

LA SITUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GARANTÍAS EN AMÉRICA

El continente americano alberga distintas realidades según sus propios ámbitos socioeconómico y cultural, por lo que hemos decidido afrontar la descripción de los sistemas de garantías atendiendo a una fragmentación que permite crear una visión de conjunto más equilibrada en relación a cada zona subcontinental. Es pertinente, por tanto, hacer una aclaración sobre la estructuración que vamos a seguir.

En primer lugar, se abordará el entorno altamente desarrollado de América del Norte, englobando a Canadá y Estados Unidos. En el caso de México, se ha preferido obviar las razones geográficas e incluirlo en todo el entorno centroamericano y del Caribe por motivos de cercanía sociocultural al ámbito latinoamericano. Además, atendiendo a razones específicas de la descripción de sistemas de garantías, los entes mexicanos están integrados en organismos supranacionales que engloban los sistemas de los países latinos e iberoamericanos, como en los casos respectivos de la Asociación Latinoamericana de Entes de Garantías (ALEGA) y de la Red Iberoamericana de Garantías (REGAR).

Además, si bien es cierto que México tiene un sistema basado en programas de garantías del Gobierno Federal, tal y como Canadá o Estados Unidos, en este país se desarrollan varios programas articulados a través de entidades del sector público, sin tener una agencia centralizada como en los casos citados, lo cual también nos permite diferenciarlo en cuanto a las tipologías de mecanismos de garantías. Por otra parte, poner en paralelo los mercados financieros de una y otra parte parece una opción que propiciaría el desequilibrio a todos los efectos. Así, tras América del Norte analizaremos dos entornos, el de México, América Central y el Caribe y el de América del Sur.

En el ámbito del continente americano, especialmente en el mundo latinoamericano, se vive un nuevo resurgimiento de la confianza en los sistemas de garantías de crédito como instrumentos para insertar a la pequeña y mediana industria en el sector financiero, en el que normalmente se encuentran marginadas.

En este entorno se constata la dificultad de la micro y la pyme de cara al acceso a la financiación desde las entidades financieras comerciales. Esta marginación tiene su causa en una serie de deficiencias del mercado financiero que hacen que el nivel de crédito al sector privado no exceda en ningún caso una relación del 50% respecto al Producto Interior Bruto (PIB) en la década de los noventa en ningún país latinoamericano.

Pero, ¿qué factores explican que las economías latinoamericanas no tengan instituciones financieras especializadas como las que existen, no ya en las economías más avanzadas, sino en aquellas que hoy mantienen un fuerte nivel de desarrollo (caso del sudeste asiático o de Suráfrica)? Sin duda, uno de los problemas que posibilitan esa especial percepción de riesgo por parte de las entidades financieras frente a las pymes, incluso frente a aquellas que están insertas en un marco formal, surge de las dificultades para establecer y utilizar de forma idónea un mecanismo de garantías colaterales. Normalmente los pequeños y medianos empresarios no disponen de suficiente colateral, puesto que, por ejemplo, no poseen propiedades tan importantes como las que las entidades suelen exigir, que en muchos casos deben superar de manera ostensible el total del crédito (Holden, 1996)¹.

Cabría preguntarse también en qué medida los sistemas de garantías son un buen instrumento para paliar esta situación y además contribuir al desarrollo de estas economías. Es evidente su misión de solucionar la falta de garantías colaterales de las micro y pymes, al mismo tiempo

¹ Paul Holden [1996] señala como uno de los motivos fundamentales "la dificultad de utilizar bienes muebles como garantía contra préstamos en prácticamente todos los países de América Latina". Y el problema se agrava no sólo porque el pequeño empresario no pueda ofrecer garantías colaterales exigidas, sino porque los registros de propiedad funcionan de forma deficiente, las entidades tienen muchos problemas para ejecutar dicha garantía en caso de fallido, las propiedades en sí están sometidas a fluctuaciones de devaluación drásticas... Por todo ello, el crédito está sujeto al respaldo en bienes raíces y el pequeño empresario está prácticamente imposibilitado para acceder al financiamiento. También alude al 'riesgo moral' por el nivel ineficiente de relación entre el prestatario y el prestamista que posibilita una información asimétrica

que producir una adicionalidad en el flujo de crédito al sector². Pero, desde mitad de la década de los noventa, el Banco Mundial viene insistiendo en diversos informes sobre cómo las restricciones legales y la carestía en el uso de garantías colaterales están restringiendo el acceso al crédito de manera importante en el ámbito de los países menos desarrollados, y concretamente en América Latina³. Todavía hoy, tras la reunión en febrero de 2000 en México, entre el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, altos cargos de los ministerios de economía de la zona e instituciones de fuerte implantación supranacional (OEA, BID, CEPAL), se sigue señalando que aunque se produzcan repuntes económicos, entre otros muchos problemas, persiste el hecho de que el acceso al crédito es muy minoritario. Entre las conclusiones de este encuentro se reconocía que la liberalización extrema no ha aportado los resultados esperados y que son deseables mecanismos correctores y nuevas fórmulas. En el caso de la restricción del crédito, los sistemas de garantías renovados pueden constituir uno de estos instrumentos, colaborando además a crear una adicionalidad en el flujo de crédito al sector privado que produciría un aporte significativo al Producto Interior Bruto (PIB) de estos países y tendría repercusiones claras en sus desarrollos económicos⁴.

Como ya habíamos indicado, la realidad es muy distinta en el caso de las economías más desarrolladas. En Canadá y EE.UU. se articula el sistema como un corrector del mercado financiero de las pymes que aplican los gobiernos al detectar algún tipo de dificultad de dicho tejido empresarial en el acceso al crédito. Sin embargo, estos sistemas no aluden en su documentación a problemas y deficiencias de dicho mercado; simplemente pretenden facilitar dicho acceso. Aquí se evidencia una diferencia clara respecto a los sistemas de garantías de países con economía menos desarrollada que, aun teniendo los mismos objetivos, suelen blandir imperfecciones de su mercado financiero (Riding, 1996).

El continente americano tiene en marcha entes de garantías bajo las tres fórmulas generales ya conocidas: el fondo de garantías, el programa de garantías y el esquema de garantías (siguiendo el modelo mutualista a través de Sociedades de Garantías Recíprocas). Como podremos apreciar, el programa de garantías es la fórmula que domina todo el ámbito geográfico de América del Norte, en EE.UU., Canadá y México. Centroamérica presentaba un predominio histórico de fondos y programas de garantías, pero hoy la tendencia se da hacia el modelo de sociedades de garantía ya en el activo foco de El Salvador como por el proyecto existentes en Costa Rica. En el caso de América del Sur se han dado también una serie de pasos en los últimos años, que veremos más adelante, que han reactivado los sistemas, especialmente las nuevas legislaciones en materia de Sociedades de Garantías Recíprocas, los visos de reglamentación que se dan en otros sistemas, las capitalizaciones de algunos fondos de garantías, o la importante reestructuración que se operó en 1995 en Colombia con la creación de todo un sistema nacional de garantías impulsado, regulado y reafianzado por el Fondo Nacional de Garantías, S.A., y con doce fondos regionales operativos. En los siguientes mapas se puede observar la distribución de los modelos de entes analizados en todo el continente americano.

² En el entorno del sudeste asiático, los sistemas de garantías también se perfilan en su mayoría de cara a solucionar un problema de deficiencia o carencia de garantías colaterales exigidas por las entidades financieras. Véase en el informe global sobre Asia más adelante.

³ Así, por ejemplo, el informe del Banco Mundial, *How legal restrictions on collateral limit access to credit in Bolivia*, Washington, 1994; donde se asegura que dicha restricción del crédito produce una reducción notable del PIB.

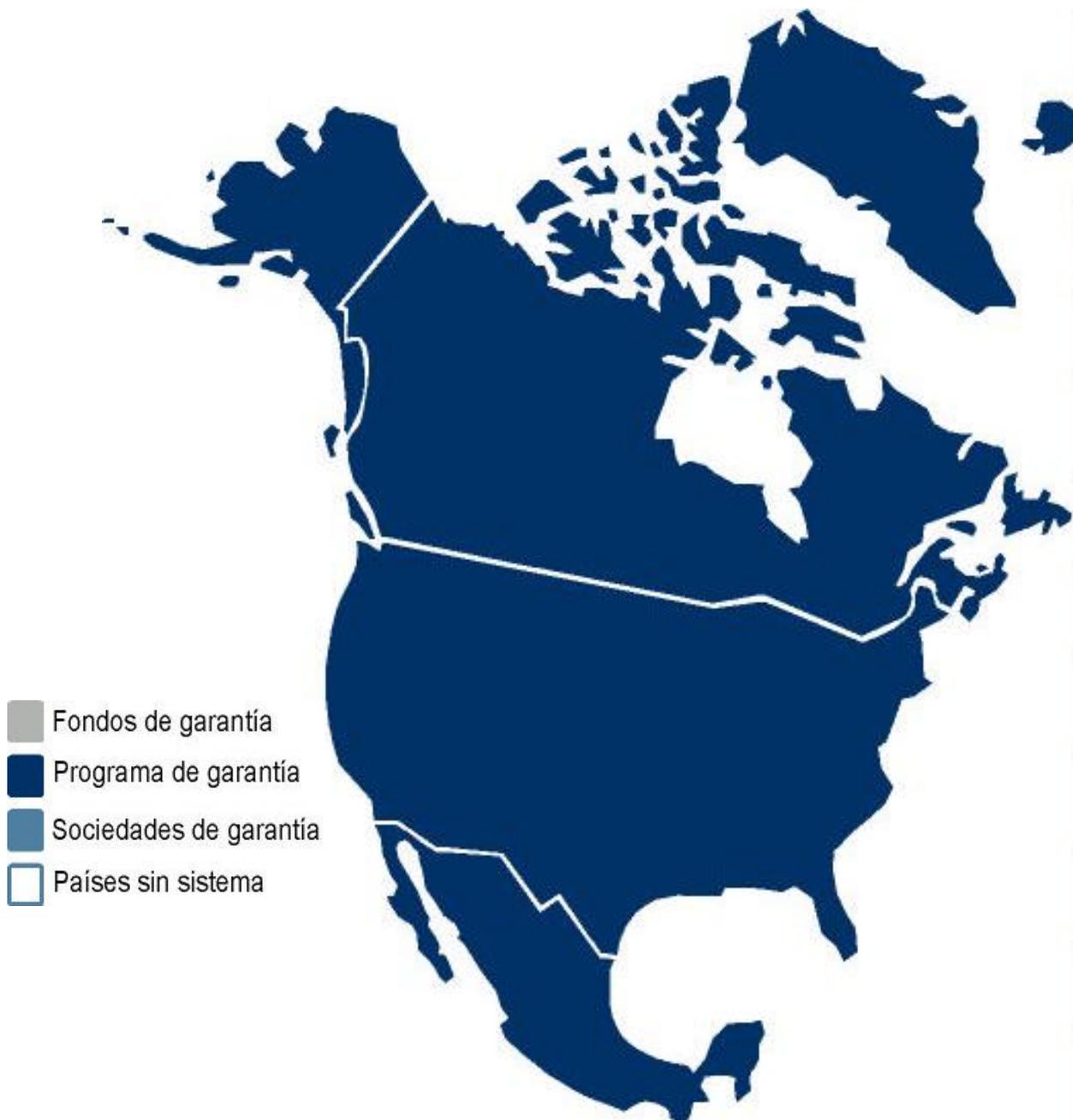
⁴ Informes en la década pasada han intentado aportar datos que pongan en relación el crecimiento del índice de crédito con el incremento del PIB. Barro y Sala [1995] han calculado que un aumento del 25% del índice de crédito al sector privado se plasmaría en un aumento sensible (casi un 0.5% anual) de la renta per cápita.

MAPAS DEL CONTINENTE AMERICANO

AMÉRICA CENTRAL



AMERICA DEL NORTE



AMÉRICA DEL SUR



PANORAMA HISTÓRICO

Al hablar de América del Norte, tanto en Canadá como en EE.UU. predomina, como ya se ha señalado, un sistema de programa de garantías público institucionalizado a través de agencias de desarrollo que funcionan como administradores. En ambos casos dichas agencias están integradas con un papel central en las políticas de promoción de empleo, operan a través de entidades financieras con las que mantienen convenios y suelen desarrollar líneas o mecanismos específicos de garantías según sectores económicos, sociales, zonas afectadas por catástrofes, etc.

1961	Canadá	Small Business Loans Act
1953	EE.UU.	Small Business Administration (SBA)
1968		California State Loan guarantee Program
1970		SBA Credit Guarantee System
1983		Finance Authority of Maine (FAME)
1984		Virginia Small Business Finance Authority (VSBFA)
1992		Business Finance Authority of the State of New Hampshire (BFA)

En Canadá el programa de la Small Business Loans Act funciona desde el año 1961, creado por el Ministerio de Economía para su posterior transferencia al Ministerio de Industria en el año 1977. En las últimas cuatro décadas el programa SBLA se ha expandido, ha sido modificado y reglado de forma muy amplia. La principal modificación es que se ha convertido en una institución federal de garantía de crédito.

En Estados Unidos, la implantación de los sistemas de garantías es relativamente reciente, frente a lo que cabría esperar. El programa federal, canalizado a través de su agencia administradora SBA (Small Business Administration), se desarrolló en la década de los setenta. Con anterioridad ya se estaban desarrollando sistemas de garantías de ámbito estatal con el objeto de fomentar el desarrollo de las industrias propias. En la actualidad, quince estados tienen su propio programa, del que hay que destacar el Programa de Garantías de Préstamo del Estado de California (California State Loan Guarantee Program), por su longevidad (data de 1968), por nivel de implantación y actividad y por su total independencia de la SBA.

En cuanto a la SBA, fue fundada en 1953 mediante ley para atender a las PYMES de los Estados Unidos. Realmente la SBA era la sucesora de la Reconstruction Finance Corporation (RFC), que tras la gran recesión otorgó créditos a pequeñas entidades que no eran capaces de conseguir ayuda financiera del sistema bancario para la reconstrucción industrial. Entre los programas estatales de garantías para la pequeña y mediana empresa de ambos países han atendido a más de 550,000 empresas y mantienen unas garantías vivas de unos 50,000 millones de US\$.

En el **mundo latinoamericano** se presenta un panorama menos uniforme y menos estable, ya que existen las tres modalidades de mecanismos de garantías, el programa, el fondo y el esquema. En este último caso hay que señalar que su implantación es reciente aunque hay una tendencia a su generalización confirmada por las legislaciones y proyectos de implantación existentes en países como Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, República Dominicana y Venezuela. Los sistemas de garantías datan de principios de los años setenta con el caso pionero de El Salvador y la implantación de programas de garantías interestatales. En los años ochenta se dio una generalización que cubrió casi todo el espectro de países del entorno, aunque también hubo una recesión general que hizo que muchas iniciativas se extinguieran, especialmente los programas interestatales.

La situación actual registra un nuevo impulso, un nuevo marco en el que se han dado una serie de pasos, desde 1995, que han reactivado los sistemas. Especialmente destacados son avances, que veremos más adelante, como la implantación de nuevas legislaciones en materia de esquemas de garantías mutualistas (Sociedades de Garantías Recíprocas) en países como Argentina (1995) o Venezuela (1999); los visos de reglamentación que se dan en los sistemas de Brasil, Perú o Uruguay; las capitalizaciones de algunos fondos de garantías (Colombia, El Salvador) y sus nuevas tendencias, destacada en Perú y Colombia, hacia el modelo de garantía de cartera (donde se avala una línea de crédito de las entidades financieras específica

para la micro y la pyme y no al empresario individualizado); o la reestructuración que se operó en 1995 en Colombia con la creación de todo un sistema nacional de garantías propulsado, regulado y reafianzado por el Fondo Nacional de Garantías, S.A., y con doce fondos regionales operativos.

Además, se han producido una serie de iniciativas conjuntas de los sistemas y entes nacionales como la constitución de la Asociación Latinoamericana de Entidades de Garantía (ALEGA). El 14 de junio de 1996 se firmó en Santafé de Bogotá (Colombia) el Acta Fundacional de la ALEGA. En el acta constituyente figuraban el Fondo Nacional de Garantías, EMPRENDAMOS, FUNDES y FOMENTAR, todos ellos de Colombia; SOGAMPI de Venezuela; FODIGA y FOGAPI, de Perú; FOGABA de Argentina; FNI de Nicaragua; el Banco Multisectorial de Inversiones BMI de El Salvador; CRC de Ecuador; FCDP de Honduras; FUNDES de Panamá; FNG de Costa Rica; FUNDAPRO de Bolivia; BD Espiritu Santo de Brasil y Nacional Financiera de México. En total, 16 instituciones de un total de 13 países latinoamericanos, además de la Asociación Europea de Caucción Mutua (AECM) como miembro de honor.

También es inevitable mencionar entre las iniciativas conjuntas del entorno, los distintos Foros Iberoamericanos de Sistemas de Garantías y Financiamiento para las Micros, Pequeñas y Medianas Empresas celebrados, sucesivamente desde 1997, en Venezuela, España, México y Portugal, y constituido oficialmente en Burgos (España) el 25 de septiembre de 1998. Igualmente con la misión fundamental de fomentar la cooperación entre los entes de garantías latinoamericanos, españoles y portugueses, emanó de este foro en 1999 la Red Iberoamericana de Garantías REGAR, cuerpo asociativo constituido por los sistemas/entes de 18 países iberoamericanos, que pretende ser un instrumento de fortalecimiento de los sistemas nacionales de garantías en su ámbito, además de un organismo perfecto para la interlocución de los entes y la dinamización de políticas endógenas a cerca de la pequeña y mediana empresa en los países que conforman la red.

Considerando conjuntamente México, América Central y el Caribe por razones de estructuración descriptiva ya mencionadas, hay que señalar la temprana puesta en marcha de los sistemas por el pionero Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pyme (FIGAPE) en El Salvador (1973). México arranca de forma estable a través del programa de garantías del Banco de Comercio Exterior, entidad pública del Gobierno Federal, puesto en marcha en 1987. En el transcurso de la década de los ochenta, en América Central se generalizó la implantación estatal de programas de garantías de entidades supranacionales como el Programa Fondo de Garantía para la Pequeña Industria del Banco Centroamericano de Integración Económica (en el año 1987 en Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua), o el Programa FUNDES de Garantías para Latinoamérica, estos dos los más extendidos. En el caso de El Salvador el desarrollo del mecanismo de fondos de garantía fue continuo, mientras en Costa Rica existió desde 1987 un Fondo Regional de Garantías instrumentado por FOLADE y que tuvo su base en las aportaciones de la cooperación internacional, especialmente de la entonces Comunidad Económica Europea, hasta su extinción.

En el ámbito caribeño existe desde 1979 el mecanismo de garantías para la pequeña empresa dentro del programa general de garantías del Banco Central de Barbados, y desde 1983 el Banco Central del Este del Caribe desarrolla un programa de garantías financieras centrado en la actividad exportadora y ha sido canal de programas de garantías de la cooperación internacional. Hoy el entorno centroamericano y caribeño parece retomar con mayor impulso la realidad de los sistemas de garantías y se pueden constatar algunos proyectos e iniciativas en marcha para la implantación de esquemas de garantías (a través de la figura jurídica de las Sociedades de Garantías Recíprocas) en Costa Rica, El Salvador, Honduras, República Dominicana. En el caso de El Salvador, recientemente se han unificado los recursos de los fondos de garantía existentes en un fideicomiso que tendrá la misión de viabilizar un esquema de garantías a escala nacional.

