía recíproca de las causas y los efectos de esta reestructuración del sistema financiero en España?

Las sociedades de garantía recíproca se han enfrentado a muchos de los problemas que hemos descrito anteriormente y que han afectado al sistema financiero español en general. Sin embargo han conseguido mantener una solvencia elevadísima a lo largo de estos años tan convulsos y en

los que las tasas de morosidad del sistema y del segmento de pymes se han situado en máximos sin precedentes. El coeficiente promedio de solvencia se sitúa al cierre de 2013 en el 16% frente a unas exigencias regulatorias del 8%.

El mantenimiento de esta solvencia en el sistema de garantías ha sido posible gracias a:

- No estar expuesto al segmento de crédito promotor y determinados activos inmobiliarios. Se ha considerado que no encaja en la filosofía de lo que debe ser apoyado por el sistema y por este motivo ha estado excluido del reafianzamiento estatal de CERSA históricamente.
- La fragmentación de riesgos que supone que actualmente el sistema está avalando a más 50.000 pymes por importe conjunto de € 5.000 millones de euros: riesgo medio por empresa inferior a 100.000 euros.
- La mutualización de riesgos a través de la cobertura por parte de CERSA de aproximadamente el 50% de los riesgos asumidos por las sociedades de garantía por avales financieros y la propia solvencia aportada por las pymes que participan en el capital de las sociedades de garantía.
- De hecho la única de las SGR que ha tenido que ser objeto de una operación de reestructuración y rescate por parte de sus socios protectores se ha visto en esa situación por desviarse del modelo del sistema expuesto en los tres puntos anteriores: tenía un importante peso del sector de promoción inmobiliaria, un tamaño medio de las operaciones 4 veces superior al sector y, para cerrar el círculo vicioso, estos dos factores motivaban que el peso de su cartera reafianzada por CERSA fuera inferior al 20% frente al 50% del sector.

Sin embargo hay un aspecto que ha impactado muy sustancialmente a las SGR, no en su solvencia, pero sí en su modelo de actividad: la consolidación y reestructuración del sistema bancario. El contexto para entender este impacto es conocer que las sociedades de garantía en España surgieron hace ahora 35 años en el ámbito de una región y muy vinculadas al empresariado de cada región. A su vez las entidades de crédito regionales en muchos casos tenían una cuota de mercado muy dominante en particular en el segmento de pymes. Esto generaba que un número importante de SGR otorgaban un porcentaje muy mayoritario de sus avales a empresas, hasta el 70%, ante una o dos entidades regionales. Esta concentración no suponía una concentración de riesgos como tal pero sí de la fuente de originación de operaciones.

Los cambios descritos en la situación de estas entidades de crédito regional, en particular de muchas cajas de ahorro, ha motivado que restrinjan en mayor medida que otras entidades el flujo de crédito a las empresas de sus zonas de referencia. La concesión de avales de las sociedades de garantía ante algunas de estas entidades de crédito regionales se ha reducido a tasas superiores al 60% entre 2009 y 2013. Ha influido adicionalmente en la concesión de nuevos avales la reducida demanda de financiación para inversiones por parte del tejido empresarial español.

En este contexto las sociedades de garantía han precisado adaptar su modelo de negocio a la nueva situación, tanto de demanda de crédito de las pymes orientada hacia operaciones de financiación de fondo de maniobra y no de liquidez, como del mapa bancario, con peso predominante

de entidades de ámbito nacional en la nueva concesión de crédito. En muchos casos no existía una relación significativa ni una operativa fluida entre las sociedades de garantía y las entidades de ámbito nacional, que ha sido preciso construir en un entorno de crisis de confianza generalizada.

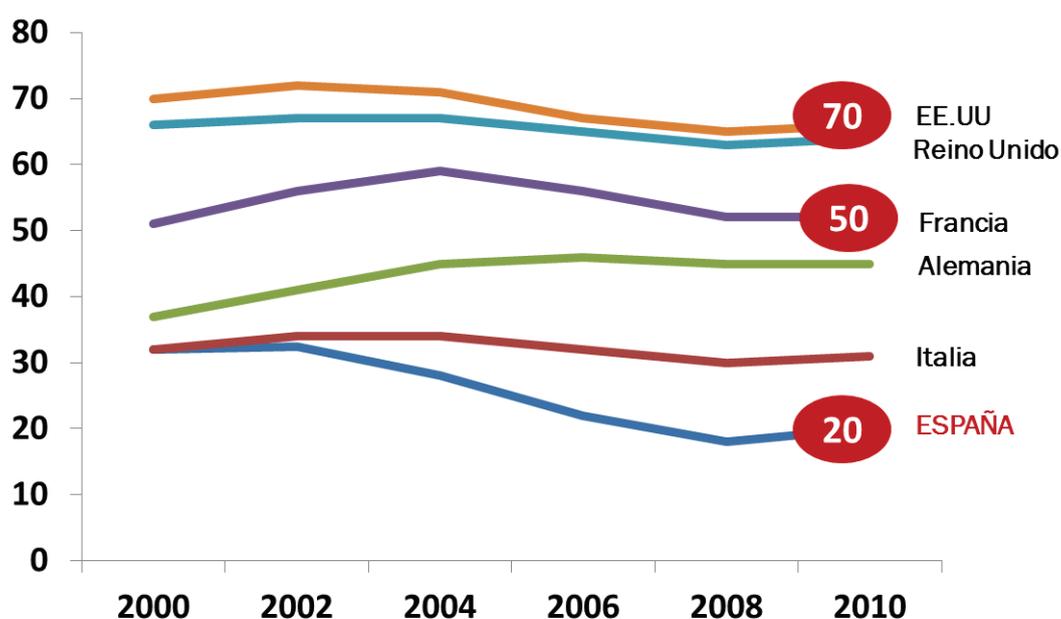
¿Qué papel ha jugado el reafianzamiento estatal como factor dinamizador de la actividad de las sociedades de garantía ante este cambio de paradigma del sistema bancario en España?

Es preciso destacar tres aspectos fundamentales del papel jugado en los últimos años por el Estado a través de CERSA que han contribuido a dinamizar y normalizar el funcionamiento del sistema de garantías en este contexto:

I. Incluir el fortalecimiento del sistema de garantías entre los compromisos asumidos por el Estado español en el “*Memorandum of Understanding*” (MOU) firmado con la Comisión Europea a raíz de la reestructuración bancaria en 2012

Estos compromisos iban dirigidos a mejorar las vías de acceso de las pymes a la financiación de fuentes no bancarias. Las empresas españolas tienen una dependencia muy elevada de la financiación bancaria frente a otras fuentes de financiación alternativa en comparación con otros países, como se ilustra en el gráfico a continuación. En un entorno de reestructuración del sistema bancario esta dependencia supone un elemento de vulnerabilidad adicional para las pymes que se está intentando paliar reforzando otros mecanismos.

Figura 4. Peso comparado de la financiación de fuentes no bancarias a las empresas



Fuente: Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV).

Entre estos mecanismos incluidos en el MOU que se van a potenciar porque pretenden facilitar el acceso a financiación de fuentes no bancarias se encuentra el sistema de garantías. Cuenta con la ventaja, frente a otras alternativas más novedosas y emergentes, de ser un sistema ya consolidado, regulado y solvente, que consigue mitigar sustancialmente los esfuerzos en riesgo y capital asumidos cuando los bancos conceden financiación apoyada en los avales de las sociedades de garantía. Se considera que las sociedades de garantía tienen un gran potencial de incidir en un porcentaje mayor de la financiación a pymes en España.

Gracias a este compromiso se ha facilitado aprobar un incremento muy sustancial de las aportaciones por parte del Estado a CERSA desde 2012, que han permitido incrementar la cobertura de riesgos por avales otorgados por las sociedades de garantía recíproca ante el incremento de morosidad del sistema. La cobertura por reafianzamiento se ha ampliado en 2013 en un 20% y se han dado pasos sin precedentes para ampliar la cobertura de operaciones de financiación de fondo de maniobra que coyunturalmente son de vital importancia para las pymes.

Al mismo tiempo se han llevado a cabo determinadas reformas legislativas al objetivo de reforzar adicionalmente el sistema y la solvencia del aval de cara a las entidades de crédito buscando una mayor capitalización y masa crítica en las sociedades de garantía así como la posibilidad de que el reafianzamiento estatal sea percibido como contrapartida final por parte de las entidades de crédito de forma subsidiaria a la garantía de las SGR.

II. Contribuir a reestablecer relaciones con las entidades de crédito en las que, tras la reestructuración del mapa bancario, va a recaer el peso de la financiación al segmento de pymes

La transformación del sistema financiero expuesta ha supuesto un importante cambio de paradigma en relación al modelo de entorno de las sociedades de garantía, que hasta entonces había sido fundamentalmente regional. La concentración del sector en torno a entidades de ámbito nacional ha supuesto que con más incidencia que nunca las sociedades tengan que desarrollar su actividad con las mismas entidades de crédito y en muchos casos con entidades con las que existía poca o ninguna relación.

Desarrollar una relación de confianza con estas entidades, en un entorno de crisis de confianza generalizada, es un reto al que se enfrenta el sistema en los últimos tres años. Para enfrentarse a ese reto está siendo fundamental una mayor coordinación y actuación conjunta entre las sociedades de garantía y contar con el apoyo expreso del Estado a través de CERSA a la hora de transmitir una mayor solvencia del sistema. Las modificaciones legales apuntadas han ido asimismo en esa dirección.

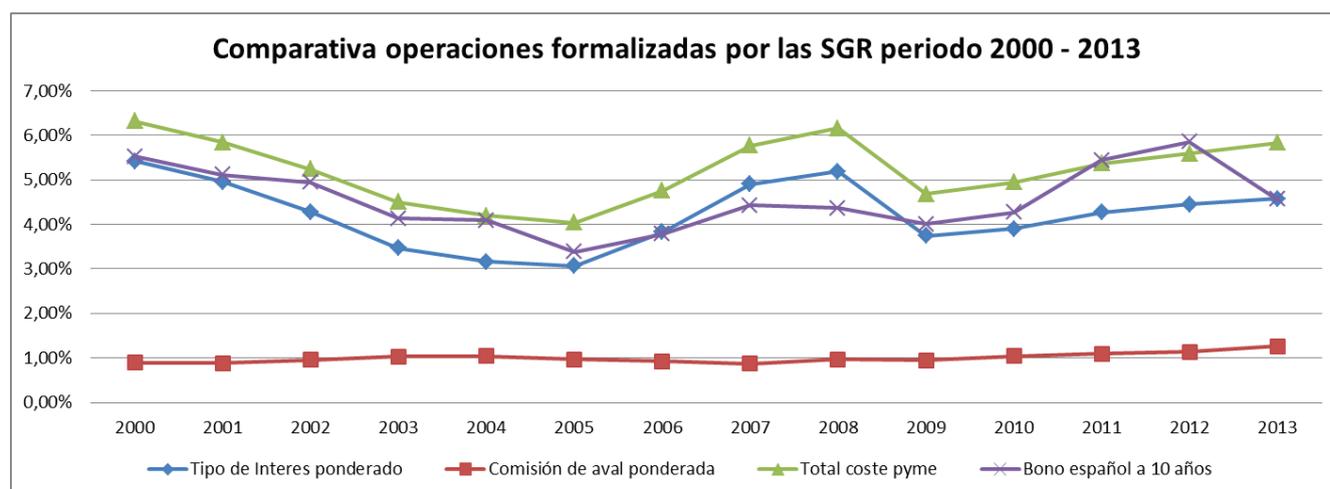
III. Trasladar a las pymes la cobertura gratuita del reafianzamiento estatal permitiendo unos costes de financiación totales más competitivos

Otra de las consecuencias de la crisis y reestructuración del sistema financiero en España ha sido el incremento de los costes de la deuda para las empresas españolas, en particular las de

menor tamaño, como se ilustra en los gráficos de la figura 3 anterior. Esto ha supuesto una merma de su competitividad frente a empresas de otros países.

El sistema de garantías ha permitido desde su origen proporcionar a las empresas española una mejora del acceso a financiación, tanto en mayor importe y menores garantías requeridas como, muy fundamentalmente, en menor coste. Ello es factible gracias a que el reafianzamiento estatal se otorga, a través de las sociedades de garantía recíproca, a las empresas sin coste alguno. En los últimos tres años esta función del sistema de garantías ha tenido un valor adicional para las pymes, dado el elevado coste de la emisión de deuda para el Estado y las primas de riesgo aplicadas a las empresas de menor tamaño por los bancos y se ha traducido en un estrechamiento del diferencial del coste de financiación obtenido por las pymes a través de las SGR respecto al tipo del bono español a 10 años.

Figura 5. Evolución comparada del coste de la financiación a pymes avaladas por las SGR y el coste de la deuda pública española a largo plazo



Fuente: CERSA y Sociedades de Garantía Recíproca.

Los convenios entre bancos y SGR comprometen a los bancos a prestar a las pymes, cuando cuentan con el aval de una SGR, a unos tipos de interés que actualmente son más de 200 puntos inferiores a los que aplican en general. Las sociedades cobran por otro lado a las empresas una comisión de aval. No obstante esta comisión de aval está en el entorno de 120 puntos ya que al apoyarse en que actualmente más de un 50% del riesgo es asumido por el estado de forma gratuita, no se traslada a las pymes un coste que refleje todo el riesgo inherente al riesgo asumido y permiten que el coste total, incluyendo la comisión de aval. De hecho ha permitido que pese al sustancial deterioro de la calidad crediticia de las empresas en España la comisión de aval no se haya incrementado de forma material desde 2008. En 2013 el coste total de la financiación para las empresas obtenida gracias al aval de las SGR se ha situado en torno al 5,5% - incluyendo la comisión de aval - como se aprecia en el gráfico anterior.

Referencia

<http://www.reafianzamiento.es/> - Web de la Compañía Española de Reafianzamiento (CERSA)

Trayectoria profesional de Ana Vizcaíno

Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales por CUNEF.

Ha desarrollado su carrera profesional en banca de inversión y gestión de activos en AB Asesores, Morgan Stanley y N+1 en Madrid y Londres.

Antes de incorporarse a CERSA en 2012 gestionaba el fondo EQMC Europe Development Fund que toma participaciones significativas en compañías "small caps" cotizadas en Europa con el objetivo de ser un inversor de largo plazo con influencia en la gestión.

A ATUAÇÃO DO FUNDO GARANTIDOR PARA INVESTIMENTOS NA AMPLIAÇÃO DO ACESSO AO CRÉDITO PELAS MPMES NO BRASIL

Luciano Quinto Lanz, Gerente da Área de Crédito do BNDES, doutorando em Administração pela PUC-Rio.

Rafael Veneza Quimas Macedo, Administrador da Área de Crédito do BNDES, mestre em Administração pelo COPPEAD/UFRJ.

I. Introdução

As micro e pequenas empresas no Brasil representavam, em 2011, 99% do número total das empresas formais, privadas e não agrícolas do país, perfazendo 6,3 milhões de empreendimentos. As micro e pequenas empresas ocupavam uma massa de 51,6% dos empregos, compreendendo 15,6 milhões de pessoas empregadas (SEBRAE, 2012).

Apesar de expressiva participação no total das empresas e na geração de empregos, as micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) enfrentam diversas dificuldades, ocasionando o fechamento de 24,4% dessas empresas em até dois anos após sua fundação (SEBRAE, 2013).

Um dos principais motivos para o encerramento das atividades é a dificuldade em obter crédito (SEBRAE; FUBRA, 2004). Tendo em vista o potencial de participação das MPMEs no desenvolvimento econômico e social do Brasil. Este artigo pretende discutir o papel do Fundo Garantidor para Investimentos (FGI), gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), na expansão do acesso ao crédito a essas empresas.

O artigo está organizado em seis seções, incluindo a presente introdução. A próxima seção apresenta um panorama do acesso ao crédito pelas MPMEs. A terceira seção discorre sobre os fatores de sucesso em relacionamentos interorganizacionais e sua aplicação aos sistemas de garantia. A quarta seção relata o modelo de operação do FGI, sua evolução nos últimos anos e a análise de seu desempenho. A quinta seção aborda as considerações finais e a última seção elenca as referências.

II. As MPMEs e o Acesso ao Crédito: o Papel das Garantias

Segundo Coutinho *et al.* (2009), a dificuldade no acesso ao crédito pelas MPMEs pode ser explicada por problemas de assimetria de informação, como seleção adversa e risco moral, e pela existência de custos de transação, como elaboração de contratos, monitoramento das operações, renegociação e liquidação dos créditos.

As garantias têm por finalidade minimizar o impacto da assimetria de informação entre as partes e de fatores imprevisíveis que possam ocorrer após a concessão de um crédito que impossibilite a liquidação pelo tomador (SANTOS, 2000). Segundo Feltrim *et al.* (2009), a principal causa da dificuldade no acesso ao crédito por parte das MPMEs e empreendedores com baixa renda é a dificuldade em oferecer um colateral como garantia ao credor.

Na mesma linha, Pinto *et al.* (2007) afirmam que a exigência de garantias é uma das restrições do sistema financeiro privado para atendimento das necessidades financeiras das MPMEs, principalmente em operações de segmentos ligados ao desenvolvimento de novas tecnologias e de novos mercados, nos quais as empresas, por seu caráter inovador, muitas vezes não dispõem de estrutura patrimonial consolidada.

Por essas razões, as políticas públicas devem levar em conta a necessidade de suprir tal deficiência com sistemas de garantia complementares. Os fundos garantidores, também conhecidos como fundos de aval, que cobrem parte do risco do agente financeiro, têm papel importante nesse sistema (LOPES *et al.*, 2007).

Os sistemas de garantia complementar operam em vários países do mundo. Na Europa, em 1917, os franceses criaram a *Socama*, que evoluiu para se tornar a atual *BPI France*. O primeiro sistema da América Latina foi instituído no México, em 1954, com a fundação da *Nafin – Nacional Financiera*.

Segundo Lanz e Perufo (2013), os sistemas de garantia complementar, com base nas propostas de Pombo e Herrero (2003) e Zica e Martins (2008), podem ser organizados basicamente sob três formas: programas de garantia, patrocinados pelo Estado, sujeitos a contingenciamento orçamentário; sociedades garantidoras, totalmente privadas, normalmente com atuação circunscrita a uma região geográfica ou setor econômico; e fundos garantidores, também conhecidos como fundos de aval. Esses últimos são entidades privadas que buscam ser autossustentáveis, muitas vezes com participação do Estado.

No Brasil, o ano de 1996 representa um marco, com a criação de programas de garantias, como o Fundo Garantidor para Promoção da Competitividade (FGPC), o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (FUNPROGER) e o Fundo de Aval da Micro e Pequena Empresa (FAMPE). O FGPC e o FUNPROGER, apesar de terem sido criados sob a forma de “fundos”, tinham características de programas de garantia, por sua dependência de recursos orçamentários públicos, falta de personalidade jurídica própria e pela natureza pública (LANZ; TOMEI, 2013a, 2013b).

Os fundos de aval, criados na década de 90, enfrentaram uma série de problemas operacionais. Lopes *et al.* (2007) analisaram a experiência do FGPC, buscando explicar a trajetória do fundo e as razões do declínio de seu uso. Com fundamento em conclusões deste estudo e da análise dos relatórios de gestão do FGPC (BNDES, 2012), é possível identificar as principais razões para o desinteresse dos agentes financeiros e beneficiárias em operar com o fundo:

- por sua natureza pública, estava sujeito a uma série de limitações, como processo de decisão lento e burocrático, com acompanhamento e prestação de informações sobre todas as fases das operações garantidas;

- falta de liquidez em caso de acionamento de honra, pelos sucessivos contingenciamentos orçamentários; e
- rigidez de seus processos de recuperação de crédito, que tinham de ser aprovados caso a caso pelo administrador do fundo.

A partir de 2004, a criação de fundos de aval foi retomada, buscando-se eliminar as características que levaram ao fracasso do modelo anterior.

III. Fatores de sucesso em relacionamentos interorganizacionais e sua aplicação aos sistemas de garantia

Para Faems *et al.* (2008) há duas perspectivas básicas para analisar relacionamentos entre organizações: a perspectiva estrutural, baseada em controles, e a relacional, baseada na confiança mútua. A perspectiva estrutural tem foco na construção de contratos que assegurem níveis de controle adequados, limitem os custos de transação e o comportamento oportunístico. A relacional baseia-se na qualidade dos processos e na teoria das trocas sociais. Para ter sucesso, um sistema de garantia deveria buscar o equilíbrio entre as duas perspectivas.

Controle pode ser definido como: (i) uma especificação ou codificação; (ii) a possibilidade de monitoramento para determinar se existem desvios em relação ao padrão ou regras; ou (iii) estruturas institucionais (salvaguardas) que permitam que os padrões e regras sejam reestabelecidas, mesmo que de forma coercitiva (OUCHI, 1979; EISENHARDT, 1985; DAS; TENG, 2001).

Coso (2004) divide os controles formais em dois tipos: a) preventivos – implementados com a finalidade de impedir as possíveis ocorrências de riscos (que podem ser associados aos controles de comportamento ou de processos e passíveis de automatização); e b) detectivos – implementados com a finalidade de detectar possíveis falhas, antecipando ou corrigindo os problemas identificados e evitando a propagação do risco para a etapa seguinte do processo (que podem ser associados aos controles de saída de cada processo).

Segundo Krishnan *et al.* (2006) a dependência entre as partes tem papel importante no sucesso do relacionamento entre organizações. Este papel é especialmente relevante em sistemas de garantia que dependam da confiança entre as partes. Altos níveis de interdependência criam um ambiente que cultiva e perpetua a confiança e o comprometimento, tornando os custos de um comportamento oportunístico proibitivo para os parceiros.

A qualidade da troca de informações entre os parceiros em termos de detalhes, acuracidade e temporalidade é outro mecanismo relacional que tem papel importante no desempenho (GULATI; SYTCH, 2007). Segundo Becerra e Gupta (2003) quanto maior a frequência da comunicação entre as partes, melhor a percepção de confiança.

Para Carson *et al.* (2003), a confiança tem um impacto positivo no desempenho quando o cliente tem uma maior habilidade de entender as tarefas que terceirizou para o outro e quando participa de sua execução.

Para Poppo, Zhou e Ryu (2008) a manifestação da confiança como um mecanismo de governança informal nas relações interorganizacionais depende não só do histórico de interações entre as partes, mas também da expectativa de manutenção do relacionamento entre as empresas, sendo a confiança mediada pela interdependência entre as duas perspectivas.

A governança relacional em alianças visa a obter o melhor desempenho, em termos de relacionamento, entre os parceiros por meio da diminuição do risco percebido entre as partes. Ao limitar as preocupações sobre oportunismo, tanto a confiança quanto o controle, expressos pelos mecanismos de governança, permitem que as relações interorganizacionais formem-se e adaptem-se às mudanças que ocorrem em relações de longo prazo (PURANAM; VANNESTE, 2009).

Puranam e Vanneste (2009) buscam reconciliar a aparente dicotomia entre esses dois conceitos por um modelo que formaliza três tipos diferentes de relacionamentos entre confiança e governança: (i) a relação entre níveis *ex-ante* de confiança e a escolha de mecanismos de governança; (ii) a complementariedade – o efeito de alavancagem que um determinado nível de confiança gera na relação entre a governança e o desempenho da parceria (POPPO; ZENGER, 2002); e (iii) *crowding out* – a influência dos mecanismos de governança na supressão da confiança.

Inkpen e Curral (2004) ao examinarem a evolução da confiança, controle e aprendizado em relações de *joint ventures*, propõem uma série de proposições sobre seu relacionamento, entre as quais podem ser destacadas: (a) objetivos colaborativos claramente definidos estimulam o desenvolvimento inicial da confiança; (b) quanto maior o nível de confiança inicial, menor o gasto com monitoramento e controle e maior a confiabilidade nos controles sociais; (c) quanto mais intensivo for o uso de controles formais, mais lenta é a construção da confiança; (d) nos estágios iniciais, controles que criem crenças em segurança estrutural estimulam o desenvolvimento da confiança; (e) quanto maior for o controle que um parceiro tiver sobre a aliança, maior a possibilidade de que o outro aja de forma oportunista; (f) transações recorrentes entre os parceiros, vistas como bem-sucedidas, ocasionarão um aumento na confiança; e (g) o aprendizado sobre o parceiro aumenta a possibilidade de que a empresa diminua a ênfase em controles formais.

Boehs e Segatto-Mendes (2007) propõem uma classificação de controles em *joint ventures*, conforme o Quadro 1.

Quadro 1 – Tipos de Controle em Joint Ventures

Mecanismo de Controle	Função do mecanismo	Exemplo
Controles de entrada	Facilitar a ação em níveis de condições controladas	Transferência de preços, distribuição de recursos, gestão de informação, treinamento e desenvolvimento pessoal.
Controle comportamental	Especificar o modo correto de realizar o trabalho	Políticas, planos, especificações de métodos, regras e supervisão direta.
Controle de saída	Especificar resultados pretendidos, monitoramento e premiação a seu alcance	Metas, orçamentos, reportar resultados, pagamento mediante desempenho.
Socialização de valores	Definir e criar valores comuns	Culturas organizacionais expressas por meio de sistemas de crenças, rituais e tradições.
Adaptação/socialização	Tornar pessoas familiares com os valores e práticas de outras	Padronização de habilidades, pressão de colegas, programas de sensibilização cultural.
Envolvimento pessoal	Sinalizar o que os gerentes das parcerias pensam que é importante	Visitas e participação pelos gerentes, comunicação verbal.
Estrutura hierárquica	Enfatizar e apoiar parceiros no atingimento das metas das alianças	Membros da diretoria, reuniões com gerentes e ações de suporte.
Estrutura lateral	Influenciar pessoas a interagir em torno de limites formais	Pontos focais entre as partes, equipes formadas por agentes de ambos os parceiros.

Fonte: Adaptado de Boehs e Segatto-Mendes (2007).

IV. O Fundo Garantidor para Investimentos – FGI

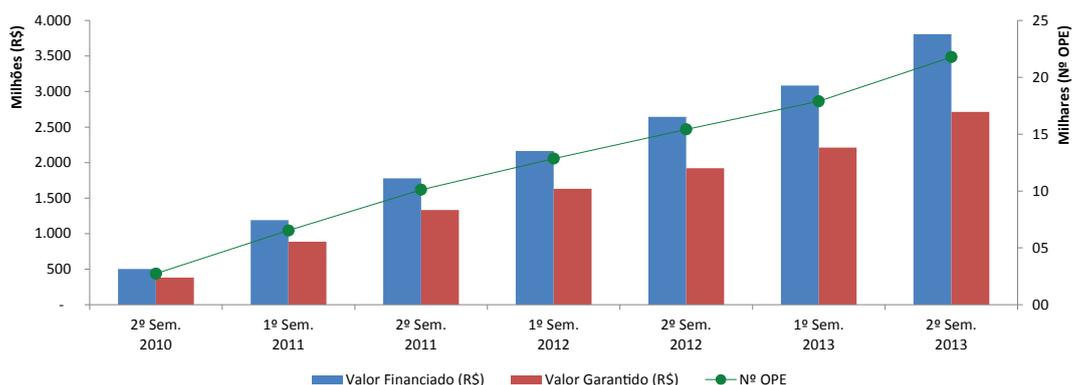
O FGI, um fundo de aval, de natureza privada, foi instituído pelo BNDES em 2009 com o objetivo de ampliar o acesso ao crédito para MPMEs, microempreendedores individuais e autônomos transportadores rodoviários de carga. O fundo foi formado com recursos da União, do BNDES e das instituições financeiras que se habilitaram a operar com sua garantia. Dentre elas, incluem-se alguns dos maiores bancos comerciais brasileiros, bancos de montadoras, importantes bancos de desenvolvimento e agências de fomento regionais, perfazendo 20 instituições financeiras habilitadas.

Para atingir seu objetivo, o FGI complementa as garantias ofertadas pela empresa ou pessoa física que contrata um financiamento. O percentual garantido pelo fundo varia entre 20% e 80% do valor contratado, podendo ser financiado pelo BNDES nas mesmas condições da linha de crédito que é garantida. Se ocorrer o inadimplemento, a instituição financeira pode acionar a

cobertura do FGI. A instituição fica responsável pela recuperação do crédito e deve repassar ao fundo os valores reavidos proporcionalmente à parcela do financiamento que foi garantida.

O Gráfico 1 apresenta o número de operações acumuladas desde a criação do fundo, o valor financiado e o valor garantido.

Gráfico 1 – Total acumulado de Operações do FGI



Fonte: sistema WI/BO do BNDES.

IV.1. Evolução do Modelo de Operação

O modelo inicial de operação do FGI representou uma evolução em relação à proposta pelo FGPC, conforme Quadro 2.

Quadro 2 – Características do FGI – Fundo Garantidor para Investimentos versus FGPC e do Fundo Garantidor para promoção da Competitividade

Âmbito	FGPC	FGI	Mecanismo de controle ou construção de confiança/ fundamentação teórica
Natureza Jurídica	Pública.	Privada.	O FGI é uma “ <i>joint venture</i> ” com interdependência entre as partes (KRISHNAN <i>et al</i> , 2006; GULATI; SYTCH, 2007), o que promove o alinhamento dos interesses dos participantes.
CNPJ	Não.	Sim.	
Plano de Contas	BNDES.	Segregado.	
Estrutura Patrimonial	União como único <i>shareholder</i> .	Cotistas públicos e privados.	

Remuneração do BNDES	Não há.	0,15% a.a. sobre recursos geridos + 1% a.a. sobre o total dos ativos (contratação de serviços pagos diretamente pelo FGI).	Limitação evidente de custos, compatível com a perspectiva estrutural de alianças e a teoria de custos de transação (Faems <i>et al.</i> , 2008).
Estrutura de Governança	Administrador e auditorias.	Assembleia de cotistas, Conselho de Participação da União, administrador e auditorias.	O FGI tem uma estrutura institucional com maior possibilidade de monitoramento (OUTCHI, 1979, EISENHARDT, 1985, DAS E DENG, 2001). Facilidade de entender a administração de recursos e evolução dos resultados (CARSON <i>et al.</i> , 2003).
Gestão dos Recursos	Orçamento da União.	Ativa com renda fixa e variável, tendo como <i>benchmark</i> o IRF-M e o Ibovespa.	
Escopo de cobertura	Operações com recursos do BNDES.	Operações com recursos do BNDES e futuramente crédito das próprias instituições financeiras.	Possibilidade de garantir crédito das próprias instituições, com perspectiva de longo prazo, e expectativa de ampliação do relacionamento (POPPO <i>et al.</i> , 2008).
Finalidade das Operações Garantidas	Investimento, capital de giro e exportação.	Investimento e capital de giro.	
Beneficiários	Micro e Pequenas Empresas, além das Médias Empresas Exportadoras ou da Cadeia Exportadora.	Micro, pequenas e médias empresas; autônomo transportador rodoviário de cargas; microempreendedor individual.	

Modalidade de garantia	Por operação.	Por operação (vinculada à regra de <i>stop loss</i> na carteira do Agente); por carteira; garantia indireta como segundo piso a Sociedades de Garantia de Crédito e FIDCs.	FGI tem maiores salvaguardas e limitadores. A modalidade de garantia, limites e <i>stop loss</i> têm o efeito de gerar maior confiança ao limitarem as perdas e a preocupação com oportunismo, (PURANAM; VANNESTE, 2009; POPPO e ZENGER, 2002). Segurança estrutural (INKPEN; CURRAL, 2004). Teoria de custos de transação (FAEMS <i>et al.</i> , 2008).
Limites por Beneficiário	Não há.	Até R\$ 10 milhões.	
Mecanismo de <i>stop loss</i>	Não há.	Há limite de 7% de perdas, por tranche (período quinquenal).	
Limite de alavancagem	8 vezes o PL.	12 vezes o PL.	
Pagamento de honras	Sujeito ao Orçamento da União – contingenciável.	<i>On first demand.</i>	
Metodologia da Taxa de Inadimplência	Baseada em saldo devedor.	Baseada na perda líquida da carteira (Valor Honrado – Recuperado)/ (Garantido).	
Recuperação de Crédito	Recuperação restrita à regra ou à aprovação da Diretoria do BNDES em cada acordo.	Política pré-aprovada com recuperação delegada ao Agente e sujeita à auditoria.	Controle comportamental (BOEHS; SEGATTO-MENDES, 2007).
Habilitação do Agente	Habilitação ligada somente à possibilidade de operação com o BNDES.	Contrato com o FGI sujeito ao aporte de cotas e à aprovação da Política de Recuperação de Crédito do Agente.	Controle de entrada, na perspectiva estrutural (BOEHS; MENDES, 2007). Troca de informações (GULATI; SYTCH, 2007), frequência de comunicação (BECERRA; GUPTA, 2003).