En América del Sur, Perú es el país más temprano (1979) a la hora de instaurar un sistema de garantías a través del modelo de fondo de garantía. Entre los años ochenta fueron incorporándose el resto de países a través del mismo modelo de sistema. También en esa década se desarrollan los esquemas de garantías de Ecuador y Venezuela. En el primer caso,

la génesis del esquema está en la fuerte dotación que el Ministerio de Cooperación alemán destinó a gran número de proyectos en todo el mundo con la finalidad de beneficiar a grupos económicos marginales. Con la asesoría de la Fundación Konrad Adenauer dio fruto un proyecto con el establecimiento de un sistema de corporaciones de garantía en 1983. Ya en 1989 se implanta en Venezuela el esquema de garantías a través de SOGAMPI (Sociedad Nacional de Garantías para la Mediana y Pequeña Empresa). Sin embargo, es el año 1995 el que parece marcar el punto de inflexión en la nueva situación que se puede observar en este ámbito subcontinental. A partir de ese año se produce la implantación en Argentina de la nueva legislación sobre sociedades de garantías recíprocas, que arrancó con cuatro SGR's constituidas; la importante y exitosa remodelación del sistema nacional colombiano; la puesta en marcha de fondos de garantía en Brasil y Uruguay.

1953	México	Fondo de Garantía y Fomento de la Pequeña y Mediana Industria (FOGAIN) extinguido
1987		Programa / Productos de Garantías BANCOMEXT
1988		Programa de Garantías Agrario (FIRA)
1989		Programa de Garantías de Nacional Financiera (NAFIN)
1973	El Salvador	Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pyme (FIGAPE)
1992		Fondo de Garantías para la Pequeña Empresa (FOGAPE)
1992		Fondo de Garantía Agropecuario (FOGARA)
2000		FUSAI - Programa de Garantías de la agencia USAID
1979	Barbados	Banco Central de Barbados
1983	República Dominicana	Reserva de Garantías de Créditos Especiales
1996		Sistema de Garantía Compartida (SIGAC)
1999		Programa de SGR's - PROMIPYME
1983	ECCB	Mecanismo de Garantías de Crédito a la Exportación del Banco Central del Este del Caribe (Anguilla, Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Santa Lucía, San Vicente, Granadinas...)
1985	Panamá	Programa FUNDES de Garantías para Latinoamérica (extinguido)
1987	Costa Rica	Programa Fondo de Garantía para la Pequeña Industria (FOGAPI) para Centroamérica del BCIE (extinguido)
		Fondo Regional de Garantía (FOLADE)
1996		Fondo Nacional de Garantía (FONAGA) (no implementado)
1987	Guatemala	FOGAPI (extinguido) Programa PROPYME-FUNDES (ext.)
1987	Honduras	FOGAPI BCIE (extinguido) - Programa PROMICRO/OIT
1987	Nicaragua	FOGAPI BCIE (extinguido)
1990	Trinidad y Tobago	Small Business Development Company Ltd. Loan Guarantee Plan
1993		Export Credit Insuranc C. Ltd.
1996	Latinoamerica	Asociación Latinoamericana de Entidades de Garantías (ALEGA)
1998	Haití	USAID-SOFIHDES Credit Guarantee
1998		USAID/Haití Microcredit Program Guarantee Fund
1998	Iberoamerica	Foro Iberoamericano de Sistemas de Garantías, luego:
1999		Red Iberoamericana de Garantías (REGAR)

Desde ese año el panorama en América del Sur viene cambiando debido a la puesta en marcha de nuevas modalidades de funcionamiento de los modelos de sistema y a la implantación reciente de esquemas de garantías. Tras Argentina, Venezuela tiene aún recientes los cambios legislativos y el desarrollo de su sistema a través de esquemas de garantías de tipo mutualista. Tras ellos numerosas entidades de Bolivia, Brasil o Uruguay por ejemplo, han mostrado su interés por iniciar proyectos de implantación de esquemas de garantías nacionales. Al mismo tiempo se han producido modificaciones importantes en los mecanismos de funcionamiento de fondos y programas. Habría que destacar en este sentido los instrumentos innovadores que el programa de garantías de la corporación chilena CORFO (Corporación de Fomento de la Producción) viene desarrollando desde 1991, un esquema de intermediación financiera para apoyar el acceso al mercado financiero formal de la pequeña y mediana empresa mediante cauciones solidarias, subsidios y con financiamientos. Igualmente atractivo está resultando el mecanismo de garantía de cartera, por reciente y por sus resultados acreditados, en los sistemas de Colombia o Perú. Básicamente se trata de garantizar una línea de financiamiento específica para la pyme desarrollada por las entidades financieras concertadas con el sistema respectivo, con lo que los esquemas y fondos están evitando el mayor riesgo del aval o la fianza individualizada.

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS SISTEMAS DE GARANTÍAS AMERICANOS

Ya se ha hecho mención a los distintos modelos de sistemas que predominan en el continente americano. Ahora nos acercamos de forma más específica a las características de los entes existentes en dicho ámbito atendiendo a su carácter jurídico, objeto social, ámbito de actuación, marco normativo, actividades, accionariado (capitalización), operativa (procedimiento y tipos de garantía), condiciones de la garantía, sus sistemas de reafianzamiento, cambios y otras ayudas... Evidentemente las tipologías de los entes han de estar muy presente pues tiene unas implicaciones claras ya desde el propio régimen jurídico hasta el último paso en la operativa.

■ Descripción general de los entes: régimen jurídico y objeto social

Los distintos desarrollos de los sistemas de garantías en cada ámbito subcontinental no permiten una descripción conjunta muy homogénea, por lo que tendremos que acudir a los ejemplos concretos en cada caso. En el caso de Canadá y Estados Unidos, los entes se nos presentan como agencias públicas de desarrollo del sector de la pequeña y mediana empresa que están encargadas de administrar un programa de garantías federal en el que colaboran tanto los intermediarios financieros que actúan como prestamistas como otro tipo de entes de garantías, ya de ámbito estatal, que canalizan el producto de la agencia federal. En el caso de Estados Unidos hay una quincena de estados que tienen su propio programa de garantías, algunos con una independencia total respecto al programa federal, caso del desarrollado por el estado californiano, que incluso es más anciano que el programa de la Small Business Administration. En ambos casos existe una legislación específica⁵ y el funcionamiento es similar: delegan en las entidades prestamistas concertadas todo el proceso de análisis y concesión de la operación y el uso de los distintos tipos de garantías del programa.

En cuanto al objetivo de ambas agencias, ninguno de ellos detecta imperfecciones significativas del sistema financiero, como es usual en los sistemas de países muy desarrollados (Vogel y Adams, 1996), sino que se postulan como una medida pública de corrección del mercado financiero de cara a las pequeñas y medianas empresas. Ambas agencias pretenden potenciar el flujo de crédito a las pymes y así desarrollar el sector y, además, desde su nacimiento, han estado muy vinculadas a las políticas de promoción de empleo, especialmente en el caso canadiense, sabedoras de la importancia vital del sector en el sostenimiento y creación de empleo. Por otra parte, los dos programas presentan una tipología de garantías amplia según ámbitos territoriales, sectores económicos, grupos sociales de escasa representación económica, catástrofes, etc.

En México, América Central y el Caribe predominan también los entes de carácter público, ya programas, fondos de garantía o esquemas corporativos. El caso de México es bastante uniforme pues tiene vigentes tres programas de garantías asociados cada uno a sus respectivas entidades financieras públicas de segundo piso, que actúan como socios protectores en la totalidad del programa. La figura legal más específica de los programas es el establecimiento de fideicomisos o las regulaciones generales del sistema financiero. Además, cada programa tiene un sector específico al que enfocar su actividad⁶.

⁵ En el caso de Canadá, el programa recibe el mismo nombre de su texto legislativo: Small Business Loan Act (SBLA).

⁶ NAFIN se ocupa del acceso a la financiación de la micro, pequeña y mediana, con prioridad al sector manufacturero; FIRA proporciona garantías de crédito a intermediarios financieros en el sector agrario y pesquero; y Bancomext, lógicamente destina su programa a garantizar operaciones en el sector del comercio exterior, incluyendo tipos de garantía financiera junto a otras que más bien suponen seguros de dichas operaciones.

LA SITUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GARANTÍAS EN AMÉRICA

1979	Perú	Fundación Fondo Garantía para Préstamos a la Pequeña Industria (FOPAPI)
1996		Fondo de Respaldo a la Pequeña Empresa (FONREPE)
1981	Colombia	Fondo Nacional de Garantía (FNG, SA)
1995		Sistema Nacional de Garantías (SNG, SA)
1983	Ecuador	Corporación de Garantía Crediticia (CORPOMICRO)
1992		Corporación de Retrogarantía
1985	Bolivia	Programa FUNDES de Garantías para Latinoamérica (extinguido)
1989	Venezuela	Sociedad Nacional de Garantías para la Mediana y Pequeña Industria (SOGAMPI)
1999		Decreto nº 251 (11/08/99) con rango de ley sobre Sistema Nacional Garantías Recíprocas (SGR's)
1991	Chile	Fondo de Garantía para el Pequeño Empresario (FOGAPE-BANESTADO)
1991		Programa de Garantías de CORFO
1995	Argentina	Ley SGR (GARANTIZAR SGR, CAES SGR, AVALUAR SGR y MACROAVAL SGR)
1995		Fondo de Garantía de Buenos Aires (FOGABA)
2000		Ley de Fomento de la Mipyme - FOGAPYME / Reforma Ley SGR's
1995	Uruguay	Fondo Cooperativo de Garantía de Uruguay (FOGAR)
1996		Fondo de Garantía del Banco de la República Oriental de Uruguay (BROU)
1996	Brasil	Fondo de Aval SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio as Micro e Pequenas Empresas)
1996	ALEGA	Asociación Latinoamericana de Entidades de Garantía (ALEGA)
1998	Iberoamérica	Foro Iberoamericano de Sistemas de Garantías, luego
1999		Red Iberoamericana de Garantías (REGAR)

El paradigma de los sistemas de garantías en Centroamérica era el conjunto de fondos de garantía de El Salvador, todos articulados como entes públicos aunque sólo dos de ellos, FIGAPE y FOGAPE, con legislación específica a través de decretos. Tenían una finalidad común de proporcionar vías de acceso al financiamiento a la pyme, aunque FOGARA estaba focalizado hacia el empresario agrícola de cualquier escala. Sin embargo, el sistema salvadoreño está sufriendo una profunda reconversión hacia un modelo de sociedades de garantías recíprocas, como el español, y estos fondos están siendo administrados hasta su liquidación dentro de un fidecomiso creado para la puesta en marcha del nuevo sistema. Sólo FUSAID, un fondo procedente del programa de garantías de la agencia de cooperación internacional para el desarrollo de Estados Unidos (USAID) y regido por sus propias normas generales, sigue activo. Con un decreto de 1996 se proyectó la implementación de un fondo nacional de garantía de Costa Rica, de carácter público, que esperaba capitalizarse por el superávit registrado a principios de los años noventa por la agencia estatal de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF). Se marcó en el proyecto un objetivo muy similar a los anteriores; permitir a la pequeña y mediana industria nacional ser sujetos de crédito de las instituciones financieras. Finalmente este fondo no fue implementado y hoy todavía se reivindica desde instancias públicas la necesidad de un fondo de garantías en este país.

En la zona caribeña la variedad es enorme. Junto a los incipientes proyectos de implantación de esquemas de garantías como el de República Dominicana, actualmente hay programas endógenos y exógenos, un esquema corporativo y fondos de garantía. Con el mismo objetivo de asegurar los créditos a la micro y la pyme mediante la provisión de una parte de la garantía colateral exigida por las entidades financieras, tenemos constancia de un programa de garantías en Barbados articulado por el Banco Central, sujeto a sus regulaciones como un producto financiero más, y una corporación en Trinidad y Tobago adscrita a una compañía mixta (Small Business Development Company Ltd.) con regulación legislativa específica. Haití tiene dos fondos de garantías recientes, auspiciados y regulados por el programa de garantías de USAID, como resultado del levantamiento del reciente embargo por parte de Estados Unidos. Uno está depositado en un banco privado de desarrollo (SOFIHDES) focalizado a empresas de la industria agrícola, y otro insertado en el programa de microcrédito de la agencia local de la USAID para movilizar inversiones del sector privado de cara a micros, pequeñas y medianas empresas.

En el entorno de América del Sur hay un predominio de los sistemas públicos frente a los mixtos o privados, pero sí es cierto que en los últimos años esta zona ha registrado un nivel de actividad bastante fuerte, con muchas iniciativas, cambios y remodelaciones en sus sistemas. Las modalidades de sistemas son variables incluso en su definición nacional por lo que resulta difícil englobar los distintos entes de forma general. Por igual podemos hablar de fondos de garantía como de esquemas de garantías como modelos predominantes. Hoy sólo hay una

experiencia vigente en cuanto a programas de garantías endógenos (no auspiciado en su totalidad por la cooperación internacional), el programa de intermediación financiera de la entidad pública Corporación de Fomento de la Producción de Chile (CORFO), el cual incluye un programa de apoyo para el acceso al mercado financiero formal. Este programa, regulado por la normativa de la institución pública y las regulaciones del sistema financiero, incluye cauciones solidarias, subsidios y bonos subordinados con el objetivo de garantizar las obligaciones que contraigan las empresas para el financiamiento de proyectos y tiene en cada rama productos específicos para la pyme.

Los esquemas de garantías están ganando terreno en este ámbito subcontinental desde la implantación de la Ley 24,467 sobre la pyme en Argentina, que regula en su título II la figura de las Sociedades de Garantías Recíprocas (SGR's). Es muy reciente la aprobación de la ley específica de SGR's en Venezuela y algunos países tienen proyectos de implantación en distintas fases de desarrollo (Bolivia o Brasil). La realidad de los esquemas de garantías predomina actualmente en Argentina, Venezuela y Ecuador. Cada sistema nacional presenta matizaciones. En Argentina y Venezuela estaríamos hablando de dos esquemas de garantías con significativas diferencias, pues en el caso venezolano se prevé una mayor participación de capital de instituciones vinculadas al Estado (hasta un 85%) por lo que deberíamos definirlo como un esquema de tipo corporativo; mientras que en el caso argentino se desarrolla el esquema de tipo mutualista (que prevé una participación de socios protectores públicos o privados que no excederá el 49%) inspirado por el modelo de SGR's español. Ambos sistemas presentan el mismo objetivo de potenciar el acceso al crédito de la pequeña y mediana empresa, pero las cuatro SGR's de Argentina otorgan su garantía a los socios partícipes mientras en Venezuela se garantiza mediante avales y fianzas los créditos otorgados a la pequeña y mediana industria.

El sistema ecuatoriano desarrolla el esquema de garantías corporativo a través de un sistema formalizado y general que aúna las corporaciones de garantía crediticia, el Fondo de Retrogarantía y las entidades financieras participantes. Las corporaciones son instituciones financieras de derecho privado sin fines de lucro que pueden estar formadas por asociaciones o cámaras de pequeños industriales, cooperativas u ONG's. Instituido en 1983 mediante ley y reformado en 1990, también mediante ley, el sistema alberga hoy la exitosa experiencia de la Corporación de Garantía Crediticia para el Fomento de la Microempresa, CORPOMICRO, cuyos socios fundadores fueron ocho ONG's ecuatorianas y cuya actividad es la de emitir "garantías crediticias para el financiamiento de actividades microempresariales".

Antes de entrar a definir los distintos fondos de garantía del ámbito sudamericano hay que incidir en que en algún caso, a través de remodelaciones y nuevos mecanismos, han modificado sus operativos tanto que podrían considerarse hoy insertos en el modelo de esquema de garantías corporativo. Concretamente la Fundación Fondo de Garantía para Préstamos a la Pequeña Industria de Perú (FOGAPI) ha optado últimamente por un mecanismo de garantía de cartera que ha reconducido su funcionamiento desde su inicial constitución como un fondo de garantía. Hoy FOGAPI es una fundación sin fines de lucro, regulada por la Ley General de Banca y Seguros de Perú, conformada como corporación integrada por distintas instituciones públicas y de la cooperación internacional, dedicada a la emisión de garantías para cubrir parcial o totalmente la carencia de garantías colaterales de la micro y pequeña industria peruana.

Por otra parte, existe en Perú desde 1996 el Fondo de Respaldo a la Pequeña Empresa (FONREPE), que se inserta en las últimas medidas del gobierno peruano de cara a la promoción de empleo y la eliminación de trabas a la inversión para el desarrollo de la pequeña empresa mediante un programa de seguro de crédito a favor de ésta. Tiene recursos de instituciones financieras y del Estado y su propio decreto legislativo, donde se establece una duración máxima de 5 años.

También es digno de mención individualizada el Fondo Nacional de Garantías (FNG, S.A.) de Colombia debido a la importante reestructuración que sufrió en el año 1995, por la que dicho fondo pasó a ser el retrogarante de un sistema nacional de garantías compuesto por doce fondos regionales. El sistema sigue siendo mayoritariamente de promoción pública aunque varía el porcentaje de participación de las distintas Administraciones Públicas, oficialmente

establecido en un 49% de cada fondo. Como podemos observar, este sistema se asemeja a esquemas corporativos ya mencionados pero su escasa regulación sigue manteniendo la figura de los fondos como sociedades anónimas de capital mixto.

Ese mismo objetivo de facilitar el acceso al micro, pequeño o mediano empresario es el resto de fondos existentes en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, o Uruguay. El fondo de garantía argentino FOGABA se regula por ley de la provincia de Buenos Aires, con un ámbito provincial y está constituido como sociedad anónima de participación estatal mayoritaria, además de cámaras empresariales, grandes empresas y pymes garantizadas por montos superiores a 100,000 US\$ (que están obligadas a formar parte del accionariado).

De carácter íntegramente público son los fondos de SEBRAE de Brasil, que no tienen regulación legal específica, y el Fondo de Garantía para el Pequeño Empresario administrado por el Banco del Estado de Chile, que está capitalizado con cargo a los presupuestos anuales de la nación y reglamentado por la superintendencia del sistema financiero. En Uruguay, FOGAR es una entidad privada de capital mixto que no tiene régimen legal propio y está compuesto por la aportación de más de treinta instituciones públicas y privadas.

▪ Marco legal, normativo. Regulación y control

En Canadá el sistema de garantía funciona desde el año 1961 con la puesta en marcha de la Ley del Programa de Préstamos a la Pequeña y Mediana Empresa desde el Ministerio de Economía, para su posterior transferencia al Ministerio de Industria en el año 1977. El programa funciona a través de esa ley específica que le dio origen, dentro del conjunto de medidas legales del sistema de promoción de empleo del Gobierno y, desde su nacimiento la SBLA se ha expandido, ha sido modificada y reglada de forma muy amplia. La principal modificación fue la conversión del programa en una institución federal de crédito garantizado. También se han registrado cambios en las condiciones operativas desde que en 1970 las instituciones financieras comenzaron a conceder créditos garantizados por el programa, afectando a los tipos de interés, que inicialmente eran fijos y ahora son variables, y a sucesivos incrementos de los honorarios y comisiones anuales de la garantía. El control del sistema lo ostenta el Gobierno Federal y la propia agencia.

La Small Business Administration fue fundada en 1953 mediante ley específica como institución promotora del pequeño negocio a escala federal. Como institución que da curso al programa de garantías está afectada principalmente por la Federal Credit Reform Act (FCR), que viene desempeñando desde 1992 un papel significativo en las cuentas de los programas de crédito de la agencia, al financiar gran parte de los costes de los programas de ayuda financiera de la agencia. Con anterioridad, el presupuesto para programas de crédito se basaba simplemente en cash flows, al otorgarse los préstamos directos al tiempo del desembolso. Los desembolsos para garantías no constaban en el presupuesto hasta que ocurrían los fallidos, los cuales podían tener lugar mucho después de que el Gobierno hubiera asistido a la garantía. Por ello, los costes de los préstamos directos se exageraban y los costes de los préstamos garantías se subvaloraban en los documentos del presupuesto.

El proceso, revisado ya bajo el mandato del FCR, funciona conforme al cálculo de un índice de subsidio para cada programa de préstamo. Este índice se calcula según la diferencia entre el valor neto actual y todo el cash circulante dividido por el total prestado anual. También considera otros factores como los reembolsos de los préstamos y el tipo de interés diferencial entre el tipo soportado por el prestatario y el tipo que el Tesoro carga a los fondos. El producto final es una tasa que refleja el porcentaje de cada dólar aprobado y subsidiado por el Gobierno Federal. Esta tasa se utiliza en el contexto de esta descripción, así como del análisis de la ayuda financiera a los programas de la SBA, con el fin de identificar el coste de esta ayuda al contribuyente.

Como sabemos, existen en EE.UU. numerosos programas estatales de garantías para la pequeña y mediana empresa definidos básicamente por el programa federal. Unos mantienen un nivel de independencia total, como es el caso del programa californiano, sin embargo, lo más usual es que cada programa tenga su propia regulación estatal, aunque a grandes líneas

suelen guiarse por las directrices de la SBA. Así el programa del Estado de California tiene su propia Ley, de 1968, que regula la Agencia Pública de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa, pero este texto a la hora de definir el objeto de su actividad sigue literalmente la definición de small business que se incluye en las directrices de regulación federal establecidas por la SBA.

México tiene tres programas articulados a través de instituciones financieras públicas con sus propios estatutos, pero no tiene una legislación específica en materia de sistemas de garantías. Los programas están sujetos a la legislación del sistema financiero y al control de la superintendencia del Gobierno Federal. Sólo en el caso del FIRA el fondo es en realidad un fideicomiso del Gobierno Federal y el Banco de México actúa como fiduciario para ejercer la supervisión.

En El Salvador la situación jurídica está a punto de cambiar, pues un proyecto actual para implantar un sistema de garantías a escala nacional prevé una ley específica y tiene previsto entre sus pasos el unificar todos los fondos en un fideicomiso que servirá de fuente de recursos al nuevo sistema en vías de desarrollo. Además, el anteproyecto de ley está en fase de debate y aprobación en la Asamblea Legislativa. Aún así, los fondos de garantía salvadoreños tenían constituciones legales específicas. FOGAPE fue creado por el Decreto nº 292, en el cuál estaba contenida la "Ley para la rehabilitación de los sectores productivos directamente afectados por el conflicto". Su aval no estaba calificado ni ponderado. FOGARA (Fondo de Garantía Agropecuario) tenía su dirección y administración bajo la dirección del Banco Central de Reserva de El Salvador desde el 1 de marzo de 1991. FIGAPE (Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa) se creó según Decreto legislativo Nº 324 publicado en el Diario Oficial del 7 junio 1973, Tomo 329, Nº 105. Todos los fondos, excepto el FUSAID (regulado desde el programa de garantías de la agencia USAID), estaban supervisados por la Superintendencia del Sistema Financiero y tenían que cumplir con las directrices normativas del Banco Central de Reservas.

En el caso de Costa Rica también se desarrolló una regulación específica para el proyectado Fondo Nacional de Garantías, mediante un decreto inicial de marzo de 1996 que incluso fue reformado, también mediante decreto, en 1997. Realmente estos decretos pretendían reconducir el superávit que generó el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) y que se encontraba invertido en bonos de deuda interna, hacia la creación de un fondo de garantía. El proyecto finalmente no fue implementado aunque contó con unas regulaciones y su normativa de funcionamiento, que establecían un criterio claro respecto a los sujetos propios del aval que, como en el caso de FODESAF, serán personas de escasos recursos económicos.

En general, el marco normativo de las sociedades y fondos de garantía de América del Sur se está completando con la actividad que se está desarrollando en los últimos años, concretamente desde 1995, aunque existían hasta hace muy poco algunos vacíos importantes (como el caso de Venezuela, que ya se ha solventado), y aún hay algunas lagunas legislativas que sirven más bien de obstáculo al desarrollo del sistema (como ocurre en sistemas llamativos en este entorno como el de Brasil o el de Perú, y con especial incidencia en Uruguay).

Todos los esquemas de garantías desarrollados hasta el momento cuentan con una legislación propia. En 1995 se implantó la Ley de Sociedades de Garantías Recíprocas en Argentina (Ley 24,467 sobre la pyme, en su título II), con muchos parecidos con la ley vigente en España desde 1994. En el anexo dedicado a Argentina se desarrolla una más amplia descripción de esta ley y algunas de sus reformas y aplicaciones concretas que establecen la forma de accionariado, capital social mínimo, características de los avales, etc. Por ahora, señalaremos que la supervisión del sistema está en manos de la superintendencia y de la Secretaría Adjunta a la Presidencia para la Pequeña y Mediana Empresa, SEPYME. En el verano de 2000 se aprobó la ley de fomento de la mipyme por la que se reformaba el marco legal de las SGR's argentinas y se introducía un fondo de reafianzamiento y garantías directas (en zonas desprovistas de SGR o fondo provincial de garantía), llamado FOGAPYME.

En Venezuela en 1999 se llenó un importante vacío, ya que existía un ente en marcha que no tenía un marco regulatorio que afianzara legalmente su actividad. SOGAMPI no se veía identificada dentro del sistema financiero como entidad financiera, puesto que no está regulada

por la Superintendencia de Bancos y otras instituciones financieras. Además, tampoco se encontraba insertada en la Ley General de Bancos, lo que se traducía en un vacío regulatorio que la inhibía de ciertas decisiones por carecer de parámetros de acción que signifiquen mejoras en la administración de sus políticas (aval no calificado ni ponderado). Hoy podemos constatar una Ley de SGR's en Venezuela, aprobada el 11 de agosto de 1999, a través del Decreto 251 con rango y fuerza de ley "que regula el Sistema Nacional de Garantías para la pequeña y mediana empresa". Ésta es la segunda ley aprobada en el ámbito latinoamericano desde la ley argentina, de 1995. A partir de este momento se ha puesto en marcha la segunda fase de un proyecto mucho más ambicioso que la simple regulación legislativa y que comprende diversos proyectos de SGR's de ámbito regional en el país.

En Ecuador el sistema se ha desarrollado mediante ley y sucesivas reformas desde un principio (Ley 126/83 y 90/1990). El ordenamiento jurídico establece la facultad de la Junta Monetaria de regular el monto máximo a garantizar, y la intervención de la Superintendencia de Bancos como el organismo de control y reglamentación de las instituciones que operen en el Sistema. Desde 1986 la misma Superintendencia dotó al sistema de un reglamento para la constitución y funcionamiento de las corporaciones. CORPOMICRO fue incorporada bajo las leyes ecuatorianas de instituciones financieras y del Sistema de Corporaciones de Garantía Crediticia, y como se ha dicho, está regulada por la Superintendencia de Bancos y las disposiciones de la Junta Monetaria.

En cuanto a los fondos de garantía: En Argentina, FOGABA fue creado por Ley Provincial 11,560. Su Estatuto Social fue aprobado por Decreto N° 2892 del 8 de septiembre de 1995, donde se pone a la empresa bajo la órbita del Ministerio de Producción y Empleo. Además del capital social, la empresa cuenta con los siguientes instrumentos para lograr su objetivo: fondo de garantía y fondo de riesgo en dinero.

En Perú, FOGAPI tiene una personalidad jurídica propia como fundación de carácter permanente, y sin el carácter transitorio de la mayoría de fondos de garantía, sin embargo aún no cuenta el sistema peruano con una legislación específica sobre garantías. Esta fundación está integrada en el sistema financiero nacional, tiene su supervisión y regulación a cargo de la Superintendencia de Banca y Seguros, de conformidad a lo establecido en la Ley General de Banca y Seguros. También se encuentra bajo la supervisión y control del Consejo de Supervigilancia de Fundaciones del Ministerio de Justicia. En el caso de FONREPE, un fondo transitorio y con mucha menos actividad que FOGAPI, su reciente constitución ha propiciado que cuente con una normativa propia a través del Decreto legislativo N° 879 de noviembre de 1996 que regula el programa público de seguro de crédito para la pequeña empresa. El fondo cuenta desde marzo de 1997 con un reglamento operativo establecido por el Ministerio de Economía y Finanzas. Este marco legislativo establece un comité directivo con participación pública y de las asociaciones de banca y seguros, además de un control de la superintendencia del sistema financiero y concurso público para adjudicar el operativo principal del fondo entre las compañías de seguro nacionales.

En Colombia, en 1995, se reestructuró de manera muy sensible el FNG, S.A., reformando integralmente el reglamento de garantías y modificando su estructura organizativa. A partir de ese año se conforma todo el Sistema Nacional de Garantías SNG, S.A., impulsado por las nuevas estrategias del FNG, S.A., que se centran en crear fondos regionales e intentar crear esquemas de garantías automatizados (siguiendo el modelo de cartera). A su vez, FNG, S.A. pasaba a ser la entidad de reafianzamiento del conjunto además de mantener su operatividad propia en garantías. Esta entidad está impulsando un proyecto legislativo que pretende regular el marco de las entidades afianzadoras y la creación de un esquema de vigilancia que actuaría a modo de reafianzador y superintendencia (Marulanda, 1996). El control del sistema lo ejerce el Ministerio de Desarrollo.

En Chile el fondo FOGAPE del Banco del Estado se creó a través del Decreto N° 3472 de agosto de 1980, y sucesivas leyes que lo han modificado, pero realmente su funcionamiento lo regula el Reglamento de Administración del fondo establecido por la Superintendencia de Bancos e instituciones financieras. El programa de garantías de CORFO es una línea de productos de financiamiento integrada en el mecanismo de regulación de la propia corporación, controlada por la superintendencia del sistema financiero.

En Uruguay la laguna legislativa es precisamente una de las debilidades de FOGAR, ya que supone una limitación para su operatividad. Así por ejemplo, la integración de organismos estatales (no municipales) al FOGAR está limitada por las leyes de presupuesto, y, aunque existe interés de algunas oficinas de promoción al desarrollo, hasta que se modifique el marco legal ello no es posible. Otra limitación importante es la normativa bancocentralista que aún no agregó la garantía de un fondo de garantía, como computable a los efectos de que las entidades financieras formen sus provisiones. Los entes de Uruguay esperan en breve la creación de una ley que regule de forma estable el sistema.

▪ **Formación del accionariado**

Tanto el grado de intervención en el capital social como las relaciones que los distintos entes mantienen con el sector público y el sector privado son bastante variables según los ámbitos en que nos hallemos. Si nos centramos en la composición del capital social, evidentemente los sistemas íntegramente públicos, en especial los programas de garantía reinantes en toda la zona de América del Norte incluyendo México, no tienen una composición accionarial sino que están adscritos a una agencia, fideicomiso o entidad financiera del Gobierno Federal. El caso de México se incluye aquí para ilustrar la clara diferencia respecto a Canadá y Estados Unidos, pues es el único que no tiene una agencia centralizada sino que tiene programas distintos adscritos a agentes financieros (NAFIN), fideicomisos (distintos fondos de FIRA) o bancos públicos (BANCOMEXT).

En El Salvador los fondos de garantía públicos tenían el respaldo del Gobierno, pero a través de las entidades financieras públicas que actúan como socios protectores y administradores, caso del Banco Central de Reservas respecto a FOGAPE y FOGARA, o de agencias de desarrollo internacionales, caso de USAID con FUSAID. Ya en el Caribe, el programa de Barbados está auspiciado directamente por el Banco Central.

En el ámbito de América del Sur, FOGAPI de Perú no tiene un accionariado al ser considerada una fundación y sus sostenedores son un banco de desarrollo, una asociación gremial, una entidad de asistencia y capacitación y la continuada participación de una sociedad de cooperación internacional alemana. En el caso de FONREPE nos encontramos con un fondo temporal y limitado, totalmente capitalizado por el Tesoro Público, que está obligado a mantener un fondo de contingencia participado por el propio FONREPE, las entidades financieras y las empresas de seguros que intervengan en las operaciones. Los fondos de Brasil y Chile son por entero de capital público, ya a través de distintos fondos de desarrollo, caso de Brasil, o directamente a través de los presupuestos del Estado. Son de carácter mixto los capitales sociales de los fondos de Argentina, Colombia y Uruguay. En el caso de FOGABA de Buenos Aires participan las grandes empresas y aquellas pymes que requieren una garantía sobre un monto igual o superior a 100,000 US\$. En el caso colombiano es de reseñar que, aunque hay un límite de participación de las Administraciones Públicas en los fondos regionales, fijado en un 49% del accionariado, en la realidad el nivel de presencia del sector público es variable, desde un 85% hasta un 30% según los casos.

La conformación de los esquemas de garantías sudamericanos, todos de economía mixta, está establecida en las regulaciones legales de cada sistema. En el caso argentino la Ley de SGR's prevé que haya un socio protector, público o privado, que soporte el 100% del fondo de riesgo y un 49% del capital social mientras los socios privados (empresas, cámaras y corporaciones industriales...) asumen el 51% de la sociedad. En el caso venezolano estaríamos ante un claro ejemplo de esquema de garantías corporativo, pues SOGAMPI, que se define como sociedad de garantía recíproca de economía mixta, está participada por el Estado en más de un 80%, por lo que puede considerarse una corporación cuasi-pública. El sistema ecuatoriano prevé tres elementos ya descritos de entre los cuales sólo el fondo de retrogarantía tiene una participación pública amplia a través de la banca estatal. El elemento principal del sistema, las corporaciones de garantía, son consideradas entes privados sin ánimo de lucro y están conformadas por cámaras empresariales, corporaciones industriales, cooperativas u ONG's (éstas constituyen el caso más significativo pues son la base del ente más llamativo, CORPOMICRO).

▪ **Vinculación con administraciones públicas y entidades financieras. El reafianzamiento**

Ya hemos hecho mención en muchos de los casos analizados a la relación tan estrecha que muchos entes y sistemas tienen con el sector público y volvemos a incidir en la importancia vital de una firme y estable alianza de los sectores comúnmente implicados en los sistemas de garantías, así empresas, Administraciones Públicas y entidades financieras (EE.FF.). Son numerosos los programas y fondos totalmente articulados por la Administración Central del Estado o la institución financiera del Banco Central. El Gobierno Federal auspicia los programas de Canadá, EE.UU. o México, a través de agencias centralizadas o fideicomisos, independientemente de como en el caso de EE.UU. cada estado tenga su propio programa de garantías, auspiciado por su Gobierno estatal. El fondo de garantía de Brasil está también articulado a través de una agencia estatal para la pequeña y mediana empresa que se surte de fondos de desarrollo y de instituciones financieras del sector público. En Costa Rica, El Salvador y Chile los fondos de garantía están bajo la tutela principal del Banco Central. Igualmente el programa de garantía de Barbados es una línea más de financiamiento del Banco Central. En estos sistemas no hay institución de reafianzamiento, ya que se considera que el Estado o el Banco Central ofrecen un respaldo de última instancia.

Los fondos de garantía pueden disfrutar de las aportaciones de la cooperación internacional a través de agencias de desarrollo, corporaciones de cooperación o desde instituciones de nivel supranacional. En el ámbito latinoamericano se han dado y se dan casos de articulación de sistemas con mayor o menor intervención de estos organismos. Los programas de garantías de ámbito subcontinental, que han afectado en su mayoría a América Central y el Caribe, han tenido un fuerte componente de cooperación internacional o supranacional, con los casos ya extinguidos del FOGAPI-BCIE, del programa FUNDES o el programa regional de FOLADE en Costa Rica. Actualmente están auspiciados en su totalidad por estas instituciones, concretamente por la agencia estadounidense USAID, el fondo de garantía FUSAID de El Salvador y los dos fondos de garantía, para la industria agrícola y para la pequeña y mediana empresa, existentes en Haití. Una participación mucho más tangencial mantiene la sociedad de cooperación técnica alemana en FOGAPI de Perú. Y tampoco debemos olvidar que el arranque del sistema de corporaciones de garantía de Ecuador tuvo su germen en los fondos y el asesoramiento técnico de los organismos de cooperación internacional para el desarrollo alemán, que todavía mantienen una línea significativa en el caso de CORPOMICRO.

En cuanto a las administraciones regionales o locales, es sobresaliente el caso del sistema nacional colombiano, articulado en doce fondos regionales que tienen un fuerte soporte en las gobernaciones y alcaldías, amén del soporte fundamental del Estado Central y el ente reafianzador, el Fondo Nacional de Garantía. En el caso del FOGABA argentino, el Estado Provincial de Buenos Aires soporta el total de fondo de riesgo y mantiene un 85% del accionariado. También en Argentina la SGR MACROAVAL tiene un importante soporte de recursos en el Gobierno de la provincia de Salta, sin embargo, el sistema de SGR's no ha desarrollado vías de intervención de las administraciones regionales y locales en los esquemas de garantías existentes. Por otra parte, la reciente Ley de SGR's de Venezuela tiene previsto que se produzca una fuerte intervención en el ámbito operativo y de recursos por parte de las administraciones regionales, ya que subyace la intención de crear un esquema nacional de garantías regionalizado con el impulso del Fondo Nacional de Garantías.

Los sistemas de reafianzamiento en la zona latinoamericana son escasos. Actualmente cuentan con una cobertura de segundo piso los sistemas de Colombia y Ecuador. En el primer caso, como ya se ha apuntado, la reforma del sistema en 1995 propició que el existente fondo nacional de garantía pasase a ser el organismo de reafianzamiento del total de fondos regionales, además de un ente más del sistema con su propia actividad. En Ecuador uno de los integrantes del sistema es el "retrogarante", el llamado Fondo de Retrogarantía, que pretende facilitar un techo común a las corporaciones de garantía conformado por la banca pública y privada. Por su parte, los sistemas regidos por una Ley de SGR's, Argentina y Venezuela, no tienen un ente de reaseguro firme aunque actualmente se están dando pasos muy importantes. Así la nueva ley venezolana establece una normativa específica de respaldo por parte de la superintendencia y un fondo nacional de garantías recíprocas. En cuanto al esquema de

garantías mutualista de Argentina, parece moverse en la misma dirección ya que el Gobierno argentino está propiciando la creación de dos fondos de 100 millones de US\$ para contragarantizar las SGR's existentes y el esquema en general. El Banco de Inversión y Comercio Exterior, de carácter público, sostendría este fondo de respaldo que actuaría como sistema de reafianzamiento de las distintas sociedades de garantías recíprocas. El BICE está formado por el Estado argentino con un 97.96% y por el Banco de la Nación de Argentina con una participación del 2.04%.

Por último, en un análisis de conjunto que debe salvar siempre las diferencias claras entre los sistemas más desarrollados (Canadá y EE.UU.) y el entorno latinoamericano, abordaremos las relaciones que los sistemas mantienen con las instituciones financieras intermediarias (IFI's). En los programas de garantías de las agencias canadiense y estadounidense, los intermediarios financieros son los que reciben la solicitud de crédito y ofrecen la posibilidad de acogerse al programa de garantías, por tanto estos intermediarios, unos 7,000 prestamistas en el caso de la SBA y más de 1,500 entidades de todo tipo con 13,000 sucursales en el caso de la SBLA canadiense, son los que desarrollan el operativo básico del sistema.

Los sistemas de México, Barbados, El Salvador y Chile tienen una vinculación directa con bancos o corporaciones financieras del sector público. BANCOMEXT de México, el Banco Central de Barbados y CORFO de Chile consideran su programa de garantías como un producto financiero más. En el caso de El Salvador los fondos tenían una vinculación especial con el Banco Central de Reservas, concretamente en el caso de FOGAPE el socio protector era el Banco Multisectorial de Inversiones (banco de desarrollo salvadoreño); pero su actividad se canalizaba a través de las entidades financieras (EE.FF.), en unos casos de todo el universo del sistema crediticio y en otros con algunos requisitos de selección (por ejemplo, el FUSAID somete a ciertas exigencias a las IFI's participantes en la operativa del fondo). En general, los sistemas que ahora abordamos, programas y fondos, implican al universo de EE.FF. con algunas salvedades en caso de sectorialización⁷ o de reglamentación estricta para suscribir convenios⁸, y delegan casi todo su operativa en las EE.FF. (análisis, concesión, cobro de la comisión y recobro de los fallidos).

Algunos fondos de características muy similares a los ya descritos mantienen una relación especial con bancos y otras instituciones financieras, ya porque son su intermediario principal o forman parte de su accionariado. El fondo SEBRAE de Brasil tiene en el Banco do Brasil uno de sus intermediarios principales. El agente principal del FOGABA de Argentina es el Banco de la Provincia de Buenos Aires. El Fondo Nacional de Garantía colombiano tiene en el Banco de Comercio Exterior uno de sus principales respaldos. FOGAR de Uruguay admite a las entidades financieras entre su accionariado. En el caso de FOGAPI de Perú no existe una vinculación específica con ninguna IFI.