Fonte: Adaptado de Lanz e Tomei (2014).

A análise do Quadro 2 demonstra a evolução do modelo de operação do FGI em relação ao FGPC. A participação dos agentes financeiros como cotistas aumenta a interdependência e o alinhamento de interesses entre as partes (KRISHNAN *et al.*, 2009; GULATI; STICH, 2007), a troca de informações e a frequência de comunicação com os agentes (GULATI; STICH, 2007; BECERRA; GUPTA, 2003).

A existência de limites para contratação por beneficiário e do mecanismo de *stop loss* por tranche contribuem para aumentar a segurança do fundo e aumentar a confiança dos agentes financeiros no sistema (PURANAN; VANNESTE, 2009; POPPO; ZENGER, 2002; INKPEN; CURRAL, 2004, FAEMS *et al.*, 2008).

Apesar de representar uma significativa melhoria em relação ao FGPC, o modelo do FGI ainda apresenta desafios para ampliação de sua aceitação no mercado. Um desses desafios é o aumento do escopo de cobertura de operações garantidas para outras modalidades, além das operações de repasse do BNDES, que apesar de previsto normativamente, ainda está em fase de implantação (POPPO *et al.*, 2008). Outro importante desafio são as melhorias e simplificações no processo de recuperação de crédito que estão em andamento para torná-lo mais aderente às práticas dos agentes (BOEHS, SEGATTO-MENDES, 2007).

IV.2. Metodologia e Base de Dados

Para se avaliar o impacto do uso do FGI na viabilização do acesso ao crédito por MPMEs e pessoas físicas, foi feita uma comparação de desempenho no acesso ao crédito de empresas com características similares, com e sem a garantia do FGI. A comparação contempla as operações indiretas contratadas pelos agentes operando com o FGI, nas linhas e programas passíveis de garantia, desde o início da operação do fundo.

Apesar de esse grupo ter características adequadas para análise, ele traz algumas limitações para o estudo, por representar somente as MPMEs e pessoas físicas que passaram pelo processo de análise de crédito dos agentes financeiros autorizados a contratar operações indiretas com o BNDES, representando, portanto, somente um subconjunto das empresas de menor porte. Dessa forma, é possível produzir generalizações analíticas, tendo em vista as limitações do subconjunto analisado, que não permite generalizações estatísticas pelo possível viés na seleção dos sujeitos.

IV.3. Resultados e Análises

O objetivo desta subseção é apresentar os principais dados operacionais das operações com garantia do fundo e compará-los com as operações sem garantia.

A Tabela 1 evidencia a participação de novos entrantes, isto é, pessoas e empresas que nunca fizeram operações com o BNDES, em operações indiretas com e sem a garantia do FGI. A análise sugere que o FGI cumpre seu papel de promover o acesso ao crédito: mais de 50% dos tomadores nunca tinham acessado o crédito do banco, o que representa mais que o dobro da média das

operações sem garantia do fundo no mesmo período, para os mesmos agentes financeiros e mesmos programas.

Tabela 1 – Novos Entrantes

Novo entrante	Sem Garantia				Com Garantia			
	Valor R\$ Milhões	Valor (%)	Nº OPE (#)	Nº OPE (%)	Valor R\$ Milhões	Valor (%)	Nº OPE (#)	Nº OPE (%)
Não	46.174	82,5%	205.622	78,1%	1.921	50,5%	9.877	45,3%
Sim	9.773	17,5%	57.653	21,9%	1.886	49,5%	11.909	54,7%
Total	55.947	100,0%	263.275	100,0%	3.807	100,0%	21.786	100,0%

Fonte: Sistema WI/BO do BNDES. Operações contratadas até 31/12/2013.

A Tabela 2 demonstra a comparação da distribuição das operações por risco atribuído pelo agente financeiro. A análise demonstra que o fundo permite a pessoas físicas e empresas com maior risco acessarem os recursos do BNDES, pois 46,7% das operações têm risco C e, no caso das operações sem garantia, somente 20,9% das operações têm risco C ou pior.

Tabela 2 – Risco atribuído pelo Agente Financeiro

Risco ¹	Sem Garantia ²		Com Garantia ³			
	Valor (%)	Nº OPE (%)	Valor R\$ Milhões	Valor (%)	Nº OPE (#)	Nº OPE (%)
AA	50,0%	26,9%	563	14,8%	2.954	13,6%
A	16,7%	17,7%	915	24,0%	5.387	24,7%
B	24,0%	27,3%	697	18,3%	3.278	15,0%
C	5,3%	20,9%	1.632	42,9%	10.167	46,7%
D-H	4,1%	7,3%				
Total	100,0%	100,0%	3.807	100,0%	21.786	100,0%

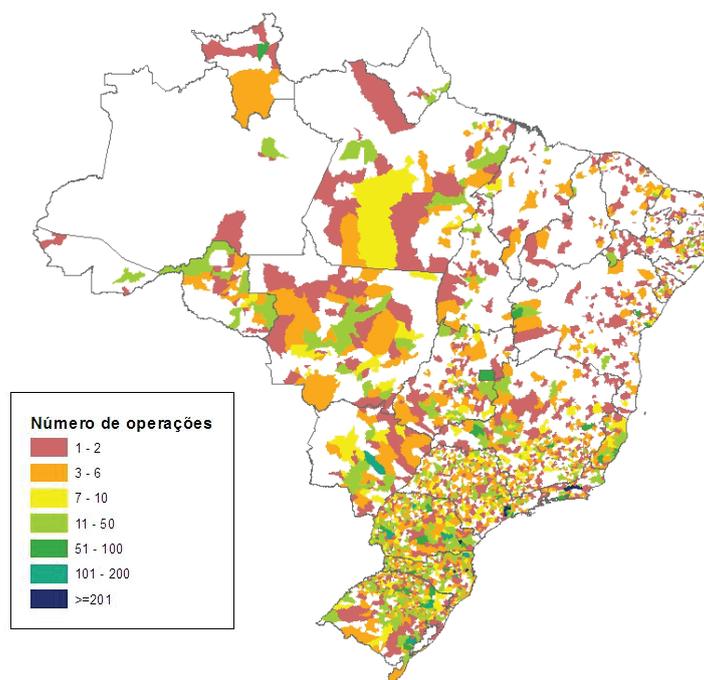
Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do sistema WI/BO do BNDES

1 - Risco conforme Resolução Conselho Monetário Nacional 2682/99.

2 - Todas as Operações de Repasse do BNDES nos Agentes Financeiros operando com o FGI – 30/09/2013.

3 - Fonte: sistema WI/BO do BNDES. Operações contratadas até 31/12/2013.

A Figura 1 apresenta a distribuição das operações por município, considerando todas as operações garantidas. O FGI já garante operações em todos os estados brasileiros.

Figura 1 – Distribuição das Operações por Município

Fonte: GeoBNDES. Operações contratadas até 31/12/2013.

V. Considerações Finais

O aumento de participação de MPMEs no volume total de desembolsos e do volume de operações do BNDES demonstra o compromisso e a relevância da atuação do banco com as MPMEs.

A análise de desempenho do FGI indica que o fundo tem contribuído para ampliar o acesso ao crédito para as MPMEs e pessoas físicas e também para a desconcentração das operações do BNDES com grandes empresas. Os resultados também demonstram que o fundo permite que mais empresas com classificação de risco C (conforme Resolução CMN nº 2.682), em muitos casos atribuída justamente pela dificuldade de apresentarem garantias aos agentes financeiros, tenham acesso às linhas do BNDES.

O FGI vem ajudando a superar dois grandes obstáculos para o acesso ao crédito pelas MPMEs, diminuindo o custo das transações e o efeito da assimetria de informações. Desse modo, o BNDES tem contribuído para a ampliação do crédito às MPMEs e, conseqüentemente, para o desenvolvimento do Brasil.

A análise das mudanças no Estatuto e demais normas do FGI demonstram que o fundo vem mudando seus mecanismos de governança de alianças de uma perspectiva estrutural para uma perspectiva relacional, em que a confiança é o principal mecanismo de governança estabelecido

pelo FGI, o que é convergente com a visão de Faems *et al.* (2008) e Inpken e Curral (2004). Essa forma de controle tem melhorado o desempenho do fundo, que vem conseguindo a adesão de mais agentes financeiros e ampliando sua participação nessas carteiras.

A existência de sistemas de controle preventivos automatizados, conforme definição de COSO (2004), como os sistemas de contratação e os sistemas pós-contratação do Portal Web do fundo, ao procederem a maior parte das verificações de limites e regras, preveniram erros e comportamentos oportunistas, tendo um efeito positivo no nível de risco percebido pelo gestor e pelos agentes financeiros, aumentando a confiança no FGI, em uma visão alinhada à abordagem proposta por Puranam e Vanneste (2009).

A construção de uma segurança estrutural é importante para que os parceiros, ao participarem de uma aliança, saibam que as possibilidades de ocorrência de comportamentos oportunistas estão mitigadas. Dessa forma, é recomendável que as organizações estabeleçam controles de entrada, de saída, comportamento e limites adequados, de preferência de forma automatizada. Por sua vez, os mecanismos de relacionamento, a complementariedade entre os parceiros, com participação nas decisões, trocas de informações e uso de contratos não vinculantes ajudam a criar um clima de confiança entre as partes, reforçando a percepção de segurança da aliança e a cooperação entre as organizações.

Em síntese, o equilíbrio entre as duas perspectivas parece ser a chave para o sucesso de uma aliança, como a existente entre o BNDES e os agentes financeiros habilitados no FGI, com o risco mitigado pelos mecanismos de controle e a confiança reforçada pelo relacionamento.

VI. Bibliografia

BECERRA, M.; GUPTA, A. K. Perceived Trustworthiness within the Organization: The Moderating Impact of Communication Frequency on Trustor and Trustee Effects. *Organization Science*, Vol. 14, n. 1, jan-fev., 2003, p. 32-44.

BOEHS, C. G. E.; SEGATTO-MENDES, A. P. Identificação de Mecanismo de Controle em alianças Estratégicas para Desenvolvimento Tecnológico: um Estudo Múltiplo de Casos no Setor Metal-mecânico ao longo das Fases de Relacionamento. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 11, n3, jul-set. 2007.

BNDES, *FGI - Fundo Garantidor para investimentos*. Rio de Janeiro. 2012. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Navegacao_Suplementar/Perfil/Micro_Pequena_e_Media_Empresa_e_Pessoa_Fisica/fgi.html> Acesso em 26/03/2014.

CARSON, S. J.; MADHOK, A.; VARMAN, R.; JOHN, G.. Information Processing Moderators of the Effectiveness of Trust-Based Governance in Interfirm R&D Colaboration. *Organization Science*, Vol. 14, n. 1, p. 45-56, jan-fev 2003.

COSO, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. *Enterprise Risk Management – Integrated Framework*. Set. 2004. Disponível em <http://www.coso.org/Publications/ERM/COSO_ERM_Executive_Summary.pdf> Acesso em 17 de mai. 2009.

COUTINHO, L. G. *et al.* *Inclusão financeira no Brasil: o papel do BNDES*. In: FELTRIM, L. E.; VENTURA, E. C. F.; DODL, A. B. *Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes atores*. Brasília: Editora Banco Central do Brasil, 2009.

DAS, T. K.; TENG, B. S. Trust, Control and Risk in Strategic Alliances: An Integrated Framework. *Organization Studies*. V. 22, n. 2, p. 251-83, 2001.

EISENHARDT, K. M. Control: Organizational and Economic Approaches. *Management Science*, Vol. 31: 134–49. 1985.

FAEMS, D.; JANSSENS, M.; MADHOK, A.; VAN LOOY, B. Toward an Integrative Perspective on Alliance governance: Connecting Contract Design, Trust Dynamics, and Contract Application. *Academy of Management Journal*, Vol. 51, n. 6, 1053–1078. 2008.

FELTRIM, L. E.; VENTURA, E. C. F.; DODL, A. B. *Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes atores*. Brasília: Editora Banco Central do Brasil, 2009.

GULATI, R.; SYTCH, M. Dependence Asymmetry and Joint Dependence in Interorganizational Relationships: Effects of Embeddedness on a Manufacturer's Performance in Procurement Relationships, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 52, mar. 2007.

INKPEN, A. C.; CURRAL, S. C. The Coevolution of Trust, Control and Learning in Joint Ventures. *Organization Science*, Vol. 15, n. 51 set.-out., 2004, p.586-599.

KRISHNAN, R.; MARTIN, X.; NOORDERHAVEN, N. G. When trust matter to alliance performance. *Academy of Management Journal*, Vol. 49, n. 5, 2006.

LANZ, L. Q.; PERUFO, J. V. Risco de crédito e estimativa de alavancagem de um fundo de aval. *Revista do BNDES*. BNDES. Rio de Janeiro. n. 40. Dezembro de 2013. p. 194-230.

LANZ, L. Q.; TOMEI, P. A. Gestão de Mudança no Projeto de um Novo Produto: O Caso do Fundo Garantidor para Investimentos. *Revista de Gestão e Projetos*. V. 3., n. 2, p 73-99, mai./ago. 2013a.

LANZ, L. Q.; TOMEI, P. A. Aprendizagem Organizacional, Mudança Estratégica e Cultural: O caso do Fundo Garantidor para investimentos (FGI). *Gestão & Conhecimento*, v. 7, n. 2, p. 153 – 180, jul./dez. 2013b.

LANZ, L. Q.; TOMEI, P. A. Confiança versus controle: análise da governança do Fundo Garantidor para Investimentos. *Revista de Eletrônica de Estratégia e Negócios*. 2014. Em edição.

LOPES, Simone, S.; LAGOA, José C. S., Jr; CARDOSO, Marcelo P.; PICCININI, Mauricio S. Fundos de garantia e acesso ao crédito das micro, pequenas e médias empresas. A experiência do FGPC: sucesso ou fracasso?. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 26, p. 4-23, set. 2007.

OUCHI, W. G. A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms, *Management Science*. 25: 833–48, 1979.

PINTO, M. C.; DE PAULA, P. B.; SALLES, A. B. T. A Revitalização do Sistema Público de Fomento como Canal para Acesso Financeiro por MPME. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, V. 14, n. 27, p. 141-162, jun. 2007.

POMBO, P. G.; HERRERO, A. *Los sistemas de garantia para micro y la pyme em uma economia globalizada*. DP Editorial. Sevilla. 2003.

POPPO, L.; ZENGER, T. 2002. Do formal contracts and relational governance function as substitutes or complements? *Strategic Management Journal*, 23: 707–725, 2002.

POPPO, L.; ZHOU, K. Z.; RYU, S. Alternative Origins to Interorganizational Trust: An Interdependence Perspective on the Shadow of the Past and the Shadow of the Future. *Organization Science*, V. 19, n. 1, jan-fev 2008, p. 39-55.

PURANAM, P.; VANNESTE, B. S. Trust and Governance: untangling a tangled web. *Academy of Management Review*, Vol. 34, n. 1, 2009.

SANTOS, J. O. dos. *Análise de Crédito: empresas e pessoas físicas*. São Paulo: Editora Atlas, 2000.

SEBRAE, *Sobrevivência das Empresas no Brasil*. Coleção Estudos e Pesquisas. Brasília: Sebrae, 2013.

SEBRAE; DIEESE; *Anuário do trabalho na micro e pequena empresa: 2012*. 5 ed. Brasília; Sebrae; Dieese, 2012.

SEBRAE; FUBRA. *Fatores condicionantes e taxa de mortalidade de empresas no Brasil*. Brasília: Sebrae e Fundação Universitária de Brasília, 2004.

ZICA, R. M. F.; MARTINS, H. C. Sistema de garantia de crédito para micro e pequenas empresas no Brasil: proposta de um modelo. *Revista de Administração Pública* – Rio de Janeiro Vol. 42, n.1 p. 181-204, jan./fev. 2008.

BRASIL: ASSOCIAÇÃO DE GARANTIA DE CRÉDITO DA SERRA GAÚCHA – GARANTISERRA – UM ESQUEMA DE GARANTIAS MISTO – PÚBLICO PRIVADO

Ricardo Antônio Cavinato (Graduação: Bacharelado em Direito / Pós-Graduado: Gestão Empresarial – ambos pela Universidade de Caxias do Sul / Aposentado pelo Banco do Brasil / atual: Diretor Executivo da GarantiSerra)

Considerações iniciais

Certa feita, um dos maiores empresários de Caxias do Sul, ao ser entrevistado, assim foi questionado: “Senhor fulano de tal, em sua opinião, qual é o segredo de Caxias do Sul, distante dos centros produtores de matéria-prima, distante dos grandes centros consumidores, com um relevo inapropriado, longe dos portos, ferrovia desativada e estradas precárias, conseguiu ser o que é hoje, esse maravilhoso polo metalmeccânico, segundo do Brasil?” O empresário parou para pensar e respondeu: “A INVEJA”.

Pelo dicionário, inveja é assim definida: *Sentimento de cobiça à vista da felicidade, da superioridade de outrem.*

Dependendo do ponto de vista de cada indivíduo, inveja pode ser associada a sentimentos negativos, quando em sentido contrário, pode expressar ambição, obstinação, tenacidade, vontade de crescer e vários outros sinônimos ainda, portanto, com conotação positiva.

A narrativa do repórter sobre Caxias do Sul estendida a toda região serrana gaúcha não é fora de contexto, não é exagerada, exprime as verdadeiras condições de infraestrutura locais. Superando e vencendo todas as adversidades com ambição, obstinação, persistência, tenacidade e vontade de crescer, fruto também do poder empreendedor do empresariado local, transformaram a região numa das mais desenvolvidas do País, tanto no aspecto econômico como no social.

Como se explica isso? Simples, os colonizadores que aqui chegaram ao final do século XVIII, vindos da Itália, onde suas condições econômicas e sociais eram muito baixas, trouxeram consigo a vontade de crescer em terras novas e desconhecidas, pagas com labuta, suor e lágrimas. Trouxeram consigo a INVEJA.

Introdução – O início de tudo

Os movimentos migratórios pós-descobrimto de 1500 iniciaram com os negros vindos da África no século XVI, prosseguiram com a chegada de holandeses no século XVII, teve sequência e auge no século XIX com a vinda de austríacos, alemães e italianos. Estes, em maior contingente,

foram para o Rio Grande do Sul, mais tarde ocupariam os estados de Santa Catarina e Paraná. Ainda neste século poloneses, russos e ucranianos aportaram por aqui.

A partir do século XX, japoneses e outros povos asiáticos, árabes, judeus, sírios, húngaros e os fronteiriços povos sul-americanos engrossaram o contingente de imigrantes.

Os alemães que chegaram ao Rio Grande do Sul ocuparam inicialmente os vales dos rios Dos Sinos, Caí e Taquari, compostos por terras planas e férteis. Além da agricultura dedicavam-se a atividades industriais de curtumes, moinhos e sapatarias.

Como as terras planas e próximas a Porto Alegre estavam ocupadas pelos alemães, aos italianos restou a região serrana, com relevo acidentado, mata fechada e sem quaisquer infraestruturas, entre os rios Caí e Antas.

Nova Milano, atualmente fazendo parte do município de Farroupilha, foi a primeira colônia. Seguiram-se outras, que atualmente compõem os municípios de Bento Gonçalves, Garibaldi e Caxias do Sul.

Caxias do Sul tornou-se em pouco tempo a mais próspera. Com atividades agrícolas de subsistência e o cultivo da videira para produção de vinhos, atividade esta embrionária do desenvolvimento.

Dois fatos determinantes ainda foram expressivos para o desenvolvimento da região, especialmente Caxias do Sul, a chegada do trem em 1910 e o traçado da BR-116, já na década de 40, que originalmente não previa passar por Caxias do Sul, que facilitaram o escoamento dos produtos aqui manufaturados.

Os pouco mais de 130 anos do início da colonização transformaram a região da Serra Gaúcha num dos polos mais desenvolvidos do País, concentrando indústria de quase todos os segmentos.

Caxias do Sul é o segundo polo metalmeccânico do país. Responde por cerca de 6% do PIB Gaúcho e R\$ 30,5 do PIB per capita do Estado. Detém, ainda, índices consideráveis de desenvolvimento humano. Atualmente, podemos afirmar que a região está em regime de pleno emprego.

Mesmo com tamanhas dificuldades e carências explicitadas por aquele repórter, a ambição, a obstinação, a persistência, a tenacidade e vontade de crescer, INVEJA, fez brotar de terras árias, pedregosas e acidentadas comunidades pujantes. Estava arraigado no sangue daqueles bravos colonizadores agricultores-metalúrgicos o empreendedorismo.

A metalurgia na região tem seu ícone na Metalúrgica Abramo Eberle. Sua história é exemplo inequívoco da força empresarial local. Vamos conhecê-la?

O Simecs – Sindicato das Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e Material Elétrico de Caxias do Sul, com aproximadamente 2.600 empresas filiadas, promove anualmente, desde 1987, a entrega do troféu Gigia Bandera. É a síntese do mérito metalúrgico, atribuindo a personalidades que, com sua visão estratégica, representação institucional, empresária, e de defesa da livre iniciativa, conseguem projetar suas organizações.

O Simecs homenageia representantes do meio empresarial que tenham se destacado por sua

performance ética, moral e profissional, evidenciada pela conduta empreendida e pelas atividades desenvolvidas, sempre dentro do espírito de capacidade, liderança e dinamismo, que tão bem retrata a grandeza da gente desta terra, tal como Gigia Bandera o fez.

Natural de Monte Magré, Província de Vicenza, Itália, Luigia Carolina Zanrosso Eberle, “Gigia Bandera”, nasceu no dia 2 de junho de 1854, casou-se com Giuseppe Giacomo Eberle em 1878, com quem teve dez filhos.

Em 1884, chegou ao Brasil com quatro filhos, ainda pequenos, entre eles Abramo. Aqui nasceriam outros seis. Instalaram-se em Caxias do Sul, inicialmente como agricultores. Em 1886, compraram, de Francisco Rossi, uma funilaria instalada na Rua Sinimbu, ponto central de Caxias.

Giuseppe permanecia na atividade agrícola. Coube a Gigia o aprendizado fabril. Por seis anos, aproximadamente, atendia no balcão e trabalhava na oficina como funileira. Como pioneira do seu tempo, a microempresária Gigia Bandera é reconhecida como empreendedora, que impulsionou, desde a sua época, o desenvolvimento industrial regional.

Abramo Eberle, o segundo filho mais velho, dividia a tarefa de ajudar o pai na agricultura e a mãe na funilaria, despertando a vocação de tornar-se, mais tarde, o administrador do negócio. Em 1896, com 16 anos, tornava-se o novo proprietário da oficina, adquirindo dos pais a funilaria e estes voltando a dedicar-se exclusivamente à atividade agrícola.

Assim nasceu uma das maiores empresas da história de Caxias do Sul e do País, a Metalúrgica Abramo Eberle. A história de Gigia Bandera se confunde com a própria epopeia da industrialização de Caxias do Sul, especialmente da trajetória do segmento metalúrgico da região.

Qual a relação entre a colonização italiana na serra gaúcha e de Gigia Bandera com a Associação de Garantia de Crédito da Serra Gaúcha? É explicada, inicialmente, na inversão dos números romanos, de XIX para XXI. Enquanto no século XIX Gigia foi empreendedora e simboliza o empreendedorismo da época, no século XXI empresários locais, não menos empreendedores, fizeram surgir a primeira sociedade de garantia de crédito do País.

O Modelo – Confidis (ConSORZI Garanzia Collectiva Fidi) – Italianos

Adotada como base para a constituição da Associação de Garantia de Crédito da Serra Gaúcha – GarantiSerra, tem origem nos anos 50 nos *clusters* italianos, definidos por Porter (1998), no contexto empresarial, como concentrações geográficas de empresas com atividades correlatas ou complementares que atuam dentro de uma mesma cadeia produtiva, valendo-se da partilha de infraestrutura do mercado de trabalho especializado e vivenciando oportunidades e ameaças comuns, com o objetivo de auferirem vantagens de desempenho superiores à concorrência.

Nasceram da associação mutualista, solidária e voluntária de pequenos e médios empresários que buscavam formas alternativas de acesso ao crédito, podendo adotar a forma de cooperativa de garantia de crédito ou consórcio por ações de responsabilidade limitada.

Conta com recursos públicos, na sua maioria, mas também com recursos privados. É instrumento de confiança entre as instituições públicas, privadas e financeiras. Destina-se à outorga de garantias de crédito bem como serviços de assessoramento e consulta empresarial. Visa, além de facilitar o acesso ao crédito, à redução do custo do dinheiro e a maior transparência com os agentes financeiros.

Lembrando o importante papel dos Confidis na crise mundial de 2008 que atingiu fortemente a economia da Itália, as garantias emitidas principalmente para micro e pequenas empresas propiciaram acesso ao crédito junto ao sistema financeiro, mantendo as empresas beneficiadas em atividade produtiva e com competitividade.

GarantiSerra – A história

Em junho de 2001, durante missão de negócios promovida pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul à região do Vêneto, Itália, onde além de representantes do governo participavam empresários, “bravos empresários”, entre outras negociações, foi assinado convênio de irmanamento entre as partes com o objetivo de implantar organismos de garantia de crédito, aproveitando a experiência existente naquela região italiana.

Contratada consultoria para realização dos trabalhos, concluída em abril de 2002, com parecer de viabilidade, alicerçado nas premissas da existência regional de empresas de setores produtivos diversificados, diluindo possíveis riscos, grande quantidade de empresas de micro e pequeno porte, cultura regional associativista e similaridade cultural da região da Serra Gaúcha com a Região do Vêneto.

Sebrae, Câmara de Indústria e Comércio de Caxias do Sul – CIC, Prefeitura de Caxias do Sul e Secretaria de Desenvolvimento e de Assuntos Internacionais do Governo do Estado do Rio Grande do Sul – SEDAI (atual SDPI) foram os agentes públicos e privados fomentadores e líderes do processo.

Com recursos disponibilizados pelos parceiros iniciais e pelo Sebrae Nacional, estudos jurídicos e planos de negócios foram iniciados e também apontaram para a viabilidade do empreendimento. Iniciou-se, então, o processo de apresentação, discussão e análises críticas com os parceiros, sendo incorporado a estes o Banco Interamericano de Desenvolvimento, através do Fundo Multilateral de Investimento – BID/FUMIN, que, após visitas no período julho a setembro de 2003, aprovou o apoio ao projeto e aporte de recursos.

Esse histórico é encontrado em vários documentos da GarantiSerra. Segundo o ex-presidente do Conselho de Administração e um dos responsáveis diretos pelo surgimento da Associação, Sr. Olívio Viecceli: “*Muitas outras particularidades do processo não estão contempladas neste histórico*”. Exemplos:

- “*Na realidade não era finalidade da missão conhecer as Sociedades de Garantia da Itália. Um dos objetivos do encontro era a mútua troca de ideias, experiências, conhecimentos e*

iniciativas entre Brasil e Itália. Ocorreu então que os representantes italianos mostraram e sugeriram a implantação do sistema no Brasil.”

- *“Os primeiros estudos junto ao governo estadual apontavam sua implantação noutra região do estado que não a Serra Gaúcha. O trabalho de convencimento de que o projeto teria maior probabilidade de sucesso se implantado na Serra Gaúcha foi árduo.”*
- *“Nova missão integrada por representantes do Governo do Estado, da União e pelo Sebrae, entre outros, novamente esteve na Itália conhecendo o projeto dos Confidis.”*
- *Por último: “No papel parece fácil, que tudo foi fácil, na verdade foi muito difícil vencermos as etapas, foi uma epopeia.”*

Em 1/12/2003, nas dependências do auditório da Câmara de Indústria, Comércio e Serviços de Caxias do Sul – CIC (figura 1), após transpostas importantes etapas, o projeto enfim saiu do campo das ideias e consumou-se na prática. O papel recebeu a redação dos Estatutos Sociais e a assembleia de lançamento preencheu quase todos os espaços do auditório. Cento e vinte empresas e entidades contribuíram com sua quota de associação. Os estatutos obtiveram registro no mês seguinte.

Figura 1 – Assembleia Inicial – Auditório da Câmara de Indústria, Comércio e Serviços de Caxias do Sul – CIC – 1/12/2003



O passo seguinte foi a busca de recursos para o Fundo de Risco, que no final transformou-se em misto, com recursos públicos e privados.

Os privados tiveram sua origem da taxa de associação das primeiras 120 empresas, cada qual contribuindo com valores de acordo com sua classificação de porte. Mais tarde, recursos do Sebrae Nacional e Estadual também engrossaram o Fundo.

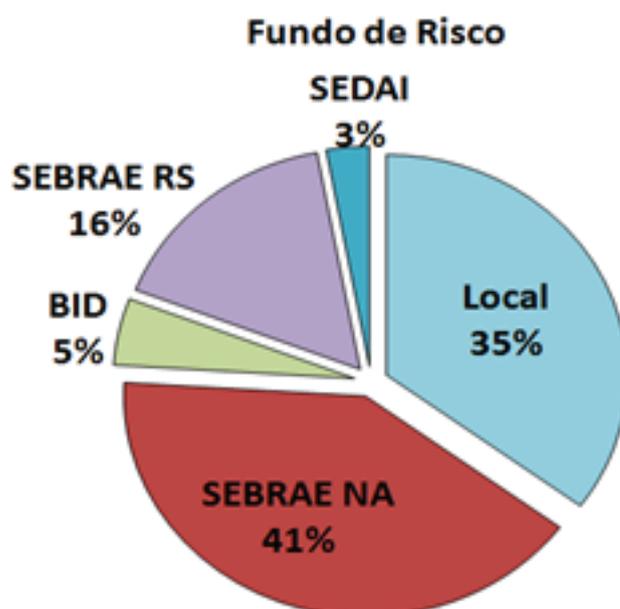
Os públicos vieram do Governo do Estado mediante promulgação de lei específica e das prefeituras da região de abrangência. Todas elas receberam a comitiva da Associação, chefiadas pelo empresário Presidente do Conselho de Administração, cuja tarefa era sensibilizar os poderes executivo e legislativo, estes com a necessidade de promulgação de lei específica, que autorizava o executivo a contribuir para o fundo com R\$ 1,00 por cada habitante.

Embora em quantidade sendo minoria, os valores aportados superaram os 60% do total da população, pois os municípios com maiores contingentes de habitantes contribuíram.

O BID/FUMIN, além de aportar recursos para custeio, também colaborou para a formação do Fundo de Risco.

Atualmente os recursos do fundo estão percentualmente constituídos conforme o gráfico:

Figura 2 – Composição atual, percentual, do Fundo de Risco



A composição do quadro de colaboradores seria mais uma etapa a ser transposta. Como observa o Presidente do Conselho de Administração à época, Cenair Gomes da Silva: “Por solicitação do BID, houve licitação internacional para contratação do Diretor Executivo. Recebemos ‘currículos’ até da Austrália”.

O passo derradeiro, não menos nem mais importante que os anteriores, mas essencial, “ter o que e para quem garantir”, foi a busca de agentes financeiros parceiros.

O primeiro a acreditar no ainda projeto foi o Banco do Estado do Rio Grande do Sul – BANRISUL, em abril de 2004. Em dezembro daquele ano o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE aderiu. A este agente financeiro, no início de 2005, a GarantiSerra emitiu a primeira carta de garantia.

Na sequência aderiram Caixa Estadual S.A. – Agência de Fomento, atual BADESUL Desenvolvimento S.A. – Caixa de Fomento, Cooperativa Central de Crédito do Rio Grande do Sul – SICREDI Central e o Banco Comercial Uruguaí S.A., atual NBC Bank – Novo Banco Continental S.A.

Parágrafo especial deve ser dado à parceria com o Banco do Brasil S.A. Em julho de 2005 o Sebrae Nacional organizou e coordenou uma missão técnica para conhecer o funcionamento dos Confidis Italianos, integrada, além do Sebrae, pelo próprio Banco do Brasil S.A., Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Federação Brasileira dos Bancos – FEBRABAN, Ministério da Fazenda e Banco Central do Brasil. A assinatura, em novembro daquele ano, da parceria entre o Banco, a GarantiSerra e o Sebrae, que repassou recursos para o Fundo de Risco Local, foi o resultado de toda essa movimentação.

O que faz a GarantiSerra?

É uma associação civil sem fins lucrativos classificada como OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, nos termos da Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999, conforme a Secretaria Nacional de Justiça, prestando contas a esse ente estatal.

Regida pelo Estatuto Social, regulamentado por seu Regimento Interno e Manual de Operações, é auditada anualmente por consultoria externa independente.

Estatutariamente a GarantiSerra tem por objetivos a promoção do desenvolvimento econômico, social e o combate à pobreza, realizando, para atingir seus fins, assessorias administrativa, técnica, econômica, financeira, legal e propiciando aos microempreendedores individuais e às micro, pequenas e médias empresas condições de acesso ao crédito, bem como por meio de concessão de garantias.

Comparando com o objetivo dos Confidis italianos: Destina-se à outorga de garantias de crédito bem como serviços de assessoramento e consulta empresarial. Visa facilitar o acesso ao crédito, a redução do custo do dinheiro e a maior transparência com os agentes financeiros. Consta-se, portanto, que a similaridade é óbvia, pois a GarantiSerra é espelhada no modelo dos Confidis.

O diferencial da GarantiSerra e conseqüentemente das SGCs, além de facilitar o acesso ao crédito para micro, pequenas e médias empresas em empréstimos e financiamentos, é a prestação de orientação e assessoria, disponibilizando ao empresário informações sobre a modalidade de crédito que melhor atende às suas necessidades, oportunizando melhoria na sua qualidade, redução nos custos financeiros e diferenciadas em prazos.

Podemos afirmar que a atuação das SGCs foge do tradicional modo com que os agentes financeiros deferem crédito, ou seja, o “crédito pelo crédito”, estamos voltados para a concessão do crédito com responsabilidade, na medida certa, “crédito acompanhado e assistido”.

No dia a dia da Associação, em torno de 70% dos contatos e visitas efetuadas não se transformam em concessão de carta de garantia, mas sim, incorporam competência gerencial para os empresários. “Nem sempre tomar crédito é a solução para o desenvolvimento e crescimento da empresa”.

É sabido que o segmento de micro e pequena empresa é bastante “despreparado” para gerenciar todos os aspectos que envolvem a empresa. Recomendamos inúmeras vezes que o empresário busque capacitar-se, especialmente junto ao Sebrae.

Nossa região, além de empreendedora, é pródiga em exemplos. Quando as grandes empresas iniciaram os processos de subcontratação de serviços, mais conhecido como terceirização, os próprios funcionários constituíram micro e pequenas empresas para a elaboração de produtos ou prestação de serviços até então feitos dentro da própria empresa. Por vezes, iniciavam atividades com máquinas e equipamentos cedidos pela própria empresa e pagos com a prestação dos serviços e/ou em produtos elaborados.

Reuniam-se para constituir o novo empreendimento colaboradores da área de produção entre si, com pessoal da área de vendas, área financeira, enfim, de setores diferentes e detentores de conhecimentos também diferentes, mas que não cobriam a totalidade das necessidades. Sabem, por exemplo, “produzir e vender”, mas não sabem “controlar as demais áreas”, vitais para a empresa.

Tais constatações ainda se fazem presentes nos dias atuais. É notória a falta de organização e preparação de expressiva parcela dos micro e pequenos empresários para cercar-se de conhecimentos que impeçam que fatores não dominados interfiram na perpetuação da empresa, correndo sérios riscos de fecharem portas.

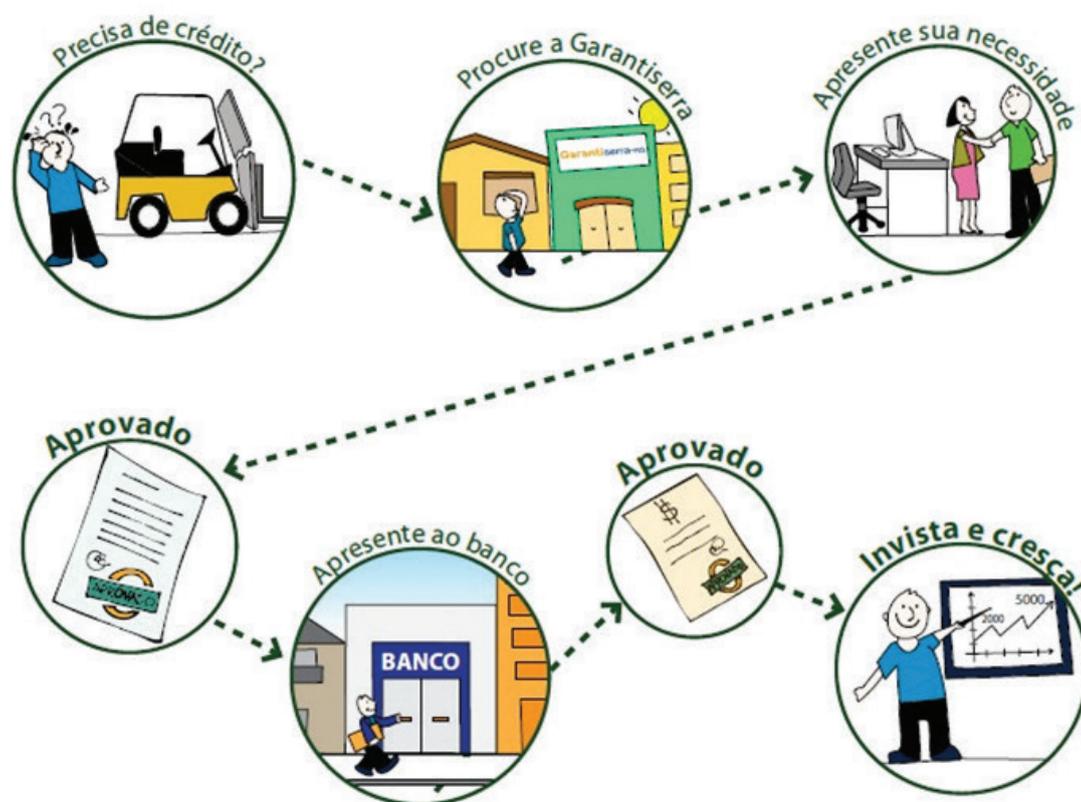
“De nada adianta abriremos a torneira se não colocarmos a tampa no ralo”. Pesquisa Sebrae de múltiplas repostas do ano de 2007, com empresas que encerraram as atividades, apontam como principais causas as falhas gerenciais em 71%, seguidas por falta de crédito 61% e problemas financeiros 31%.

Outra pesquisa Sebrae de 1999, como apresentaremos adiante, apontava que o acesso ao crédito e a exigência de garantias eram pontos críticos para consolidação das empresas e causa de alta mortalidade. Alicerçada nessa pesquisa a ideia da criação da GarantiSerra ganhou força e consolidou-se, foi o “pontapé”.

Como faz a GarantiSerra?

A atuação da GarantiSerra é com objetivo de inverter o fluxo da busca do crédito. Ao contrário da tradicional visita que faz o empresário ao agente financeiro, propomos que a empresa, ao diagnosticar a necessidade de recursos, procure antes a Associação, apresente suas necessidades, que serão avaliadas. Orientaremos para a busca de alternativas e adequações, caso verificarmos que não será o crédito que alavancará a empresa. Se corroborarmos com a necessidade do crédito e aprovado pelo comitê Técnico da Associação, a carta de garantia será emitida e apresentada ao agente financeiro conveniado, que fará sua análise e contratará a operação de crédito caso também aprove, conforme fluxo abaixo (figura 3).

Figura 3 – Fluxo da Necessidade de Crédito



Fica claro que todo esse processo passa pelo pressuposto da análise e risco do crédito, conhecida como “Cs” do crédito. GarantiSerra e agente financeiro, que é quem disponibiliza a linha de crédito e os recursos, efetuam suas análises. “A garantia não é condicionante de aprovação da operação de crédito”.

Dificuldades de acesso ao crédito e instrumentos minimizadores

Não há economia fortalecida sem o apoio do Sistema Financeiro. Raríssimas são as empresas, de quaisquer portes, que não tenham dependido de crédito bancário para se desenvolver, fortalecer e prosperar. O exemplo das maiores economias mundiais mostra que nos primeiros passos da empresa o crédito inicial deva ser de longo prazo e utilizado nos investimentos. Num segundo estágio são necessários recursos para capital de giro, possibilitando, assim, que o projeto não tenha dissolução de continuidade e não pare no meio do caminho, mesmo tendo bons produtos, boas estratégias e sólida carteira de clientes.

Nesse sentido, Casarotto e Pires (1998) afirmam que um dos grandes problemas das empresas de pequeno porte brasileiras é o acesso ao crédito, principalmente linhas de crédito de longo prazo. Outro entrave fora do alcance das empresas é a necessidade de garantias reais, impedindo, muitas vezes, a concretização da operação.

A GarantiSerra buscou seus primeiros parceiros para o empreendimento baseando-se em pesquisa do Sebrae RS indicando que: 60% das micro e pequenas empresas apontavam como maior dificuldade o acesso ao crédito e fomento. Destas que tinham acesso ao crédito, apontavam que a dificuldade de acessá-lo eram as exigências de garantias em 46% e as altas taxas de juros praticadas em 40% (figura 4).

Figura 4 – Pesquisa Sebrae

DIFICULDADES DAS MPES

✓ Crédito e Fomento	60 %
✓ Acesso a Mercados	21%
✓ Consultoria em Gestão	11%
✓ Educação	8 %

DIFICULDADES NO CRÉDITO

✓ Exigência de garantias	46%
✓ Taxa de juros elevada	40%
✓ Capac pagamento da empresa	8%
✓ Outras	6%

❖ Fonte: Pesquisa SEBRAE/RS - 1999

O crescimento da aversão ao risco pelos agentes financeiros, em especial para micro e pequenos negócios, que no Brasil correspondem a aproximadamente 98% das empresas, tornou necessária a criação de mecanismos minimizadores e que viabilizassem o apoio a projetos com consistência.

A busca desses mecanismos no Brasil teve início em 1995 com a criação do Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas – FAMPE. Pioneiro e ainda em uso, instituído e com recursos do Sebrae, induziu o surgimento de outros fundos. Garantindo parte do crédito, reduziu barreiras enfrentadas pelas empresas perante os agentes financeiros, viabilizando a contratação de operações de crédito.

Em 1997 surgiu o Fundo de Garantia para promoção da Competitividade – FGPC. Com objetivos semelhantes ao FAMPE, recursos do Tesouro Nacional e administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES tinha por finalidade garantir operações de crédito do próprio Banco.

Conforme Lopes et al. (2007), o contingenciamento orçamentário do Tesouro e o conseqüente atraso no ressarcimento aos agentes financeiros dos créditos inadimplidos comprometeram a credibilidade e o interesse destes pela sua utilização. A fixação do “stop loss” surpreendeu agentes financeiros que já operavam acima ou próximo do teto e ficaram impedidos de fazer novas operações.

A subestimação da complexidade do processo de gestão na alocação insuficiente de recursos humanos, financeiros e tecnológicos, que impediu a implementação de processos importantes para o bom funcionamento do fundo, fizeram que ele reduzisse sua participação no mercado. A última operação de crédito garantida foi no ano de 2008 e única daquele ano.

Em 1999 foi constituído pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda – FUNPROGER. Com receitas provenientes da cobrança da Comissão de Concessão de Aval – CCA e dos rendimentos das aplicações financeiras, é gerido pelo Banco do Brasil.

Tem como finalidade garantir as linhas de crédito do programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER, beneficiando micro e pequenas empresas, pessoas físicas do setor informal da economia, profissionais liberais, cooperativas e associações. Da mesma forma que FAMPE complementa a necessidade de garantias exigidas pelo agente financeiro.

Em 01/12/2003, surge a primeira Sociedade de Garantias Recíprocas, a GarantiSerra. Com recursos mistos privados e públicos e Conselhos de Administração e Fiscais também mistos. Com abrangência regional, difere dos fundos até então constituídos, que prestam garantias em linhas de crédito específicas e/ou agentes financeiros específicos, dependendo apenas da disponibilização das linhas a serem garantidas aos agentes financeiros.

O Fundo de Garantia de Operações – FGO, constituído em 2009 para atender micro e pequenas empresas, tem natureza privada, dispondo de recursos federais e das instituições financeiras, está disponível para todo o sistema financeiro nacional.

Largamente utilizado pelo Banco do Brasil, é administrado, gerido e representado pelo próprio banco. Por esse motivo torna-se inibidor de que agentes financeiros privados “integralizem quotas” e passem a utilizá-lo em seus negócios.

O caçula dos fundos garantidores é o Fundo Garantidor para Investimentos – FGI, de natureza privada, administrado pelo BNDES, da mesma forma que o FGO, conta com recursos federais e de agentes financeiros cotistas. Presta garantias nas operações de crédito disponibilizadas com recurso do próprio BNDES. Pode ser acessado por micro, pequenas e médias empresas cuja receita operacional bruta anual some até 90 milhões, transportadores autônomos de carga e empreendedores individuais.

O fim do pioneirismo da GarantiSerra

Em agosto de 2011, solenidade na cidade de Foz do Iguaçu/PR marca o fim do pioneirismo da GarantiSerra com o lançamento da Garantioeste, sediada em Toledo/PR, Noroeste Garantias, de Maringá/PR, e Garantisudoeste, de Francisco Beltrão/PR. No mesmo ano, em novembro, constituiu-se a Garantinorte, na região da bacia de Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro. Em 2012 foi a vez de Minas Gerais contar com sua primeira SGC, Garantia dos Vales em Governador Valadares e, recentemente, Patos de Minas lançou sua SGC, Alto Parnaíba. Em junho de 2013,

iniciou atividades a Garanti Paraíba, sediada em Campina Grande. Todas elas contaram com parcela de contribuição da GarantiSerra, servindo como modelo/base.

Todas atenderam a chamada pública do Sebrae número 003/2008. Ao todo foram 19 projetos inscritos. Além dos já constituídos, há projetos em andamento no Paraná, Goiás, Bahia, Minas Gerais e Amazonas. O apoio do Sebrae abrange assistência técnica, financeira e operacional, incluindo trabalhos de consultoria e capacitação para abertura das sociedades, formação em gestão e governança do quadro de colaboradores e recursos que comporão o fundo de risco.

“*Não somos uma moda*”, afirmação de Pablo Pombo Gonzáles, secretário técnico da Rede Ibero-Americana de Garantias – REGAR, mecanismo de relacionamento entre os sistemas de garantias da América Latina. Afirma ainda: “*Que a expectativa de crescimento continue acelerada. Nos últimos 15 anos o sistema cresceu 10 vezes. As sociedades da garantia são uma realidade e necessidade*”.

As realizações da GarantiSerra

Traduzidos em números, até dezembro de 2013 a Associação contava com 513 associados, emitidas 668 cartas e garantia, superando R\$ 16,5 milhões de garantias prestadas e que possibilitaram às empresas associadas obterem empréstimos ou financiamento junto aos agentes financeiros parceiros superiores a R\$ 27,6 milhões. Dos valores tomados, 45% foram destinados à indústria, 31% para o comércio e 24% para o setor de serviços. Em quantidades, 41% para indústria, 35% para o comércio e 24% para os serviços (figuras 5, 6 e 7).

Figura 5 – Evolução anual do número de associados

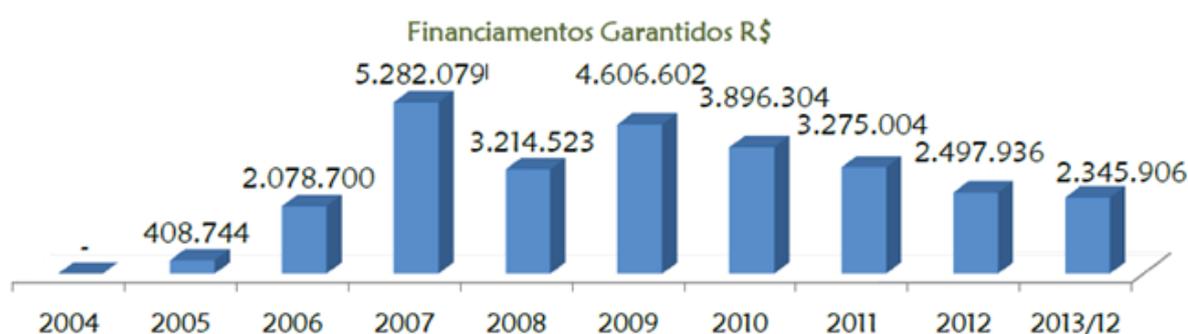


* Conforme Estatuto Social de abr/2013, excluem-se as empresas que fecharam ou solicitaram cancelamento. O número apresentado abrange exclusões retroativas.

Figura 6 – Evolução anual das garantias emitidas em R\$



Figura 7 – Evolução anual das operações de crédito contratadas em R\$



Em medição para avaliar o impacto no desenvolvimento econômico das empresas e no emprego no final de 2009, trabalho com título GarantiSerra – Histórico e Procedimentos, realizado pelo consultor Rodrigo Leiria Schneider, apontou:

- O faturamento das empresas associadas aumentou 26%, de R\$ 37 milhões para R\$ 46 milhões. Vinte e oito empresas tiveram incremento de faturamento, cuja variação máxima foi de 1400%. Sete empresas tiveram redução de faturamento, cuja variação máxima foi de -19%. Quatro empresas permaneceram com o mesmo patamar de faturamento.
- Em relação aos empregos, houve crescimento de 10%. Vinte empresas tiveram aumento no número de empregados, cuja variação máxima foi de 150%. Dezesesseis empresas não tiveram variação no número de empregados e três tiveram redução no número de empregados, cuja variação máxima foi de -17%.
- Em relação à área produtiva, vinte e uma empresas tiveram aumento em sua área produtiva, o que corresponde a 54% dos respondentes.
- Em relação à capacidade produtiva, 27 empresas observaram crescimento, o que corresponde a 69% da amostragem.

- No que diz respeito às operações com a Associação, trinta e oito empresas responderam que a operação com a GarantiSerra ajudou a empresa, o que corresponde a 97% do total de empresas respondentes.
- 20 empresas afirmaram que sem a GarantiSerra a operação de crédito não teria sido contratada, correspondendo a 51% das amostras.
- 19 empresas afirmaram que a operação com a GarantiSerra permitiu que não se utilizassem garantias próprias da empresa ou dos sócios, o que corresponde a 49% dos respondentes.
- 24 empresas afirmaram que a operação com a GarantiSerra reduziu as taxas da operação junto aos agentes financeiros, o que corresponde a 62% dos respondentes.
- 14 empresas afirmaram que a operação com a GarantiSerra agilizou o processo junto aos agentes financeiros, o que corresponde a 36% dos respondentes.
- Nenhuma empresa afirmou que a operação não fez diferença.

Os resultados das pesquisas indicam que a participação da GarantiSerra no que se refere às operações realizadas foi extremamente positiva, contribuindo, em última análise, para a geração de emprego, incremento de faturamento e fomento à economia da região.

Melhor do que os números, elencamos depoimentos prestados por associados:

- David Randon – Empresas Randon – Diretor-Presidente: *“É importante estar presente neste projeto, facilitando o crescimento da região e que nossos fornecedores, micro e pequenos empresários, possam ter acesso mais fácil ao crédito e na ponta ter um produto mais barato e com melhor rentabilidade”*.
- Luiz Fernando Massenz Gomes – Methos Tecnologia da Informação Ltda: *“Somos uma empresa de tecnologia, em função disso, às vezes, a negociação com alguns bancos é um pouco complicada. Conseguimos criar novos produtos, aumentar a receita e abrangência de mercado da empresa. Com certeza a GarantiSerra nos ajudou a viabilizar estes projetos e estamos acompanhando a evolução do mercado. A vantagem que obtivemos foi financeira, nas taxas de juros e despesas acessórias”*.
- Gilberto Tondin – Comércio de Gás Tondin Ltda: *“Eu trabalho com comércio de gás, compro e vendo botijões, sempre que eu busco valores com a GarantiSerra para capital de giro e tornar a empresa mais competitiva. Depois disso compramos imóvel próprio, construímos, aumentamos nosso patrimônio, nossas vendas, melhorou 100%. A empresa cresceu, teve rendimentos, gerou empregos e fizemos novos investimentos”*.
- Darci Júnior Nunes – DGRAF Artes Gráficas Ltda.: *“Tínhamos a necessidade e carência de cercar nossa área de impressão com equipamentos tanto de impressão quanto de acabamento. Havia necessidade de investimento e a GarantiSerra entrou como parceiro fundamental para que isso fosse concretizado. Como todo e qualquer micro empresário, antes da*

GarantiSerra, tínhamos dificuldades de ter acesso a linhas de crédito, após, o atendimento do Banco se tornou muito mais próximo e mais pessoal. Tudo isso proporcionou que de dois passássemos a ter sete funcionários e o faturamento dobrou neste período de tempo”.

Governança

Da mesma forma que os recursos são de origem mista, o Conselho de Administração também o é. São em número de 11 os membros do Conselho de Administração, assim distribuídos:

- Uma entidade empresarial associada;
- Um representando o Sebrae;
- Um representando o governo do estado do Rio Grande do Sul;
- Dois representando o conjunto de municípios que fazem parte da região de abrangência e que aportaram recursos no fundo de risco;
- Seis, portanto a maioria, representando o segmento de empresas associadas.

Considerações finais

O volume de crédito no Brasil atingiu o pico em abril de 2012. Atualmente, não há falta de recursos para os tomadores e as taxas de juros, embora reprefixadas para cima nos últimos meses continuam em patamares aceitáveis pela economia.

As SGCs em situação operacional somadas às que em breve se tornarão operacionais atestam que o Sistema deverá crescer ainda mais.

Contudo, o estágio das SGCs no Brasil ainda é embrionário quando o comparamos com países europeus como Itália, Espanha e Portugal. Até mesmo com países da América do Sul como Chile, Argentina e Uruguai. Muitos desafios deverão ser enfrentados.

Por ser novidade, comunidades e entidades empresariais, governo e agentes financeiros têm dificuldade em entendê-lo. É comum sermos questionados: “A associação é uma financeira?”, “Vocês são uma *factoring*?”. A tarefa de tornar o sistema conhecido ainda é enorme. Tais apontamentos, somados à constatação de que o País não conta com legislação específica sobre Sociedades de Garantia de Crédito e conseqüentemente não há ordenamento jurídico que as disciplinem, agravam e aumentam as necessidades.

O art. 60-A da Lei Complementar 127/2007, que por sua vez complementa a lei geral das micro e pequenas empresas, 123/2006, apresenta a possibilidade de o poder executivo instituir o Sistema Nacional de Garantias de Crédito e este integrará o Sistema Financeiro Nacional. Serve o referido normativo como exemplo para as articulações e discussões visando à qualificação das SGCs e a busca do marco regulatório.

Um desses momentos ocorreu em novembro de 2010 quando da realização do *workshop* Sistemas de Garantia de Crédito, em Brasília, promovido em cooperação com o Gabinete Pessoal da Presidência da República e Regiões Italianas, Secretaria Geral e Secretaria de Assuntos Estratégicos;

Ministério da Fazenda; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério da Agricultura; Banco Central do Brasil; BNDES; Banco do Brasil S.A.; Caixa Econômica Federal; Banco do Nordeste; Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil; Organização das Cooperativas do Estado do Paraná; Confederação Nacional da Indústria; FIESP e Sistema Sebrae – Nacional, Paraná, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Documento contendo o resultado do encontro, teor das discussões, sugestões e encaminhamentos foi entregue em dezembro daquele ano (2010) ao então presidente da República.

Embora inexistam regulamentos legais, as SGCs não estão impedidas de atuar e funcionar. Evidentemente o marco regulatório, estabelecendo regras e normas específicas, seria benéfico não só para as SGCs bem como para o Sistema Financeiro, repercutindo no reconhecimento e credibilidade, conseqüentemente facilitando e incrementando o acesso ao crédito. Outra consequência possível do marco regulatório seria o engajamento ao sistema dos grandes conglomerados financeiros privados, até o momento sem adesão.

Várias outras atividades têm sido desenvolvidas nos últimos anos, envolvendo entidades, agentes financeiros, governo e Sebrae no intuito de melhorar as relações entre todos e fortalecer o sistema SGC. Certamente num futuro próximo observaremos o fortalecimento e reconhecimento público da utilidade do Sistema para o fortalecimento das micro e pequenas empresas e assim da economia em geral.

Muito embora esse conjunto de ações esteja presente no dia a dia, devemos adicionar a ele novas doses de empreendedorismo e de INVEJA.

Referências Bibliográficas

BAUMGARTNER, Regiane. **Propostas para implementação de um Sistema de Garantia de Crédito Mutualista como alternativa de acesso ao crédito para as micro, pequenas e médias empresas no Brasil**. 2004. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

BANCO DO BRASIL S.A. – **FUNPROGER e FGO**. Acesso em: 27 ago. 2013.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL – BNDES – FGI. Disponível em: <www.bndes.gov.br/>. Acesso em: 27 ago. 2013.

BANDERA GIGIA – ORIUNDI NET – Site pesquisas. Acesso em: 14 abr. 2014.

BUENO, E. **Brasil: uma história**. Segunda edição revista. São Paulo: Ática, 2003.

CASAROTTO FILHO, N.; PIRES, L. H. **Redes de pequenas e médias empresas e**

desenvolvimento local. Estratégias para a conquista da competitividade global com base na experiência italiana. São Paulo: Atlas, 1999.

FAGNANI – Mauro Marcelo de Araújo – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO – CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DE NEGÓCIOS FINANCEIROS – SGC – Sociedade de Garantia de Crédito: mecanismo de inclusão financeira para empreendedores com projetos economicamente viáveis. Porto Alegre, 2011.

GIRON, Loraine Slomp. **Caxias do Sul:** Evolução Histórica. Caxias do Sul: UCS/Prefeitura Municipal; Porto Alegre: EST, 1977.

GITMAN, Lawrence J. **Princípios de Administração Financeira.** 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

HUNSCHE, Carlos. **O biênio 1824/25 da imigração e colonização alemã no Rio Grande do Sul.** Instituto Estadual do Livro, 1975.

IBGE. **Produto Interno Bruto a preços correntes e Produto Interno Bruto per capita segundo as Grandes Regiões,** Unidades da Federação e Municípios.

LOPES, S. S.; JUNIOR, J. C. S. L.; CARDOSO, M. P.; PICCININI, M. S. **Fundos de Garantia e Acesso ao Crédito das Micro, Pequenas e Médias Empresas.** A Experiência do FGPC: Sucesso ou Fracasso. 2007.

MACHADO, Maria Abel. **Construindo uma Cidade:** História de Caxias do Sul – 1875-1950. Caxias do Sul: Maneco, 2001.

MUNDO TRADE – Stop Loss. Disponível em: <<http://www.mundotrade.com.br>>. Acesso em: 27 ago. 2013.

PONZI, Luiz Carlos. **A Imigração Italiana;** A Crise no Reino da Itália. Em um Pouco de História.

POMBO, Pablo Gonzáles; HERRERO, Alfredo Calvo. **Los sistemas de garantías para la pyme em uma economia globalizada.** Espanha: Edição Eletrônica Cyberlibro, 2003.

PORTER, Michael. **Vantagem competitiva:** criando e sustentando um desempenho superior. 13. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

PREFEITURA DE CAXIAS DO SUL. **PIB Caxias do Sul**. Disponível em: <www.caxias.rs.gov.br/desenv_economico>. Acesso em: 26 ago. 2013.

REVISTA CONHECER – SEBRAE – NR 12 – Maio 2010 E NR 19 Novembro 2011.

REVISTA DO BNDES, Rio de Janeiro V. 16, N. 31, P. 85-112, JUN. 2009 (FGPC).

ROSSATO, Osmar. Sistemas de Garantia de Crédito UAMSF – SEBRAE NA – BRASÍLIA, PROGRAMA DE TRAINEE SEBRAE NACIONAL 2012 – junho 2012.

SANTI FILHO, Armando de. **Avaliação de riscos de crédito**: para gerente de operações. São Paulo: Atlas, 1997.

SANTOS, José Odálio dos. **Análise de Crédito**: empresas e pessoas físicas. São Paulo: Atlas, 2000 b.

SCHNEIDER – Leiria Rodrigo – Garantiserra – Histórico e Procedimentos – Janeiro 2010.

SILVA, Cenair Gomes da, Ex-Presidente do Conselho de Administração da Garantiserra – Entrevista – agosto/2013.

TREVISAN, Nicola. **Confidi**: O Modelo Italiano. Anais do Fórum Nacional de Sistemas de Garantias de Crédito. São Paulo: nov. 2005.

VIECCELI, Olívio – Ex-Presidente do Conselho de Administração da Garantiserra – Entrevista – agosto/2013.

ZICA, Roberto Marinho Figueroa: **Sistema de Garantia de Crédito para Micro e Pequenas Empresas no Brasil**: A Proposta de um Modelo. Dissertação de Mestrado em Administração, FEAD – Centro de Gestão Empreendedora. Belo Horizonte 2007.

ARGENTINA: TRATAMIENTO DE LOS FONDOS DE RIESGO Y SU RELACIÓN CON LA SGR – LA SGR COMO ADMINISTRADORA DE FONDOS DE RIESGO

Por **Miguel Gaya**, Gerente Comunicaciones Institucionales - Garantizar SGR, Argentina, Socio Fundador ALIGA Asociación Latinoamericana de Instituciones de Garantía

I - Características del sistema de garantías en Argentina

Dentro del esquema clasificatorio internacional, el sistema de garantías adoptado por la República Argentina es el de sociedades de garantías mutualistas, y su modelo de referencia es el español.

Sin embargo, el sistema argentino bien puede calificarse de mixto, por cuanto en el año 1995, mediante una ley provincial se crea FOGABA SAPEM, Fondo de Garantía de la Provincia de Buenos Aires, sociedad anónima de capital mixto (Sociedad Anónima de Participación Estatal Mayoritaria). Con actuación dentro de la jurisdicción de la provincia de origen, su desarrollo la ha ubicado como segundo ente del sistema, con una porción importante del creciente mercado de garantías¹.

Pero la configuración actual y predominante es el de las denominadas Sociedades de Garantía Recíproca, legisladas en 1995 tomando la ley española de referencia, y que comenzaron a operar en 1997, cuando se promulga la llamada ley Pyme 24467 que crea la figura como sociedades comerciales privadas de objeto único. El mismo año se crea Garantizar SGR, y a la fecha, junto con el Fondo provincial existen 22 sociedades de alcance nacional autorizadas para funcionar.

Marco Legal

El marco normativo base de las Sociedades de Garantía Recíproca está dado por la Ley 24467, promulgada en marzo de 1995, que en su Título II define y regula el instituto. Complementariamente, se rigen por la normativa de la ley 19550, que regula las sociedades comerciales. Resulta de interés remarcar que esta Ley 24467, llamada el Estatuto PYME, también legisla sobre distintos temas y herramientas, y que la incorporación de las SGR en dicho conglomerado expresa la visión del legislador de integrar al sistema de garantías dentro de un esquema superior y armonizado de políticas públicas permanentes y específicas.

¹ A su vez, la reciente Comunicación A 5520 de enero de 2014, del BCRA reglamenta la conformación y funcionamiento de Fondos de Garantía de Carácter Público con esta figura jurídica, para impulsar su constitución en jurisdicciones provinciales.