Muy diferente es el caso de los esquemas de garantías existentes pues éstos, en teoría, llevan a cabo su propio operativo y las EE.FF. sólo conceden el crédito. Así sucede en Argentina donde, por otra parte, dos SGR's tienen a un banco como socio protector. En Ecuador las IFI's canalizan los créditos de las EE.FF. que las corporaciones garantizan con su propia operativa, pero la banca privada conforma el sistema de respaldo (Fondo de Retrogarantía) junto con la banca estatal. En el caso concreto de CORPOMICRO, la corporación establece alianzas puntuales con las entidades financieras (actualmente con más de una decena de ellas).

■ Operativa y condiciones generales de la garantía

Desde un primer momento hemos de hacer una observación muy importante, pues los diferentes entornos y los tipos de sistemas/entes no obedecen a los mismos parámetros para establecer por ejemplo el objetivo primordial de sus operaciones o las condiciones de coste, cobertura, plazos, etc. Además los sistemas perseguirán distintos objetivos, puesto que los sistemas más desarrollados intentan que la pequeña y mediana empresa acceda a una

⁷ FIRA de México sólo opera con bancos que aborden el sector agrario y pesquero.

⁸ El fondo FOGAPE de Chile tiene un reglamento que establece los bancos y sociedades financieras que pueden acudir a licitaciones periódicas realizadas por su intermediario principal y administrador, el Banco del Estado, para operar con la garantía del fondo.

financiación en buenas condiciones mientras otros sistemas se conforman con ser un medio más que facilite el acceso al crédito de micros y pymes. De este modo es muy preciso, por ejemplo, tener presente qué conceptos se tienen de lo que es una micro y lo que es una pyme, no ya en cada ámbito sino en cada definición nacional para saber qué tipo de empresas o personas jurídicas son objeto de la garantía en cada caso⁹.

Las regulaciones legales de la SBLA y la SBA establecen que su objeto primordial es la pequeña y mediana empresa (small business), aunque en Canadá se excluye el negocio agrario. En el caso de la SBA estadounidense, el 75% de sus recursos financieros están dedicados a la pyme. Ambas agencias establecen un criterio para definir qué empresas están habilitadas para disfrutar de su garantía. La SBLA canadiense no tiene una regulación legal específica que establezca los tipos de empresas, aunque comúnmente se reconoce a la pequeña empresa como aquella que tiene un tope de 100 empleos, un margen de 100 a 500 empleados para la empresa media, y más de 500 empleos para la gran empresa¹⁰. La SBLA sí mantiene un criterio fijo respecto al nivel de ventas anuales, que desde 1993 no debe superar los 5 millones de dólares en el año anterior a la concesión de la garantía.

Por su parte, la agencia SBA sí que tiene una definición oficial del small business a través de un criterio más variado y que, además de incluir el negocio agrario, es un criterio que aplican el resto de entes de garantías de todos los estados, ya estén vinculados o no a la agencia federal. En cuanto al criterio de empleo, distingue entre empresas manufactureras, con una media de 500 empleos, y empresas comerciales, de construcción y de servicio, que no pueden superar los 100 empleos. El criterio de nivel de ventas anual es más complejo pues incluye negocios agrarios con unas ventas no inferiores a 500,000 US\$ hasta 3.5 millones de US\$; empresas de servicios y detallistas, con un margen entre 3.5 y 13.5 millones de US\$; y empresas de la construcción con un margen de entre 7 y 17 millones de US\$.

La agencia canadiense estableció en 1993 su última regulación sobre las condiciones generales de la garantía de crédito, estableciendo un máximo garantizado de 250,000 dólares, una cobertura máxima del 85% sobre el monto de riesgo (quedando el 15% restante a cargo del prestamista), un plazo de 10 años y una comisión media anual que, desde 1995 está establecida en el 1.25% sobre el monto de riesgo vivo como coste de la garantía. Además se requiere una garantía colateral. La cobertura del sistema varía en el caso de que operen pequeños prestamistas. Desde 1993 se ha fijado una comisión por registro de la garantía del 2% y el prestamista no puede aplicar un tipo que supere en más del 3% al tipo fijo de interés. La SBA garantiza un crédito máximo de 750,000 US\$ con una cobertura máxima del 90% y un plazo variable entre 7 años para capital de trabajo, 10 años para activos fijos y hasta 25 años en otros tipos de operaciones. El programa exige garantía colateral. El coste de la garantía está fijada en un 0.25% para garantías con plazo no superior a un año, y de entre el 1% y 2% en el caso de garantías con plazo superior al año. No hay cargo por la solicitud o registro de la garantía y el prestamista no puede aplicar un tipo superior en un 2.75% a tipo fijo de interés en los créditos garantizados por la SBA.

Los programas de garantías de México atienden a distintos estratos de la empresa y la actividad productiva de la nación. NAFIN es el que está más focalizado hacia la pyme, según la definición del Gobierno Federal, ofreciendo un promedio de crédito garantizado de 29,000 US\$ (al año 1999), con una cobertura de hasta el 50% (ampliada al 70% en caso de activos fijos), con un plazo máximo de 20 años y una comisión anual por la garantía del 2.5% al 4% (que incluye comisión por el aval y por la instrumentación del crédito).

⁹ Es obligado, cuando hablamos de micro, pequeña y mediana empresa en una descripción a nivel global como la que estamos haciendo, tener en cuenta las distintas consideraciones de cada ámbito continental, sucontinental e incluso nacional en la definición de los tipos de empresas. Normalmente se han generalizado criterios a los que atender entre el número de empleos, el total de activos y el nivel de ventas anual. En el caso concreto del continente americano, la disparidad en el criterio de empleo es evidente, pues Canadá y EE.UU. consideran la pyme en un margen de 0 a 500 empleos, mientras en el ámbito de los países de Latinoamérica no sería realista sobrepasar los 100 empleos y no integrar el importantísimo sector del negocio familiar y la microempresa. En este sentido, algunos países latinoamericanos como México, se han inclinado por observar una definición de la pyme industrial desgajada del resto de pymes, de tal manera que en el sector industrial se ajustaría al criterio establecido por la Unión Europea, de 250 empleados, mientras en el resto de sectores se considera mipyme hasta el límite de 20 empleos. En Nicaragua, por ejemplo, la denominación oficial mipyme no supera en ningún caso los 100 empleados.

¹⁰ El Gobierno Federal canadiense considera generalmente como pyme a la empresa de manufacturas con un tope de 100 empleos y a la empresa de servicios de hasta 50 empleos.

En Centroamérica el caso más desarrollado es el de El Salvador, cuyos fondos de garantía ofrecían distintas características que podremos observar en los cuadros. Si era común la atención preferencial a la micro y pequeña empresa, que suponen el 98.81% del total del tejido empresarial, también era común la cobertura de la garantía, que oscilaba entre un 50% y un 70%. FOGAPE tenía un máximo garantizado de 500,000 colones (unos 57,500 US\$). La misma cantidad era el máximo fijado por FOGARA para el pequeño agricultor, pero de cara a las empresas del sector aumenta hasta 115,000 US\$ (e incluso llega a más de 500,000 US\$ en el caso de 'empresas no convencionales' del sector). El plazo más usual era el crédito a un año, aunque FUSAID ofrecía un plazo máximo de 5 años. El programa de la agencia estadounidense, administrado desde Washington, al margen de la reconversión profunda del sistema, ofrece garantías para montos que van desde 5,000, 150,000 hasta 3 millones de US\$ según sean micros, pequeñas empresas o créditos especiales. En cuanto al costo de la garantía, sólo FUSAID cobra por el compromiso en la operación (un 0.5%), y aplica un 2% anual por el uso de la garantía. Sí es preciso aclarar que FOGAPE y FOGARA, que cobraban respectivamente un 4% y un 2% de comisión anual, repartían el costo del uso de la garantía a parte iguales entre el usuario y el agente financiero.

En el ámbito del Caribe, el programa de garantías del Banco Central de Barbados tiene un esquema dedicado a la pequeña empresa, sin apenas restricciones, que opera con dos mecanismos: una garantía de cartera concertada por la que el intermediario financiero puede conceder créditos automáticamente garantizados de hasta 20,000 dólares y una garantía individual que establece un límite garantizado de 80,000 dólares en caso de préstamos a corto plazo o hasta 150,000 dólares en caso de largo plazo. Si los créditos superan el monto garantizado de 75,000 dólares la cobertura se establece en el 66%, pero ésta puede llegar a ser del 80% en otras operaciones e incluso del 90% en caso de operaciones para la puesta en marcha de negocios. En Trinidad y Tobago hay un obstáculo principal debido al alto precio de la garantía destinada a la micro y pequeña empresa, que se paga en una comisión única del 5%. Ofrece este programa unos plazos no superiores a 7 años con un máximo garantizado de 250,000 dólares por prestatario. La cobertura máxima es del 85% (sólo aplicable a empresas nuevas o con tres años de operatividad).

En el análisis de los operativos y condiciones generales de los sistemas/entes de América del Sur se ha detectado una tendencia generalizada a bifurcar el producto de la garantía manteniendo el modelo de garantía individual y potenciando el mecanismo que garantiza una cartera de créditos específicos para la micro y la pyme que las entidades financieras ponen en marcha. En muchos sistemas este tipo de garantía también recibe el nombre de garantía automática. Ese es el caso de Perú, donde su entidad de garantía más potente, FOGAPI, ha decidido en los últimos años potenciar el modelo de garantía de cartera ante los problemas añadidos que habían detectado en el aval individual, mucho más expuesto a riesgos de morosidad¹¹. Actualmente este ente mantiene dos modelos básicos:

- a) una carta fianza de garantía individual, que supone que la entidad tiene contacto directo con la pequeña empresa, suele actuar con adelantos de fondos sociales y ofrece un plazo medio de 90 días; con un coste por adelantado del 1.5% trimestral sobre el monto de la carta fianza; un máximo garantizado de 100,000 US\$; y una cobertura variable que presenta una media del 62.5%, dependiendo del tipo de operaciones. Además, en caso de fallido la garantía se convierte en crédito directo entre FOGAPI y la pyme, quedando la recuperación a cargo del ente y restituyendo el importe recuperado a su patrimonio;
- b) el mecanismo de garantía de cartera, que FOGAPI está desarrollando desde 1997 con resultados crecientes y donde el ente actúa como banca de segundo piso guardando relación directa con la institución financiera intermediaria y no con la pyme; con unos plazos de entre 6 y 12 meses y un coste pagadero en 12 meses del 1.85% anual; su monto máximo garantizado es actualmente de hasta 15,000 US\$, pudiendo llegar a ser previo acuerdo de hasta 100,000 US\$; su cobertura es del 50% sobre el

¹¹ El propio gerente del ente, Edgar Coquis, asegura que el mecanismo de garantía de cartera ha reducido el nivel de morosidad y la percepción de riesgo por parte de las entidades financieras, además de que éstas están mostrando una clara preferencia por esta vía.

saldo del capital de crédito otorgado; siendo la recuperación de los créditos en mora misión de las IFI's, que devolverán a FOGAPI la parte proporcional a su desembolso en el pago por el fallido.

También en Perú existe el FONREPE, un fondo más convencional y con mucha menor actividad, que ofrece su garantía a personas naturales o jurídicas que sean consideradas pequeñas empresas¹², con una cobertura del 50% del saldo insoluto del capital de los créditos de las IFI's que participen en las operaciones del fondo, un plazo máximo de 12 meses y con una prima que será variable según el nivel de siniestralidad de las IFI's en el sector de crédito a la pequeña empresa.

El sistema nacional colombiano tiene unas características comunes entre todos los fondos regionales vigentes y el Fondo Nacional de Garantía, que actúa como retrogarante además de mantener su actividad propia. Se desarrolla una amplia tipología de garantías para micro, pequeña y mediana empresa, definidas con un máximo de 2 millones de US\$ en activos fijos, que se engloba en el modelo de garantía individual y el mecanismo de garantía automática. Atendiendo al porcentaje de cobertura se establece una comisión anual de entre el 1.05% y el 3.05% y un plazo medio de operaciones de 5 años, sin diferencias para ambos mecanismos. En el modelo individual la cobertura es de hasta el 70% con un monto máximo garantizado de unos 320,000 US\$ y se estipula en los modelos de garantías automáticas (también llamadas globales o de cartera) una cobertura del 50% estableciendo un monto máximo garantizado de 20,000 US\$. Cuando el monto máximo oscila entre 20,000 y 50,000 US\$ se considera una garantía semiautomática que además aumenta el coste medio del 1.75% al 2%. El mecanismo de garantía global o automática realmente establece unas condiciones bastante variables según los convenios establecidos con las IFI's principales, llegando a casos del 100% de cobertura.

Los fondos de Argentina, Brasil, Chile no observan el modelo de garantía de cartera aunque tienen algunas peculiaridades. Así, FOGABA de Argentina establece su clientela entre micros y pymes radicadas o con actividad en la provincia de Buenos Aires y tiene fijado un monto máximo de 25,000 US\$, pero este puede llegar a los 100,000 US\$ si la empresa a la que se va a garantizar tiene un tipo de acción estipulada (tipo D = 1,200 US\$), por lo que en cierto modo fideliza al usuario de la garantía. El fondo SEBRAE de Brasil establece como sus clientes al universo de la micro y la pequeña empresa, garantizando hasta 40,000 US\$ con una cobertura máxima del 50%, con la peculiaridad de que hace coincidir las tasas de comisión según los plazos correspondiendo a dos, tres, cinco y ocho años honorarios de la garantía del 2%, 3%, 5% y 6%. En Chile el fondo del Banco del Estado establece una estricta diferenciación entre el pequeño empresario agrícola (hasta 420,000 US\$ en ventas anuales) y el no agrícola (hasta 750,000 US\$ en ventas por año). FOGAR de Uruguay sí tiene garantía de cartera (con una cobertura de entre el 50% y el 60% y establece sus montos máximos garantizados según las cuotas de capital social de cada asociado, ya instituciones financieras públicas o privadas.

En Venezuela, SOGAMPI establece claramente el objeto social de su garantía, pymes del sector de manufacturas o conexas, definidas por una facturación anual de entre 20,000 y 3 millones de US\$, hasta 500,000 US\$ de capital social y con un tope de 200 empleados. Establece entre un 80% y un 100% de cobertura para créditos con montos garantizados desde 8,000 hasta 160,000 US\$. El plazo máximo es de dos años y cobra un 1.5% sobre el monto de cada aval. En el caso de Ecuador hay una tendencia a considerar el sistema como instrumento de apoyo a las economías más marginadas, que tienen en las corporaciones de garantías una forma compacta de lograr un mejor acceso a la financiación. Principalmente las corporaciones ecuatorianas desarrollarían un tercer modelo de garantía, la de intermediario, por el que, al reconocerse una lejanía insalvable entre el microempresario y los procedimientos, costos y transacciones de la banca, es una institución financiera o no financiera, pero especializada, la que actúa de intermediario. Esta institución financiera intermediaria (IFI) es la que recibe el crédito del banco con la garantía de la corporación, de la que suele formar parte, para canalizar micropréstamos garantizados con su propia metodología. La IFI es responsable del reembolso

¹² Cabe señalar que el decreto que reglamenta el funcionamiento del programa de seguro de crédito, articulado a través de FONREPE, establece una definición de pequeña empresa atenta exclusivamente a los criterios de activos fijos (entre 20,000 y 300,000 US\$), de ventas anuales (entre 40,000 y 750,000 US\$) y el más reciente historial crediticio (que debe oscilar entre 5,000 y 50,000 US\$).

del crédito al banco y del recobro del micropréstamo. La corporación tendrá que responder con su garantía en caso de fallido del microempresario ante la IFI. Las cooperativas, cámaras, asociaciones y ONG's convertidas en IFI's de una corporación de garantías consiguen garantizar operaciones con un promedio de 1,500 US\$, con una cobertura del 65%, con plazos entre 9 meses y un año y un coste total del 4% anual (incluyendo honorarios y la asistencia técnica).

TENDENCIAS DE LOS SISTEMAS DE GARANTÍAS EN EL CONTINENTE AMERICANO

La estabilidad de los programas de garantías de Canadá y Estados Unidos no permite hacer una prospección de su evolución actual y en el futuro más allá de la detección de una buena salud y un funcionamiento normalizado que sólo podrá registrar cambios lógicos con el paso del tiempo. Buen ejemplo de ello sería la evolución que ha seguido la SBLA canadiense desde 1980 a la hora de fijar las condiciones generales de la garantía, por ejemplo, el tipo de comisión por tramitación y por la garantía que ha sufrido regulaciones en 1980, 1985 y 1993. Además se está implementando en Canadá una mayor descentralización del programa a través de programas similares mucho más específicos.

Por su parte, la SBA, en una última comunicación oficial, se plantea objetivos presupuestarios para mayores inversiones en el sector small business, la eliminación de toda traba burocrática que perjudique el funcionamiento flexible del sistema y conseguir un nivel de actuación respecto a las pymes hasta llegar a ser un alter ego del Presidente de la nación en el sector. Por otra parte, también tiene muy presente el proceso de concentración bancaria por efecto de la globalización, lo cual está reduciendo el número de pequeños bancos y prestamistas locales, de gran implantación en el país y de gran importancia para el segmento pyme. Este sería un nuevo obstáculo que está incrementando las dificultades de acceso de los small business al capital en buenas condiciones, por lo que la SBA proyecta tomar a estos pequeños bancos y prestamistas locales como agentes preferentes de su programa de garantías.

En América Latina la realidad de los sistemas de garantías está en franco ascenso una vez que se han solventado algunas experiencias consideradas negativas tras el boom de los años setenta. Los organismos financieros más importantes a nivel mundial, FMI o el Banco Mundial, siguen considerando prioritario romper restricciones en los mercados financieros de estos países a fin de que el acceso al crédito deje de ser un fenómeno minoritario y surja un flujo nuevo de cara al importante sostén económico que suponen las micros, pequeñas y medianas empresas. Frecuentemente hemos hablado de la tendencia actual de los fondos de garantía a adoptar el mecanismo de garantía de cartera tras la experiencia exitosa en la remodelación de los sistemas nacionales colombiano y peruano. Con ello se pretende evitar una mayor percepción del riesgo por parte de las entidades financieras que, a su vez, se ven mucho más implicadas en las operaciones al generalizar la garantía a una línea de crédito propia. Además, la corta experiencia en Perú en este modelo de garantía está conducida desde su inicio en 1997 a disminuir los niveles de morosidad que implica el mecanismo de garantía individual.

Pero más sobresaliente es la tendencia generalizada de cara a la implantación de sistemas de garantías basados en esquemas mutualistas, especialmente bajo la figura de las sociedades de garantías recíprocas (SGR's). Con las miras puestas en el modelo español, que se remodeló en 1994 con una nueva ley que regula el funcionamiento de las SGR's, Argentina y Venezuela han culminado sendos proyectos legislativos, en 1995 y 1999 respectivamente, para poner en marcha un sistema nacional de garantías recíprocas, que actualmente rige para las SGR's argentinas y ha remodelado el funcionamiento del único ente venezolano, SOGAMPI. En ambos casos se pretende continuar el proyecto de implantación de SGR's con la creación de un sólido mecanismo de reafianzamiento (un fondo nacional de garantías y reafianzamiento como el FOGAPYME argentino, puesto en marcha a través de la ley "Mipyme 2000") de cara a la futura diseminación sectorial y regional del sistema. En el caso de Argentina hay que indicar que el fondo de garantías existente, nacido en 1995 también en la provincia de Buenos Aires, se creó bajo este modelo por falta de preparación y espíritu asociativo de las pymes de su ámbito territorial, pero en su texto legal se recoge la opción de convertirse en SGR en un plazo de diez años desde el inicio de su actividad.

Frente a estos proyectos, que son ya un hecho, está en fase muy avanzada uno muy similar en El Salvador, donde se realizan contactos y misiones en busca de perfeccionar la adaptación del sistema nacional existente al modelo de sociedades de garantías mutualista. Como pasos inmediatos se ha producido la fusión de los fondos existentes en un fideicomiso que sirva de respaldo para el arranque de dicho esquema y se ha elaborado ya un anteproyecto de ley. Por otra parte, son muy numerosos los países que contemplan esta posibilidad y que han dado algunos pasos en este camino. Así, México, Costa Rica, Honduras, República Dominicana, Bolivia y Brasil.

ACTIVIDADES DE LOS SISTEMAS DE GARANTÍAS AMERICANOS

Antes de ofrecer las tablas y cuadros con los datos de actividad de los distintos entes hay que advertir en primer lugar que no todos los entes son accesibles, que en muchos casos se tiende a los datos más globales y que, en el caso de la relación entre el monto de garantías vigentes y el PIB de cada país, que realmente es un dato aproximativo, hemos utilizado los datos del PIB, en la mayoría de casos del año 1998.

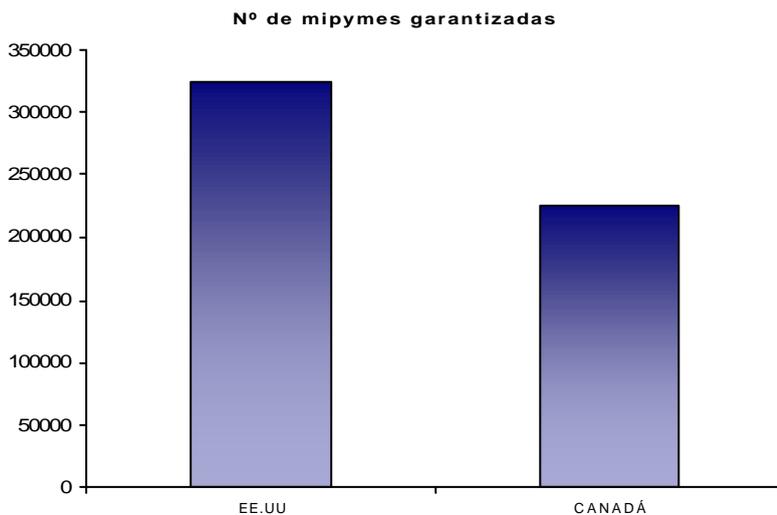
■ ANEXO ESTADÍSTICO DE CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS¹³

En el caso de Canadá y Estados Unidos hay que indicar que los datos que aportamos obedecen prácticamente en su totalidad a los programas de las agencias federales, ya que los demás programas o bien se articulan a través de las garantías de la SBLA o de la SBA, o bien presentan datos insignificantes. Aun así, para datos más concretos véase la descripción específica de cada uno de estos países, donde se ofrecen algunos datos desgajados.

Canadá	
Nº Entes	4
Nº Pymes	225.000
Recursos*	1.000
Garantías*	10.000
Garantías/PIB	2,00

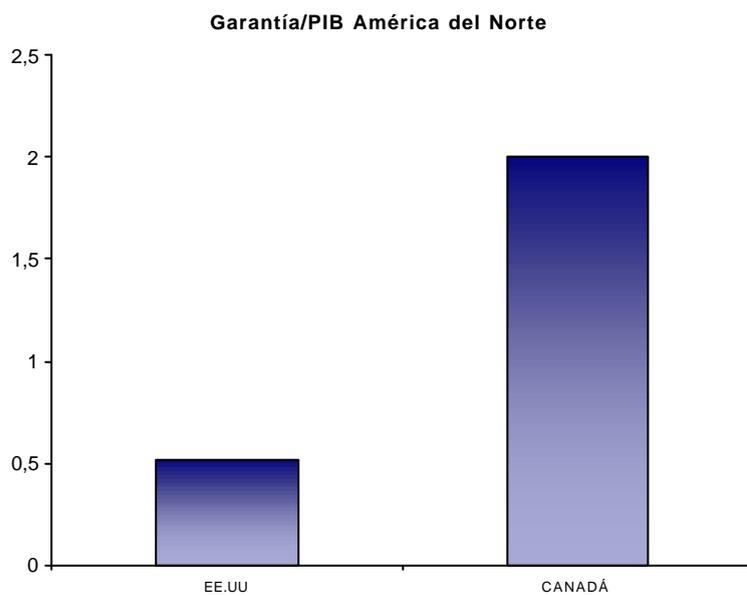
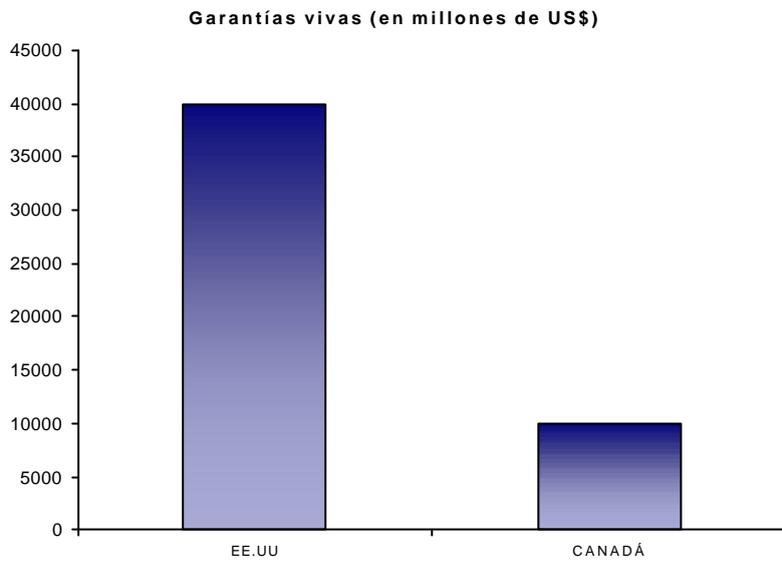
EE.UU.	
Nº Entes	16
Nº Pymes	325.000
Recursos*	3.500
Garantías*	40.000
Garantías/PIE	0,52

* Recursos y garantías vivas en millones de US\$



¹³ Se incluyen datos de El Salvador, México y el programa FUNDES ya en una perspectiva latinoamericana.

LA SITUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GARANTÍAS EN AMÉRICA



LA SITUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GARANTÍAS EN AMÉRICA

PAÍS	Nº ENTES	Nº PYMES (*)	RECURSOS *	GARANTÍAS *
ARGENTINA	5	1.403	114,20	86,20
BRASIL	1	8.325	45,50	75,00
CHILE	2	nd	53,00	nd
COLOMBIA	13	15.675	25,83	29,50
ECUADOR	1	17.000	3,50	10,60
EL SALVADOR	2	13.574	39,00	21,00
MÉXICO	3	40.850	23,10	577,60
PERÚ	2	13.483	40,30	12,50
TRINIDAD Y TO.	1	484	nd	2,50
URUGUAY	1	500	1,00	2,00
VENEZUELA	1	770	3,70	6,00
OTROS (FUNDES)	1	1.400	nd	54,00
TOTAL	33	113464	349,13	876,9

* Recursos y garantías en millones de US\$

Garantías/PIB	
Argentina	0,025
Brasil	0,009
Colombia	0,040
Ecuador	0,062
El Salvador	0,280

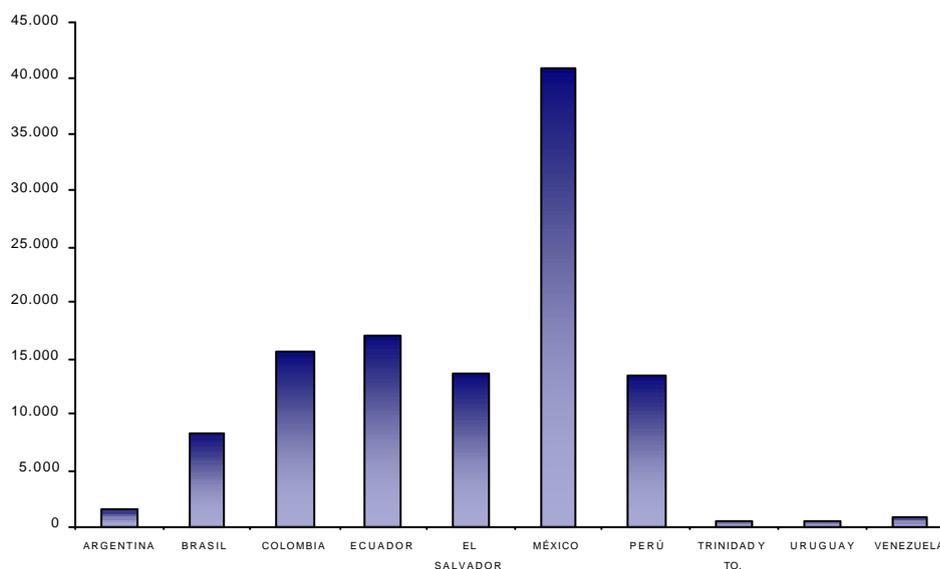
Garantías/PIB	
México	0,170
Perú	0,017
Uruguay	0,018
Venezuela	0,008

LA SITUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GARANTÍAS EN AMÉRICA

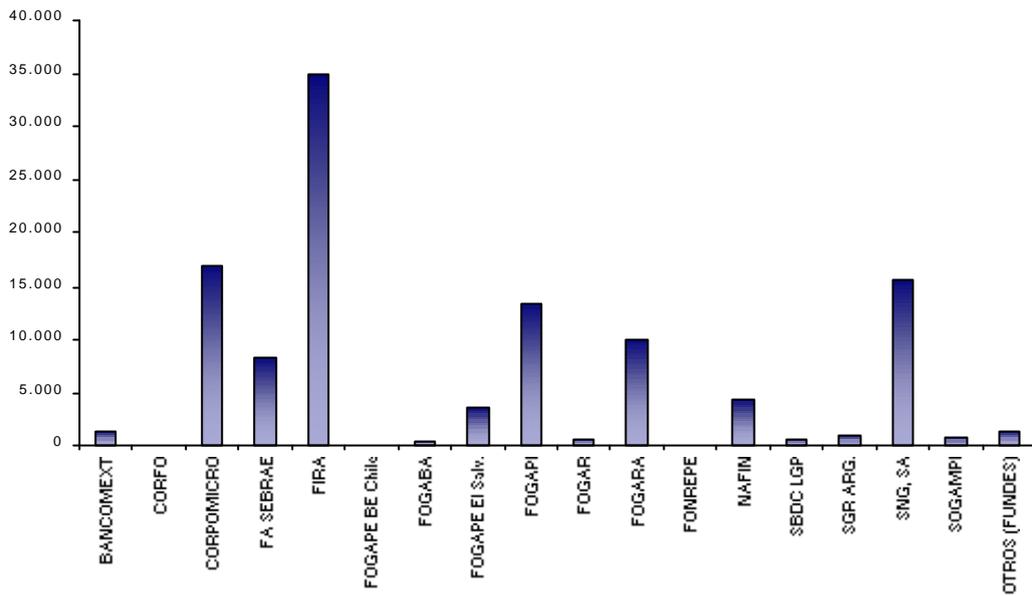
ENTES GAR.	Nº ENTES	Nº PYMES	RECURSOS *	GARANTÍAS *
BANCOMEXT	1	1.403	nd	250,00
CORFO	1	nd	nd	nd
CORPOMICRO	1	17.000	3,50	10,60
FA SEBRAE	1	8.325	45,50	75,00
FIRA	1	35.000	nd	295,00
FOGAPE BE Chile	1	nd	53,00	nd
FOGABA	1	403	27,00	26,20
FOGAPE El Salv.	1	3.500	17,00	11,00
FOGAPI	1	13.483	15,30	12,50
FOGAR	1	500	1,00	2,00
FOGARA	1	10.074	22,00	10,00
FONREPE	1	nd	25,00	nd
NAFIN	1	4.350	23,10	32,60
SBDC LGP	1	484	nd	2,50
SGR ARG.	4	1.000	87,20	60,00
SNG, SA	13	15.675	25,83	29,50
SOGAMPI	1	770	3,70	6,00
OTROS (FUNDES)	1	1.400	nd	54,00
TOTAL	33	113.367,00	349,13	876,90

* Recursos y garantías en millones de US\$

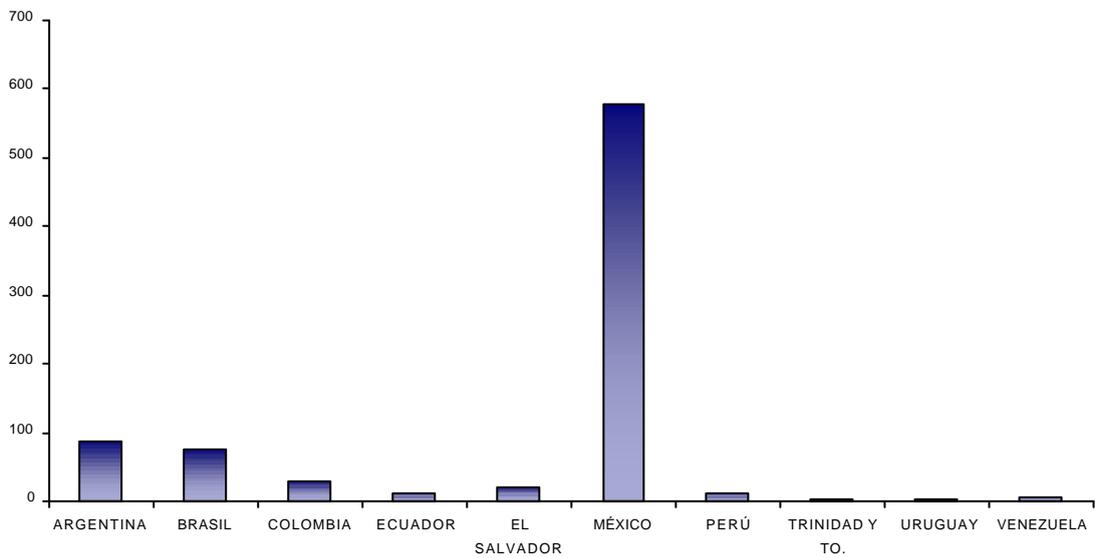
Nº de micros y pymes garantizadas (acumulado) Latinoamérica



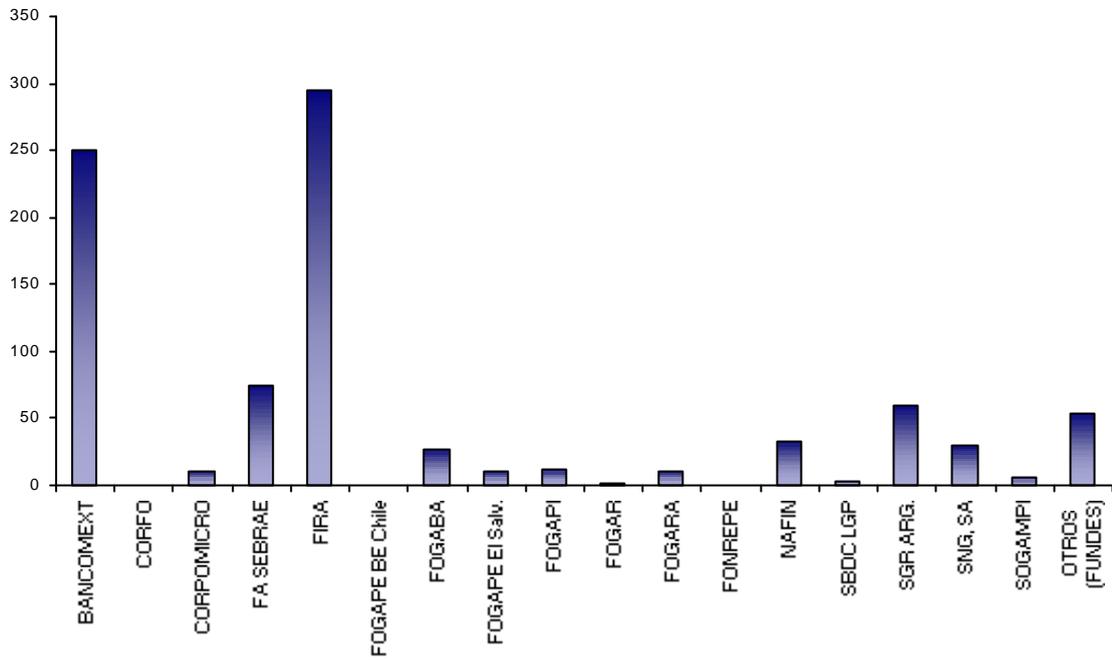
Nº de micros y pymes garantizadas (acumulado) por entes Latinoamericanos



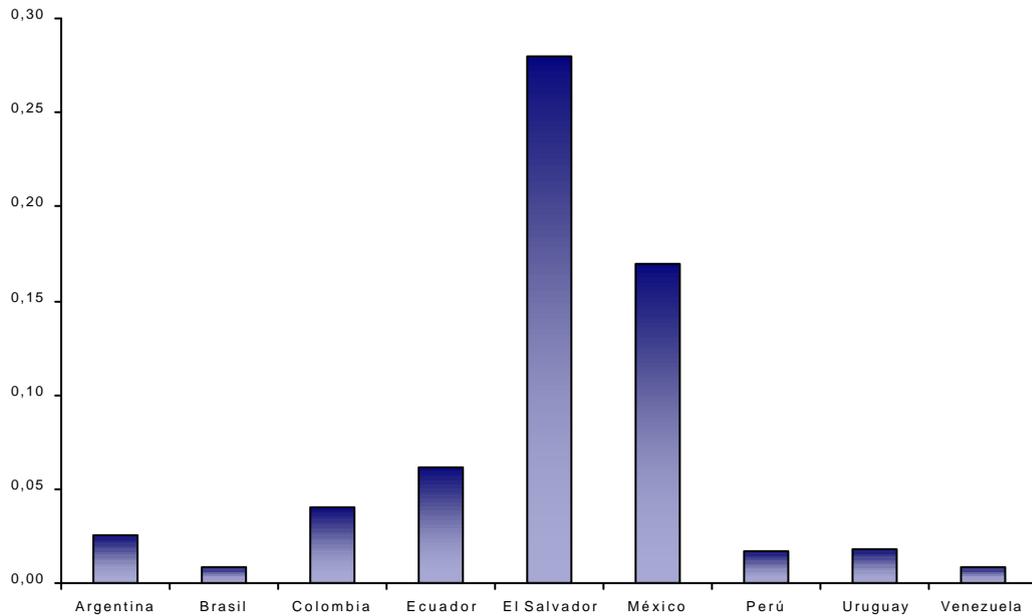
Garantías vivas (en millones de US\$)



Garantías vivas (en millones de US\$) por entes Latinoamericanos



Garantías / PIB Latinoamérica (en millones de US\$)



AMERICA DEL NORTE

Programa de garantías de Canadá y EE.UU.