Posteriormente, la ley 25.300 de septiembre de 2000 reformula algunos aspectos sustanciales de la anterior, innovando en lo principal sobre la conformación de Fondos de Riesgo Específicos y mejorando cuestiones operativas detectadas en el funcionamiento de las sociedades. Esta es complementada por la ley 26.496 de mayo de 2009, cuya intervención en el corpus legal se limita a determinar nuevos topes para la emisión de garantías, buscando principios de equidad y mejor aprovechamiento del sistema.

Finalmente, el cuerpo normativo se integra con los siguientes decretos y resoluciones reglamentarias: Decreto 1076/2001, Res. SEPyME 8/98 sobre Registro Nacional de SGR, Res. SEPyME N° 212/2013 de Autorización para funcionar, Estatuto Tipo, Funcionamiento y Régimen Informativo - Contable; y Comunicaciones A-2806, A-2932 y A-3141 del BCRA.

II - Principales rasgos propios de las SGRs argentinas

Tipo social

La ley de SGR consagra un nuevo tipo social, que no es un subtipo de ninguno previsto en la ley 19550 de Ley de Sociedades Comerciales, por más que se estipule que se rigen supletoriamente por las normas allí dispuestas para las sociedades anónimas.

Se trata de un tipo autónomo de sociedad, con su propia lógica constitutiva y de objeto, de principios mutualistas, aunque atenuados como se verá más adelante, y que combina soluciones operativas aplicables a las sociedades anónimas y a las cooperativas. Este carácter mixto no obsta a su clasificación como sociedad comercial, toda vez que el legislador remite a éstas para superar por analogía o espíritu cualquier vacío o interpretación.

La sociedad se integra con dos tipos de socios:

Partícipes: Son pequeñas y medianas empresas, sean éstas personas físicas o jurídicas, que reúnen las condiciones generales que determina la autoridad de aplicación y suscriben las acciones de su tipo². La SGR no podrá asignar a un mismo socio partícipe garantías superiores al 5% del total garantizado, ni tampoco podrán asignar a obligaciones con el mismo acreedor más del 25% del total garantizado³.

Protectores: Son aquellas personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que realicen aportes al capital social y al fondo de riesgo. La sociedad no podrá celebrar contratos de garantía recíproca con los socios protectores, siendo incompatible la condición de socio protector con la de socio partícipe.

² Para conformar una sociedad se requiere contar al menos con 120 socios. Queda a decisión de la autoridad de aplicación modificar esta cantidad en función de la región en la que se radique o del sector de actividad económica que la conforme.

³ ley 26496 que modifica art. 34 ley 24467

**CUADRO 1
ESQUEMA SOCIETARIO SGR**

Socios	
Partícipes Pymes	Protectores Grandes empresas, entes públicos o privados nacionales, extranjeros, provinciales o municipales
<ul style="list-style-type: none"> • Aportan Capital Social (Acciones Clase A) • Utilizan Servicios: Garantías, Asesoramiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Aportan Capital Social (Acciones Clase B) • Aportan al Fondo de Riesgo • Obtienen: Desgravación Rentas

Capital social y Fondo de Riesgo

El capital social está compuesto por los aportes de ambos socios y representado por acciones ordinarias, nominativas, de igual valor y número de votos. La participación de los socios protectores no podrá exceder el 50% del capital social (en el texto original el tope era del 49%)⁴ y la de cada socio partícipe no podrá superar el 5%.

Los socios protectores y otros aportantes conforman un Fondo de Riesgo, que constituye la prenda común de las garantías emitidas por la SGR, y que debe administrar adecuadamente para hacer frente a las posibles falencias de sus socios partícipes.

**CUADRO 2
FONDO DE RIESGO**

Se compone con:	Objeto principal y características esenciales
El aporte de los Socios Protectores Rendimientos de la Inversión del propio Fondo de Riesgo El recupero de las garantías abonadas Las asignaciones de los resultados de la sociedad Donaciones	Retiro de fondos a partir de los 2 años Desgravación del Impuesto a las Ganancias (Si se otorgan garantías por el 80 % del aporte) Representado por bonos nominales Apalancamiento por cada peso (hasta 4 veces)

⁴ La modificación tuvo por objeto alentar la participación de socios protectores, que en un comienzo estaban en minoría accionaria. Art.21 de la ley 25.300 sustituye el art.45 de la ley 24.467.

En la actual legislación, el Fondo de Riesgo forma parte del patrimonio de la SGR, pero no de su capital accionario. Es este un rasgo distintivo del sistema, que sigue la reforma española de 1994, con sus Fondos de Provisiones Técnicas incluidos en el patrimonio de la sociedad.

Asimismo, resulta conveniente señalar que en tanto el Fondo de Riesgo no se confunde con el capital accionario, y es aquel el que responde ante la eventual falencia del socio partícipe, fuerza es concluir que son los aportantes a éste, sean socios protectores o no, quienes asumen el riesgo, por lo menos hasta el aporte efectuado. Por lo tanto, el concepto mutualista de solidaridad entre socios por la garantía otorgada a otro, tiene de este modo un curioso y limitado significado, restringido a los aportantes al Fondo de Riesgo.

Es que el espíritu que alienta la definición del esquema es alcanzar una autonomía de funcionamiento de las sociedades con respecto al estado, donde éste realiza su aporte resignando recaudación impositiva, pero deriva en el mercado la decisión de constitución de las sociedades, su definición, objetivos, productos y servicios, oferta de garantías y asunción de eventuales falencias. De allí la importancia que ha tomado la figura del socio protector y aportante al Fondo de Riesgo, pues es necesario contar con estos, en general provenientes del sector privado, para la conformación de una sociedad.

En la incipiente literatura sobre el tema se hace la distinción doctrinaria entre sociedades abiertas y cerradas, donde dicho carácter estaría dado por la existencia de varios socios protectores o uno solo, pero sobre todo si éstos son grandes empresas que ofertan el respaldo de su aval sólo a sus pymes vinculadas como proveedores o clientes. Si bien el sistema es joven y es prematuro adelantar hipótesis, el resultado ha sido por lo menos paradójico. La constitución de SGR cerradas no ha dado los resultados esperados, ni en cantidad de constitución de las mismas ni en su utilización genuina. Mientras, Garantizar SGR, la única sociedad que surgió con un aporte estatal, aunque indirecto (el Banco de la Nación, principal banca pública del país, fue quien integró la totalidad del Fondo de Riesgo inicial), es la que ha logrado mayor desarrollo, captando el 50 % del mercado de garantías.

La ley 25.300 introdujo también la posibilidad de constituir Fondos de Riesgo Específicos, en la forma de un fondo fiduciario en los términos de la ley 24.441, independiente del Fondo de Riesgo General y del patrimonio de la SGR. En este caso, la desgravación impositiva alcanza a las $\frac{3}{4}$ partes del Impuesto a las Ganancias. El objetivo de esta reforma era alentar la conformación de fondos que permitieran direccionarlos a grupos de pymes congregados geográfica o sectorialmente por una gran empresa o radicadas en una provincia o región, sin constituir una sociedad cerrada, sino vinculándola con la existencia de otra de carácter abierta. Volveremos sobre el potencial de esta herramienta, pero adelantamos que la restricción de menor desgravación ha inducido a las empresas a aportar al Fondo General, y que los Fondos Específicos constituidos han resultado una carga administrativa considerable para las sociedades, que condicionan los beneficios obtenidos a casos muy específicos.

Órganos Societarios

Los órganos sociales están constituidos por la Asamblea General de socios, con representación de ambas calidades. Las Asambleas pueden ser Ordinarias, que se reúne obligatoriamente una vez al año, y que tiene como competencia fijar la política de inversión de los fondos sociales, aprobar el costo de las garantías, decidir el mínimo de contragarantías que la SGR habrá de requerirles a sus socios partícipes y fijar el límite máximo de bonificaciones que podrá conceder el Consejo de Administración. También elige autoridades.

La Asamblea Extraordinaria puede reunirse en cualquier momento y su competencia es tratar cuestiones estipuladas en la ley de sociedades (19.550) que no están contempladas para la asamblea general ordinaria.

La Asamblea designa el Consejo de Administración y la Sindicatura. El Consejo de Administración está conformado por tres personas de las cuales al menos una representa a los socios partícipes y al menos otra a los socios protectores. Su función principal es la administración y representación de la sociedad, decidiendo a su vez sobre asuntos como otorgar o denegar garantías y/o bonificaciones a los socios partícipes, determinar las inversiones a efectuar con el patrimonio de la sociedad, designar a los gerentes de la SGR y decidir sobre la admisión de nuevos socios y la exclusión de los que no han cumplido con la garantías que le fueron otorgadas.

El órgano de fiscalización está integrado por tres síndicos designados por la asamblea ordinaria. Sus atribuciones abarcan auditar las inversiones, el capital social, las reservas y el fondo de riesgo de las SGR, como también los contratos de garantías celebrados por las mismas, atendiendo además los requerimientos normativos que efectúe el BCRA.

Órgano de contralor y supervisión

Un aspecto innovativo frente al modelo europeo ha sido la adjudicación de las funciones de control a la misma área encargada de impulsar las políticas públicas destinadas al sector pyme, mediante la designación como Autoridad de Aplicación de la actual Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, dependiente a su vez del Ministerio de Industria. Sin perjuicio de la obligación de inscribir las SGR en las respectivas oficinas estatales de control de las personas jurídicas y comerciales (Inspección General de Justicia, en el ámbito nacional), la autorización para funcionar y el contralor de la actividad propiamente dicha es definida y ejercida por la SEPYMEyDR. La misma agencia que resulta encargada de impulsar su difusión y articular con el sistema el resto de políticas sectoriales, debe fiscalizar su buen uso. De este modo, confluyen en un solo ente, permítasenos el símil, las funciones de policía y publicista del sistema.

De este modo se abandonó el esquema de someter la supervisión al área de control del sistema financiero, como es de práctica en el modelo europeo. Dentro de la incumbencia del Banco Central de la República Argentina quedó ejercer las funciones de superintendencia en lo atinente a las vinculaciones de las SGR con los bancos y demás entidades financieras. Pero esto

ocurre sólo si las mismas se inscriben en el registro especial para SGR habilitado por el Banco en la Superintendencia de Entidades Financieras y Bancarias. Esta inscripción otorga a los avales emitidos por las SGR el carácter de garantía preferida "A", esto es, autoliquidable, lo que confiere una especial fortaleza como avalista a aquellas entidades inscriptas.

Así se consagró un sistema donde el ente administrativo con interés en su difusión y utilización ha sido encargado a su vez de la supervisión y virtual auditoría del funcionamiento de las sociedades, con la colisión de intereses que esto puede conllevar. Y que aquella inscripción en el BCRA que habría de brindar mayor eficacia y certeza de cumplimiento a las garantías, fuera omitida por el conjunto de las sociedades con el objeto de eludir el control del ente.

Principales productos

Por definición legal, las sociedades de garantía son entes de objeto único, que es otorgar garantías a sus socios partícipes, con el complemento de poder brindarles asesoramiento para esos fines.

La actividad la pueden realizar a través de la emisión de avales financieros (préstamos), técnicos (cumplimiento de contratos) o mercantiles (ante proveedores o anticipo de clientes) y de cualesquiera de los permitidos por el derecho mediante la celebración de Contratos de Garantía. De las tres figuras, las garantías financieras constituyen el grueso de los avales emitidos, por aproximadamente el 80 % de la cartera global, seguida por las garantías comerciales. Las garantías técnicas en la práctica no han tenido mayor desarrollo.

Complementariamente, las SGR pueden brindar a sus socios asesoramiento técnico, económico y financiero en forma directa o a través de terceros contratados a tal fin. Sin embargo, esta actividad, de indudable valor estratégico en la profesionalización de las pymes y en la difusión y uso de la propia herramienta, ha sido ensayada por una sola sociedad, y tampoco ha sido sostenida en el tiempo.

Las sociedades llevan a cabo el análisis de riesgo de las operaciones que avala, asumen el riesgo con su Fondo de Riesgo y se ocupan del recupero de los avales caídos. La mayoría de los avales cubren el total del préstamo respaldado. Solo una de las sociedades está incursionando a principios de 2014 con avales cuyo riesgo es analizado en forma conjunta y mancomunada con la entidad bancaria, y con un aval que puede cubrir entre el 75 % y el 100 % del préstamo otorgado.

Por lo expuesto, lo propio de estas sociedades es el aval individual, sobre la base del análisis de riesgo, y el riesgo de la operación asumidos por la entidad. A su vez, por imperativo legal todos los beneficiarios de los avales deben ser socios partícipes de la sociedad, lo que limita la implementación de garantías de cartera, cuya operatoria se complejiza.

III – Reafianzamiento del sistema

La particularidad mencionada de escaso involucramiento del estado también se ha puesto en evidencia al momento de diseñar el sistema de reafianzamiento, nominalmente en funcionamiento.

Hemos observado en la experiencia internacional que un rasgo de consolidación de los sistemas de sociedades de garantías está marcado por la existencia de un sistema de reafianzamiento escalonado, que converge en un sistema nacional, y en el caso europeo se expande a uno supranacional (UE, con el IEF).

El sistema argentino nació sin este esquema, y sólo se incorporó con la ley 25300, que crea el Fondo de Garantías Pyme (FOGAPYME). La normativa se complementa con los decretos nº 1074/2001, 1633/2002 y 906/2004. Según definición de su órgano de contralor, la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SEPYME), el objetivo del Fondo es reducir el riesgo crediticio de las Sociedades de Garantía Recíproca (SGRs)/ Fondos de Garantía a través del reafianzamiento de garantías ya emitidas para incrementar su capacidad de otorgamiento de nuevas.

Su operatoria se perfecciona mediante convenios suscriptos con Sociedades de Garantía Recíproca o Fondos de Garantías, por los cuales se fijan los términos de actuación, comprende analizar las operaciones crediticias en ejecución donde la SGR es el garante frente a una entidad financiera. El equipo de análisis del FOGAPYME estudia los casos propuestos por la SGR para reafianzamiento y de acuerdo a criterios de minimización de riesgo financiero y fomento de desarrollo industrial de las PyMEs, se seleccionan las operaciones crediticias. Los reafianzamientos se establecen para créditos de más de 2 años de duración.

Si bien la ley es del año 2000, recién en el año 2004 culminó su morosa implementación. El FOGAPYME actúa como reaseguro de segundo piso para SGR y Fondos Provinciales, y puede actuar otorgando garantías directas (primer piso) en aquellas regiones donde no se desempeñe ninguna sociedad o fondo provincial. En su función de reaseguramiento de segundo piso prevé contratos por garantías individuales o por cartera. El reaseguramiento no es automático ni gratuito, sino que depende de la celebración de un contrato general con cada SGR interesada, y luego de reafianzamientos puntuales por operación, donde la entidad puede repetir el análisis de riesgo efectuado por la SGR. A su vez, el costo dependerá de cada caso, pudiendo ir del 20 al 30 % del valor de la comisión que abona el socio partícipe a la SGR, lo que encarece considerablemente la operatoria para la propia entidad.

Sin perjuicio de estas limitaciones que han limitado mucho su desarrollo, cabe reiterar que una implementación exitosa y masiva del reafianzamiento se considera clave para la consolidación del sistema. Y para juzgar su desarrollo, basta adelantar que a la fecha sólo cinco sociedades han celebrado contratos genéricos de reafianzamiento, sin que ninguna de ellas lo haya utilizado en forma corriente y masiva, como debería ser su espíritu.

Esta situación también desnuda otra característica particular del diseño de las SGR en la Argentina, ya mencionada, y que ha sido la fuerte voluntad legislativa de no involucrar fondos públicos en el sostenimiento, administración o difusión del sistema. Como se apuntara, esta decisión puede tener origen en cierta orientación que define a priori al estado como mal administrador, basarse en la experiencia histórica propia o en la constatación de las debilidades institucionales existentes, pero el caso es que el sistema está sesgado a que sea el mercado

quien marque la tónica del sistema, mediante la administración de las sociedades por parte de los socios partícipes y el fuerte incentivo de desgravación para atraer fondos privados. Si bien la posibilidad de comprometer fondos públicos no está vedada en forma explícita en el articulado de la ley, el resultado es palpable a la hora de evaluar la composición de las distintas sociedades constituidas.

Pero como se marcara cuando se analizó la experiencia internacional, no existe un solo caso de desarrollo y raigambre del sistema donde no se hayan involucrado de algún modo los distintos estamentos estatales, y se puede aventurar que no sucederá lo propio en nuestro país hasta que esto no suceda.

Por último, cabe consignar que en el caso de la SGR más exitosa, la presencia estatal resulta de tener como socio fundador y principal sostenedor al Banco de la Nación Argentina, y que los entes públicos suman el 66 % de los aportes al Fondo de Riesgo.

Desarrollo de las Sociedades de Garantía Recíproca

Las sociedades de garantía comenzaron a operar en el mercado en 1998. Su comienzo resultó lento y trabajoso, asfixiadas por un contexto adverso que eclosionó en la crisis social y política que atravesó al país a fines del año 2001.

Para esas fechas, las sociedades autorizadas a funcionar habían pasado de los primeros \$ 25 millones de garantías anuales a unos promisorios \$ 154 millones, pero la crisis provocó un muy fuerte reajuste del sistema que implicó retroceder en el año 2002 a \$ 55 millones de avales emitidos. Todo esto en un contexto de fuerte restricción del crédito bancario dirigido a las pequeñas y medianas empresas. Para el año 2003, de la mano de una recuperación económica sin precedentes en la historia reciente del país, ya se habían logrado duplicar la cantidad de garantías, llevando al sistema a \$ 123 millones.

Desde esa fecha, cada año el sistema casi duplica sus cifras, pasando de casi \$ 700 millones en 2006 a \$ 4.000 millones (alrededor de U\$S 500 millones) a fines de 2013, que en conjunto avalan a más de 15.000 pequeñas y medianas empresas. Todo ello sin que la cantidad de sociedades autorizadas haya variado sustancialmente (alrededor de 24 entre ambos años), ni tampoco su participación relativa en el mercado. Dentro de esta, vale señalar que la participación casi constante de la principal de ellas, Garantizar SGR, ha sido aproximadamente del 50 % del mercado.

Este crecimiento asombroso se explica por el crecimiento sostenido de la economía argentina (un promedio de 5.9 % en los últimos diez años), y por el sostenimiento de políticas dirigidas a la economía real, y por líneas de financiamiento productivo desarrolladas por diversos actores del Estado. El mercado de las SGR fue directamente influenciado por las políticas de financiamiento dirigidas al sector de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Por un lado, el rol del Banco Central de la Argentina, a través de las "Líneas de Crédito para la Inversión productiva", ordena a los Bancos a destinar un porcentaje de sus depósitos del sector privado no financiero a préstamos

a tasas preferenciales al sector de la pequeña y mediana empresa (aprox. el 5 % de la cartera de préstamos). Asimismo, la diversidad de programas de financiamiento y subsidio de la Secretaría de la Pyme y Desarrollo Regional dependiente del Ministerio de Industria que potenciaron el crédito directo al sector Pyme Productivo a plazos y tasas accesibles para el sector. Asimismo, las políticas activas de los Bancos Públicos, en particular el Banco de la Nación Argentina, contribuyeron a crear un rol más activo y presente de las sociedades de garantías recíprocas.

Estas políticas del Estado que han intervenido directamente sobre el crédito al Sector MiPyme han tenido un impacto positivo en el mercado de las garantías, cuyo crecimiento ha sido sostenido en los últimos años. El sistema de SGR ha tenido durante el 2013 un crecimiento estimado del 41.54%, una cifra realmente extraordinaria para el sistema. Dentro de este contexto, Garantizar ha crecido más del 60% en relación al año anterior, una cifra que refleja la vocación de ésta Sociedad de garantía de continuar acompañando el desarrollo del sistema, superando las cifras medias del sector y la tasa de crecimiento más elevada de los últimos cinco años.

Características del Fondo de Riesgo de las SGR argentinas

Uno de los puntos más específicos y diferenciales de las sociedades de garantía de Argentina es el modo en que se conforma sus Fondos de Riesgo, que es el fondo de garantía que respalda los avales emitidos.

El principio original de las sociedades de garantía mutua, o recíproca, era justamente el mancomún y la solidaridad en la asunción de la responsabilidad crediticia tomada por uno de sus integrantes. En su forma más elemental, si uno de los integrantes del grupo se veía impedido de pagar el crédito que había sido respaldado por el conjunto, todos y cada uno de los restantes miembros del grupo debían responder por él, haciéndose cargo del pago de la deuda.

La creciente complejidad de la economía y de las propias sociedades de garantía fue superando este principio de solidaridad crasa para construir soluciones a su vez más complejas y eficientes. Esto ha dado como resultado sociedades de garantía más sofisticadas, estables, y de mayor y más perdurable efecto en la economía.

Siempre el quid de la fortaleza de las sociedades es cómo se constituye su fondo de garantía, de qué modo la sociedad lo administra, y cómo cumple su cometido de respaldar el crédito. Sin ser un repaso exhaustivo, se señala que en general las sociedades han recurrido a fondos ajenos a sus propios beneficiarios, bien bajo la figura de aportantes ajenos a la sociedad (diversos agentes o entes estatales, por lo general) o bien incorporándolos a la sociedad bajo diversas figuras, que pueden participar o no en los órganos de conducción de la sociedad.

En el caso argentino se optó por un sistema peculiar, que conjuga la conformación de un fondo con aportes de quienes se convierten de ese modo en socios, con un régimen de administración que lo separa del capital accionario.

El Fondo de Riesgo se compone entonces por los aportes de los llamados Socios Protectores. Estos son una categoría específica, diferenciada de los socios partícipes, las pequeñas y

medianas empresas beneficiarias de las garantías. Ni estas pueden realizar aportes al Fondo de Riesgo, ni los socios protectores recibir certificados de garantía. Como se vio más arriba, ambos forman parte de la asamblea, superior órgano de conducción de la sociedad, y cada cual elige los representantes de su categoría en el Consejo de Administración, que no pueden ser más de tres por definición legal, uno de ellos representante de los socios protectores y los dos restantes por los partícipes. Además de los socios protectores, otras personas (físicas o jurídicas) pueden realizar aportes al Fondo, con las mismas obligaciones y derechos, pero sin adquirir la condición de socio protector.

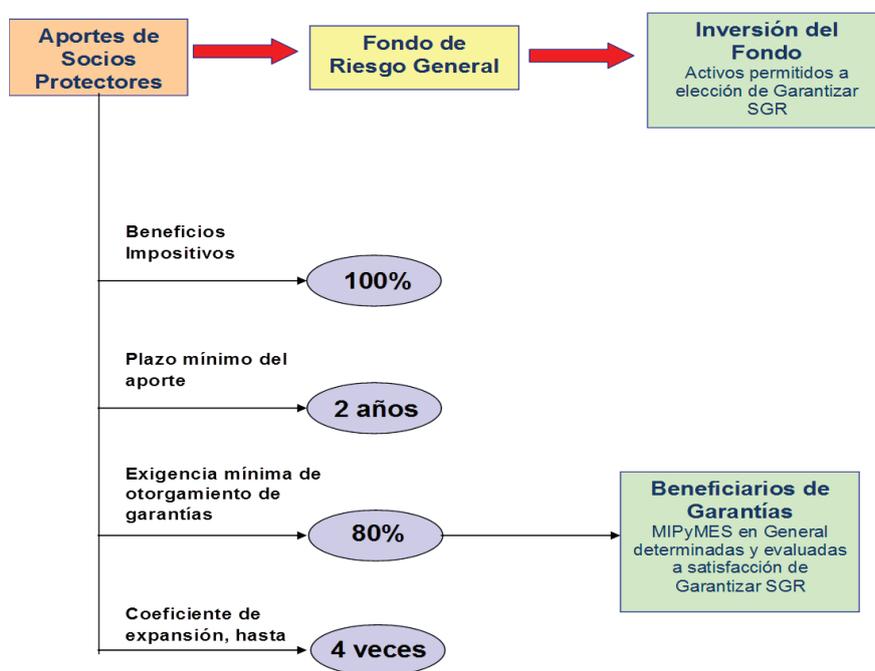
De este modo el Fondo de Riesgo se transforma en la prenda común que avala todas las garantías emitidas por la Sociedad en beneficio de sus socios partícipes, y es la Sociedad la que lo administra, formando parte de su patrimonio, pero no de su capital accionario. Por lo tanto, en principio los avales otorgados se respaldan con el Fondo, y hasta su total utilización no podría un acreedor perseguir ni el capital de la Sociedad ni mucho menos responsabilizar a sus socios por los avales emitidos. Por lo tanto, y a casi todos sus efectos ilustrativos, el Fondo de Riesgo funciona como un cuasi fideicomiso administrado por la Sociedad.

El otro rasgo particular del sistema es la fuerte deducción impositiva que otorga a los aportantes al Fondo de Riesgo, que consiste en la totalidad de los aportes de las utilidades imponibles para la determinación del impuesto a las ganancias, que alcanza el 35 % de ellas. A su vez, esta se ve complementada por la exención impositiva para todos los actos relacionados con los aportes y la participación en la Sociedad: por los aportes al capital social, y a las ganancias obtenidas por intereses devengados por la administración de los aportes realizados al Fondo de Riesgo. Vale decir, los aportes deducen la totalidad del impuesto a las ganancias y las actividades relacionadas son libres de impuestos nacionales.

Para que la deducción impositiva opere el aporte debe permanecer en el Fondo de Riesgo por lo menos dos años, asumiendo la parte proporcional de las eventuales caídas de las garantías otorgadas durante ese período. La otra condición es que durante el período de la imposición deberán otorgarse garantías en promedio por el 80 % del Fondo de Riesgo, y pueden apalancarse por hasta 4 veces su valor (Utilización mínima 0,8 y apalancamiento por 4).

Las razones de estas importantes exenciones y deducciones hay que buscarlas en la intención de atraer inversores privados para la conformación de los Fondos de Riesgo de las Sociedades, que asuman justamente el riesgo de otorgar avales, y soporten la eventual pérdida que presuponen sus caídas. En el afán de crear condiciones atractivas a la inversión privada, se conformó un esquema en el cual el estado termina siendo una suerte de socio tonto, que aporta el 35 % de los aportes de los fondos, pero no participa ni tiene voz, voto u opinión sobre su utilización ulterior. Esta autolimitación estatal tuvo luego consecuencias en el sistema, según surge del análisis de la evolución de las sociedades.

Esquema del aporte a un Fondo de Riesgo



Cómo se conforman los Fondos de Riesgo y cuántos son sus aportantes

Resulta difícil aventurar qué modelo de sociedades tenía en mente el legislador al momento de definir el estatuto. Si juzgamos por la estructura de los órganos societarios definidos, y los requisitos mínimos de funcionamiento, es probable que se haya pensado en sociedades de porte pequeño. Así lo indicarían un Consejo de Administración de tres miembros, el sistema de asambleas de socios diseñado y la exigencia mínima de ciento veinte socios partícipes y un protector para funcionar.

En la literatura inicial sobre el modelo elegido, se insistía mucho en diferenciar “sociedades abiertas” de “sociedades cerradas”. Estas serían aquellas sociedades que, convocadas por un solo socio fundador, a la sazón una gran empresa, los socios partícipes son todas pequeñas y medianas empresas vinculadas a la cadena de valor del protector y fundador. De este modo, las empresas pequeñas se beneficiarían de un mejor acceso al financiamiento provisto por el protector y/o la cadena de valor (vía garantías comerciales), o por el sistema bancario (a través de garantías financieras). Las sociedades abiertas serían aquellas donde los socios protectores (uno o varios) no limitan sus certificados de garantía a empresas pequeñas vinculadas, sino a cualquiera que reúna las condiciones para acceder a ellos.

¿Cuál de estos modelos se impuso en el sistema argentino? Si analizamos su composición a fines de 2013, encontramos que había 23 sociedades autorizadas y funcionando, una cantidad que se mantiene relativamente estable desde 2008. Entre todas ellas, disponen de fondos de riesgo autorizados por valor de \$ 2.420 millones (U\$S 480 millones, aprox.).

De las 23 sociedades, una sola dispone de un fondo de \$ 980 millones y controla el 50 % del mercado. Dos tienen \$ 200 millones autorizados cada una. Cuatro tienen autorizados fondos entre \$ 100 y \$ 160 millones. El resto de 16 entes se distribuyen los \$ 530 millones por montos que van de los \$ 10 a los \$ 60 millones cada uno.

Si analizamos por la cantidad de socios protectores y aportantes, verificamos que una sola sociedad, la líder mencionada, ha convocado a casi 250 socios protectores, siendo su socio fundador mayoritario el mayor banco público nacional. Ocho tienen entre 5 y 50 socios protectores, donde la mayoría cuentan con un socio fundador mayoritario y socios protectores que son personas físicas, personal jerárquico vinculado al socio fundador las más de las veces. Y la mayoría de las 14 restantes tienen un solo socio protector fundador.

Sin mayores errores, podemos vincular rápidamente que las sociedades más pequeñas y con menos socios protectores pertenecen al rango de sociedades cerradas, mientras que a mayor envergadura de fondos disponibles y mayor cantidad de socios protectores, más abierta será la sociedad. A tal punto que la sociedad más grande convoca a la mitad de las 15.000 pymes involucradas en el sistema como socios partícipes, y dispone de 19 sucursales y puntos de atención en casi todas las provincias argentinas.

Preguntarse por cuál era el porte de las empresas que se esperaba se desarrollara según la matriz elegida puede resultar ocioso o erróneo. Lo que vale preguntarse es cuál modelo se propicia y si este cumple los objetivos para los que fue creado.

Después de casi diecisiete años de funcionamiento, y diez de crecimiento sostenido, que las sociedades habilitadas se mantengan en una veintena habla de las dimensiones del mercado, o de su elasticidad para amparar más agentes. Podemos concluir que su número no tendría por qué variar en el tiempo. Si analizamos el modelo elegido, vemos de inmediato que las sociedades cerradas tienden a un crecimiento limitado, acotado a la actividad de su socio protector.

Pero si juzgamos a las sociedades abiertas, vemos que el modelo elegido soporta un crecimiento importante, y puede convocar centenas de socios protectores y miles de pymes beneficiarias, extenderse en el país, y lograr montos de garantía relevantes dentro del mercado del crédito de las pymes.

Queda para otra discusión si el modelo operativo elegido, de sociedades que llevan a cabo el análisis de riesgo y asumen las caídas con su propio fondo, casi sin reafianzamiento de envergadura, puede lograr un verdadero impacto en la ampliación del financiamiento disponible para pymes. Pero fuerza es destacar que comenzamos definiendo el sistema argentino como sistema mixto, donde coexisten las sociedades con los programas, provinciales en este caso y, del mismo modo, las garantías individuales con las garantías de cartera, con su diferente y disímil impacto.

Es probable que lo más rico de la experiencia argentina sea justamente esta dispersión de entes y modelos, y la atención que dispensa a diferentes necesidades de los también diferentes sectores y modelos de empresas pequeñas y medianas. Un sector empresario que ha demostrado

en los últimos años tanta diversidad como potencial de desarrollo, y creciente necesidad de financiamiento acorde.

Cómo operan el Fondo de Riesgo y sus aportantes en la conformación de la SGR y sus órganos de conducción.

Otro punto de interés a analizar es si la composición de los Fondos de Riesgo, que convoca a aportes de capitales privados que tienen como recompensa una fuerte desgravación, tiene alguna influencia en el desempeño de la sociedad.

Por lo pronto, los aportantes a los Fondos de Riesgo pueden adoptar la figura del socio protector y esta clase de socios conformar hasta el 50 % del paquete accionario de la Sociedad. Su presencia y actividad por lo tanto no es menor en los órganos societarios. Recordemos que, junto con los socios partícipes, conforman la Asamblea de la Sociedad, que resulta el órgano superior de gobierno y quien designa al resto de las autoridades. Con respecto a estas, la ley establece un Consejo de Administración compuesto por tres personas de las cuales al menos una representa a los socios partícipes y al menos otra a los protectores. En la práctica, las sociedades abiertas tienden a elegir dos representantes de los socios partícipes (pymes) y que uno de ellos ejerza la presidencia. Por el contrario, las sociedades cerradas tienden a dar preeminencia al socio protector mayoritario, la más de las veces único y fundador.