Régimen jurídico y objeto social de los entes norteamericanos	Canadá / Programa de garantías de la Small Business Loan Act Administration (SBLA)	EE.UU. / Programa de garantías de la Small Business Administration (SBA)
Personalidad jurídica	Agencia federal de desarrollo para el sector de la micro y la pyme nacida en 1961	Agencia federal de desarrollo para el sector de la micro y la pyme nacida en 1953
Marco legal	Small Business Loan Act de 1961	Federal Credit Reform Act de 1992
Recursos	Aportaciones presupuestarias anuales e ingresos por registros y comisiones anuales de la garantía	Asignaciones presupuestarias anuales, donaciones, intereses de balances de fondos del Tesoro Público (en total aglutinan un fondo de más de \$ 7.000 millones)
Objeto social	Incrementar el acceso y viabilidad de créditos para el establecimiento, expansión y modernización de la pyme mediante garantías de crédito	Aumentar las posibilidades de financiación de las pymes mediante sus productos financieros, especialmente garantías de crédito (el 90% de su actividad se desarrolla con el programa de garantías)
Socios	No tiene accionariado	No tiene accionariado
Control	Desde 1977 a cargo del Ministerio de Industria	El Gobierno Federal

Relaciones con el sistema crediticio de los entes norteamericanos	Canadá / Programa de garantías de la Small Business Loan Act Administration (SBLA)	EE.UU. / Programa de garantías de la Small Business Administration (SBA)
Vinculación con el sistema crediticio	Intermediarios financieros de todo tipo sin vinculación específica	Todo tipo de intermediario financieros privados
Distribución del negocio por entidades	Actualmente trabaja con 1,500 entidades de crédito de todo tipo (bancos, cajas de ahorro, compañía de financiación y seguros y sindicatos de crédito) con 13,000 sucursales por todo el territorio nacional	La SBA opera hoy con más de 7,000 entidades de préstamo privadas, además de con programas de garantías estatales y locales que canalizan sus garantías
Nivel de participación de la entidades financieras (EE.FF.)	Las EE.FF. reciben la solicitud de crédito de la empresa, y una vez evaluada y aprobada la remite a la SBLA para obtener la emisión de la garantía de la agencia. Además asume el 15% del riesgo de la operación.	Las EE.FF. reciben la solicitud de préstamo de la empresa y, una vez evaluada, remite la solicitud de garantías a la agencia (en otro modelo de garantía precalificada por cooperantes como Universidades o asociaciones de ejecutivos veteranos, las EE.FF. son el último eslabón)

Relación con las Administraciones Públicas (AA.PP.) de los entes norteamericanos	Canadá / Programa de garantías de la Small Business Loan Act Administration (SBLA)	EE.UU. / Programa de garantías de la Small Business Administration (SBA)
Instituciones	La propia agencia es una institución de desarrollo vinculada al Ministerio de Industria	La agencia es una institución pública de desarrollo auspiciada directamente por el Gobierno Federal
Nivel de participación de las AA.PP.	Algunos estados tienen sus propios programas y mantienen alguna relación con la SBLA	Principalmente a través de los programas de garantías de cada gobierno estatal y local que instrumentan la garantía de la SBA
Reafianzamiento	La condición de programa de garantías totalmente público establece por lógica al gobierno federal como último techo de responsabilidad a través del tesoro real y los presupuestos anuales	La condición de programa de garantías totalmente público establece por lógica al gobierno federal como último techo de responsabilidad a través de los presupuestos anuales

Descripción operativa de los entes norteamericanos	Canadá / Programa de garantías de la Small Business Loan Act Administration (SBLA)	EE.UU. / Programa de garantías de la Small Business Administration (SBA)
Empresas habilitadas	Empresas con ventas anuales no superiores a \$ 5 millones (se excluyen organizaciones de caridad y el sector agropecuario)	Tiene fijada una calificación de la small business según sectores, número de empleados y nivel de ventas anuales. No excluye el sector agropecuario
Máximo garantizado	\$250.000	Hasta \$ 750.000
Cobertura	85% del monto del crédito	80% para créditos no superiores a \$ 100,000 , y del 75% para los restantes
Plazos	Máximo de 10 años	Entre 10 y 25 años
Comisiones (de aval y de instrumentación del crédito)	2% de honorario de registro de la garantía y 1.25% de comisión anual	Comisión anuales del 1% para créditos no superiores a \$ 100,000 y del 2% para los restantes (en el primer año se establece una comisión fija de tan sólo el 0.25%)

MÉXICO, AMÉRICA CENTRAL Y EL CARIBE

Programa de garantías de México

Régimen jurídico y objeto social de los Entes latino-americanos	Programa de garantías de Nacional Financiera NAFIN [México]	Programa de garantías agrario FIRA [México]	Programa / Productos de garantías BANCOMEXT [México]
Personalidad jurídica	Programa de garantías de una institución financiera pública de segundo piso, nacido en 1996	Programa de garantías de una entidad financiera de segundo piso nacido en 1988	Programa de garantías de una institución financiera del Gobierno Federal nacido en 1987
Marco legal	Fideicomiso de Nacional Financiera, institución financiera pública del Gobierno Federal	Regulación de Fideicomisos de Fomento Económico del Banco de México, institución financiera pública del Gobierno Federal	Regulaciones generales del sistema financiero
Recursos	23,1 millones de dólares	n.d.	n.d.
Objeto social	Facilitar el acceso financiero a la micro, pequeña y mediana empresa, dando prioridad al desarrollo de la industria manufacturera	Proporcionar garantías al crédito de intermediarios financieros privados en el sector agrario y pesquero	Proporcionar garantías que protejan a las empresas mexicanas de los riesgos inherentes a la actividad exportadora
Socios	NAFIN (Nacional Financiera) es un agente financiero del Gobierno Federal que ofrece su programa de garantías a las EE.FF.	FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura); fondos de asistencia financiera a sectores agrario y pesquero	BANCOMEXT (Banco Nacional de Comercio Exterior) es un banco público del sector de comercio exterior
Control	Superintendencia del Gobierno Federal	El Banco de México es Fiduciario del Gobierno Federal para supervisar FIRA	Superintendencia del Gobierno Federal

Relaciones con el sistema crediticio de los entes Latino-americanos	Programa de garantías de Nacional Financiera NAFIN [México]	Programa de garantías agrario FIRA [México]	Programa / Productos de garantías BANCOMEXT [México]
Vinculación con el sistema crediticio	Vinculado a una entidad financiera pública concreta	Vinculado a una entidad financiera pública concreta	El programa de garantías es un servicio más de la entidad financiera
Distribución del negocio por entidades	Todos los Intermediarios Financieros bancarios	Intermediarios Financieros privados que otorguen créditos a los productores agrarios y del sector pesquero; por ahora sólo con Instituciones de crédito de banca múltiple	BANCOMEXT; y la banca comercial en algunos tipos de garantía (Garantía Amplia de Crédito y para la Pyme)
Nivel de participación de la entidades financieras (EE.FF.)	Se considera a las EE.FF. como beneficiarias del servicio de garantías; éste se considera un producto complementario a las garantías tradicionales de los créditos de las EE.FF.	Los Intermediarios Financieros disponen de los servicios de garantía y evaluación del FIRA y discrecionalmente solicitan la cobertura	EE.FF. solicitan algunos tipos de garantías para sus créditos otorgados a operaciones de comercio exterior (Amplia de Crédito, de Pyme, de Post-Embarque)

Relación con las Administraciones Públicas (AA.PP.) de los entes latino-americanos	Programa de garantías de Nacional Financiera NAFIN [México]	Programa de garantías agrario FIRA [México]	Programa / Productos de garantías BANCOMEXT [México]
Instituciones	Gobierno Federal	Gobierno Federal	Gobierno Federal
Nivel de participación de las AA.PP.	NAFIN es un banco de desarrollo directamente dependiente del Gobierno Federal	FIRA es un conjunto de fideicomisos del Banco de México, institución financiera pública del Gobierno Federal	BANCOMEXT es una institución financiera pública, instrumento del Gobierno Federal en el sector de comercio exterior
Reafianzamiento	No tiene	No tiene	No tiene

Descripción operativa de los entes latino-americanos	Programa de garantías de Nacional Financiera NAFIN [México]	Programa de garantías agrario FIRA [México]	Programa / Productos de garantías BANCOMEXT [México]
Empresas habilitadas	Micros y pymes de sectores de industria, comercio y de servicios	Personas físicas, empresas o proyecto con actividad en sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural	Pymes y grandes empresas con actividad en comercio exterior
Máximo garantizado	Hasta 0,883 millones de dólares, con un promedio de 29.000 dólares por empresa	Hasta 750.000 pesos (80.000 US\$) por socio; y hasta 75 millones de pesos (8 millones de US\$) para proyectos	2 millones de dólares por empresa pyme (hasta 20 por banco, empresa o grupo empresarial en la garantía amplia de crédito)
Cobertura	Hasta el 50% para capital de trabajo y del 70% para activos fijos	Variable entre un 40% y un 63% según las modalidades	50% (hasta el 70% en la garantía amplia de crédito)
Plazos	Hasta 20 años	Variable	180 días (hasta 5 años para operaciones de capital de trabajo)
Comisiones (de aval y de instrumentación del crédito)	2,5% al 4% anual	Entre el 0,60% y el 4% anual según el tipo de cobertura	En función del riesgo y calificación de cartera de la empresa y del tamaño de cartera garantizada de cada banco

Descripción de los entes de garantía de El Salvador (*)

Régimen jurídico y objeto social de los Entes latino-americanos	Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pyme (FIGAPE) [El Salvador]	Fondo de Garantía para la Pequeña Empresa (FOGAPE) [El Salvador]	Fondo de Garantía Agropecuario (FOGARA) [El Salvador]	FUSAID [El Salvador]
Personalidad jurídica	Institución pública de crédito creada en 1973	Institución con personalidad jurídica propia constituida en 1992	Fondo de garantías público nacido en 1992	Fondo de garantías de procedencia estadounidense, con sede en Washington, operativo en El Salvador desde 1998
Marco legal	Decreto legislativo nº 324 del Gobierno	Decreto legislativo nº 292 que contiene la ley para la rehabilitación de los sectores productivos afectados por el conflicto	Cumple la normativa del Banco Central de Reservas, que ostenta su dirección y administración	Está regido directamente por las normativas de la agencia de cooperación internacional USAID
Recursos	Aprox. 17,25 millones de US\$	17 millones de US\$	22 millones de US\$	n.d.
Objeto social	Otorgar vías de financiación a los pequeños empresarios de los sectores de comercio, industria y servicios	Proporcionar garantías complementarias a pequeños empresarios para acceder al crédito de las Instituciones Financieras Intermediarias (IFI's)	Proporcionar garantías complementarias que permitan el acceso al crédito de las IFI's a empresarios agrícolas de cualquier escala	Movilizar el crédito para micro y pequeñas empresas con cualquier actividad productiva y comercial habilitadas a través de las IFI's
Socios	n.d.	Banco Multisectorial de Inversiones es el socio principal	Banco Central de Reservas de El Salvador	USAID de la Agencia Internacional para el Desarrollo de EE.UU.
Control	Supervisado por la Superintendencia del sistema financiero	Supervisado por la Superintendencia del sistema financiero	Supervisado por la Superintendencia del sistema financiero	Supervisado por la agencia estadounidense USAID

(*) Los cuadros de los fondos de garantías salvadoreños deben entenderse en una perspectiva histórica pues hoy están en proceso de integración en el sistema nacional de garantías que se está desarrollando en El Salvador.

LA SITUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GARANTÍAS EN AMÉRICA

Relaciones con el sistema crediticio de los entes Latino-americanos	Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pyme (FIGAPE) [El Salvador]	Fondo de Garantía para la Pequeña Empresa (FOGAPE) [El Salvador]	Fondo de Garantía Agropecuario (FOGARA) [El Salvador]	FUSAID [El Salvador]
Vinculación con el sistema crediticio	No existe una vinculación específica con entidades financieras			
Distribución del negocio por entidades	Instituciones financieras intermediarias (IFI's)	El Banco Central de Reservas otorgó a los bancos comerciales y financieras la calidad de Instituciones Financieras participantes, en las Normas operativas del Fondo	IFI's	IFI's que han solicitado y cumplimentado los requisitos de USAID
Nivel de participación de la entidades financieras (EE.FF.)	En las EE.FF. se delega el análisis y la concesión de la operación, además de las labores de recobro	En las EE.FF. se delega el análisis y la concesión de la operación, además de las labores de recobro	Dirección y administración a cargo del Banco Central de Reservas; las EE.FF. tiene a su cargo el análisis y concesión de las operaciones y las labores de recobro	Las IFI's habilitan a las micro y pequeñas empresas para que reciban las garantías del fondo, y además pagan la comisión por compromiso y uso de la garantía

Relación con las Administraciones Públicas (AA.PP.) de los entes latino-americanos	Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pyme (FIGAPE) [El Salvador]	Fondo de Garantía para la Pequeña Empresa (FOGAPE) [El Salvador]	Fondo de Garantía Agropecuario (FOGARA) [El Salvador]	FUSAID [El Salvador]
Instituciones	Banco Central	Banco Central	Banco Central	USAID
Nivel de participación de las AA.PP.	Institución pública de crédito del Gobierno	Dirección y administración del Banco Central de Reservas del Gobierno	Dirección y administración del Banco Central de Reservas del Gobierno	Fondo de procedencia estadounidense
Reafianzamiento	No tiene	No tiene	No tiene	No tiene

LA SITUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GARANTÍAS EN AMÉRICA

Descripción operativa de los entes latino-americanos	Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pyme (FIGAPE) [El Salvador]	Fondo de Garantía para la Pequeña Empresa (FOGAPE) [El Salvador]	Fondo de Garantía Agropecuario (FOGARA) [El Salvador]	FUSAID [El Salvador]
Empresas habilitadas	Pequeña empresa en sectores de industria, comercio y servicios	Micros y pequeñas empresas de todos los sectores	Pequeños productores, cooperativas y asociaciones del sector agrario	Micros y pequeñas empresas (activos totales no superiores a 250.000 US\$) de cualquier sector
Máximo garantizado	n.d.	Hasta 500.000 colones (57.500 US\$)	57.500 US\$ al pequeño agricultor, 115.000 US\$ a empresarios del sector, y 575.000 US\$ a beneficiarios de pronto pago y empresas del sector no convencionales	Hasta 150.000 US\$ a pequeñas empresas, hasta 5.000 US\$ a micros, y hasta 3 millones de US\$ sin exceder el 25% del capital pagado
Cobertura	n.d.	Hasta un 70%	Hasta un 70% del crédito contratado y hasta un 7% del patrimonio del fondo	Hasta el 50% y hasta un 70% en casos especiales para micros
Plazos	n.d.	1 año y renovable	1 año, renovable anualmente	Hasta un máximo de 5 años
Comisiones (de aval y de instrumentación del crédito)	18% anual (variable según el índice de riesgo)	4% anual (2% anual al usuario y 2% anual al agente financiero)	2% anual (1% al usuario y un 1% al agente financiero)	0,5% por el compromiso y hasta el 2% anual por la utilización de la garantía

Programa de garantías del Caribe

Régimen jurídico y objeto social de los Entes caribeños	Trinidad y Tobago / Programa de garantías de la Small business Development Company Limited	Programa de garantías del Banco Central de Barbados
Personalidad jurídica	Corporación pública nacida en 1990	Institución financiera pública que desarrolla sus mecanismos de garantías, desde 1978 garantías financieras para la exportación y desde 1979 para la pyme
Marco legal	n.d.	La institución tiene su propio estatuto legal
Recursos	n.d.	n.d.
Objeto social	Promover la creación, desarrollo y mejoramiento de las pequeñas y medianas empresas a través de un mejor acceso a la financiación y labores de asesoramiento	Asistir a las pymes para que obtengan una seguridad en sus créditos procedentes de bancos comerciales y proteger a éstos respecto a sus riesgos en los créditos a las pymes
Socios	Es una corporación con capital público casi en su totalidad (cuenta con el apoyo de instituciones internacionales como la Comisión Europea de la UE)	El socio protector del programa es el propio Banco Central
Control	Superintendencia del sistema financiero	El Banco Central

Relaciones con el sistema crediticio de los entes Caribeños	Trinidad y Tobago / Small business Development Company Limited	Programa de garantías del Banco Central de Barbados
Vinculación con el sistema crediticio	No tiene una vinculación específica con ninguna entidad financiera	El programa es una línea de financiación más del Banco Central
Distribución del negocio por entidades	Bancos comerciales, uniones de crédito y otras entidades de préstamo participan en el Loan Guarantee Plan	Cualquier entidad de crédito que desee participar en el programa
Nivel de participación de la entidades financieras (EE.FF.)	El banco solicita la garantía de SBDC una vez que aprueba el crédito solicitado por la empresa a través de un plan de negocio	Las EE.FF. solicitan la garantía al programa antes de desembolsar el crédito aprobado (para créditos inferiores a \$ 20,000 las EE.FF. no necesitan solicitar la garantía y pueden concederla automáticamente)

Relación con las Administraciones Públicas (AA.PP.) de los entes caribeños	Trinidad y Tobago / Small business Development Company Limited	Programa de garantías del Banco Central de Barbados
Instituciones	La SBDC es una corporación pública dependiente del gobierno nacional	El programa depende de la máxima autoridad financiera del país
Nivel de participación de las AA.PP.	Mantiene una estrecha colaboración con la Comisión Europea a través de un programa de crédito directo. El programa de garantías no tiene especial relación con las AA.PP.	El Banco Central es el socio protector, administrador y ejecutor del programa
Reafianzamiento	No tiene	El propio Banco Central es el último techo de responsabilidad

Descripción operativa de los entes caribeños	Trinidad y Tobago / Small business Development Company Limited	Programa de garantías del Banco Central de Barbados
Empresas habilitadas	Principalmente pymes con un máximo de activos de 500,000 US\$ (excluyendo el valor de sus propiedades) y microempresas. El programa excluye determinadas empresas y sectores	Pymes de todos los sectores y personas físicas y jurídicas habilitadas para pedir un préstamo y con buen historial de crédito. Empresas exportadoras
Máximo garantizado	\$ 250,000 por cada empresa o prestatario	Se garantizan porciones de un máximo de crédito de 80,000 US\$ a corto plazo y de 150,000 US\$ a medio plazo
Plazos	No superior a 7 años	Corto y medio plazo
Comisiones (de aval y de instrumentación del crédito)	Comisión única del 5%	n.d.