De tal modo, y de hecho no solo es frecuente sino también mayoritario, son los socios protectores (grandes empresas fundadoras) quienes ejercen la presidencia de los Consejos de Administración de por lo menos la mitad de las sociedades existentes, o tienen en el gobierno de las mismas una posición determinante cuando no dominante.

Cómo influyen los aportantes a los Fondos de Riesgo en la política de riesgo de las sociedades

Las sociedades de garantía recíproca se han conformado como una suerte de sociedades bifrontes, donde convergen dos tipos de socios con interés común en emitir garantías, pero donde unos buscarán en ello un mejor acceso al financiamiento y otros poder retirar su aporte en tiempo y sin mengua.

Dicho de otro modo, sus intereses diferentes pueden sintetizarse en que mientras los socios partícipes tienden a emitir la mayor cantidad de garantías posibles contra el Fondo de Riesgo, los que aportan al mismo, los protectores, tenderán a que la sociedad las emita con el menor riesgo posible.

En el aspecto legal, se han determinado mínimos y máximos a cumplir, ya mencionados: Por un lado, la sociedad deberá emitir garantía por un mínimo equivalente al 80 % del valor del Fondo de Riesgo; por debajo de esta cifra, no se efectiviza la desgravación prevista del impuesto a las ganancias. Por el otro lado, no se podrán emitir garantías por más allá de cuatro veces el valor del Fondo de Riesgo existente, lo que pone un límite objetivo a las pérdidas que podría llevar a sufrir

un socio protector por las garantías caídas durante la vigencia de su aporte. Nótese que el castigo que podría sufrir un aportante se puede multiplicar por cuatro, por lo que una mora del 5 % de las garantías emitidas (cifra muy alta pero posible) podría significar una pérdida del 20 % en el aporte efectuado. Pérdida relevante, pero aún lejos del 35 % de desgravación impositiva obtenida.

¿De qué modo se expresan en el desempeño de las sociedades estas diferentes preocupaciones o intereses de las diferentes clases de socios? En principio, depende de las características de cada sociedad, y de la preeminencia de cada clase de socios en ellas. Pero en conjunto, podríamos señalar algunas características comunes al todo el sistema:

1. Pocas veces se alcanza, o por poco tiempo, el apalancamiento legal previsto de hasta cuatro veces el Fondo de Riesgo. Lo usual es entre dos y tres veces.
2. Preeminencia de garantías de corto por sobre las de largo plazo.
3. Prevalencia de la garantía individual por sobre la garantía de cartera.
4. Asunción completa del análisis de riesgo por parte de la sociedad de garantía.
5. Atención en las contragarantías ofrecidas por los socios beneficiarios por las garantías otorgadas.
6. Seguimiento estricto del Riesgo Vivo, la Mora y el Recupero por parte de las sociedades.

Nuevamente, estas características son más nítidas cuanto menor sea la entidad, verificándose en las sociedades cerradas una tendencia al uso restrictivo (esto es, cercano al mínimo) del Fondo de Riesgo.

Consecuencias para el sistema de garantías

De la descripción del sistema expuesta, surgen algunas características, derivadas de la peculiar forma de fondeo elegido:

1. Apalancamiento y reafianzamiento

El apalancamiento limitado (4 veces la cuantía del Fondo) conspira contra la expansión de los entes y en consecuencia del sistema.

El aporte estatal vía deducciones impositivas a los socios protectores se ha transformado en un obstáculo para que el estado destine otros fondos al reafianzamiento, que es un fuerte multiplicador del sistema de garantías.

2. Impacto y crecimiento acotados

La existencia en muchas SGRs de socios protectores únicos y Fondos de Riesgo de baja cuantía restringen el crecimiento y limitan el impacto del sistema de garantías en el sector pyme.

3. Socios protectores y sectores productivos

Cuando una SGR se forma sobre un solo socio protector, éste tiende a volcarse sobre su propia cadena de valor productivo, sin abrir los servicios a otros sectores productivos o regiones.

4. Política pública y estabilidad del sistema

La legislación limitó el accionar estatal a la renuncia de ingresos vía exenciones impositivas y al contralor administrativo vía organismo de contralor.

Sin embargo, la experiencia internacional, e incluso la propia, demuestran que la presencia activa del estado permite coordinar programas y aportar a la estabilidad del sistema.

Cómo se han tratado las limitaciones

El sistema argentino ha resuelto estas zonas de conflicto y debilidad mediante una política concertada entre estado y actores que ha dado por resultado:

Un sistema mixto en el que conviven desde el inicio Fondos, en particular provinciales, y Sociedades.

Vocación administrativa por propiciar el desarrollo de las garantías de cartera o similares, en búsqueda de un mayor impacto en el sistema bancario.

Una activa participación estatal por diversas vías:

- Aportes en diversos fondos de riesgo a través de distintos estamentos estatales (estados provinciales y municipales, banca pública y de fomento, etc.).
- Cooperación de la banca pública en determinadas sociedades, como la principal de ellas, de la que es principal socio y aportante del Fondo de Riesgo.
- Conformación de un Fondo de Reafianzamiento (FOGAPYME) que con limitaciones se ha mantenido activo.
- Intensa tarea de Fiscalización, orientación y supervisión del ente de contralor, la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Industria de la Nación.
- Adecuación de la normativa a las nuevas realidades detectadas, con una activa participación de los entes en la discusión y elaboración de las medidas.

De lo hasta aquí analizado, puede concluirse que:

1. El sistema de garantías argentino ha dado muestras de vocación de crecimiento y previsibilidad.
2. Las sociedades de garantía recíproca demostraron flexibilidad y adecuación a situaciones cambiantes, ofreciendo diversas respuestas exitosas para diferentes desafíos.
3. Los actores estatales y privados han llevado a cabo una fructífera labor de adecuación y superación de limitaciones iniciales.
4. El impacto logrado en la ampliación del crédito a las pequeñas y medianas empresas, y el crecimiento alcanzado en los últimos años muestran una tendencia positiva de aporte a la economía real.

Referencia

<http://www.garantizar.com.ar/> - Web de Garantizar SGR, Argentina

<http://www.aligalat.org/> - Web de la Asociación Latinoamericana de Instituciones de Garantía (ALIGA)

PERU: APUNTES Y REFLEXIONES SOBRE EL CONTRATO DE GARANTÍA DE CARTERA

Edgard Coquis Fernandez-Dávila¹

1. NOCIÓN

Es un contrato de garantía personal, mediante el cual una Institución Garantizadora Especializada en Garantías, regulada y supervisada por el Ente Supervisor del Estado, otorga una línea de crédito indirecto, con carácter rotatorio (saldo fluctuante), a una institución financiera intermediaria – IFI (Banco u otra Institución), para garantizar en forma automática o semiautomáticamente, o en forma mixta, el cumplimiento del pago del 50% del saldo capital por una cobertura efectiva, a efecto de compartir el riesgo de la totalidad de los créditos que otorgará en el futuro a sus cliente MYPE (garantizados), siempre que:

1. Los créditos nazcan válidamente, esto es, que cumplan con las características de los mismos conforme estipulaciones contractuales.
2. Las garantías nacen como tal, esto es, que se efectúe el pago real y efectivo de la comisión del servicio de garantía en favor de la institución garantizadora y que se cumplan las estipulaciones contractuales, por parte de la IFI (Banco o Institución u otra Institución Financiera).

Entalsentido, el contrato de garantía de cartera es ejecutado entre una institución garantizadora supervisada por el Ente Supervisor del Estado y una Institución Financiera elegible, vale decir, que cuente con conocimiento y experiencia en colocaciones de créditos a las MiPYME, en especial a las MYPE como es el caso del Perú; y que su situación financiera evaluada sea satisfactoria para la Institución Garantizadora.

En el mencionado contrato se establecen libremente de común acuerdo entre las partes, derechos y obligaciones recíprocas con la finalidad de permitir el acceso al crédito en forma masiva. En efecto, el volumen y cuantía logrado debe ser administrado técnicamente y en forma especializada, toda vez que todas las operaciones de crédito desarrolladas por la red de oficinas de cada IFI se incorporan al “portafolio” del contrato en mención, conforme al orden cronológico de los desembolsos de los créditos que otorgará en el futuro, teniéndose presente que las garantías son individuales respecto a cada préstamo, que se van incorporando en el contrato de línea de crédito indirecto rotatorio.

¹ De profesión abogado, con estudios de Doctorado en Derecho Empresarial de la Universidad de Sevilla, España. Actualmente desempeña el cargo de Gerente General de la Fundación “Fondo de Garantía para Préstamos a la Pequeña Industria” – FOGAPI.

Con relación a la contraprestación de la garantía otorgada por la Institución Garantizadora, la IFI (Banco u otra Institución Financiera) abonará una comisión por el servicio de garantía, al cierre del mes de producido el desembolso del crédito otorgado, en la cuenta de ahorros respectiva, que para el efecto abrirá la Institución Garantizadora en la IFI (Banco u otra Institución Financiera), la misma que por razones de buen orden y control, será específica para tales fines y de libre disponibilidad de la Institución Garantizadora, pudiendo autorizar esta última que los pagos u honramientos de garantía sea mediante la mencionada cuenta, una vez que se cumplan con las estipulaciones contractuales respectivas para realizarse el pago.

El monto del crédito garantizado por la Institución Garantizadora cubre (cobertura efectiva) sólo el cincuenta por ciento (50%) del saldo capital del crédito otorgado por la IFI (Banco u otra Institución Financiera). Por consiguiente, la garantía no cubre intereses, gastos de cualquier naturaleza ni las costas del juicio y demás en los que haya incurrido la IFI (Banco u otra Institución Financiera) para recuperar el crédito; por lo que la Institución Garantizadora pagará a la IFI (Banco u otra Institución Financiera) la suma resultante de aplicar el porcentaje de la garantía sobre el saldo capital no pagado a la IFI (Banco u otra Institución Financiera), después de haberse cumplido lo previsto en el contrato.

Asimismo, la noción sobre el “contrato de garantía de cartera”, nos hace afirmar que por su dinámica en la masificación de garantías para créditos, deben participar operadores especializados, para brindar la regularidad y seguridad en la labor continua y permanente del crédito y de la garantía, esto es, entre Instituciones Financieras, de garantía e IFI elegible (Banco u otra Institución Financiera).

Las características de los créditos futuros materia del contrato de garantía de cartera, son negociadas y constan en el mencionado contrato, toda vez que este contrato persigue que el mayor número de MYPES y Medianas Empresas en su caso, accedan al crédito de acuerdo a las políticas crediticias y al grupo meta que cada IFI desea apoyar según sus políticas y estrategias, sea el sector de la Micro, Pequeña o Mediana Empresa.

Es de indicar que el mecanismo de garantía de cartera, es una expresión de banca de segundo piso en cuanto a garantía se refiere, en tanto que la entidad que garantiza no guarda relación directa de primer piso con clientes de la IFI o IFIES (Institución Financiera Intermediaria o Instituciones Financieras Especializadas en otorgar créditos a las MYPE – Micro y Pequeña Empresa), quienes otorgan el respectivo crédito o préstamo.

Por tanto, quien evalúa, aprueba, formaliza, supervisa y recupera el crédito es la IFI (Banco u otra Institución Financiera) y no, la Institución Garantizadora.

2. CONSIDERACIONES BÁSICAS

Con relación a las “**consideraciones básicas**”, es de indicar algunas, que a continuación hacemos referencia:

a. En otros países el mecanismo del “servicio de garantía de cartera”, se aplica a las PYMES, que comprende a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, para garantizar el pago de la totalidad de las obligaciones de sus clientes (deudores).

Al respecto, consideramos que la Mediana Empresa, tiene la capacidad de obtener financiamientos, salvo situaciones especiales que requieren apoyo financiero por insuficiencia de garantías, en cuyo caso es aplicable el mecanismo de garantía de cartera para ellas, pero en términos menos favorables que a las MYPES, por ser las Micro y Pequeñas Empresas, los sectores empresariales “más” desfavorecidos de acceso al crédito en general.

b. El mecanismo de garantía bajo análisis, en nuestra opinión es una modalidad de afianzamiento, al constituir la fianza la figura enigmática y matriz o, fuente de la garantía personal, y atendiendo que el servicio de garantía de cartera no se desliga o llega a desprenderse, separarse o independizarse de la misma, éste mecanismo de garantía de cartera se trata de una modalidad operativa más de la fianza. Lo esencial de la fianza persiste en el contrato de garantía de cartera que en efecto es un mecanismo que permite incorporar garantías de obligaciones futuras en un portafolio denominado “garantía de cartera”, para respaldar precisamente las obligaciones futuras que celebren las IFIS (Banco u otra Institución Financiera) a favor de las MYPE o de las MiPYME.

c. El mecanismo de garantía de cartera, puede ser automático, semiautomático o mixto.

Es automático en razón a que la entidad garantizadora no evalúa operación crediticia alguna, bastando la evaluación a la IFI (Banco u otra Institución Financiera) por haber sido calificada previa evaluación, esto es, para ser considerada elegible.

Semiautomático es cuando la entidad garantizadora se reserva el derecho de revisar la evaluación financiera realizada por la IFI o realiza una propia o nueva evaluación de acuerdo con su propios criterios y parámetros contenidos en su normatividad interna, en razón que su reserva puede estar sustentada, entre otras, por determinadas actividades económicas más riesgosas que requieren un mayor análisis o cuando por el monto del crédito o préstamo se considera un mayor riesgo.

Lo más propio en nuestro concepto, es que ambas expresiones o modalidades pueden coexistir, o sea que el esquema mixto resulta de interés, pues existe la posibilidad de atender bajo ambos mecanismos, dependiendo el perfil del crédito y del deudor que la entidad garantizadora estime apoyar bajo cualquier esquema, sea automático o semiautomático, en forma separada o simultánea (mixta), en su caso.

d. Una consideración que ha generado debate en el servicio de garantía de cartera, es si el mecanismo debe tener carácter sustitutorio o complementario.

Nosotros consideramos que el mecanismo de garantía de cartera debe ser complementario, pues las instituciones financieras prestadoras de dinero deben desarrollar la tecnología bancaria

apropiada para cada plaza comercial, respecto al tratamiento y evaluación del riesgo crediticio de los distintos créditos o préstamos existentes o por existir, y solicitar a sus clientes las garantías que resulten de interés como consecuencia de la evaluación crediticia correspondiente, considerando que adicionalmente contará la IFI (Banco u otra Institución Financiera) con la garantía líquida de una Institución Garantizadora, especializada en otorgar garantías para los créditos o préstamos dirigidos al grupo meta (MYPE o MiPYME). A diferencia de tener un carácter sustitutorio. Pues en ese caso el riesgo se concentra sólo en la institución garantizadora, por ser la garantía líquida que emite la única que respaldaría el crédito o préstamo. Razón por la cual nos inclinamos a que el mecanismo tenga un carácter complementario, a efecto de diversificación del riesgo de la garantía.

e. Otra consideración es conceptualizar si el mecanismo de garantía está encaminado a favor de las IFIS (Banco u otra Institución Financiera) o de las MYPES o MiPYMES. Estimamos que dependerá del ángulo desde el cual se quiera observar, analizar o dar énfasis, en efecto los beneficiarios son ambos, una que otorga los préstamos en tanto que está respaldado el mismo con la garantía líquida, y otra, el beneficiario final que es la MYPE o MiPYME, quien utiliza el crédito o financiamiento para el destino previsto en el desarrollo de su actividad económica, ya que sin la garantía no obtendría el financiamiento del caso.

Algunos consideran que la razón del mecanismo de garantía es para la MYPE, por ser la que requiere la financiación con la finalidad de desarrollar su actividad económica y ser la parte más débil de la relación crediticia (demandante de los recursos financieros); y otros, sostienen que el mecanismo de garantía es para las IFIS (Banco u otra Institución Financiera) que requieren contar con las garantías respecto a sus recursos financieros materia del préstamo y por lo tanto, requiere asegurar el retorno del capital.

En nuestro concepto el mecanismo de garantía es para beneficio mutuo, esto es, para las MYPE como para las IFIS (Banco u otra Institución Financiera) prestadora de dinero, esto es, directamente a las IFIS que recibe la garantía e indirectamente al usuario final que son las MYPES o MiPYMES.

3. FUNCIÓN ECONÓMICA - SOCIAL

Existe una realidad o estrato socio económico que debe atenderse mediante mecanismos de garantía, que de la forma más creativa y eficiente, brinden seguridad jurídica y generen confianza en los agentes económicos.

Lo social y lo económico está unido con lo contractual para el mayor desarrollo de la sociedad, por cuanto el crecimiento patrimonial, individual o grupal (consorcio vertical y horizontal) de las personas, en términos más equitativos, permite a los sectores menos favorecidos gozar de una gama de oportunidades de acceso al crédito por parte de las instituciones integrantes del sistema financiero, que les permita mejorar sus condiciones de vida.

En ese sentido, consideramos que los contratos son indispensables en el desarrollo social, al proveer la satisfacción de las necesidades de contenido patrimonial y por ende, conceder mejores condiciones de vida.²

En este contexto, a través del contrato de garantía de cartera, consideramos que se dan condiciones para la superación del acceso a sectores menos favorecidos, reduciéndose las dificultades al tener más oportunidades para que puedan acometer a un financiamiento formal. Asimismo, permite la recuperación del crédito a las IFI (Banco u otra Institución Financiera) para cautelar el retorno de los recursos financieros otorgados y poder así, proseguir el desarrollo del financiamiento a favor de las MYPE o MIPyMES. En ese sentido, la función económica del contrato de garantía de cartera no sólo se ve reflejada en el apoyo del usuario del préstamo, sino también en la protección del retorno del crédito, toda vez que éste constituye la fuerza y el acelerador de la actividad económica.³

Somos de opinión que en una economía con protección del retorno del crédito, se dan las condiciones que permiten el financiamiento a mediano y a largo plazo, que aminoren a su vez, la exposición a la mortalidad de las empresas, pues la MYPE con este tipo de financiamiento, se está desarrollando y convirtiéndose en una Mediana Empresa que expande la economía nacional.

Por lo demás, este tipo de financiamiento permite a la MYPE contar adicionalmente con recursos para la innovación tecnológica, asistencia técnica y nuevos activos de cara a la modernidad y al crecimiento, acompañado del desarrollo macroeconómico sostenido y sustentable en el tiempo, con una economía calificada de estable. No obstante, es de mencionar que existe información que determina un porcentaje clamoroso en la demanda crediticia insatisfecha en el sector de micro finanzas, precisamente por la falta de garantías.

La finalidad es mejorar el entorno del mercado financiero a favor del grupo meta que tiene más dificultades en acceder al crédito formal, reduciendo los niveles actuales de desatención a las MYPES o MIPyMES, pues el mecanismo de garantía de cartera coadyuva y mitiga la exigencia de garantías por parte de la banca tradicional, al contar las IFI (Banco u otra Institución Financiera) con una garantía automática o semiautomática o mixta, líquida, solidaria, segura y, de rápida y fácil realización, que les permite masificar el crédito en consideración con el actual marketing financiero de masificación de operaciones crediticias apoyado en plataformas informáticas adecuadas, para atender las necesidades insatisfechas parcialmente o no atendidas de una inmensa cantidad de

2 HUAYANAY CHUQUILLANQUI, Hugo, *Introducción a la Teoría General de los Contratos, y Compilador de la obra Contratos*, pág.35: "Es así que los contratos son indispensables en el desarrollo social, dado su importante papel en la satisfacción de las necesidades humanas de contenido patrimonial, ya que fundamentalmente es un medio de cooperación en la sociedad".

3 FONT GALAN, Juan... "Los Contratos Mercantiles de Garantía, Derecho Mercantil, Tomo 2, Coordinador JIMENEZ SANCHEZ, Guillermo, 6º Edición, Barcelona, Editorial Ariel S.A., 2000, pág. 414: "Sabido es que la economía moderna se funda, de modo central y decisivo, en el crédito, motor de la actividad económica empresarial y de la función de adquisición y consumo. De ahí la necesidad de incentivarlo y protegerlo frente a los riesgos derivados no solo del incumplimiento de las obligaciones contractuales de los beneficiarios del mismo-deudores-relativas a su retribución y reintegración sin también, más genéricamente, frente a los riesgos de insolvencia patrimonial o de falta de recursos económicos y financieros de los deudores".

personas que directa o indirectamente están vinculadas al sector de la MYPE, prodigándola de mejores condiciones de vida.

Esto nos hace concluir que el tema de garantías no es un tema “*pasajero o estacional*” sino un tema permanente y continuo que exige presencia fáctica, real y práctica, que debe afrontarse y profundizarse, debiendo ser tratado en la forma más propia, técnica, flexible y creativa posible, dada su importancia en la economía de las naciones.

La experiencia en la aplicación del contrato de garantía de cartera en el Perú, indica que las IFI (Banco u otra Institución Financiera) han decidido apoyar a este sector desarrollando sus tecnologías bancarias para brindarle una especial atención financiera.

En consecuencia, el contrato de garantía de cartera es replicable en otras latitudes o ámbitos geográficos o sociedades, esto es, que tiene una proyección internacional al contar el mecanismo de garantía beneficios o ventajas para todos los participantes en un crédito, incluyendo los beneficios que trae consigo para el Estado que constituye un sistema/esquema de garantía para favorecer a las MiPYMES en el acceso al crédito en mejores condiciones financieras.

Finalmente, en la función económica de un mecanismo de garantía como el servicio de garantía de cartera, el Estado no puede estar ajeno, quien tiene un rol promotor que cumplir, apoyando el desarrollo de los sectores que estén en situación de desventaja. En efecto, el Estado puede generar políticas y acciones conducentes a apoyar a dichos sectores. Por ejemplo, puede generar Programas de Garantía, constituir Fondos de Respaldo y apoyar la creación de una red de Instituciones de Garantía a lo largo y ancho del territorio nacional a favor de terceros o grupos meta que cumplan con el perfil que se quiera apoyar financieramente, inclusive con recursos financieros que permitan un adecuado apalancamiento para garantizar operaciones crediticias a favor de la MYPE o MiPyME, cumpliendo su rol subsidiario dado que está pendiente impulsar más aún el tema de la garantía en la agenda de desarrollo económico. En el caso del Perú, el apoyo bien puede estar concentrado preferentemente en el sector de la Micro y Pequeña Empresa por encontrarse en una situación más débil ante los demás sectores empresariales, sin perjuicio de apoyar inclusivamente a la Mediana Empresa llegado el caso. Las deficiencias del mercado, también involucran al Estado y establecen como conclusión la necesidad de dar un mayor atención a la garantía que resulta ser el tema importante en el desarrollo del acceso al crédito, aún cuando no es el único aspecto que se considera al otorgar un crédito, esto es, sin perjuicio de otras consideraciones, pues **“a mayor plazo en las operaciones de crédito, a falta de información o de calidad de la misma, a menor envergadura de la unidad económica y a la existencia de un débil historial crediticio, la demanda de los acreedores, descansa en una mayor exigencia, esto es, en una garantía de calidad y valor”**.

Podemos mencionar que a efecto de apoyar a estratos sociales de reducida o de inexistente capacidad de acceso al crédito, en la Constitución Política del Perú, se concede una base constitucional para el desarrollo del rol del Estado en el tema “garantía”, a diferencia de otras constituciones. En efecto, la actual Constitución Política del Perú, vigente a partir del año 1993,

en la parte pertinente del Art. 59, señala que “... el Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades”. En cumplimiento de dicho mandato constitucional, el Estado y las políticas públicas, en una alianza estratégica con el sector privado, deben articular y desarrollar la atención de las estructuras empresariales para coadyuvar a superar las desigualdades a que se refiere la Constitución Política.

En nuestro concepto, el Estado no debe estar ajeno a esta situación, máxime que consideramos que el “Estado está al servicio de los ciudadanos toda vez que la persona humana es el fin supremo de la sociedad que debe cautelar y, no estos últimos, al servicio del Estado”. Vale decir, “El Estado se debe a los ciudadanos (a la persona humana) y no los ciudadanos al Estado, aunque ello no significa que no exista obligaciones con él y derechos que le corresponden ante las personas y la sociedad en su conjunto”.

La riqueza de un país, la hace el sector privado y el Estado que por mandato constitucional está llamado a generar y promover la infraestructura del país, facilitando las oportunidades de desarrollo económico y, desempeñando un rol subsidiario, incluyendo el acceso al crédito y a la garantía. En ese sentido, el Estado tiene actuación legitimada para romper barreras levantadas por normas de Basilea I que se aplican a las instituciones financieras en general, mediante una política de fomento y promoción para una mayor incursión del Sistema / Esquema de Garantía en el país, en aplicación de una economía social de mercado, que en nuestro concepto es el mejor contexto para el desarrollo del contrato de garantía de cartera, en el cual el Estado sea promotor, regulador y de actuación empresarial subsidiaria, por estar acometida empresarialmente la atención de la actividad económica, al sector privado.

A manera de conclusión, expresamos que estamos comprometidos en esta tarea de facilitar el acceso al crédito formal o mejorar las condiciones del mismo a favor de las MYPE o como llegado el caso de la Mediana Empresa, bajo una perspectiva coincidente que una lo jurídico con lo económico, en forma armoniosa y fluida, a través de los contratos de garantía y en especial, de aquellos contratos que pudieran surgir por una función social y económica⁴.

4 . PRINCIPIOS DEL SERVICIO DE GARANTÍA DE CARTERA

Principio de Adicionalidad

En virtud al principio en mención, el contrato de garantía de cartera tiene por finalidad que un mayor número de MYPES o MiPYMES accedan al crédito, sea por primera vez o por un crédito ampliatorio.

4 HUAYANAY CHUQUILLANQUI, Hugo..., *Introducción a la Teoría General de los Contratos, y Compilador de la obra Contrato*, ob.cit. pág. 35: “Sería por ello sumamente valioso bregar por una armonía mucho más fluida y real del contrato en su aspecto jurídico con lo económico en nuestro ordenamiento, máxime cuando la definición de éste, según nuestro Código Civil es crear, regular, modificar y extinguir relaciones jurídicas de contenido patrimonial”.

Nos queda claro que existe dificultad en poder cuantificar la adicionalidad en el contrato de garantía de cartera, en razón de la falta de estadísticas cuyas cifras hayan sido rigurosamente verificadas.

Ello se explica porque la entidad garantizadora no guarda relación directa con la MYPE o MIPyME, y no tiene acceso a la información que requiere para procesarla con la rigurosidad exigida. No obstante ello, contamos con información remitida por algunas IFIS peruanas que otorgan créditos directos a las MYPE, en la que se aprecia un nivel importante de nuevas operaciones, al constatar que los saldos de los créditos, materia de garantía, han sido incrementados respecto al saldo anterior.

En nuestro concepto, esta cuantificación obtenida mide en parte la adicionalidad, que a juzgar por las cifras resulta de interés por el impacto que significa en el acceso al referido crédito de las MYPE.

Principio de No Selección Adversa

En virtud de este principio el contrato de garantía de cartera tiene como finalidad que todos los créditos, cuyas características se encuentran establecidas, sean obligatoriamente comprendidos en forma automática en la garantía de cartera, al no realizar la institución de garantía evaluación previa específica del sujeto de crédito, salvo que para determinados créditos especiales se estime pertinente la forma semiautomática, lo cual puede coexistir en un régimen de naturaleza mixta.

En ese sentido, al incorporarse la totalidad de los referidos créditos de las IFI (Banco u otra Institución Financiera) señalados en el contrato de garantía de cartera, el riesgo financiero de los citados créditos MYPE o MIPyME, se diversifica al contar con la garantía de la institución garantizadora y no limitarse sólo a garantizar los créditos más riesgosos, sino también a los créditos que tengan una calificación de riesgo menor.

Este principio, en consecuencia, incluye tanto las operaciones de mayor como de menor riesgo, así como de distintas actividades económicas, evitándose la concentración de riesgo, que permite en parte que este mecanismo de garantía sea sostenible conforme a la experiencia obtenida en Perú.

En el pasado, la experiencia en el otorgamiento de garantías para respaldar créditos a las IFI (Banco u otra Institución Financiera), no ha sido positiva para las instituciones de garantía, precisamente por la concentración de la exposición al canalizarle la banca tradicional sólo las operaciones más riesgosas. Ahora bien, con la aplicación de este principio, se ha evitado el desplazamiento del mayor riesgo a la institución garantizadora, resultando beneficioso para ésta como para la IFI; y, obviamente para la MYPE o MIPyME que sigue contando con el apoyo de un mecanismo de garantía que resulta ser el acelerador del acceso al crédito de los mayores demandantes de financiación.

Asimismo, la banca tradicional no aceptaba cualquier garantía de las MYPE, en caso pudiesen constituir o formalizar las mismas. Por ejemplo, en caso de eventuales hipotecas, si el inmueble está ubicado en una zona que consideraban de difícil realización o venta, dicha garantía no es aceptada. De allí, es que también se motiva el diseño de este modelo de contrato de garantía

de cartera, con las innovaciones del caso tendiente a diversificar el riesgo financiero, brindar seguridad jurídica y confianza financiera, como solvencia al contarse con niveles adecuados de liquidez, a efecto que la banca tradicional se comprometa con brindar atención a los distintos créditos MYPE o MIPyME y desarrollar la tecnología bancaria correspondiente a ello, pues la garantía líquida optimiza la gestión de las IFI (Banco u otra Institución Financiera), al tener sus créditos otorgados garantía bien calificada y ponderada.

En el Perú existen varias instituciones financieras que gozan de los beneficios de los contratos de garantía de cartera vigentes y podrían ser las IFI de otros países las que también adopten dicho mecanismo de garantía.

5. Características del Servicio de Garantía de Cartera

Las características de los créditos que serán incorporados al servicio de garantía de cartera, son flexibles y se negocian previamente a la redacción del contrato, a efecto que el mayor número de personas accedan al crédito, de acuerdo a las políticas crediticias y al grupo meta que cada IFI (Banco u otra Institución Financiera) defina con atender, esto es, a la micro y/o pequeña o mediana empresa. Esto permite que en un contrato se dé prioridad al crédito a la Micro Empresa y en otro contrato, al crédito a favor de la Pequeña o Mediana Empresa y en uno u otro caso, a otorgar créditos con costos de mercado. En ningún caso podría afirmarse que se trata de un contrato de adhesión, ya que no existen cláusulas generales, ni para la determinación del porcentaje de la garantía, pues las estipulaciones son fruto de la libre manifestación de la voluntad de las partes de acuerdo a sus intereses particulares.

Por tanto, quien debe evaluar, aprobar, formalizar y supervisar el crédito es la IFI (Banco u otra Institución Financiera), y no, la institución garantizadora, y en ese sentido, será también la IFI la encargada de la recuperación del crédito. Como consecuencia de ello, el servicio de garantía de cartera surge como una garantía automática o semiautomática, o mixta, así como equitativa y de justa equivalencia en el riesgo financiero (50% de cobertura efectiva sobre el saldo capital del crédito).

A continuación pasamos a detallar, **entre otras**, las principales características del Contrato de Garantía de Cartera o Global:

1. Es una Línea de Crédito Indirecto Rotatorio (línea de garantía)

El contrato se otorga en moneda nacional o su equivalente en moneda extranjera, por un monto que establezcan libremente las partes de acuerdo a las necesidades y al potencial mercado estimado de la IFI (Banco u otra Institución Financiera), bajo el cual se incorporan en la cartera de garantía, los préstamos hasta por el monto máximo contractual permitido, en forma sucesiva y en orden cronológico de los desembolsos de los créditos, presentes y futuros que se otorguen a las MYPE o MIPyME, siempre y cuando cumplan con las características de los créditos preestablecidos en el contrato.

2. Es una garantía automática.

En FOGAPI preferentemente se garantizan en forma automática (permitiéndose contractualmente garantizar en forma semiautomáticamente o en forma mixta) todos los futuros créditos que otorgue la IFI a favor de la MYPE para capital de trabajo o financiamiento de activo fijo siempre que cumplan las características preestablecidas por las partes contratantes, para el nacimiento de la obligación futura y de la garantía, tales como monto, plazo, destino, actividad económica que se pretende apoyar financieramente, límites individuales y globales, así como el pago real y efectivo de la contraprestación del servicio de la garantía.

3. Es de duración determinada y renovable por escrito.

El contrato tiene una duración de trescientos sesenta y cinco (365) días renovables y entra en vigencia a partir de la fecha de su suscripción. La renovación del contrato debe ser por escrito, previo acuerdo expreso de las partes contratantes, respecto a las condiciones del mismo.

4. El Nacimiento de la Garantía está sujeta a lo estipulado en el contrato.

En efecto, la operación de crédito materia de garantía debe cumplir con las características establecidas en el contrato, para el otorgamiento de la garantía cuyo nacimiento está sujeto al pago de la comisión del servicio de garantía, que son las siguientes:

- a. Que hayan sido otorgados por la IFI (Banco u otra Institución Financiera), a personas naturales o jurídicas que califiquen como micro y pequeñas empresas en el caso de FOGAPI, conforme éstas son definidas en la normatividad vigente del país.
- b. Que tengan un plazo de vigencia conforme a los términos del contrato, con el objeto de financiar capital de trabajo y/o adquisición de activos fijos.
- c. Que el monto de cada crédito (límite individual) no sea mayor de una cantidad predeterminada en el contrato de garantía de cartera, en la moneda estipulada en el mismo.
- d. Que el monto máximo de crédito por cada garantizado (límite global de cada cliente), no exceda de una cantidad predeterminada en moneda extranjera o su equivalente en moneda nacional fijada en el contrato. El monto podrá ser mayor previa autorización expresa y por escrito de la institución garantizadora.
- e. Que haya sido aprobado y desembolsado luego de celebrado el contrato de garantía de cartera respectivo, inclusive su renovación, refinanciación y reprogramación. En esta condición, es conveniente incluir las renovaciones y los otros actos mencionados, para que el repago del crédito en el nuevo plazo definido de acuerdo al flujo de caja respectivo, esté acorde a las posibilidades reales o reajustadas a la situación habida en el momento de celebración de los mismos.
- f. Que la garantía no esté extinguida por cualquier causa legal o contractual.
- g. Que el crédito no haya sido transferido a terceros en ninguna forma que el derecho o la ley permita.

h. Que con el monto del crédito, no se exceda del límite del monto de la línea de crédito otorgada a la IFI (Banco u otra Institución Financiera) por parte de la institución garantizadora, quedando dichos créditos en caso de excederse del monto de la línea de crédito pendientes de incorporarse en el servicio de garantía de cartera, los mismos que ingresan en la medida que exista saldo que lo permita, o las partes contratantes luego de evaluar el comportamiento de los créditos, convengan y en efecto acuerden, ampliar el monto de la línea de crédito. Los créditos excedidos tendrán la posibilidad de ser incorporados en el servicio de garantía de cartera, salvo decisión en contrario que deberá plasmarse en el contrato respectivo.

5. Es una garantía de amplia aceptabilidad en el mercado financiero.

Es una garantía líquida, solidaria, segura y de fácil y rápida realización expedida por una entidad financiera especializada o profesional en el otorgamiento de garantías en el mercado financiero, regulada y supervisada por el organismo de control respectivo del país, todo lo cual la convierte en una garantía de amplia aceptación en el mercado financiero.

6. La Contraprestación a favor de la institución garantizadora es una comisión.

La contraprestación que la IFI (Banco u otra Institución Financiera) abona a la institución garantizadora es el pago de una comisión. Los recursos financieros para atender dicho pago, están incorporados en la tasa de interés que cobran las IFI (Banco u otra Institución Financiera) a las MYPE o MIPyME por los créditos que otorgan. En efecto, la IFI (Banco u otra Institución Financiera) para calcular la tasa de interés que cobra a la MYPE o MIPyME, incluye el costo financiero que significa la comisión del servicio de garantía como uno de los componentes en la tasa de interés, lo cual es permisible en la legislación peruana. Dicha comisión es abonada al momento del desembolso del crédito. La IFI (Banco o Institución Financiera) abona un importe equivalente al pago de la misma, depositándolo en la cuenta que la institución garantizadora mantiene en la IFI. Es por consiguiente, una comisión anual pagadera en forma adelantada, proporcional al plazo. No es una comisión flat porque no es libre, en el sentido que es fijada en función del plazo y del monto del crédito.

De tal manera, si el plazo del crédito es de quince (15) meses, al momento del desembolso se paga la comisión sobre el monto del mismo y en forma adelantada por el primer año. Transcurrido el año, al día siguiente de su vencimiento, la IFI (Banco u otra Institución Financiera) abona por el plazo de tres meses y en base al saldo capital a la fecha de inicio de los últimos tres meses para el término del reembolso del crédito.

7. Se emite un Certificado de Garantía.

La Institución de Garantía emite un Certificado de Garantía luego de reportadas las operaciones de crédito y las mismas hayan cumplido los procesos y verificaciones o validaciones del caso que determinen su incorporación en el "portafolio de garantías" del contrato de garantía de cartera. En dicho Certificado constan todas las operaciones, con detalle de su fecha de desembolso y monto del crédito en cuestión, utilizándose una adecuada plataforma informática para el seguimiento y control interno de los créditos y de las garantías materia del contrato en mención.

8. La cobertura efectiva es un porcentaje del saldo capital.

La cobertura efectiva del mencionado crédito es por un porcentaje de hasta 50% sobre el saldo capital. El diseño de esta garantía que propiciamos no cubre intereses ni gastos en razón que el mecanismo de garantía de cartera no respalda la renta (utilidad) del capital sino la reposición de los recursos financieros hasta por el porcentaje de la cobertura. Asimismo, no es una indemnización por daños de pérdidas crediticias finales como son los seguros de crédito.

La experiencia peruana indica que el citado porcentaje de admisión de riesgo financiero por parte de la institución garantizadora, es apropiado y equitativo, a efecto de evitar una evaluación deficiente de la solicitud del crédito del cliente MYPE por parte de la IFI (Banco u otra Institución Financiera), toda vez que por cada unidad monetaria que se honre y no se recupere, constituye una pérdida de igual monto para cada una de las partes contractuales, esto es, para la IFI (Banco o Institución Financiera) y la institución de garantía.

9. Amortización de Capital para Solicitud de Pago.

Para el nacimiento de la garantía, se exige que el obligado haya amortizado un porcentaje de capital. En caso de incumplimiento de pago del crédito directo por parte del garantizado, obviamente, se requiere que éste haya cumplido con el pago de la cuota del crédito directo, que represente no menos del 20% del capital, lo cual debe ser verificado por la institución garantizadora, antes de efectuar el pago respectivo.

Esta exigencia constituye también una innovación o mejora introducida en el contrato de garantía de cartera. El objetivo es evitar una deficiente evaluación crediticia por parte de la IFI (Banco u otra Institución Financiera) que genere un incumplimiento de pago antes que transcurra un plazo mínimo para la amortización real, efectiva y acreditada de parte del obligado directo. El incurrir en mora en las primeras cuotas, revela una debilidad en la tecnología bancaria para atender los distintos tipos de créditos para las MYPE o MIPyME, salvo situaciones macro económicas, eventos catastróficos u operaciones fraudulentas indeseadas.

10. La Liquidación del Monto Garantizado debe efectuarse en un plazo contractual determinado.

La liquidación del monto garantizado que elabora la IFI (Banco u otra Institución de Garantía) debe ser entregada a la Institución Garantizadora con el referido requerimiento de pago.

En el caso que al momento de efectuada la liquidación, la IFI (Banco u otra Institución Financiera) aún no hubiese culminado las gestiones o procesos tendientes a recuperar parte del crédito impagado, la Institución Garantizadora procederá a entregar una suma de dinero igual al monto del crédito garantizado impagado que corresponda, sin perjuicio de quedar obligada la IFI (Banco u otra Institución Financiera) a proceder conforme se establece en el contrato para el reembolso respectivo, mediante las acciones de recupero que debe realizar y de obtener suma alguna, deberá proceder al reembolso antes acotado.

Asimismo, a efecto de proceder la entrega del dinero por solicitud de la IFI (Banco o Institución Financiera), la Institución Garantizadora previamente verifica que la IFI (Banco u otra Institución Financiera) haya realizado el requerimiento conforme lo pactado contractualmente con la Institución Garantizadora, que impaga la obligación haya transcurrido el plazo contractual, dentro del cual haya realizado gestiones de cobranza. En tal sentido, el lazo se estima suficiente para que la IFI (Banco u otra Institución Financiera) defina qué hacer con el garantizado, esto es, renovar el crédito o reestructurarlo para adecuarlo al flujo de caja ajustado en términos reales, o iniciar las acciones de cobranza judicial correspondiente.

La experiencia peruana respecto a introducir un mayor plazo, proveniente de establecer como condición que la IFI (Banco o Institución Financiera) cuente con sentencia judicial consentida o ejecutoriada, que contenga el fallo de llevar adelante la cobranza judicial y que se haya requerido el pago al garantizado en estado de ejecución de sentencia, nos permite afirmar que en el mercado peruano el contrato de garantía de cartera dejaría de ser atractivo para la IFI (Banco u otra Institución Financiera) en razón a que la entrega del dinero ejecutado no sería efectuado rápidamente para que cuente con los recursos financieros correspondientes.

Desde ya estamos en aptitud de adelantar que el contrato de garantía de cartera no es un contrato de seguro de crédito, pues los seguros de crédito exigen previamente que el deudor sea declarado en quiebra, razón por la cual la probabilidad de ser aceptada en el Perú, no sería factible, toda vez que un proceso judicial demora largos meses o años. Además el seguro de crédito es reparatorio o indemnizatorio de daños o siniestros (pérdidas finales de fallidos) y el contrato de garantía de cartera lo que cubre es la entrega de dinero por falta de pago de un crédito, reponiendo los recursos financieros o la disponibilidad de caja de las IFI (Bancos u otra Institución Financiera). Además, existen aspectos formales plasmados en la normatividad específica de seguros, al reservar dicha actividad a compañías debidamente autorizadas y especializadas en seguros. Asimismo, estas compañías están autorizadas a emitir pólizas de seguro u otros documentos de dicha naturaleza, lo cual no sucede con una Institución Garantizadora que en un contrato

específico crea un mecanismo financiero y legal bajo la concepción de una garantía personal y no una cobertura de seguro que cubre imponderables.

Este mecanismo de garantía de cartera al final cubre la morosidad y por tanto, finalmente el incumplimiento de pago, (no como el seguro de crédito que cubre las pérdidas finales), mediante una indemnización. En efecto, el contrato de garantía de cartera provee de recursos financieros a la IFI (Banco o Institución Financiera) en caso de incumplimiento de obligaciones por parte del garantizado, para que continúe desarrollando operaciones de crédito con el objeto de persistir apoyando a la MYPE o MIPyME.

CONCLUSIONES

1. El mecanismo de garantía de cartera facilita el acceso al crédito a los más desfavorecidos al mismo, enmendando una falla del mercado proveniente de regulaciones de Basilea, al disponer que los créditos sin garantías reales o garantía líquida desarrollan, en su momento, mayores provisiones respecto a aquellos que sí están respaldados con las mencionadas garantías, permitiendo al beneficiario del préstamo ingresar al circuito financiero formal, conformar su propio historial crediticio y contar con mayor financiamiento por la garantía líquida otorgada por la institución de garantía, como es el caso en las medianas empresas.

2. El mecanismo de garantía de cartera, en nuestra opinión, se sustenta en una modalidad de afianzamiento, al constituir la fianza la figura enigmática y matriz o fuente de la garantía personal desde sus orígenes y durante su evolución, que no se desprende, se separa o se independiza de la fianza, pues es una modalidad operativa que no se desliga de la figura primigenia de la fianza, que incorpora a la cartera de garantías un mecanismo de obligaciones futuras que celebran las IFIS (Banco u otra Institución Financiera) a favor de las MYPE o MIPyME.

3. El servicio de garantía de cartera, si bien en general es aplicable - bajo términos y condiciones distintas -, a favor de las PYME, esto es, a la micro, pequeña y mediana empresa, es especialmente aplicable a las MYPE (micro y pequeñas empresas), por ser las más desatendidas o las que tienen menos acceso al crédito formal.

4. El fin del mecanismo de garantía de cartera es beneficioso para las IFIS como para las MYPE o MIPyME, siendo el beneficio directo para las IFI (Banco u otras Instituciones Financieras) que recibe la garantía, e indirecto para el beneficiario el usuario final que recibe el financiamiento que son las MYPE (parte más débil en la relación jurídica crediticia).

5. Es un mecanismo de garantía amigable que se ajusta al grupo o sector empresarial que se desea apoyar con garantías para el fomento de crédito, mediante la flexibilidad que permite el mismo, flexibilidad por ejemplo plasmada al momento de la evaluación del perfil del deudor y del crédito materia de garantía que se realiza para suscribir el contrato de garantía de cartera, pudiendo coexistir la cobertura automática, semiautomática o mixta para los créditos o para determinados créditos que se defina. En este sentido, propugnamos la viabilidad de una modalidad mixta de coexistencia.

6. Es un esquema de garantía básicamente complementario a las exigencias de las garantías de las Instituciones financieras, pudiendo ser sustitutorios para determinados créditos carentes de garantías.

7. La función económica -social del mecanismo del contrato de garantía de cartera se manifiesta en los importantes beneficios o ventajas que concede a todos los integrantes que participan en la relación jurídica-crediticia, entre ellos las MYPE, Instituciones Financieras Intermediarias Elegibles, Institución de Garantía, así como el Estado que fomenta el crédito y democratiza el acceso al mismo, mediante normas legales de promoción y de gestión de garantías cuya participación está íntimamente unida con el esfuerzo del sector privado.

8. Los principios que sustentan el contrato de garantía de cartera en mención, hacen que el riesgo sea diversificado y que el patrimonio o fuente financiera de respaldo de las garantías otorgadas, sea capaz de cubrir sus obligaciones de pago llegado el momento.

9. El servicio de garantía de cartera es replicable en otras latitudes geográficas por todas las consideraciones expuestas, a juzgar por su rol e impacto masivo, descentralizador y democratizador en acceso al crédito al utilizarse la red de oficinas de cada IFI (Banco o Institución Financiera), máxime si tiene una vasta y destacada acción operativa a nivel internacional, con las variantes o matices que admite su propio mecanismo.

10. El mecanismo de garantía que se propugna es posible de incursionar en todos los sectores empresariales o actividades económicas, formulando las diferenciaciones de los perfiles del crédito, del deudor y de la garantía.

BIBLIOGRAFÍA

FONT GALÁN, Juan..., *Los Contratos Mercantiles de Garantía*, Derecho Mercantil Tomo 2, Coordinador JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Guillermo..., 6º. Edición Barcelona, Editorial Ariel S.A., 2000.

HUAYANAY CHUQUILLANQUI, Hugo..., *Introducción a la Teoría General de los Contratos y Compilador Contratos*, Lima, Segunda Edición, Perú, 2002.

NUEVOS RETOS DEL SISTEMA SGR ESPAÑOL

Jose Rolando Alvarez Valbuena - Presidente IBERAVAL, SGR - Sociedad de Garantía Recíproca de Castilla y León (España)

1. Análisis y diagnóstico del sistema SGR español

1.1 EL PROBLEMA DE LA FINANCIACIÓN

Las pymes desempeñan un papel central en la economía europea, constituyen el 95% del tejido empresarial europeo (son más de 23.0000.000 las empresas que tienen menos de 250 empleados) y el 99,8% en la economía española. Estas empresas generan el 66% de los empleos (más de 75 millones de puestos de trabajo) y generan 65% de las ventas en Europa.

La pyme en general y la micropyme o mipyme (micro, pequeña y mediana empresa) en particular, suele financiarse con capital ajeno. Dentro de las opciones en que se encuentran las empresas a la hora de la toma de decisión (captación de recursos propios o ajenos) para encauzar un proyecto y realizar las inversiones necesarias para desarrollarlo, la pyme opta generalmente por acudir al mercado financiero y solicitar la financiación en el circuito tradicional (ya podríamos decir que a los Bancos por la fusión de Cajas), frente a la alternativa de buscar inversionistas o prestamistas privados que pudieran colaborar en sus proyectos. Sin embargo, la mipyme encuentra serias dificultades en la concesión del crédito, tanto en el importe (el 23,3% de las pymes que consiguieron financiación vieron reducidos el volumen solicitado) como en los plazos de amortización (al 3,8% de las pymes se redujo el plazo de devolución)¹.

¹ Datos obtenidos al tercer trimestre de 2012 por las encuestas de las Cámaras de Comercio y el ICO.



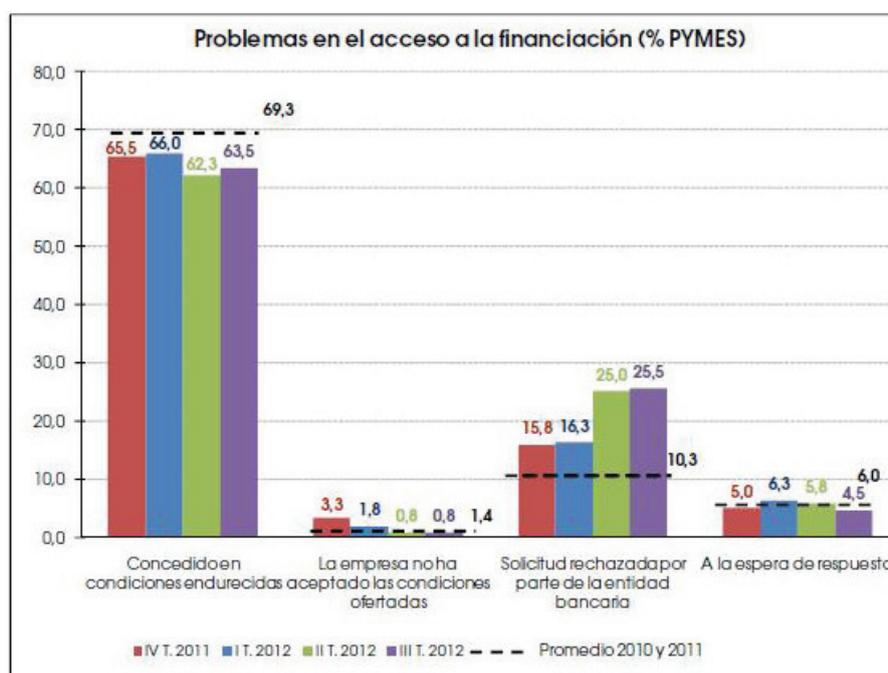
Fuente: "Encuesta Cámaras sobre el acceso de las pymes a la financiación ajena" (Septiembre de 2012).

El principal motivo de estas dificultades para acceder al crédito², y que en periodos de crisis como el actual tiende a acentuarse, es la llamada asimetría de la información. Consiste en la falta de confianza por parte del prestamista de la información que le suministra el prestatario, lo que provoca un incremento en los costes y a la vez importes inferiores de riesgo. Para evitar esta asimetría de la información, el sistema financiero se ve obligado a la búsqueda de mecanismos y programas que salven estas dificultades para la generación del crédito.

² Del total de PYMES que han solicitado financiación en 2012, solo el 69,3% obtuvieron financiación,

El sistema financiero se ve imposibilitado a cumplir con su misión de la financiación a la mipyme actualmente por dos vertientes: una regulatoria de exigencias de capital y de provisiones, que restringe de forma genérica los préstamos concedidos, y otra más interesada en la desventaja informativa o la falta de confianza y análisis en profundidad de los proyectos empresariales más allá de sus garantías.

La actividad crediticia está sujeta a una serie de riesgos. El término riesgo tiene una connotación negativa en sí mismo. Sin embargo, el negocio bancario se asienta precisamente sobre la gestión de los riesgos con el objetivo de obtener una rentabilidad que compense adecuadamente la confianza depositada. Un banco es básicamente una máquina de gestión de riesgos en busca de rentabilidad. Por lo tanto las entidades financieras deben buscar la forma de salvar estas dificultades para poder cumplir su cometido, que no es otro que captar el ahorro de familias y empresas para facilitar después inversiones. Son numerosos los mecanismos que se han intentado utilizar para salvar este adecuado racionamiento del crédito, como por ejemplo: menú contratos (Produce Autoselección en las empresas por su nivel de riesgo), costes de la información, duración de la relación entre prestamista y prestatario, métodos estadísticos (Media y varianza), mayor autofinanciación y calificación, tamaño, informes de auditoría, señales, garantías, etc.



Fuente: "Encuesta Cámaras sobre el acceso de las pymes a la financiación ajena" (Septiembre de 2012).

1.2 MECANISMOS PARA SALVAR LA ASIMETRIA INFORMATIVA Y EL RACIONAMIENTO DEL CREDITO: *LA GARANTIA*

Los economistas en su mayoría coinciden: el mecanismo más fácil y el elegido por el Sistema Financiero para poder acceder al crédito es el aporte de garantías de calidad, pero normalmente para las mipymes esta garantía que se le solicita suele ser escasa y en algunos casos nula. Hay que justificar la petición de garantías por parte del sector financiero, porque las normas a las que está sometido por el regulador financiero (Basilea II y Basilea III) lo condiciona a invertir en aquellos activos que tienen una calificación y ponderación mejor Pombo, Molina y Ramírez (2007), es decir, más segura, líquida y rentable, en función de la garantía o cobertura de riesgo, y, por lo tanto, es hacia donde enfocan preferentemente su actividad inversora/prestataria. Las garantías de los activos de inversión están calificadas y ponderadas por el regulador financiero. Toda inversión/préstamo que realiza una entidad financiera supone un riesgo, dicho riesgo debe estar garantizado de alguna forma y esta garantía es la que le da la seguridad y el “valor” a la inversión que realiza la entidad de crédito o el establecimiento financiero. El valor de la garantía influye pues muy directamente en la gestión de las entidades de crédito y financieras, en su cuenta de resultados, y en los requerimientos de recursos propios y de provisiones. En definitiva, para las instituciones financieras la garantía tiene un “valor” estratégico y conseguir que sean de calidad supone una necesidad vital para las entidades financieras.

Ante esta falta de garantías por parte de la mipyme, el sistema debe buscar ayudas en algunos entes que le faciliten este aporte de garantías para poder llevar a cabo los proyectos de inversión y posibilitar el crecimiento. Por eso, como expone en un trabajo De la Fuente (2007) indicando las claves de los éxitos de la SGR de 1994 a 2005, la creación de sistemas y mecanismos de garantía ha sido y sigue siendo uno de los principales objetivos de los responsables económico-financieros para que el sistema financiero funcione y pueda atender correctamente la demanda de créditos de la mipyme. Las acciones de política económica para facilitar el acceso al crédito buscan mitigar las imperfecciones del mercado³ y restablecer las condiciones que permitan que los mecanismos de mercado lleven al equilibrio entre la oferta y la demanda y se puedan satisfacer las necesidades de financiación de la mipyme. Para resolver este problema es necesario crear un marco institucional que facilite el flujo de financiación hacia la mipyme. Los gobiernos tienen una lógica preocupación por buscar la forma en que las pequeñas empresas con buenos proyectos puedan acceder a crédito competitivo. Por eso, la creación de sistemas y mecanismos de garantía es una tarea importante que se debe impulsar en todas las economías emergentes.

3 Para Gitell y Kaen (2003) estas imperfecciones del mercado son las que hacen que incrementen los costos de los préstamos y ocasionan la creación de las SGR.

1.3 EL SISTEMA DE GARANTIA COMO APOYO A LA MIPYME

Estos instrumentos o mecanismos que prestan apoyo para la financiación de las empresas y que permiten dar el impulso necesario al desarrollo empresarial son los sistemas de garantías: sociedades de garantía recíprocas, reafianzamiento, programa/fondos de garantías y seguros de créditos, principalmente. Se trata de sistemas que pretenden favorecer el acceso de las mipymes al crédito facilitando una garantía parcial o total de la devolución del principal e intereses del prestatario, asumiendo así una parte del riesgo en que incurren las entidades financieras y diluyendo el racionamiento del crédito. Según Deelen y Molenaar (2004) la imperfección del mercado de crédito que impide a las nuevas empresas financiar sus proyectos debe ser corregido por las sociedades de garantía recíproca. En la misma línea un trabajo empírico de Berger, Espinosa-Vega, Scott y Miller (2007) demuestra que la imperfección de la información corregida deriva en una menor necesidad de garantías.

Por tanto, en una economía como la nuestra en donde la mipyme necesita financiación y esta es denegada a causa de las imperfecciones del mercado causadas por la asimetría de la información y el racionamiento del crédito, encontramos unos sistemas/entes que mitigan el riesgo crediticio aportando unas garantías que puedan salvar la posibilidad del impago. Estos sistemas reducen el coste y el riesgo de los créditos y permiten acceder a la financiación a mipymes con buenos proyectos que sin la colaboración de los sistemas de garantía no podrían obtener los créditos necesarios. Es necesario diseñar programas que mejoren la relación entre la demanda de crédito y la oferta correspondiente del crédito institucional. Esta labor es imprescindible en sociedades donde existen muchas mipymes con buenos proyectos y con buenas posibilidades de generar flujo de fondos (cash-flow) como para repagar (devolver el capital y su remuneración) el préstamo, pero que no cuentan con suficiente garantía o colateral exigido por las entidades de crédito. No obstante para que este ente o instrumento de garantía apoye y desarrolle la financiación a la mipyme, deben configurarse como canales institucionalizados integrados plenamente en el circuito financiero formal. Es decir serán entes bajo la supervisión de la autoridad financiera y la garantía debe estar calificada y ponderada dentro del sector.

Este tipo de instituciones cuentan con cierta trayectoria en el ámbito económico internacional. El origen histórico de las mismas se remonta a principios del siglo XX en Francia. No obstante, tienen su mayor impulso en toda Europa a partir de la segunda mitad de siglo, como una respuesta para enfrentar la reconstrucción del sistema productivo en el periodo de la post Segunda Guerra Mundial. En España comienzan a funcionar a partir de 1978. Durante el siglo XX los sistemas de garantía se han desarrollado a lo largo de todo el mundo como uno de los mecanismos más importantes para el acceso de la pyme al crédito. Los Gobiernos y principalmente las autoridades monetarias han participado en el proceso de impulso dado el interés que tienen por el desarrollo, creación y crecimiento de la mipyme. Para ello han existido muchas iniciativas poniendo en marcha sistemas de garantías con la colaboración de capital público y capital privado.

Estas sociedades operan otorgando garantías a favor de sus asociados y/o beneficiarios, asesoran a sus partícipes y consiguen mejores condiciones de tipo y plazos (para el 81% de las empresas que consiguieron financiación en 2012 se mejoraron las condiciones de financiación) que sus socios por sí solos no podrían conseguir. La actividad desarrollada por las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR) se financia a partir de comisiones cobradas a sus beneficiarios y del ingreso de rendimientos derivados de sus inversiones financieras (y algunas otras que comentaremos más adelante). Las SGR son el mejor aliado que puede encontrar las entidades financieras, porque además de compartir el riesgo crediticio, las SGR asesoran a las empresas en sus proyectos, los evalúan y hacen un seguimiento de los riesgos que garantizan. Además las operaciones avaladas por las SGR tienen para las entidades financieras un rendimiento más alto, ya que los préstamos avalados con garantías de la máxima calidad pueden reducir o eliminar las provisiones de los créditos.

Una de las principales ventajas de las aportaciones al sistema de garantía en relación con las ayudas directas a la financiación de pymes es que se crea un efecto multiplicador en la financiación inducida según las exigencias de solvencia. Cada euro aportado al capital de las SGR permite financiar 12,5 euros de créditos. El efecto es superior si las aportaciones se realizan vía CERSA, ya que ésta reavala un porcentaje de las operaciones de las SGR multiplicando el efecto en créditos de la aportación pública. (Véase Gráfica)



Fuente. CERSA

Por otro lado, las SGR ponen en contacto con las entidades financieras empresas que por su tamaño y falta de garantías no podrían tener relaciones bancarias y que, con el paso del tiempo, ya sin necesidad de mantener garantías, seguirán estableciendo relaciones directas con las entidades financieras. Esto es el llamado concepto de adicionalidad: las garantías ayudan a establecer vínculos entre los pequeños prestatarios (con quienes el banco no establecería relación por su tamaño) y las instituciones financieras formales. Los sistemas de garantía pretenden crear adicionalidad de préstamos, es decir intentar que los bancos accedan a acordar préstamos a clientes que de otra forma no tendrían acceso al crédito bancario Lesaffre (1997).

Ventajas de la intervención de la SGR

MIPYMES	ADMON. PUBLICA	INSTITUC. FINANCIERAS
Mejor acceso al crédito	Promoción micro y pyme	Cobertura garantía líquida
Menor tasa y más plazo	Aumenta empresas-inversión	Garantía calificada y ponderada
Acceso a fianzas	Aumenta empleo	Menor provisión y recursos
Asesoramiento e inform.. financ.	Aumenta competitividad	Aumento base de clientela
Integración red empresarial	Mayor formalidad	Apoyo en el análisis
Mejora la competitividad	Mejora recaudación fiscal	Menor coste de seguimiento
Apoyo al crecimiento	Canalización de políticas	Titulización cartera avalada
Mayor cultura de pago	Mayor transparencia/eficacia	Mayor cultura financiera

Fuente. Elaboración propia

Pero, ¿realmente qué representa el sistema de garantías y las sociedades de garantía recíproca? managers (insiders) have over lenders (outsiders) in part by developing banking relationships, Son sociedades de responsabilidad limitada, de capital variable, que prestan garantías por aval para préstamos, fianzas y también prestan servicios integrales de asesoramiento financiero a sus socios micros, pequeños y medianos empresarios para las operaciones del tráfico de sus empresas y negocian las condiciones de los préstamos para sus socios fundamentalmente en precio y plazo, actualmente en España se encuentran 23 SGR activas que se encuentran asociadas a través de CESGAR⁴ (Confederación Española de Garantías Recíprocas), de esta forma se pueden negociar acuerdos con Instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras que redunden en beneficio de los asociados. Así vemos como la sociedad no solo avala (presta garantías) también presta asesoramiento y negocia las condiciones de sus beneficiarios, que son sus socios. Estos pueden ser de dos tipos, los socios partícipes y los socios protectores:

- Los socios partícipes son a los que se les presta la garantía de la sociedad (mutualistas), deben ser mipymes, habrán de pertenecer al sector o sectores de actividad económica mencionados en los estatutos sociales, y su establecimiento deberá estar situado en el ámbito geográfico delimitado en los propios estatutos.
- Los socios protectores no tienen derecho a solicitar garantías a la SGR suelen ser instituciones oficiales (CC.AA, Cámaras de Comercio, Diputaciones Provinciales, Asociaciones de empresarios, Bancos, Cajas de Ahorro y grandes empresas privadas). Los apoyos a la sociedad de garantía por parte de los socios protectores pueden ser, tanto en forma de capital, como al denominado Fondo de Provisiones Técnicas (FPT) y es fundamental para

⁴ CESGAR, asume las funciones de coordinación, cooperación, defensa y representación de los intereses de sus asociados, a la vez que, promueve todo tipo de acuerdos con Instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras y presta labores de asesoría.

la creación y desarrollo de estas sociedades. Con el fin de garantizar la independencia de la sociedad de garantía recíproca, los votos de los socios protectores en su conjunto no podrán representar más del 50 por 100 del total de votos.