AMERICA DEL SUR

Régimen jurídico y objeto social de los Entes latino-americanos	Fundación Fondo de Garantías para Préstamos a la Pequeña Industria (FOGAPI) [Perú]	Sistema Nacional de Garantías (SNG, SA) [Colombia]	Fondo de Aval SEBRAE [Brasil]
Personalidad jurídica	Fundación sin fines lucrativos fundada en 1979	Sociedad anónima de capital mixto (el sistema se ha reestructurado en 1994)	Creado en 1996 por el Servicio brasileño para la micro, pequeña y mediana empresa
Marco legal	Regulación establecida por la Ley general de Banca y Seguros (26.702)	Decreto 3788, como sociedad de economía mixta sometida al régimen para las empresas industriales y comerciales del Estado	No tiene marco legal específico
Recursos	13.305.000 de US\$	19 millones de US\$	37.130.000 de US\$
Objeto social	Emitir garantías a micros y pymes para completar sus garantías o cubrir las si carecen de ellas	Otorgar garantías a las pymes de diversos sectores ya de forma directa o a través del reafianzamiento del FNG, S.A.	Facilitar el acceso de micros y pymes a líneas de crédito prestando garantías complementarias a los préstamos concedidos
Socios	COFIDE, Banco Industrial de Perú, APEMIPE, entes públicos técnicos de la pequeña industria y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica	Sector privado y público de cada región además del Fondo Nacional de Garantías (FNG, S.A.) conforman el accionariado de cada fondo regional	Fundo de Amparo ao Trabalhador (58,9%), BNDES (32,3%) y los Fondos Constitucionais (3,5%)
Control	Regulación y supervisión de la Superintendencia y del Consejo de Supervigilancia de Fundaciones del Ministerio de Justicia	Ministerio de Desarrollo	Servicio brasileño para la micro, pequeña y mediana empresa y el Banco de Brasil

Relaciones con el sistema crediticio de los entes Latino-americanos	Fundación Fondo de Garantías para Préstamos a la Pequeña Industria (FOGAPI) [Perú]	Sistema Nacional de Garantías (SNG, SA) [Colombia]	Fondo de Aval SEBRAE [Brasil]
Vinculación con el sistema crediticio	No existe una vinculación específica con EE.FF. más allá de los convenios para la garantía de cartera de créditos pyme	El Banco de Comercio Exterior BANCOLDEX es uno de los respaldos principales del Fondo Nacional de Garantías S.A.	No existe vinculación específica con ninguna entidad financiera.
Distribución del negocio por entidades	Intermediarios financieros con los que FOGAPI suscribe convenios en el caso de garantías de cartera	Intermediarios financieros (hay convenios especiales con EE.FF. en algunos tipos de garantías)	Bancos públicos nacionales y regionales y la banca privada. El Banco do Brasil es uno de los intermediarios principales del sistema
Nivel de participación de la entidades financieras (EE.FF.)	Las EE.FF. se encargan del análisis y la concesión de la operación y tienen encomendada la labor de recobro	Las EE.FF. tienen delegadas la mayoría de las competencias en la operación (evaluación, concesión, recobro)	Todo el operativo del sistema queda a cargo de las EE.FF., inclusive la emisión de la garantía en nombre de SEBRAE

Relación con las Administraciones Públicas (AA.PP.) de los entes latino-americanos	Fundación Fondo de Garantías para Préstamos a la Pequeña Industria (FOGAPI) [Perú]	Sistema Nacional de Garantías (SNG, SA) [Colombia]	Fondo de Aval SEBRAE [Brasil]
Instituciones	El Estado peruano e instituciones de cooperación internacional	Gobierno Central, regionales, locales, y el FNG, S.A. de cara a los fondos regionales	Instituciones financieras y fondos del Estado
Nivel de participación de las AA.PP.	Instituciones y corporaciones públicas nacionales e internacionales	Las AA.PP. soportarían oficialmente el 49% del accionariado de los fondos regionales (realmente los porcentajes de accionariado varían según cada fondo sin bajar del 30% y llegando al 65% en el caso del Fondo Regional de Oriente)	Aportan recursos principales del fondo
Reafianzamiento	No tiene	El Fondo Nacional de Garantías S.A. actúa como retrogarante del sistema compuesto de 12 fondos regionales y el propio FNG, S.A., con un coste del 2.5%	No tiene

Descripción operativa de los entes latino-americanos	Fundación Fondo de Garantías para Préstamos a la Pequeña Industria (FOGAPI) [Perú]	Sistema Nacional de Garantías (SNG, SA) [Colombia]	Fondo de Aval SEBRAE [Brasil]
Empresas habilitadas	Micros y pequeñas empresas nacionales de cualquier sector	Micros, pequeñas y medianas empresas con un máximo de 2 millones de US\$ en activos totales	Micros y pequeñas empresas nacionales
Máximo garantizado	Entre 300.000 y 750.000 US\$ para la pequeña empresa; y entre 20.000 y 40.000 US\$ para la micro	Hasta 320.000 US\$ en el caso de la garantía individual	Hasta 72.000 reales (aprox. 40.000 US\$)
Cobertura	Hasta el 62,5%	Hasta el 70% en la garantía individual (50% en garantías globales y hasta el 100% en algunos convenios)	Desde el 50% al 90%
Plazo	Hasta 12 meses en la mayoría de los casos	Hasta 5 años	De 24, 36, 60 y hasta 96 meses
Comisiones (de aval y de instrumentación del crédito)	2% anual de promedio	Entre el 1,05% y el 3,05% dependiendo del % de cobertura	Del 2%, 3%, 5% y 6% según los plazos

Mecanismos de garantía de América del Sur (continuación)

Régimen jurídico y objeto social de los Entes latinoamericanos	Fondo de Garantía para el Pequeño Empresario (BANESTADO) [Chile]	Fondo Cooperativo de Garantías (FOGAR) [Uruguay]	Fondo de Garantías de Buenos Aires (FOGABA) [Argentina]
Personalidad jurídica	Constituido y administrado por el Banco del Estado desde 1991	Entidad privada de capital mixto que opera como institución de 2º piso (1995)	Sociedad anónima con participación estatal mayoritaria
Marco legal	Decreto Ley N°3.472 modificado por distintas leyes, y el Reglamento de Administración del Fondo establecido por la Superintendencia	No hay régimen legal específico	Ley provincial 11.560 y el Decreto 2892 de 1995 que aprobó su Estatuto Social
Recursos	Aprox. 15 mill. de US\$	1 millón de US\$	27 millones de US\$
Objeto social	La finalidad es garantizar a las instituciones financieras públicas o privadas los préstamos que otorguen a los pequeños empresarios	Facilitar acceso financiero a micros y pymes del sector manufacturero, otros sectores, y de ámbitos de menor desarrollo relativo	Otorgar garantías a pymes con actividad principal en la provincia de Buenos Aires completando su colateral o cubriéndola si carecen de ella
Socios	Es un fondo con cargo a los presupuestos del Estado	Más de 30 entidades públicas y privadas (entes financieros, municipales, de cooperación internacional, cooperativas...)	Estado (Provincia de Buenos Aires), cámaras empresariales, grandes empresas y pymes garantizadas por 100.000 US\$
Control	Banco del Estado de Chile (administrador legal del fondo) y la Superintendencia (Banco Central de Chile)	Superintendencia	Provincia de Buenos Aires a través del Ministerio de Producción y Empleo

LA SITUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GARANTÍAS EN AMÉRICA

Relaciones con el sistema crediticio de los entes Latino-americanos	Fondo de Garantía para el Pequeño Empresario (BANESTADO) [Chile]	Fondo Cooperativo de Garantías (FOGAR) [Uruguay]	Fondo de Garantías de Buenos Aires (FOGABA) [Argentina]
Vinculación con el sistema crediticio	El Banco del Estado de Chile es el intermediario principal y administrador del fondo	Las EE.FF. pueden formar parte de su accionariado debido a su carácter mutual	La agencia principal es el Banco de la Provincia de Buenos Aires; no existe vinculación específica con las EE.FF.
Distribución del negocio por entidades	Bancos y sociedades financieras incluidas en el Reglamento, que acuden a las licitaciones periódicas realizadas por el administrador y se adjudiquen garantías del fondo	Instituciones financieras intermediarias	Agentes financieros
Nivel de participación de la entidades financieras (EE.FF.)	Las EE.FF. tienen a su cargo todo el proceso de las operaciones incluyendo el cobro de la comisión para el fondo y el recobro	Asumen casi todo el operativo del sistema y aportan sus cuotas como asociados	Asumen el análisis y concesión de las operaciones y la labor de recobro

Relación con las Administraciones Públicas (AA.PP.) de los entes latino-americanos	Fondo de Garantía para el Pequeño Empresario (BANESTADO) [Chile]	Fondo Cooperativo de Garantías (FOGAR) [Uruguay]	Fondo de Garantías de Buenos Aires (FOGABA) [Argentina]
Instituciones	Presupuestos del Estado e instituciones financieras públicas	Instituciones públicas del Estado Central y de las administraciones locales	Administración pública del estado provincial de Buenos Aires
Nivel de participación de las AA.PP.	Administración (Banco del Estado de Chile) y capitalización (Presupuestos del Estado)	Principalmente aportan recursos al sistema a través de sus cuotas de asociados adheridos	El estado provincial aporta el total del Fondo de Garantía y posee el 85% del accionariado
Reafianzamiento	No tiene	No tiene	FOGAPYME

Descripción operativa de los entes latino-americanos	Fondo de Garantía para el Pequeño Empresario (BANESTADO) [Chile]	Fondo Cooperativo de Garantías (FOGAR) [Uruguay]	Fondo de Garantías de Buenos Aires (FOGABA) [Argentina]
Empresas habilitadas	Pequeños empresarios agrícolas con ventas anuales de hasta 14.000 U.F. (aprox. 420.000 US\$) y pequeños empresarios no agrícolas con ventas anuales de hasta 25.000 U.F. (unos 750.000 US\$)	Micros, pymes, cooperativas y asociaciones sin ánimo de lucro	Micros y pymes radicadas o con actividad principal en la provincia de Buenos Aires
Máximo garantizado	Hasta 3.000 U.F. (unos 90.000 US\$) por empresa (hay casos especiales para personas jurídicas sin ánimo de lucro)	Según las cuotas de capital social de cada asociado	Hasta 25.000 US\$ para micros y 100.000 US\$ para pymes (para superar los 100.000 US\$ hay que tener una acción D de 1.200 US\$)
Cobertura	Hasta el 80%	Hasta un 80% en la garantía individual (50%-60% para garantía de cartera)	Hasta el 75% del capital del crédito
Plazos	Hasta 10 años	De 30 días a 10 años	n.d.
Comisiones (de aval y de instrumentación del crédito)	Hasta un máximo del 2% anual	3,5% de promedio	2% de promedio, con un 1% anual adelantado por gastos

Mecanismos de garantías de América del Sur (continuación)

Régimen jurídico y objeto social de los Entes latino-americanos	GARANTIZAR SGR [Argentina]	CAES (Cía. Afianzadora de Empresas Siderúrgicas) SGR [Argentina]	AVALUAR SGR [Argentina]	MACROAVAL SGR [Argentina]
Personalidad jurídica	Sociedad de Garantía Recíproca (SGR)			Sociedad de Garantía Recíproca creada en 1998
Marco legal	Ley 24.467 sobre la Pyme de 1995 y ley de fomento "mipyme 2000"			
Recursos	35 millones de US\$	15 millones de US\$	32,4 millones de US\$	n.d.
Objeto social	Otorgar garantías a sus socios partícipes para su acceso al financiamiento abaratando tasas de			
Socios	Banco de la Nación Argentina (socio protector) y 498 pymes de corporaciones industriales (socios partícipes) *	SIDERAR s.a. del grupo TECHINT (socio protector) y 241 pymes (socios partícipes)	Las sociedades anónimas ALUAR, FATE e Hidroeléctrica FUTALEUFU (socios protectores) y 124 pymes (socios partícipes)	Gobierno de la provincia de Salta, Banco de Salta y Banco de Jujuy (socios protectores) y sólo 112 pymes (socios partícipes)
Control	Secretaría presidencial de la pyme (SEPYME) y la superintendencia	SEPYME y la superintendencia (Banco Central)		

* Los socios protectores soportan el 100% del fondo de riesgo y el 49% del capital social; los socios partícipes asumen el 51% del capital social. con un mínimo de 120 pvmes asociadas

Relaciones con el sistema crediticio de los entes Latino-americanos	GARANTIZAR SGR [Argentina]	SIDERAR SGR [Argentina]	AVALUAR SGR [Argentina]	MACROAVAL SGR [Argentina]
Vinculación con el sistema crediticio	Tiene como socio protector al Banco de la Nación Argentina	No existe vinculación especial con EE.FF.	No existe vinculación especial con EE.FF.	El Banco de Salta, adquirido por el Banco Macro, es el promotor y socio protector principal
Distribución del negocio por entidades	Bancos y entidades financieras			
Nivel de participación de la entidades financieras (EE.FF.)	Las EE.FF. sólo conceden el crédito			

Relación con las Administraciones Públicas (AA.PP.) de los entes latino-americanos	GARANTIZAR SGR [Argentina]	SIDERAR SGR [Argentina]	AVALUAR SGR [Argentina]	MACROAVAL SGR [Argentina]
Instituciones	Estado central argentino a través de la Inspección General de Justicia (IGJ); SEPYME del gabinete presidencial; y el Banco Central	Estado central argentino a través de la IGJ, SEPYME y el Banco Central	Estado central argentino a través de la IGJ, SEPYME y el Banco Central; y la administración del Gobierno de la provincia de Salta	
Nivel de participación de las AA.PP.	Otorgan personalidad jurídica, autorización para actuar como SGR y tratamiento preferencial de los avales por parte de las entidades financieras respectivamente		Otorgan personalidad jurídica, autorización para actuar como SGR y tratamiento preferencial de los avales por parte de las entidades financieras y la administración pública del estado provincial es uno de sus socios protectores	
Reafianzamiento	La ley de fomento "mipyme 2000" creó un fondo dotado con 100 millones de US\$, denominado FOGAPYME (Fondo de Garantías para las Pequeñas y Medianas Empresas), que reafianzará la actividad de las SGR's argentinas.			

Descripción Operativa de los entes latinoamericanos	GARANTIZAR SGR [Argentina]	SIDERAR SGR [Argentina]	AVALUAR SGR [Argentina]	MACROAVAL SGR [Argentina]
Empresas habilitadas	Pymes que sean socios partícipes del ente por la compra de acciones ordinarias (Tipo "A") de la SGR			
Máximo garantizado	Monto garantizado por pyme: de 2.5% al 5% del Fondo de Riesgo. Nivel Máximo de riesgo asumido por la sociedad: 4 veces su Fondo de Riesgo			
Cobertura	100%			
Plazo	5 años			
Comisiones (de aval y de instrumentación del crédito)	Comisión única del 0.5% sobre el total de la inversión en concepto de estudio del proyecto y una comisión anual del 3% por el uso de la garantía. La participación se establece a través de la compra de 1.000 acciones tipo "A" (de 1.000 a 2.000 US\$)			

NOTA: Datos generales referentes a las cuatro sociedades facilitadas por GARANTIZAR SGR.

Régimen jurídico y objeto social de los Entes latinoamericanos	Sociedad Nacional de Garantías para la Mediana y Pequeña Industria (SOGAMPI) [Venezuela]	Sistema Nacional de Garantía Crediticia/Fondo de Retrogarantía [Ecuador]	Corporación de Garantía Crediticia CORPOMICRO [Ecuador]
Personalidad jurídica	Sociedad de Garantía Recíproca creada en 1990	Esquema corporativo de garantía crediticia	Institución financiera de derecho privado sin fines de lucro (1983)
Marco legal	Ley específica de SGR's aprobada en 1999 a través del decreto 251	Ley nº 126 de 1983 crea el sistema; la ley nº 90 de 1990 reformó el sistema (LSCGC)	Leyes del Sistema de Corporaciones de Garantía Crediticia y del sistema financiero
Recursos	3.677.285 US\$	1 millón de sucres (90 US\$) de inicio por corporación	500.000 US\$ de capital social
Objeto social	Garantizar mediante avales y fianzas el reembolso de créditos industriales (su objeto social se ha visto ampliado con la nueva ley)	Otorgar crédito garantizado a personas o grupos sociales sin acceso a financiación por falta de garantías colaterales	Emitir garantías crediticias para el financiamiento de actividades microempresariales
Socios	El estado (81%), la banca (4%), Fedeindustria y entes gremiales (1%) son socios protectores; y 196 empresas (14%) socios beneficiarios	Corporaciones de cámaras de pequeños industriales y cooperativas, el Retrogarante (banca estatal y privada) y el prestamista (banca)	ONG's ecuatorianas
Control	Superintendencia de bancos y otras entidades financieras	Junta Monetaria y Superintendencia de Bancos	Junta Monetaria y Superintendencia de Bancos

Relaciones con el sistema crediticio de los entes Latino-americanos	Sociedad Nacional de Garantías para la Mediana y Pequeña Industria (SOGAMPI) [Venezuela]	Sistema de Garantía Crediticia/Fondo de Retrogarantía [Ecuador]	Corporación de Garantía Crediticia CORPOMICRO [Ecuador]
Vinculación con el sistema crediticio	No existe vinculación especial con EE.FF.	La banca privada (junto a la estatal) conforma, por ley, el sistema de retrogarantía de las corporaciones de garantía	La corporación establece alianzas puntuales con las instituciones financieras intermediarias (IFI's)
Distribución del negocio por entidades	Tiene líneas crediticias con la banca comercial	Banca privada	Hasta el año 97 se habían establecido alianzas con 13 IFI's (bancos y otras entidades)
Nivel de participación de la entidades financieras (EE.FF.)	Las EE.FF. evalúan y conceden el crédito	Los bancos canalizan los créditos para las corporaciones y deberán actuar como retrogarantes de éstas junto con la banca estatal	Los bancos canalizan los créditos a Corpomicro y actúan de retrogarantes

Relación con las Administraciones Públicas (AA.PP.) de los entes latino-americanos	Sociedad Nacional de Garantías para la Mediana y Pequeña Industria (SOGAMPI) [Venezuela]	Sistema de Garantía Crediticia/Fondo de Retrogarantía [Ecuador]	Corporación de Garantía Crediticia CORPOMICRO [Ecuador]
Instituciones	El Estado central es el principal socio protector (81% de los recursos); con la nueva ley se espera un fuerte nivel de las administraciones regionales	La banca estatal (Banco Central y Banco Nacional de Fomento) deberá participar como retrogarante de las corporaciones de garantía	Banca estatal (Banco Central y Banco Nacional de Fomento) y organismos de cooperación internacionales
Nivel de participación de las AA.PP.	El Estado central ha aprobado la nueva ley del sistema nacional de garantías, otorgará personalidad jurídica, autorización, y será aporte esencial de recursos; la ley prevé aporte de recursos de las administraciones regionales	Las corporaciones están consideradas entes privados sin ánimo de lucro que sólo disfrutan del soporte público en la parte que le toca del fondo de retrogarantía	La banca estatal asume parte del sistema de retrogarantía y los organismos internacionales ha fomentado de forma destacada los programas y operaciones de la corporación
Reafianzamiento	La ley establece una normativa específica de respaldo por parte de la superintendencia y el Fondo Nacional de Garantías Recíprocas	El sistema de retrogarantía pretende facilitar a las corporaciones un techo común formado por la banca estatal y la privada	Las IFI's y los bancos públicos implicados en el sistema son los retrogarantes de las corporaciones y el techo común del sistema

Descripción operativa de los entes latino-americanos	Sociedad Nacional de Garantías para la Mediana y Pequeña Industria (SOGAMPI) [Venezuela]	Sistema de Garantía Crediticia/Fondo de Retrogarantía [Ecuador]	Corporación de Garantía Crediticia CORPOMICRO [Ecuador]
Empresas habilitadas	Pequeñas y medianas industrias de actividad manufacturera o conexas, con facturación anual entre 20.000 y 3 millones de US\$, hasta 500.000 US\$ de capital social y hasta 200 empleados	Grupos "marginados" de la economía que establecen su propia corporación de garantías (cooperativas, comunas, cámaras de pequeños industriales, asociaciones artesanas)	Micro y pequeña empresa nacional
Máximo garantizado	Desde 8.000 a 160.000 US\$	El promedio por operaciones de aprox. 1500 US\$	El promedio por operación es de aprox. 1500 US\$
Cobertura	Del 80 al 100% del monto aprobado según los tipos de fianzas	La cobertura se sitúa entre el 60 y el 65%	La cobertura se sitúa entre el 60 y el 65%
Plazos	De acuerdo a lo establecido en los contratos y licitaciones con un plazo máximo de 2 años	Plazo medio entre 9 meses y 1 año	Plazo medio entre 9 meses y 1 año
Comisiones (de aval y de instrumentación del crédito)	Hasta el 1,5 % sobre el monto de cada fianza	Hasta el 4% anual en concepto de honorarios de garantía y asistencia técnica	Hasta el 4% anual en concepto de honorarios de garantía y asistencia técnica

CANADÁ

En Canadá hay un instrumento central de apoyo al sector de la pequeña y mediana empresa, que aglutina todos los esfuerzos de desarrollo de los small business, y especialmente canaliza toda la política de promoción del flujo financiero hacia este tipo de empresas. Desde siempre se ha considerado en este país que el sector de la pyme es esencial por su contribución a la economía nacional. En el año 1998, y según datos del Centro de la Pequeña y Mediana Empresa de Canadá, había 2.3 millones de small business en Canadá, un 98% del universo empresarial está considerado en la categoría de micro y pyme, generando el 43% del Producto Interior Bruto y soportando más de la mitad del empleo en el sector privado. Pero más importante, actualmente se perfilan las posibilidades de creación de empleo que supone el crecimiento del sector, para el que entre otras cosas es muy necesaria una correcta financiación de la pyme. Entre las medidas de promoción de empleo que tomó el Gobierno canadiense en los años sesenta, se estableció la Small Business Loan Act, que obedecía a la intención de incrementar la disponibilidad de crédito para la expansión, modernización y promoción de las pequeñas y medianas empresas. Esta ley derivó hacia la creación de lo que podríamos definir como una agencia de desarrollo del sector a nivel estatal. En el informe anual de la SBLA del periodo 1997/98, se aseguraba desde la agencia que entre el 70% y el 80% de los nuevos trabajos generados en el último trienio en el país se había generado en el sector small business.

1961	Canadá	Small Business Loan Act Administration
1971		State of Québec Société de Développement Industriel

SMALL BUSINESS LOAN ACT ADMINISTRATION (SBLA)

La agencia Small Business Loan Administration es un ente público que centra gran parte de la política del Gobierno canadiense para la promoción y desarrollo del sector pyme. La Ley Small Business Loan Act entró en vigor en enero de 1961 con el objetivo expreso de incrementar la disponibilidad de crédito con el propósito del nuevo establecimiento, la expansión, modernización y promoción de las pequeñas y medianas empresas en Canadá. Desde sus comienzos hasta nuestros días, la SBLA ha canalizado créditos por un monto aproximado de 22,000 millones de US\$ en un total de más de medio millón de operaciones acumuladas y ha garantizado un monto medio de crédito de 42,492 US\$ por operación. Hoy mantiene un riesgo vivo de cerca de 6,000 millones de US\$.