En España las Sociedades de Garantía cuentan además con un reafianzamiento a los avales prestados, es la figura del reafianzador, suele aparecer en sistemas de garantías consolidados, en dónde varias SGR han llegado a los límites autorizado de asumir riesgos, el reafianzador o garantía de segundo piso asume parte de estas garantías, brindando garantías adicionales al sistema financiero. Este tipo de garantías de segundo piso resultan cruciales para la viabilidad a largo plazo de las SGR al aumentar el efecto multiplicador de los fondos propios y expandir la capacidad de otorgar garantías. En España el refinanciamiento se realiza a través de la Compañía Española de Reafianzamiento CERSA. Es una sociedad de capital público que opera como herramienta de promoción del sistema de garantías y favorece ciertos sectores que se consideren prioritarios para las autoridades políticas en cada momento, el reafianzamiento es gratuito y así otorgará el máximo de los recursos a empresas de nueva creación o innovación tecnológica siendo el mínimo a empresas consolidadas y de gran tamaño. CERSA ofrece a las SGR la posibilidad de reafianzar las garantías que otorgan. El mecanismo de reafianzamiento es parcial y oscila, en la actualidad, entre 30% y 75% de la garantía otorgada por la SGR. Para ello, CERSA va estableciendo parámetros que inducen a las SGR a beneficiar prioritariamente a determinados sectores de actividad y al nacimiento de empresas. Asimismo, CERSA también reafianza parte de su cartera (hasta un 35% de su cartera) en el Fondo Europeo de Inversiones.

CERSA como compañía de capital público es controlada y auditada por el Banco de España y a su vez sirve como mecanismo para controlar y disciplinar las actuaciones de las SGR, asignando refinanciamiento o excluyendo de este, según el funcionamiento de cada una de las SGR.

Perfil del Sistema de Sociedades de Garantía Recíproca



Fuente: KPMG y elaboración propia

Además de estas instituciones las Sociedades de Garantía Recíprocas desde 1992 se encuentran apoyadas por la Asociación Europea de Caución Mutua (AECM) compuestas por estados miembros de la Unión Europea y cuya misión es la de consolidar y desarrollar el papel de las SGR.

Pero las empresas también tienen que realizar una serie de contraprestaciones con respecto a la Sociedad que le presta el aval o garantía:

- Debe de contraer la posición de socio mediante la aportación de una cuota al capital de la sociedad de garantía. Esta cuota es reembolsable una vez que la operación esté completamente cancelada.
- Según la operación que se avale, la sociedad cobrará un porcentaje de la misma como comisión de estudio y otra como comisión anual por el importe pendiente que aún sigue avalado por la sociedad.

Como hemos visto, la necesidad del sistema de garantías no solo viene por la necesidad de financiación de la mipyme, también los organismos públicos y muchas asociaciones tienen la necesidad de fomentar estas instituciones para que exista un equilibrio en el sistema financiero, ya que en la mayoría de las ocasiones coinciden en el mismo edificio los responsables de la política de desarrollo de la mipyme y los responsables de que exista un crecimiento de la economía. Resulta necesario el incremento de inversión y gasto público en la ayuda a la financiación de la pyme. Son coincidentes en el interés por el desarrollo de la mipyme los poderes públicos, las asociaciones empresariales y las entidades de créditos, por ello además de un conocimiento técnico profundo del problema financiero, en muchas ocasiones es necesaria una legislación específica que regule estos entes, para que esta regulación sea efectiva y ayude a conseguir los objetivos que se han marcado es necesario una intervención activa de todos los intervinientes de este entramado financiero empresarial: Legisladores, poderes públicos (ministerios Economía y hacienda, CC.AA, Innovación, etc.), asociaciones empresariales (grandes empresas y pymes, Cámaras de Comercio, etc.) y establecimientos de crédito (Bancos privados y públicos, superintendencia financiera, etc.).

1.4 ALGUNOS DATOS

La evolución en el crédito y de forma particular en inversiones de la pyme⁵ en España ha descendido de forma continuada desde el inicio de la crisis. Aunque la evolución del crédito ha sido cíclica en los últimos cincuenta años, como podemos ver en la gráfica, durante la fase de desarrollo y expansión crediticia, la financiación a las empresas aumentó intensamente (mayo 2006) llegando al triple del crecimiento de la economía. Con la llegada de la crisis se produce una contracción del crédito tan brusco y continuado no había existido desde 1963, sin embargo los riesgos en es sistema de garantía se han resistido a una tendencia tan destructiva como en el resto del sistema crediticio que lo ha hecho en un 13% en el 2013.

⁵ La última encuesta del BCE sobre la de financiación a las pymes en la eurozona en el periodo de 2013 confirma que las condiciones crediticias de las pymes españolas siguen siendo más gravosas que en el resto de la Eurozona y que persiste asimismo una situación de restricción crediticia para las mismas más acentuada en España.

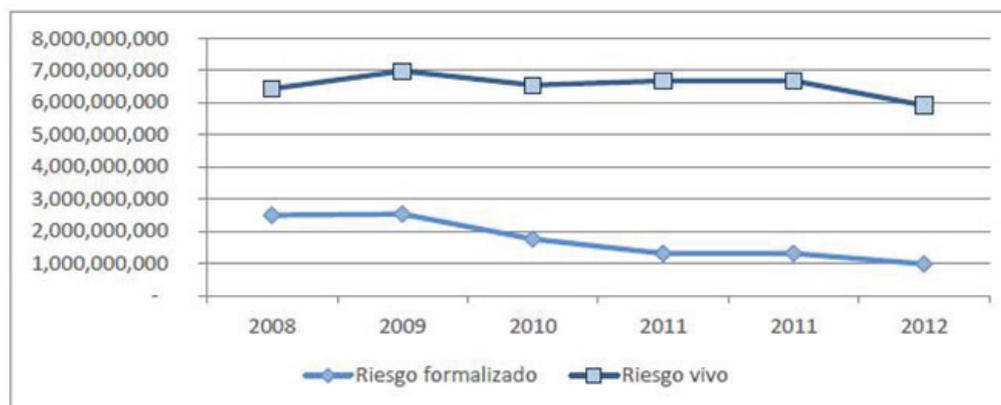


Datos del Banco de España

Aunque la evolución de las SGR⁶, a lo largo de los cuatro últimos años ha tenido un descenso progresivo de la demanda de avales, que han pasado de los 3,9 mm de euros solicitados en 2009 a los 1,6 mm de 2012 (27,8% respecto a 2011), en línea con el retroceso de la financiación bancaria, que llega al 13%. En este contexto, los avales formalizados tendieron a retroceder (desde 2.500 millones de euros de 2009 hasta los 836 millones de 2013). Como resultado de ello, el riesgo vivo total por garantías y avales prestados por SGR se mantuvo durante 2008 a 2011 y descendió este año 5,1% y un 10,9 % en 2012 con respecto a 2011.

Evolución de la actividad del Sistema de Garantías (euros)						
	2008	2009	2010	2011	2011	2012
Formalizado año	2.494.294.375	2.529.300.473	1.751.759.335	1.308.949.760	1.308.949.760	982.506.094
Riesgo vivo	6.419.226.420	6.969.556.815	6.532.460.760	6.663.825.856	6.663.825.856	5.902.023.186

* Incluye la Sociedad Estatal de Caución Agraria (SAECA)



Datos: CERSA

6 Boletín Económico Banco de España Mayo 2013

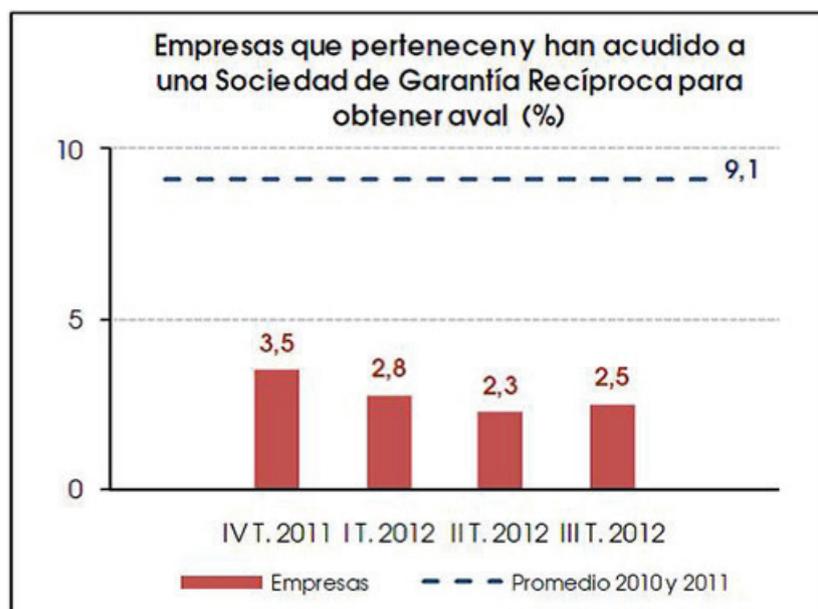
En cuanto a los Fondos Propios a lo largo de 2011, la SGR tuvo una caída del 6,5% y 10,3% en 2012, consecuencias de los resultados negativos de ambos ejercicios. Conviene puntualizar que esta caída se debe a la dotación de deterioros de activos y provisiones, mientras que el otro componente de los Fondos Propios, Fondo de Provisiones Técnicas (FPT), alcanzó los 216,9 m. en 2011 descendiendo en 2012 un 5,9% hasta los 204,4 m.

La morosidad al igual que en la banca (alcanza en julio de 2012 el 9,86%) pero sin llegar a unos niveles tan altos, también ha crecido en los últimos años: 5,2% en 2011 y 7,2% en 2012.

En conclusión, la trayectoria de los últimos años de la SGR como ente financiador es claramente descendente, consecuencia clara de la recesión que atraviesa la economía española y que se manifiesta de una forma más incipiente en la financiación de la mipyme.

1.5 DIFICULTADES DE LAS SOCIEDADES DE GARANTIA

Aunque el sistema de Garantía en España como hemos indicado anteriormente funciona desde 1978 y se ha mantenido prácticamente el riesgo vivo hasta 2011, ha demostrado pese a la crisis financiera un comportamiento de madurez. Sin embargo, la importancia dentro del sistema financiero es bajo, porque no llegan al 3% de las pymes las que hacen uso de esta herramienta para el acceso al crédito.



Fuente: "Encuesta Cámaras sobre el acceso de las pymes a la financiación ajena" (Septiembre de 2012).

Pero a pesar de esta crisis financiera que atraviesa nuestro país, cabe preguntarse ¿Cómo una herramienta que se presenta como la solución idónea para el acceso al crédito y asegura el cobro de las entidades de financiación no ha tenido un papel más relevante en este periodo de crisis?

La consolidación del sistema de garantías de un país exige, como condición previa, el desarrollo

de un marco legislativo y normativo que, adaptado a la singularidad de la actividad, garantice la participación activa y coordinada de los agentes implicados, administraciones públicas, entidades de crédito, sociedades de garantía y mipyme. En la actualidad, se hace necesario que las SGR adquieran mayor importancia al respecto; esto en parte puede superarse mediante la difusión de mayor información para la Pyme a través de las nuevas tecnologías. Son varios los estudios realizados sobre el desempeño de actividad de las SGR (López, 2010), las clasificaciones de las mismas (Pombo, Molina y Ramírez, 2007) o las variables que favorecen su mayor desempeño y hacia quién se orientan dichas garantías (Gallurt, Pombo y Ramírez, 2013), pero no hemos encontrado ningún estudio realizado de los motivos por los cuales no se ha llegado a un incremento mayor de la actividad de este sistema en la economía española en la época de crisis.

Es cierto que un sistema de garantía puede encontrarse con una doble adversidad para desarrollar su cometido: la morosidad de la mipyme por un lado y la falta de credibilidad del sistema financiero por otra. Puede llegar a pensarse que los beneficiarios de las garantías tienden a no pagar sus préstamos garantizados por el sistema, ya que saben que en caso de impago las garantías cubrirán dicha morosidad, pero los indicadores demuestran que la morosidad no es una cuestión de pymes y menos de empresas familiares que se levantan cada mañana pensando en cómo pueden sacar adelante su proyecto de vida. Por otro lado, también ha habido momentos en que los bancos han incentivado ese pensamiento al tender a solicitar los avales a estas sociedades cuando los préstamos son más arriesgados. Las sociedades que garantizan los préstamos dedican muchos esfuerzos y recursos a reclamaciones que hacen que se ponga en tela de juicio la credibilidad de este sistema como mecanismos de equilibrio en la financiación de las pymes. Por tanto, un sistema de garantía debe ser una institución responsable, debe realizar una evaluación exhaustiva de sus beneficiarios y elegir de forma clara a qué sector o región quiere dirigir sus garantías. Debe elegir de forma profesional y seleccionar con cuidado sus propuestas de préstamo antes de ofrecer su garantía. La ayuda de un ente que aporte garantía no convertirá un mal pagador en un buen pagador, ni un proyecto con cash-flow insuficiente en un proyecto viable, por eso la evaluación del riesgo debe ser exhaustiva y el seguimiento de las operaciones debe ser eficiente. Esta evaluación y seguimiento adecuados de las operaciones hará que las entidades financieras valoren las operaciones presentadas por las sociedades de garantías y crecerá el valor de las garantías que estas aporten. La garantía debe representar una proporción suficiente del riesgo, de forma que sea suficientemente atractivo para el prestamista, pero que lo involucre también para evitar el riesgo moral en que puede caer, abandonando la operación con la seguridad del resarcimiento del importe con la liquidación de la garantía ofrecida.

Para que la SGR obtenga su objetivo de sostenibilidad e independencia financiera será necesario establecer una gestión de precios dinámica en función de la garantía que presten y los intervinientes de la operación. Se debe realizar una política de precios diferenciando al prestatario y también a la entidad financiera que comparte el riesgo. Ya hemos apuntado que los establecimientos financieros que presentan un historial de morosidad más elevada deben de ser penados, aplicando unas tasas

más elevadas, con ello se incentiva a los bancos al seguimiento de las operaciones y a la evaluación correcta de las operaciones evitando la tentación de desviar aquellas con más riesgos hacia las compartidas con las SGR. Y, de esta manera las entidades tendrían un buen concepto mutuo, y las SGR podrían bajar los costes de la garantía a ciertas entidades que presentan un historial de préstamos con elevado nivel de éxito. La incorporación de técnicas crediticias, como la clasificación crediticia y la gestión de riesgo a que apuntan las normas de Basilea II, permitirán un uso más eficiente del sistema de garantías, el incremento de valor de las mismas y por ende el aumento de la financiación a las mipymes. De esta forma se podría conseguir la durabilidad del sistema de garantía y un apalancamiento financiero del mismo.

Uno de los conflictos que encuentran los sistema de garantía es la falta de autonomía del capital privado frente al público, que es el beneficiario de estos avales técnicos. Sin embargo, la iniciativa de capital privado en el sistema es todavía muy reticente, porque no existe organización de este tipo en la cual el sector privado haya tomado la iniciativa en promoción de sistemas de garantía si no ha contado previamente con el respaldo financiero y político de sector público. Esto nos llama poderosamente la atención y nos plantea ciertas dudas de posible investigación, ¿cómo en una sociedad en donde las organizaciones no gubernamentales están tan en auge, y existen multitud de vínculos asociativos y de cooperación, no hay una iniciativa privada para la autoayuda en su financiación?

Por otro lado, las SGR se han consolidado y desarrollado en España de forma muy heterogénea, siendo el desarrollo en algunas comunidades y sectores (existen tres SGR sectoriales) mucho más elevada que en otros, acaparando País Vasco, Valencia y zona Centro-Norte el 55% del riesgo. Actualmente la SGR costa de 72 sucursales repartidas por todas las comunidades de forma poco uniforme. Quizá en una situación de recesión como la que sufrimos es difícil el desarrollo de una expansión, pero se ha criticado en muchas ocasiones por el entramado empresarial la falta de asistencia y la poca cercanía a la empresa por estas entidades.

El entramado empresarial expone además otras críticas centradas en ocasiones en que el coste de la operación se eleva demasiado al no conseguir un tipo de interés preferente e incluirle al coste de financiación la comisión por el aval prestado por la SGR.

2. Tendencias y perspectivas de futuro

2.1 EVOLUCION DE LA SGR

Para la evolución del sistema y su mejora es necesario un estudio del mismo dentro del ámbito de crisis financiera en que se encuentra inmerso nuestro país. Hasta la fecha se han realizado trabajos en los que se han descrito y caracterizado los sistemas en diversos ámbitos: a nivel mundial (Herrero y Pombo, 2001), en Europa (Pombo, Molina y Ramírez, 2006), en América Latina (Llisterri y otros 2006 y Pombo, Molina y Ramírez 2007) y clasificado los sistemas de garantía (Pombo, Molina y Ramírez, 2008) y aunque se ha estudiado para Latinoamérica (Gallurt, Pombo

y Ramírez 2013) queda pendiente estudiar su eficacia en los objetivos marcados en nuestro país y cuál es el diseño más adecuado para cada objetivo y cada una de las circunstancias cíclicas del sistema financiero.

La incentivación del sistema de garantías es uno de los grandes retos de los responsables financieros de hoy, y uno de los métodos en que se puede reactivar el sistema financiero facilitando el flujo de crédito. En septiembre de 1991 la Comisión Europea emitió una directiva en la cual recomendaba a todos los gobiernos de la UE el impulso de instrumentos de desarrollo regional, promoción empresarial y política industrial. Por ello y ante la necesidad de este instrumento se han desarrollado los programas de garantía. En España el sistema de garantías recíprocas surge a raíz del real decreto de 1978, (a partir de 1979 se constituye la primera SGR) impulsando la creación de Sociedades de Garantías Recíprocas como entidades financieras según la Ley 1/1994 y bajo la tutela del Banco de España. En la circular 5/1997 se liberaba de provisiones a las entidades financieras avaladas por una SGR (evitaba con esto la doble provisión). En el año 2000 se promulgó una ley en donde se ponderaban al 20% los activos avalados por las SGR. En 2009 se modificaron las normas especiales para la elaboración, documentación y presentación de la información contable de las SGR, teniendo en cuenta los criterios y normas introducidas en el Plan General de Contabilidad y las adaptaciones realizadas para las entidades de crédito, recientemente y por la ley de 14/2013 en donde se modifica la composición de su patrimonio (al cual volveremos más adelante).

2.2 LA UNION FINANCIERA.

Por tanto, como entidad financiera y bajo las normas a que se ve sometida, las SGR se encuentran en un periodo de profundas incertidumbres. No debemos olvidar que la creación de la unión bancaria ha sido la gran apuesta europea contra la crisis del sector. Los efectos de la desregulación financiera y una deficiente normativa de supervisión, capitalización e instrumentos de asunción de pérdidas bancarias, ha puesto de manifiesto la necesidad de acelerar la integración del sistema financiero y atajar el círculo vicioso entre deuda soberana y riesgo bancario que ha llevado a algunas economías del Sur de Europa, y particularmente la nuestra a niveles de deuda pública difícilmente sostenibles.

Las fusiones bancarias se están produciendo en nuestro país de forma inapelable y ha sido la medida de freno que de forma mayoritaria ha adoptado el sistema financiero español. Al inicio de la crisis financiera había más de 50 entidades financieras en España, y en apenas 3 años, se han reducido a poco más de una decena de bancos.

Pero no solo han sido las cajas las que, ante la debilidad mostrada, han optado por las fusiones, sino que muchos pequeños bancos y cooperativas de crédito regionales han iniciado su unión creando entes que fortalecen la situación del sistema y les permiten pensar en la supervivencia. También algunos bancos extranjeros están aprovechando las convulsiones del mercado para

buscar las alianzas oportunas y posicionarse en un mercado que de otra manera le resultaría muy complejo y costoso.

Esta concentración ha hecho que en tan solo 14 entidades financieras se concentre el 90% de los activos bancarios (Préstamos), de los que los tres primeros (Caixabank, Santander y BBVA) se aproximan al 70%. La tendencia que auguran los expertos es que este fenómeno se incremente y amenaza en multiplicarse en los próximos meses y llegar a un auténtico oligopolio. Esto merma la competencia del mercado dejando el control en muy pocas manos. La amenaza es aún mayor a nivel regional, puesto que en algunas regiones el 80-90% de los depósitos puede estar en manos de una sola entidad. Este dato es aún más preocupante si añadimos que la Comisión Nacional de Competencia (CNC) solo tiene en consideración el nivel de competencia nacional, y no el regional, a la hora de aprobar o rechazar una operación.

2.3 LA VISION DE FUTURO EN LA SGR

Con este escenario sobre la mesa, son varias las cuestiones que se presentan al sistema de garantía:

El sistema financiero tiende a reducir sus entidades y a la concentración de las operaciones/inversiones y con ello, el número de las entidades financiadoras de operaciones a las pymes. Como ente perteneciente al sistema financiero la tendencia debería arrastrar a las SGR a un proceso de concentración. En este sentido, con el fin de frenar la caída de actividad de los últimos cinco años y ser más eficaces en la tarea de atender la necesidad de financiación de las pymes parece lógico la fusión⁷ entre las SGR, y así lo ratifica José Rolando Álvarez, el presidente de Iberaval: "Tenemos dos alternativas: seguir como hasta ahora, perdiendo potencia año tras año, o afrontar una reestructuración, que nos permita incrementar nuestra actividad. Lo que es evidente es que el tejido productivo español necesita fuentes de financiación y que el sistema financiero, aunque recupere su capacidad crediticia a medio plazo, no podrá satisfacer su demanda como hasta antes de la crisis" Estas fusiones por otro lado eliminarían dos de las limitaciones que actualmente tienen las SGR en España: la limitación geográfica y el tamaño.

Si a esto anterior añadimos la reforma establecida en la ley 14/2013 de apoyo a emprendedores y su internacionalización en donde se modifica el capital mínimo necesario elevándolo considerablemente ya que antes su importe era en torno a 1.800.000 euros y con la nueva ley se fija en 10 millones de euros (en un primer borrador se solicitaba 15 millones de euros), sin que, además, sus recursos propios puedan ser inferiores a 15 millones de euros (con anterioridad, no había requisitos en relación a esos recursos propios) el fijar un capital mayor para su constitución. No hay otra forma de ver que esta ley limita la creación de nuevas Sociedades de Garantía y favorece las fusiones de las existentes. La Ley ya está teniendo sus repercusiones, puesto

⁷ Ya se produjo la primera fusión en 2011 entre Suraval y Avalunión sin la obtención de los resultados esperados debido a la pérdida de autonomía.

que todas las SGR existentes (a excepción de Valencia⁸) superan el coeficiente de solvencia (8%) y el conjunto supera el 14%. Sí se han encontrado algunas dificultades en materia de capital desembolsado y recursos propios computables, de tal modo que el Gobierno se ha visto obligado a aplazar hasta primeros de 2015 para que las SGR cumplan con estas exigencias. Por ello y en cumplimiento de esta ley muchas de ellas se verán abocadas a una fusión forzada o a su disolución.

Por otro lado, las necesidades de las pymes y la crítica al sistema de garantía de estas son la falta de conocimiento e información de las pymes de las SGR y la lejanía de estas, lo cual es contradictoria con la tendencia del resto de entidades de financiación en España a reducir su presencia física a través de las fusiones. Además el reparto de las distintas SGR a lo largo de todo el territorio nacional, el apoyo que reciben las SGR por parte de sus respectivas autonomías complica estas fusiones y aún más ante la falta de competencia del CNC a niveles regionales que refuerza el apoyo para las pymes a la hora de negociar condiciones que esta Comisión no puede dar por falta de competencia ante el posible oligopolio de los prestamistas.

3. Un nuevo escenario para el acceso a la financiación

En cualquier caso, España necesita con urgencia la aplicación de medidas que disipen la incertidumbre en torno al sector financiero, contribuyan a afianzar la estabilidad financiera y fomenten el crecimiento económico. Para ello la regulación financiera debe reformarse basándose en los tres pilares de supervisión, resolución y garantía.

Por todo ello la SGR debe plantear el Re-enfoque del modelo de relación SGR-BANCA⁹ ante las recientes fusiones/desregionalización de las entidades de crédito en España e incrementar la masa crítica y heterogeneidad de las SGR, no obstante con la normativa vigente, aunque el Crédito lo aporte el ICO y la evaluación y aval lo preste la SGR es necesario la canalización a través de un Banco. Pero si es cierto que el Sistema de Garantías junto con el regulador financiero deben crear las condiciones financieras que contribuyan a mitigar las restricciones crediticias a las que se enfrentan las mipymes. Deben de contribuir a crear un contexto regulatorio y financiero que contribuya a solucionar la crisis actual y no sólo la próxima crisis financiera.

3.1 OTRO ENFOQUE EN LA AYUDA A LA MIPYME DE LA SGR

La política del Instituto de Crédito Oficial, reforzada por la ley de emprendedores está en el ánimo de favorecer el acceso al crédito de los jóvenes y de la creación de empresas no obstante estas líneas de financiación no se llevan a cabo a pesar de establecer las bases y firmas de acuerdo entre los entes públicos y las SGR, es el caso de la línea ICO-garantías, en la cual a pesar de estar dotada con 200 millones sólo se han utilizado el 12% de la misma, debido fundamentalmente a

⁸ Presento en mayo de 2013 el concurso de acreedores voluntario.

⁹ Al menos en lo que es conocida como Banca Tradicional y buscar otro sistema de crédito que facilite y abarate el acceso al crédito.

las condiciones establecidas por las entidades financieras. Sería necesario, como se ha propuesto en varias ocasiones, modificar las condiciones de penalización que se establecieron en épocas de bonanzas, para adaptarlas a la situación que actualmente sufren las pymes (los índices de morosidad y fallidos han subido) y que las entidades financieras se vieran obligadas a conceder los créditos que actualmente deniegan con suma facilidad.

Por otro lado, uno de los objetivos de los sistemas de garantías una vez establecidos es, y para los que fueron creados, el conseguir el mayor volumen de financiación para las mipymes, dicho volumen será tanto en la cantidad o montante como en el número de mipymes que accede al crédito que sin la aportación de garantía no tendrían acceso a la financiación, pero además de estos objetivos fundamentales en las sociedades de garantías, estas también avalan a las mipyme no sólo ante entidades financieras, sino también ante otras entidades como suelen ser las administraciones públicas y otras empresas o entidades privadas, estos avales pueden ser financieros o no financieros. La adicionalidad de los sistemas de garantía no debe buscarse exclusivamente en un mayor número y volumen de crédito sino que los sistemas de garantías también aportan otras ventajas: las condiciones en que se logra el crédito, asesoramiento y seguimiento como hemos visto hasta ahora, pero a esto debemos de incorporar Formación y Tecnología. La adicionalidad creada por la SGR trae paralelo el acercamiento a la SGR de pequeñas empresas y de reciente creación que sin la ayuda de las SGR difícilmente podrían acceder al crédito. Aunque la situación esta cambiando en los últimos años, tradicionalmente de forma general la mipyme carece de formación empresarial (con mayor énfasis en nuestro país), no sólo tiene dificultades para la aportación de garantías, sino que en numerosas ocasiones existen dificultades para presentar la imagen fiel y la situación de la empresa. No tiene formación para poder presentar adecuadamente los proyectos, esto facilita la denegación de los créditos por parte de las entidades financieras. Pueden presentarse proyectos viables de empresas con situaciones saneadas e incluso garantías suficientes, que por desconocimiento y falta de formación no se transmita al prestatario. Es posible, que empresas que no necesiten para un proyecto el consumo de garantías sea asesorada por la SGR y puedan acceder al crédito con la presentación del proyecto de una forma transparente y asimilable. Teniendo en cuenta que las SGR evalúan los proyectos antes de presentarlos y calificarlos, las SGR pueden filtrar los proyectos y las solicitudes de financiación (además de informarlas y justificarlas adecuadamente) y será lógico obtener un alto grado de eficiencia en la calidad de los proyectos. Del mismo modo, la formación de recursos humanos en las áreas de gestión y, especialmente, en la formulación y evaluación de proyectos, es una medida que también contribuiría a disminuir las asimetrías informativas entre prestamista y prestatario, incrementando la disponibilidad de crédito. Esta labor de la SGR es muy importante: no consume recursos/garantías, facilita la evaluación del proyecto y ahorra tiempo y esfuerzo a la entidad prestamista, que con la experiencia comenzará a confiar en proyectos presentados por dicha sociedad y se creará una asociación que redundará en incremento de financiación y reducción de costes/garantías.

Las políticas de actuación de las SGR en España en los próximos años pueden ir en esta línea, difícilmente encontraremos en las memorias de las SGR falta de formación del personal, tanto de la propia SGR como de los beneficiarios. Los presupuestos de estos últimos años han ido en aumento respecto a este epígrafe. Pero además de este otro enfoque encaminado a la Formación es deseable la incorporación de nuevas tecnologías e instrumentos financieros que permitan el acceder de forma fácil y rápida a entramados empresariales que hasta ahora no habían tenido la posibilidad del uso de esta herramienta. A través de la incorporación de las nuevas tecnologías las SGR abaratarán la evaluación y seguimiento de las pymes, poniendo de forma más asequible a estas, los servicios que el Sistema puede prestar.

REFERENCIA

IBERAVAL, SGR www.iberaval.es

FATORES-CHAVE PARA A CRIAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL DE GARANTIAS DE CRÉDITO PARA MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS (PME) – O CASO DO SISTEMA NACIONAL DE GARANTIA MÚTUA (SNGM) PORTUGUÊS E ALGUMAS NOTAS SOBRE A SITUAÇÃO DO SETOR DAS GARANTIAS PARA PME NA EUROPA

José Fernando Figueiredo - presidente das sociedades de garantia mútua portuguesas, do fundo de contragarantia português (fcgm/spgm) e da AECM – Associação Europeia do setor das garantias de crédito

1. O papel das micro e pequenas e médias empresas (PME) na economia

As micro, pequenas e médias empresas (adiante designadas apenas por PME) constituem, em Portugal, como em muitos países do mundo, um elemento fundamental do desenvolvimento, sendo essenciais para o progresso económico do país e para a criação e manutenção de emprego. São, também, um importante veículo de inovação e modernização/renovação do tecido empresarial.

Em 2012, as PME representavam, em Portugal, 99,9% do número total de empresas (1.062 mil, das quais 709 mil empresas individuais e 353 mil sociedades comerciais).

	Empresas não financeiras em Portugal				
	TOTAL Nr	PME			
		Individuais	Sociedades	Nr	%
TOTAL					
2012	1 062 782	709 171	353 611	1 061 767	99,9%
2011	1 112 000	751 412	360 588	1 110 905	99,9%
2010	1 144 150	783 871	360 279	1 143 068	99,9%
2009	1 198 781	832 601	366 180	1 197 719	99,9%
2008	1 235 093	867 488	367 605	1 233 970	99,9%
2007	1 206 116	846 791	359 325	1 205 002	99,9%
2006	1 143 648	798 650	344 998	1 142 602	99,9%
2005	1 121 529	777 551	343 978	1 120 508	99,9%
2004	1 084 928	745 072	339 856	1 083 901	99,9%

Fonte: Instituto Nacional de Estatística - INE, Empresas Em Portugal 2012, Março 2014

Em 2012, as PME portuguesas garantiam 78,1% do emprego, 57,6% do volume global de negócios e cerca de 59,7% do Valor Acrescentado Bruto (VAB_{pm}), do total das empresas não financeiras.

O peso das PME no volume global de emprego, no VAB_{pm} e no Excedente Bruto de Exploração sofreu alguma erosão nos últimos anos, em resultado da crise económica e financeira verificada em Portugal, não alterando, no entanto, a enorme relevância das empresas de menor dimensão para a economia.

	Pessoal ao serviço	Volume de Negócios	VAB _{pm}	Excedente bruto de exploração
	PME	PME	PME	PME
	%	%	%	%
TOTAL				
2012	78,1%	57,6%	59,7%	53,5%
2011	78,5%	58,8%	61,1%	56,7%
2010	78,7%	60,6%	61,9%	59,1%
2009	79,6%	62,3%	63,5%	60,9%
2008	80,0%	61,4%	63,9%	60,9%
2007	80,8%	62,7%	63,8%	60,6%
2006	81,3%	64,1%	64,6%	61,8%
2005	81,8%	64,7%	64,7%	61,7%
2004	81,6%	65,4%	63,9%	60,3%

Fonte: Instituto Nacional de Estatística - INE, Empresas Em Portugal 2012, Março 2014

A mesma situação se verifica na maioria dos países europeus, onde as PME representam entre 97% e 99,9% do total das empresas e asseguram elevados níveis de emprego e uma contribuição *significativa para o VAB*. Mais do que isso, as PME mostraram ser, durante a recente crise, mais resilientes do que muitas empresas de maior dimensão no que respeita à manutenção do emprego.

Perante esta evidência, os Estados Membros da União Europeia e a própria Comissão Europeia prestam uma atenção muito especial às questões que têm que ver com o enquadramento e a envolvimento de funcionamento das PME e dos Empreendedores em geral.

“The role of SMEs is crucial for the European economic recovery - their number, employment capacity and value added constitute a large share of the European economy. Providing the right conditions in which SMEs can flourish is paramount for ensuring a sustained recovery and achieving prosperity for all EU citizens.

Recent studies on SMEs and their contribution to growth have shown that framework conditions within which they operate and the entrepreneurial culture are key factors in determining the extent of SME performance and consequently their contribution to macroeconomic growth. Even

in the presence of a strong entrepreneurial culture, however, SMEs would struggle to perform if basic framework conditions were not present.

A strategic approach to policy becomes an integral part of a recovery plan and a stimulus to growth. Structural and **financial policies** combined with an innovation-friendly environment and entrepreneurial culture can provide greater opportunities.

Nonetheless, this approach requires that attention is given to macroeconomic and other structural factors such as demand conditions, a strong research base, fostering competition and competitiveness in the presence of key assets such as human resources, **finance**, infrastructures and services. In this framework, the role of SMEs can be a key determinant in assuring a prompt and sustainable recovery from the economic crisis.” (Comissão Europeia, Annual Report on European SMEs 2012/2013, Outubro 2013).

Empresas, Emprego e Valor Acrescentado Bruto das PME na UE-27, 2012						
	Micro	Pequenas	Médias	PME	Grandes	Total
Número de Empresas						
Nr	18,783,480	1,349,730	222,628	20,355,839	43,454	20,399,291
%	92.1%	6.6%	1.1%	99.8%	0.2%	100%
Emprego						
Nr	37,494,458	26,704,352	22,615,906	86,814,717	43,787,013	130,601,730
%	28.7%	20.5%	17.3%	66.5%	33.5%	100%
Valor Acrescentado cf						
Milhões €	1,242,724	1,076,388	1,076,270	3,395,383	2,495,926	5,891,309
%	21.1%	18.3%	18.3%	57.6%	42.4%	100%

Fonte: Comissão Europeia, Annual Report on European SMEs 2012/2013, Outubro 2013

2. A problemática do financiamento das PME

A problemática da eficiência/eficácia dos mercados financeiros, e da sua capacidade para disponibilizar financiamento adequado às necessidades das PME (em capitais próprios ou por capitais alheios) é uma matéria que tem sido estudada ao longo dos anos.

As empresas de menor dimensão apresentam, normalmente, menores rentabilidades e menores índices de capitalização do que as suas congéneres de maior escala. O financiamento é feito, por regra, com recurso a capitais próprios mais exíguos e a um maior endividamento, quer financeiro, bancário ou de outra natureza, como o leasing ou a antecipação de receitas de vendas, quer por recurso a crédito dos fornecedores ou a outras fontes de curto prazo.

Por outro lado, uma maior juventude de muitas PME e empreendedores individuais leva à inexistência de informação financeira histórica que permita uma análise de risco conforme aos padrões convencionais utilizados pela banca comercial, mesmo quando a mesma utiliza modernos modelos de *rating*. As empresas mais jovens também não dispõem de património próprio que possam dar como colateral das suas operações de crédito, em especial quando se trate de operações com maturidades longas.

Estas circunstâncias fazem aumentar o risco financeiro (percebido pela banca) das PME, diminuindo as suas possibilidades de obtenção de novos financiamentos, ou pelo menos de novos financiamentos por prazos adequados aos seus ciclos de investimento e de exploração (fundo de maneo).

De igual modo, os preços solicitados pela banca às empresas mais pequenas, mesmo no caso de aprovação dos créditos solicitados, tendem a ser mais elevados e refletem uma análise de risco feita com base em informação incompleta/reduzida e a inexistência de colaterais adequados.

A larga maioria das PME e dos empreendedores individuais não é um “alvo” adequado para os operadores de capital próprio (*business angels/venture capital/private equity*), ainda que estes sejam instrumentos da maior relevância no financiamento de projetos inovadores e de empresas em fase acelerada de crescimento ou expansão da atividade.

Deste modo, a capitalização da maioria das PME é feita por retenção dos lucros gerados, ou mediante entradas de capital dos sócios, sendo este um processo mais longo e dependente da conjuntura. Em épocas de menor crescimento económico e mesmo recessão fica mais difícil gerar lucros para reter e capitalizar.

No caso português, *“a dívida financeira e os créditos comerciais representavam, no seu conjunto, mais de três quartos das fontes de financiamento das empresas...sendo os empréstimos bancários a fonte de financiamento mais importante na generalidade dos setores”* (Banco de Portugal, *Análise Setorial das Sociedades Não Financeiras em Portugal 2012/2013, Estudos da Central de Balanços*, Novembro 2013).

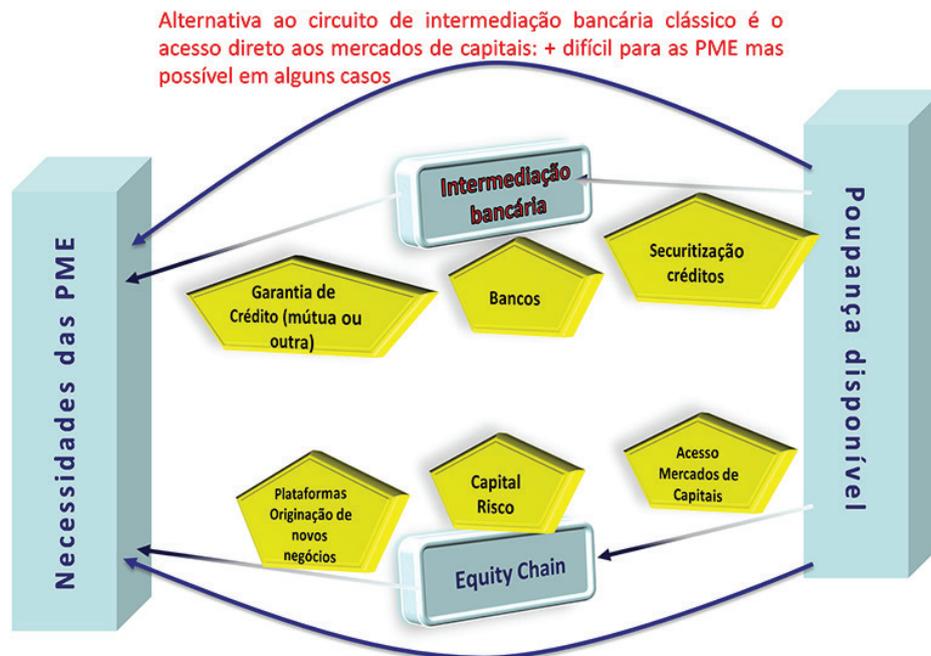
RÁCIOS FINANCEIROS DAS SOCIEDADES						
	Sociedades	Autonomia Financeira	Debt to equity ratio	Rendibilidade das vendas	Rendibilidade do ativo	Rendibilidade do capital próprio
	N.º	Valor	Valor	%	%	%
TOTAL						
2012	353 611	0,28	2,61	- 0,30	- 0,18	- 0,66
2011	360 588	0,28	2,56	0,18	0,11	0,41
2010	360 279	0,29	2,45	4,33	2,78	9,61
2009	366 180	0,27	2,75	1,71	1,09	4,08
2008	367 605	0,26	2,82	1,20	0,83	3,18
2007	359 325	0,27	2,69	2,69	1,89	6,97
2006	344 998	0,28	2,52	2,99	2,14	7,54
2005	343 978	0,28	2,56	2,27	1,64	5,86
2004	339 856	0,27	2,73	2,51	1,86	6,93
PME						
2012	352 596	0,27	2,70	- 2,78	- 1,53	- 5,67
2011	359 493	0,27	2,64	- 1,80	- 1,03	- 3,77
2010	359 197	0,28	2,57	1,20	0,70	2,51
2009	365 118	0,26	2,84	0,34	0,20	0,76
2008	366 482	0,25	2,97	- 0,06	- 0,04	- 0,14
2007	358 211	0,25	2,93	1,46	0,96	3,78
2006	343 952	0,26	2,85	1,36	0,90	3,49
2005	342 957	0,26	2,89	1,21	0,84	3,27
2004	338 829	0,25	3,06	1,32	0,91	3,70
Grandes						
2012	1 015	0,29	2,49	2,79	2,00	6,96
2011	1 095	0,29	2,43	2,76	1,99	6,84
2010	1 082	0,31	2,27	8,71	6,43	21,02
2009	1 062	0,28	2,58	3,74	2,83	10,13
2008	1 123	0,28	2,58	2,99	2,38	8,52
2007	1 114	0,30	2,32	4,55	3,55	11,79
2006	1 046	0,33	2,02	5,59	4,52	13,66
2005	1 021	0,32	2,09	3,98	3,12	9,62
2004	1 027	0,31	2,20	4,52	3,77	12,08

Fonte: Instituto Nacional de Estatística - INE, Empresas Em Portugal 2012, Março 2014

“Access to finance for small businesses is another important precondition for their success.... the vast majority of these firms state that they require finance from external sources for their survival and growth. Consequently, insufficient access to appropriate finance may act as a serious impediment to the development of SMEs as smaller firms have a higher risk of going bankrupt and because they can provide smaller amounts of securities than their larger counterparts. Investors are more hesitant in providing capital to small firms and, when they do, the conditions are often relatively unfavourable, for example charging higher interest rates.” (Comissão Europeia, Annual Report on European SMEs 2012/2013, Outubro 2013).

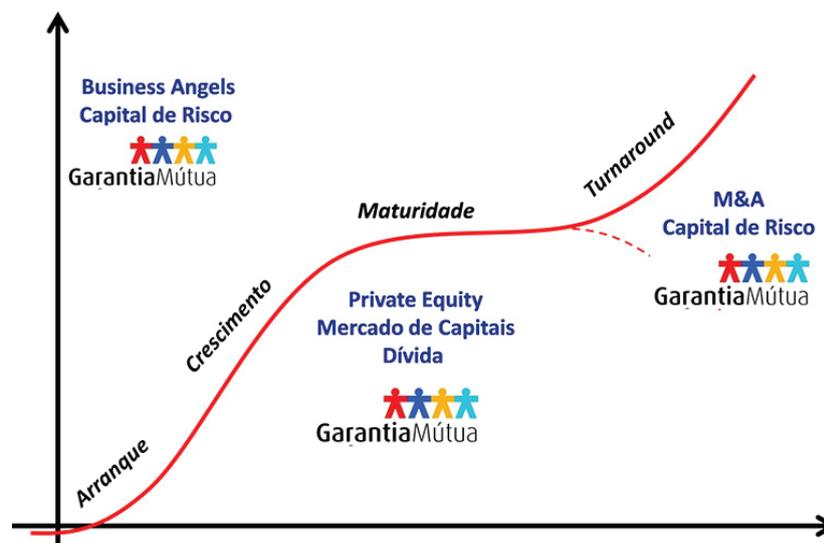
Para minorar as dificuldades das PME no acesso ao crédito, e de alguma maneira superar a chamada “falha de mercado” na intermediação bancária clássica, tentando fazer chegar as

poupanças depositadas nos bancos (parte do *funding*) junto das PME que têm necessidade das mesmas para investir e financiar os seus ciclos de exploração, foram sendo desenvolvidos, ao longo de muitas décadas, mecanismos de mitigação/partilha de riscos.



Fonte: Elaboração própria JFF

Não se trata de substituir o papel fundamental dos bancos e mercados financeiros na captação de recursos e sua passagem à chamada economia real, mas antes de criar mecanismos que permitam aproximar o "risco percebido" pela banca do "risco real" de muitos projetos de PME e empreendedores individuais, ao longo das diferentes fases do ciclo de vida das empresas.



Fonte: Elaboração própria, JFF

De entre esses mecanismos, **merecem destaque os Sistemas de Garantia de Crédito para PME**, baseados em instituições especializadas na cobertura (normalmente parcial) do risco de crédito dos bancos, quando estes emprestam dinheiro às empresas.

Em alguns casos esses mecanismos são privados, noutros são privados com um resseguro (uma contragarantia) parcial público, noutros casos são inteiramente públicos.

A distinção se faz pela presença, ou não, de capital dos beneficiários finais privados (as PME e às vezes os próprios bancos) na cobertura dos riscos e perdas potenciais do mecanismo de garantias. Isto é, nos mecanismos de garantia do tipo inteiramente público é o Estado quem assume o papel de facilitador e mitigador do risco dos bancos, por entender que o resultado social global é superior ao custo da eventual gasto público no sistema garantidor (as PME apoiadas criam empregos, pagam impostos, geram riqueza).

Nos modelos privados do tipo mutualista são as empresas, diretamente ou através das patronais suas representantes, por vezes também com participação dos bancos que recebem as garantias, quem assume o encargo de capitalizar o sistema de garantias, fundando essa decisão no ideal de partilha e solidariedade entre seus membros (“um por todos, todos por um”), e no conhecimento profundo que estas entidades têm das empresas e dos empreendedores, que lhes permite uma decisão mais avisada e uma redução significativa da chamada “*assimetria de informação*”.

Com o objectivo de dar escala a estes modelos privados mutualistas, de cariz mais cooperativo, preservando no entanto a sua génese de proximidade e conhecimento das empresas e empreendedores, em muitos países, ou mesmo em espaços mais alargados, como por exemplo a nível da União Europeia (através do Fundo Europeu de Investimento), o Estado acaba por intervir, através de mecanismos de contragarantia ou cogarantia, que alavancam a capacidade de atuação destas sociedades garantidoras privadas.

Já no que respeita à tipologia de garantias, muitas vezes as garantias prestadas por estas entidades são individuais, com análise caso a caso pelas sociedades de garantia (são um pouco mais caras e demoradas na análise, mas muito mais eficientes na resolução do chamado *risco moral* na decisão dos bancos, logo utilizadas normalmente em operações de maior dimensão, e também nos casos onde o conhecimento do empresário e do projeto é crítico, reduzindo o problema de *assimetria de informação*). Noutros casos são prestadas garantias de portfólio ou de carteira, onde são estabelecidas condições gerais e compete aos bancos constituir a carteira de crédito que fica garantida em parte pela sociedade de garantia (mais baratas e rápidas, logo utilizadas em operações mais pequenas em volume e onde exista um elevado número de operações de crédito a tratar, mas menos eficazes na resolução da questão de *assimetria de informação* e mais sujeitas ao *risco moral* na decisão pelos bancos).

3. O Sistema Nacional de Garantia Mútua Português (SNGM)

No caso de Portugal, como noutros países europeus (Espanha, Itália, França, Alemanha), o modelo adotado foi o da criação de um sistema mutualista, com sociedades de garantia mútua (SGM) com capital maioritariamente detido por empresas e associações empresariais, mas também pelos bancos usuários e numa pequena parcela pelo Estado.

Estas sociedades de garantia são, por sua vez, parcialmente contragarantidas (resseguradas) por um fundo público, chamado FCGM, gerido por uma sociedade financeira, a SPGM, também pública.

Trata-se de um mecanismo de parceria público-privada, em que as partes reconhecem o interesse em disponibilizar às PME um mecanismo de partilha de risco com a banca, que aumente a propensão desta em emprestar dinheiro às empresas, em todas as fases do ciclo de vida, sendo que todos participam no capital global afeto à cobertura das perdas potenciais assumidas no mecanismo, seja como acionistas das referidas SGM (no caso das PME, associações empresariais e bancos, e em pequena escala o Estado), seja através da participação no resseguro (no caso da dotação pública para o fundo de contragarantia mútua, o FCGM).

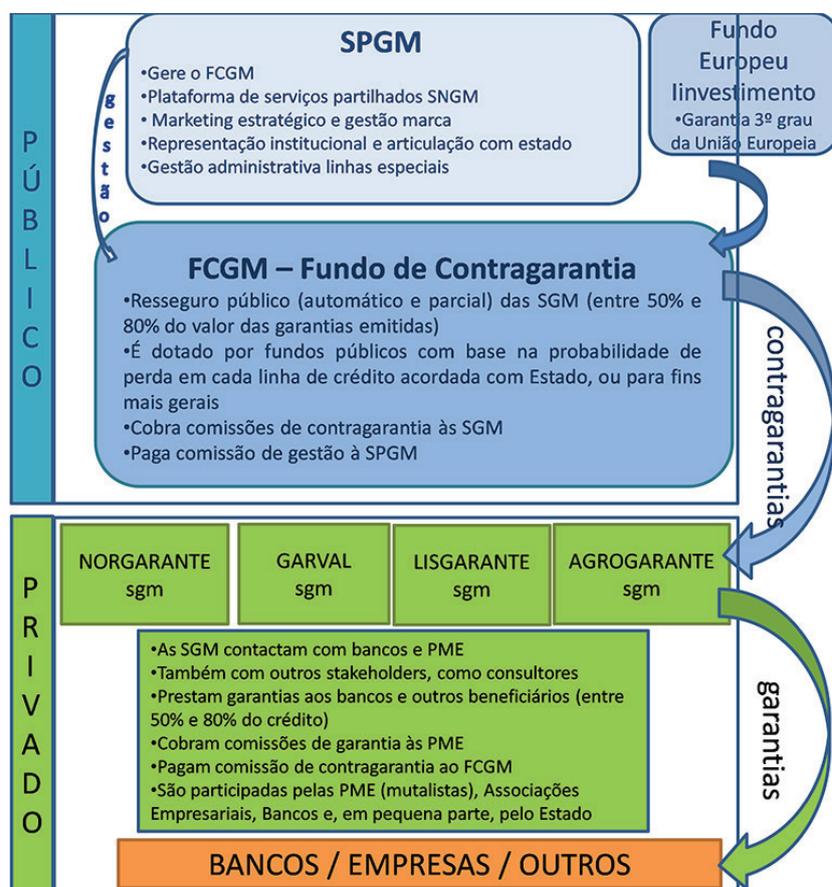
O SNGM português foi lançado, numa primeira fase, como experiência piloto, em 1994, apenas com uma sociedade a atuar no mercado e a testar o interesse para as empresas, banca e Estado da existência de um mecanismo desta natureza. Testado o produto com sucesso, foi depois criado um *framework/quadro* legislativo que regulasse o setor e seguiu-se a constituição das primeiras sociedades de garantia mútua e do fundo de contragarantia mútua (resseguro).

As sociedades de garantia mútua (SGM) são instituições de crédito privadas, mutualistas, reguladas e supervisionadas pelo Banco Central, cujo objectivo é o apoio às empresas, essencialmente às micro e pequenas e médias e micro empresas (PME), mas também a indivíduos, nomeadamente empresários individuais, agricultores e estudantes.

Prestam garantias financeiras quase sempre individuais e “on first demand”, para facilitar a obtenção de crédito em condições de preço e prazo adequadas aos ciclos de actividade das PME, e todas as garantias necessárias ao desenvolvimento da sua actividade, com o objectivo de impulsionar o investimento, desenvolvimento, modernização e internacionalização das PME portuguesas. No entanto, em algumas circunstâncias, como por exemplo no caso de microcréditos ou empréstimos para estudantes de ensino universitário e pós-graduado, podem fazer garantias de carteira (portfolio guarantees). É nas SGM que se faz o contacto com os clientes/empresas, e bancos, e a análise individual do risco de crédito de cada operação.

Igualmente se procede nas SGM à contratação das garantias e ao acompanhamento da carteira de crédito e mesmo à recuperação de sinistros em fase pré-contenciosa.

As SGM dispõem de uma pequena rede de agências de proximidade que permite melhor conhecer as empresas e as suas necessidades e ter uma resposta rápida às solicitações das PME.



Fonte: Elaboração própria JFF, SPGM

As SGM beneficiam de uma contragarantia (uma espécie de resseguro) automático e obrigatório de um fundo público, o FCGM, gerido por uma sociedade gestora, a SPGM.

Este fundo é um fundo de perdas, dotado pelo Estado pelos montantes estimados de perdas para os valores de contragarantias que se espera emitir, e utilizando um multiplicador bancário.

Por exemplo, se num determinado ano se vão emitir créditos de 2.000, garantidos em 50% pelas SGM, donde se emitem 1.000 em garantias, e estas garantias estão, por sua vez, contragarantidas em 75% pelo FCGM, donde se emitem 750 em contragarantias, e se espera uma perda máxima de 10% na linha, então o Estado vai dotar (não necessariamente de uma só vez) o FCGM com 75 (10% dos 750 de contragarantias emitidas). Então, o Estado consegue com 75 de investimento máximo, fazer chegar 2.000 de crédito à economia, multiplicando os fundos públicos.

Para além de gerir o resseguro público, a SPGM serve de plataforma de serviços partilhados (*back office*) para todo o sistema nacional de garantias. Neste particular, assegura, entre outros, os serviços financeiros e de contabilidade, pagamentos e recebimentos, tesouraria geral, gestão de ativos, serviços jurídicos e de contencioso, informática, comunicações e sistemas de informação e gestão, recursos humanos e payroll, além do marketing estratégico e da marca “Garantia Mútua” e as áreas centralizadas das funções do chamado Controlo Interno (auditoria interna, compliance e gestão de riscos a nível macro).

Além de uma economia de custos significativa (as SGM não têm necessidade de ter, cada uma, as funções indicadas), este *back office* comum permite uma harmonização de métodos e procedimentos e um *governance* muito coordenado entre as distintas SGM, além de assegurar informação de gestão *on line* sobre todo o sistema nacional de garantias.



EVOLUÇÃO DA ATIVIDADE DAS SOCIEDADES DE GARANTIA MÚTUA



Fonte: SPGM

Este modelo de funcionamento tem permitido, nos últimos anos, e em particular durante o período de recessão que se seguiu a 2008, onde se verificaram enormes dificuldades na obtenção de financiamento junto da banca por parte das PME, atuar como instrumento anticíclico e permitir a manutenção de níveis de crédito na microeconomia que, de outro modo, teriam sido impossíveis de obter.

Em resumo, se gerido de modo profissional e com métodos e procedimentos transparentes, que assegurem eficiência e eficácia junto dos utilizadores finais (as empresas e empreendedores e a banca), ao mesmo tempo que mantendo uma adequada abordagem ao risco e elevados níveis de capitalização e solvência (cruciais para a credibilidade das garantias junto dos beneficiários), trata-se sem dúvida de um mecanismo virtuoso, que agrega uma comunhão de interesses de vários atores:

- De um lado, as empresas, que necessitam de financiamentos adequados que permitam fazer face aos investimentos e necessidades decorrentes do seu ciclo de exploração.
- De outro lado a banca, que pretende emprestar o seu dinheiro com uma remuneração adequada e risco controlado.

• Finalmente o Estado, que pretende ter empresas e empreendedores capazes, desenvolvendo projetos ganhadores, criando empregos e riqueza, pagando impostos e contribuindo para desenvolvimento do país.

No meio deste triângulo, aparece o Sistema Nacional de Garantia Mútua, que utiliza um apoio do Estado (na dotação de capital para o Fundo de Contragarantia e na sociedade gestora desse mecanismo), junta-o a capital privado (capital das SGM detido pelas empresas mutualistas, bancos e associações empresariais), e alavanca amplamente esses valores, conseguindo efeitos multiplicadores sobre as dotações públicas e privadas no apoio ao financiamento da economia, que outros instrumentos dificilmente atingiriam.



Fonte: SPGM

Não sendo a solução para todos os problemas e desafios que se colocam às micro e pequenas e médias empresas (PME) ao longo das diferentes fases do seu desenvolvimento, desde o aparecimento da ideia, ao arranque, crescimento e expansão (orgânica ou por aquisição), e mesmo internacionalização ou até reestruturação/turnaround, e que passam, entre outras, por questões tão vastas quanto lidar com a burocracia e as questões de licenciamentos e propriedade intelectual, capacidade de gestão, inovação, coaching, acesso a mercados ou tecnologia, a Garantia de Crédito seguramente permite mitigar uma das questões mais relevantes que as PME enfrentam, que é o desafio do acesso a financiamento.

4. Algumas notas sobre os Sistemas de Garantia na Europa (AECM – Associação Europeia de Garantias)

Em toda a Europa existem, com idades variadas, diversos sistemas de garantia de crédito para PME. Uns são mutualistas, com contragarantia pública, como o caso português referido anteriormente, ou o espanhol e o italiano, outros são mutualistas, mas sem contragarantia nacional, sendo esta prestada diretamente pelo Fundo Europeu de Investimento – FEI (entidade do Grupo Banco Europeu de Investimento que, na União Europeia, distribui os programas e aplica as políticas de apoio ao financiamento das PME definidas pela Comissão Europeia), outros são privados, com contragarantia pública, como o caso dos bancos de garantia alemães.

Alguns dados sobre a AECM

- ❑ Fundada em 1992 por

6 Membros

- ❑ Em 2013:

39 Membros

21 países da União Europeia

+ Turquia,

Montenegro & Rússia

- ❑ Volume da Carteira de Garantias vivas (outstanding) no final de 2012:

cerca de 80 mil milhões de €

- ❑ Número de Garantias vivas no portfolio no final de 2012:

cerca de 2,08 milhões de garantias

Fonte: AECM



Finalmente, muitos são públicos, no sentido em que as sociedades que prestam as garantias são detidas por entidades públicas, ou então trata-se de “braços” de garantia dentro de instituições mais amplas de apoio ao desenvolvimento, como em parte dos sistemas franceses, na Austria, na Holanda, na Polónia, em parte dos sistemas Romenos, na Bulgária ou nos países Bálticos.

O grande denominador comum é, no entanto, o mesmo já referido anteriormente para o caso português: todos utilizam a garantia como instrumento facilitador do acesso a financiamento pelas PME, tentando que com ela, além de haver mais crédito disponível para financiar as empresas e os empreendedores, esse crédito seja concedido por prazos e com preços adequados aos ciclos de exploração e investimento, e ao risco dos projetos.

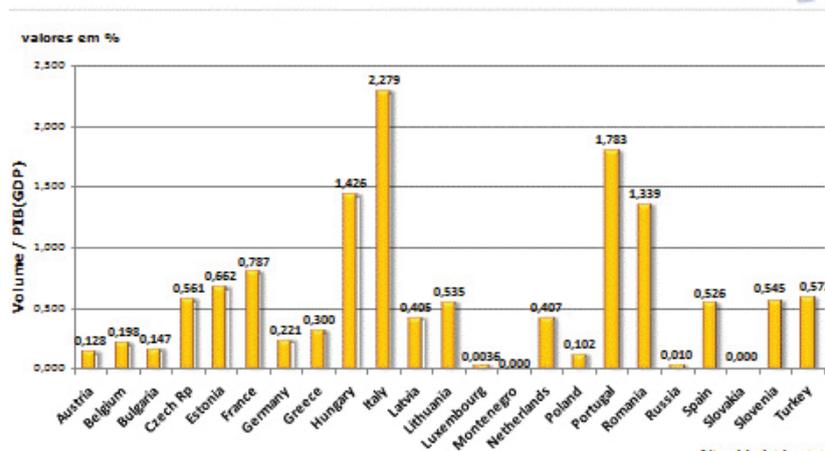
AECM: Atividade da Garantia na Europa

Proporção de garantias vivas (outstanding final 2012) de cada país no total do portfólio da AECM (valores em %)



AECM: Atividade da Garantia na Europa

Proporção de garantias vivas (outstanding final 2012) de cada país em percentagem do PIB pm



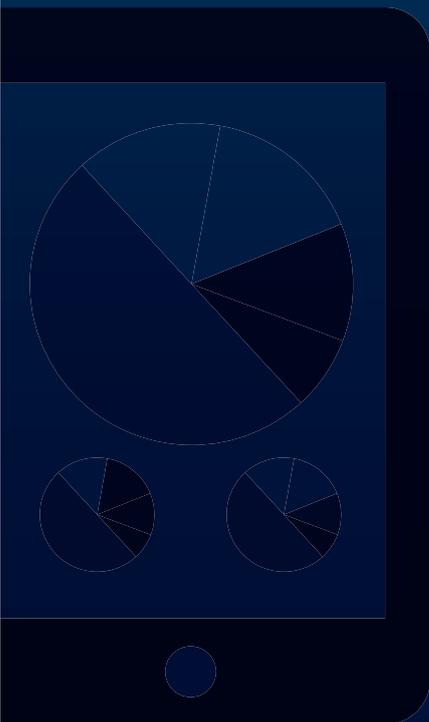
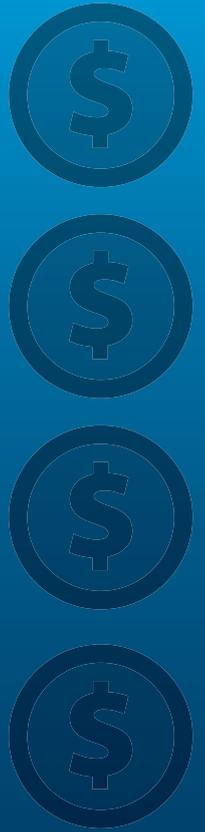
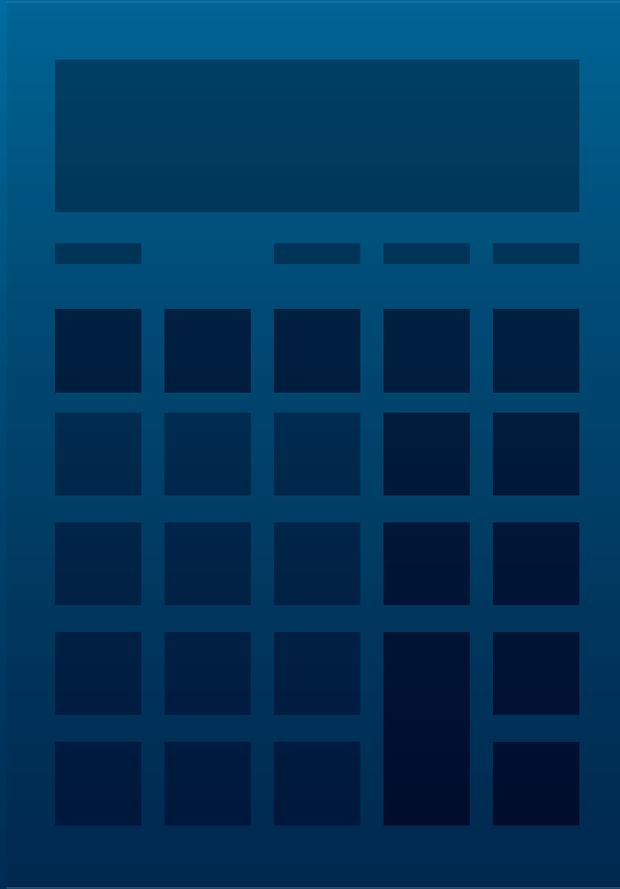
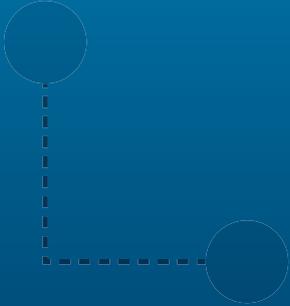
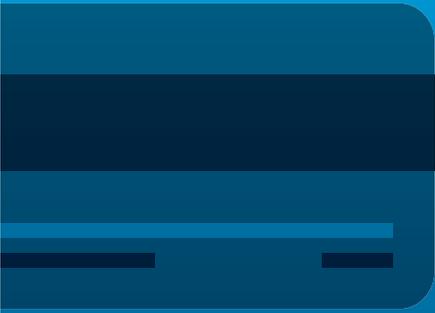
Fonte: AECM

Em muitos países europeus, a garantia de crédito é, hoje, o grande instrumento de financiamento das PME, representando as garantias uma percentagem significativa do produto interno de cada país.

Porto, Portugal, Maio de 2014
 José Fernando Figueiredo

REFERÊNCIA

- <http://www.spgm.pt/> - Web Do Sistema Português de Garantia Mútua (SPGM)





0800 570 0800 / sebrae.com.br