Actualmente y de forma somera, la SBLA facilita a las pymes créditos garantizados a través de prestamistas intermediarios de toda índole por un monto máximo de 250,000 US\$, en un plazo máximo de 10 años y con una cobertura del 85%, seleccionando sus clientes entre las empresas con ventas anuales no superiores a los 5 millones de US\$. En el año fiscal de 1997/98 la SBLA registró 28,755 préstamos avalados individuales a pymes por un monto total de 2,000 millones de US\$. El monto medio de cada préstamo garantizado pasó a ser de 67,880 US\$ desde los 65,121 US\$ del año anterior. De estos, casi el 40% (10,800 operaciones) estuvo destinado a nuevos negocios y se estima una creación de empleo de 74,600 nuevos puestos de trabajo, según la encuesta que la agencia hace a sus empresas garantizadas¹⁴. También recibió 5,964 reclamaciones a pagar en el mismo periodo. Además, recaudó más de 74 millones de US\$ en concepto de honorarios de registro y comisiones anuales por la garantía. En los últimos años la SBLA ha sufrido una inflexión de sus resultados debido más bien a los excelentes ejercicios del periodo entre 1992 y 1995. Los cambios que ha sufrido la agencia desde su constitución han sido muy variados y, sin duda, han hecho fluctuar la popularidad del programa a lo largo de los años, pero quizás fueron los más destacados los sufridos en los comienzos de la década de los noventa, especialmente a partir de 1993.

¹⁴ Esta encuesta ha ofrecido una media de 2.6 empleos por préstamo concedido bajo el amparo de la SBLA, según el informe anual de 1998.

Hasta ese año, la agencia registraba una media de 10,000 garantías de crédito emitidas al año, lo cual se consideraba un modesto nivel de actividad. Los cambios que se acometen en el diseño de la ley en 1993 posibilitaron una auténtica explosión en los años inmediatos, debido principalmente a que por primera vez se establecía un parámetro de empresas habilitadas para la garantía que acogía a las empresas medianas, con un máximo de ventas anuales de 5 millones de dólares. Además se extendió la cobertura al 90% de los préstamos en caso de fallido y, aunque se aumentó la prima de registro de la garantía hasta un 2%, se estableció un techo del 1.75% a la hora de sobrepasar en los créditos garantizados los tipos de interés fijos (en 1997 se mantuvo sobre el 4.75% y en 1998 subió al 5.5%; aunque en 1995 el tipo fijo para operaciones de largo plazo ascendía 8.7%). Con ello se consiguió que el préstamo a largo plazo no llegara nunca a un 10% como interés total anual incluyendo la comisión de la garantía.

Esta situación posibilitó que inmediatamente, en el mismo ejercicio de 1993/94, se pasara de los 500 millones de US\$ anuales, como monto medio prestado a través del programa hasta entonces, hasta los 2,500 millones de US\$ que se prestaron bajo el esquema de la agencia con los intermediarios financieros. Además, de las más de 13,000 operaciones del año anterior se pasó a registrar 43,351 operaciones, y de un monto medio garantizado de más de 38,000 US\$ en el año 1992 a casi 59,000 US\$ por operación en 1993. Pero el año fiscal 1994/95 marcó la cumbre de resultados de la agencia, ya que se canalizaron créditos por un monto total de 4,400 millones de US\$ con un número de operaciones hasta entonces impensable de más de 68,000 operaciones en un año. Así, en dos años se realizaron operaciones en número y valor equiparables a un tercio de la actividad en los 37 años de historia de la agencia.

Sin embargo, en ese mismo tiempo se consideró que había aumentado no tanto el número de fallidos como el monto de éstos y se estimó automáticamente que con los cambios efectuados en 1993 se había favorecido cierto 'riesgo moral', especialmente en los prestatarios de alto riesgo, con lo que se produjo entonces un elevado nivel de morosidad que superaba la media que desde su nacimiento la agencia consideraba como aceptable, un nivel medio del 5% (su media histórica desde 1980 es del 5.6%). Esto llevó a que en 1995 se decidiera establecer nuevas condiciones generales, volviendo a un máximo de cobertura del 85%, dejando el 15% restante como responsabilidad para el prestamista y se introdujo una prima anual del 1.25% además del 2% para el registro de la garantía. Por último, se estableció que los prestamistas podrían sobrepasar el tipo de interés medio prevaleciente en un máximo del 3%. Como consecuencia, se da la situación actual: una media de 30,000 operaciones anuales y de 2,000 millones de US\$ en créditos a las empresas.

CARACTERÍSTICAS GENERALES

■ **Ámbito y objeto social**

Desde su puesta en marcha en 1961, el programa Small Business Loans Administration ha tenido un propósito central: incrementar el acceso y viabilidad de créditos para el establecimiento, expansión y modernización de la pequeña y mediana empresa. Se excluye el sector agrario y ganadero. Su mecanismo esencial es la garantía al crédito del Gobierno Federal con la que impulsar a las entidades financieras para que extiendan créditos que de otra manera no concederían por cuestiones de riesgo o tamaño. Durante sus 37 años de historia el programa SBLA ha cambiado en los procedimientos, reglamentación, marco legal de forma ostensible, pero su objetivo permanece invariable.

La SBLA desarrolla su actividad en todo el territorio canadiense canalizada a través de más de 1,500 entidades financieras de todo tipo. Estas despliegan una red de más de 13,000 sucursales distribuidas por todo el territorio nacional. Como prestamistas, en el comienzo, la SBLA suscribía sus operaciones sólo con bancos comerciales. Desde que en 1961 el programa operase sólo con siete bancos, con el paso del tiempo, la definición de entidad financiera autorizada ha cambiado hasta hacerse amplísima. Incluso los pequeños prestamistas operan ahora con gran solvencia en el sistema, debido a la enorme reducción de riesgos que ha supuesto el funcionamiento de éste a lo largo de los años.

Su atención se centra en el crédito a la pequeña y mediana empresa, definida en Canadá con un máximo de 500 empleos y no más de 5 millones de US\$ en ventas anuales. Como prestatarios las categorías establecidas han ido variando de forma sustancial. Inicialmente sólo empresas involucradas en la venta al por mayor, detallistas, del sector de manufacturas y de servicios tales como turismo eran susceptibles de ser garantizadas. Hoy las empresas de salud, educación, servicios sociales, de seguros, construcción, minería, transporte y otras del sector industrial, son libres de solicitar la garantía del programa, por lo que se puede concluir que actualmente el programa casi no establece limitación alguna al acceso. Su actividad se ha centrado en los sectores de servicios, ventas al por mayor, detallistas, empresas de transporte e industria manufacturera. Estos sectores concentran más de la mitad de su actividad en los últimos años. Muy llamativo resulta, por otra parte, que casi el 40% de su actividad vaya destinada a la creación y puesta en marcha de nuevos negocios.

■ Marco legal y normativo

El programa funciona a través de una ley específica, Small Business Loan Act, desarrollada en el mismo año de la creación de la agencia pública, que actúa como ente administrativo a través del Ministerio de Economía. En 1977 pasó a desarrollar su actividad bajo el mandato y el control del Ministerio de Industria. Esta ley estableció el modelo básico operativo a través de la Business Improvement Loans, el cual ha sufrido numerosas transformaciones en los años 1970, 1980 y 1985. Especialmente importante fue la modificación de las condiciones de la garantía que se operaron en la enmienda de 1993, que supuso una explosión de la actividad de la agencia aunque también una mayor asunción de riesgo. En 1995 se establecieron las condiciones actuales en cuanto a la cobertura (85%), las comisiones de registro y anual por el uso de la garantía (2% y 1.25% respectivamente), y se estableció el cielo de interés de los préstamos garantizados por la agencia (nunca superior al 3% sobre el tipo fijo). Un repaso histórico hasta nuestros días nos obliga a señalar algunos cambios significativos:

- 1970: uniones de crédito, cooperativas, compañías de seguros y otras instituciones financieras comienzan a conceder créditos garantizados por el programa;
- 1978: el tipo de interés se cambia desde un tipo fijo a uno variable, fijado por un porcentaje máximo sobre la tasa de interés preferente;
- 1993: se incrementa el honorario de registro de la garantía del 1% al 2%, el nivel de ventas anuales de las empresas elegibles (de 2 a 5 millones de US\$), el nivel de cobertura hasta el 90%; se reduce la sobretasa respecto a tipo de interés fijo (1.75%)...
- 1995: se introduce la comisión anual de la garantías (1.25%) y se reestablece la cobertura del 85%; y se incrementa el límite de sobretasa sobre el tipo de interés fijo hasta un 3%...

■ Accionariado y recursos de capital

La SBLA es una agencia pública con cargo a los presupuestos generales que no tiene ningún tipo de conformación accionarial y que está instrumentada en su totalidad como programa público de desarrollo a través de una agencia administradora. La SBLA recibe aportaciones presupuestarias corrientes y tiene unos ingresos en concepto de honorarios de registro y comisión anual de la garantía. En el año 1997/98 ingresó 39.3 millones de US\$ por registros y 35 millones de US\$ por comisiones anuales de garantías (un total de 74.3 millones de US\$).

■ Actividad y productos

La agencia realiza su actividad a través de un instrumento básico, la Business Improvement Loan (BIL), que es una concesión de garantía registrada frente a las operaciones de crédito propuestas por los agentes financieros autorizados. También desarrolla otras actividades de ayuda y asesoramiento, pero su principal misión es la de ser soporte financiero básico para el sector pyme. La financiación más usual es para la compra y puesta en marcha de equipamiento o nuevas ramificaciones del negocio. En el año 1998 casi el 75% del monto total de crédito canalizado a través de la agencia fue destinado a la compra, instalación, renovación y modernización de equipamientos. No suelen concederse las garantías para créditos destinados a deudas, capital de trabajo y otros tipos de operaciones de signo comercial, especulativo e intangible.

▪ **Operativa**

La solicitud se hace directamente desde la empresa a una entidad financiera autorizada, incluidos bancos, cajas de ahorros, compañías de financiación y seguros y sindicatos de crédito. Sin implicación del Gobierno, el prestamista evalúa el crédito y las perspectivas del prestatario de acuerdo a sus criterios y más tarde, si aprueba la operación, la remite a la administración del programa SBLA en el Ministerio de Industria canadiense. Una vez comprobado que la operación cumple los requisitos del programa, la administración acepta el crédito garantizado y lo registra como garantizado (Business Improvement Loan). Al mismo tiempo de la puesta en marcha de la garantía ha de cumplimentarse el honorario de registro de ésta, establecido desde 1993 en un 2% del monto de la operación. La agencia no realiza ningún tipo de actividad comercial añadida.

Actualmente la agencia asume una responsabilidad del 85% de los créditos en caso de impago. Si la devolución del crédito se vuelve problemática, es el Gobierno el último responsable y tiene que responder con la garantía emitida, aunque hay que señalar que hasta la fecha el 94% de los créditos garantizados han sido reembolsados por completo sin ningún coste para el contribuyente. Aún así, si la empresa cae en fallido o hay una declaración de insolvencia para afrontar los pagos a tiempo, el prestamista está obligado a seguir unos pasos fijados para lograr la devolución y mitigar posibles pérdidas. Tal y como si fuera un crédito comercial convencional se ejecutan una serie de mecanismos previstos para reducir al máximo el montante de la deuda. Una vez completados estos pasos remitirá la entidad prestamista la reclamación por sus pérdidas a la administración del programa. Un fondo de consolidación se hace cargo del pago de las reclamaciones aceptadas.

La administración del programa SBLA audita las reclamaciones en caso de fallido para asegurarse de que todos los procedimientos han sido correctos en la operación de crédito garantizado, y, sobre todo, cerciorarse de que todos los requisitos del propio programa fueron cumplidos. De las reclamaciones que son aprobadas, el 15% del coste total de lo adeudado es responsabilidad de la entidad financiera, si bien es cierto que se ha habilitado una cobertura progresiva de las cuentas de los prestamistas, especialmente de los de pequeña escala, que consigue que éstos sólo tengan que afrontar un 10% de la responsabilidad en caso de fallido. Cada prestamista tiene una cuenta individual de operaciones con el programa. El Gobierno pagará reclamaciones en un 90% sobre los primeros 250,000 US\$ del crédito en la cuenta del prestamista, un 50% de los siguientes 250,000 US\$, y un 10% del resto de crédito restante. De esta manera habrá pequeños préstamos que sólo afronten un total del 10.6% del total de pérdidas, con lo que se consigue que participen en el sistema con un grado de riesgo menor.

▪ **Condiciones generales de la garantía**

- Las empresas habilitadas para recibir créditos garantizados han de tener un nivel de ventas anuales no superior a 5 millones de US\$. Se excluyen organizaciones de caridad y granjeros.
- El monto máximo garantizado es de 250,000 US\$.
- La cobertura máxima de la garantía es del 85% del monto total quedando sólo un 15% como responsabilidad de la entidad financiera. Ya se ha indicado que hay un mecanismo de cobertura progresivo para cuentas de entidades prestamistas de pequeña escala que casi ofrece una cobertura del 90%.
- El plazo máximo para los créditos garantizados está fijado en 10 años desde mucho antes de los últimos cambios legislativos.
- La garantía tiene un coste anual del 1.25% desde 1995, que se suma a un 2% como honorario de registro de la garantía, pagadero en el mismo momento de la emisión de ésta. El coste total de la operación suma actualmente la comisión de registro, la comisión del aval y un tipo de interés aplicable nunca superior en un 3% al tipo de interés del mercado.

▪ **Reafianzamiento**

La condición de programa totalmente público de garantías establece por lógica que la última responsabilidad la tiene el Gobierno Federal a través del Tesoro Real y los Presupuestos Generales del Estado.

▪ **Evolución futura**

Conforme el sistema ha ido avanzando, los cambios registrados han sido enormes. En 1975, por ejemplo, se produjeron 4,835 créditos sobre un total de 82 millones US\$. Veinte años más tarde se registró un importante récord con 68,379 créditos garantizados con un total ya cercano a los 4,400 millones de US\$. El crédito medio garantizado se ha incrementado desde una media de 30,000 US\$ en el periodo 1985-1992 a más de 65,000 US\$ en el periodo 1993-1998. Entre los resultados más recientes en 1997-98, cerca de 29,000 empresas sacaron partido al programa accediendo a un total de 2,000 millones de US\$ en capital financiado. Hoy se espera que el programa siga en su papel de soporte fundamental de un sector tan importante de la economía y que, sobre todo, contribuye de manera esencial al crecimiento y la creación de empleo. El informe anual de la SBLA presentaba una perspectiva de mejoras burocráticas, de agilización e innovación en el producto financiero para lograr un mayor atractivo del programa.

OTROS PROGRAMAS

Existen otros programas gubernamentales que tienen objetivos similares al SBLA pero que no tienen gran relevancia si tenemos en cuenta sus evoluciones:

El Farm Improvement and Marketing Cooperatives Loans Act (FIMCLA) está diseñado para las necesidades específicas del sector ganadero canadiense, y se creó debido a que dicho sector se ha mantenido excluido de los servicios del SBLA desde su implantación. Por su parte, la Alberta Opportunity Company (AOC), es una corporación provincial que, además de ofrecer préstamos a corto plazo para asistencia, emite garantías a la exportación y garantías regulares para empresas que operan en Alberta. En 1996 tenían un volumen de préstamos de 38 millones de US\$. Hoy Alberta Opportunity Company está considerada como un prestamista alternativo o de última instancia que normalmente asume operaciones de mucho riesgo con un fuerte interés.

El Gobierno de Quebec tiene 38 programas de ayudas e inversiones para asistir a las pequeñas y medianas empresas del estado. El programa global data del año 1971 y se articula a través del sistema de crédito garantizado de la Société de Développement Industriel du Québec y el Business Start-Up Support Program. Estos programas difieren escasamente de la SBLA en los criterios de adecuación de las empresas, en el segundo caso exclusivamente para empresas que están arrancando, en los tipos de garantías, los honorarios y las formas de recuperación y devolución de los pagos. Su nivel de actividad en el año 1994 era de casi 300 operaciones y superaba un monto total de crédito garantizado de 108 millones de US\$.

ANEXO ESTADÍSTICO

PAÍS	Nº Entes	Nº Pymes	Recursos*	Garantías*
Canadá	1	225.000	1.000	10.000

* Recursos y garantías vivas en millones de US\$

PAÍS	Garantías / PIB	Tasa Paro %
Canadá	2	10

ESTADOS UNIDOS

Desde la Segunda Guerra Mundial el Gobierno Federal estadounidense decidió actuar de forma muy activa a favor del tejido empresarial del small business, y por ello creó en 1953 la SBA (Small Business Administration). Estas medidas políticas obedecían a la lógica que impone un sector como el de las pymes, puesto que su contribución económica y, sobre todo, su papel como creador de empleo sigue siendo hoy esencial. La misma agencia SBA proporciona datos esclarecedores, ya que son micros y pymes el 99.72% de las empresas del país, y los 23.3 millones de small business existentes sostienen el 53.67% del empleo privado y aportan un 52% del PIB, además de ser el elemento principal en la generación de nuevos empleos. En el periodo 1990-95 las empresas de menos de 500 empleados, que son las consideradas como pymes, generaron el 76.48% de los nuevos empleos creados (Oficina de Estadística de la SBA). El servicio estadístico de la USBA nos ha facilitado datos de este período en los que las empresas entre 0 y 4 empleados son las que soportan la mayor proporción de cifras de crecimiento de empleo, casi el 30% de los nuevos empleos. Si lo acotamos a las de menos de 20 trabajadores el porcentaje sube al 50% y si nos elevamos a la cota de 100 estamos en el 63% del empleo generado en el periodo. Con ello, se aprecia el importante papel de la pyme como sostenedora del empleo en EE.UU..

Como es general en las economías desarrolladas, en los EE.UU. los sistemas de garantías nacen para mejorar las condiciones del acceso a la financiación del segmento de la pyme pero no para solventar una falla en el sistema financiero que obstaculiza el acceso en sí, algo mucho más común en economías en desarrollo. Pero en EE.UU. se sigue considerando dicho acceso un problema grave que necesita al menos de medidas correctoras, entre ellas las garantías de crédito de la agencia estatal SBA. La coyuntura actual sigue necesitando de esas medidas correctoras debido a que el efecto de la globalización económica está llevando a un proceso de concentración bancaria (fusiones y adquisiciones) que, a su vez, está reduciendo el número de bancos pequeños y entidades de préstamo locales al mismo tiempo que está estandarizando los procesos de análisis y concesión de las operaciones. Por ello se está incrementando el obstáculo de la pyme para poder cumplimentar los requisitos, poco adaptados a sus capacidades, de entidades financieras de gran tamaño y sin carácter local .

La implantación de los sistemas de garantías es relativamente reciente en Estados Unidos. El dato más nuevo que tenemos es la promulgación en 1968 de la ley de la Small Business Development Corporation, insertada en el Estatuto de Estado de California, que ya incluía un programa de garantías de ámbito estatal (Loan Guarantee Program). El hito más importante sin duda fue la implantación en 1970 del programa de garantías federal articulado a través de la agencia Small Business Administration, fundada en 1953 por el Gobierno como agencia de desarrollo para el sector de la micro y pyme. El programa federal se desarrolló en la década de los setenta y también se generalizó el modelo de programa en los distintos estados. En la actualidad, en quince estados existe un sistema de garantías propio. Nuestra descripción se centrará en el programa federal de la SBA, que soporta la mayor parte de la actividad a nivel nacional, y en uno de los programas estatales más ilustrativos, el del Estado de California, ya que es el más anciano, el de mayor implantación en su ámbito territorial y totalmente independiente del programa federal de la SBA.

1953	EE.UU.	Small Business Loan Act Administration
1968		California State Loan Guarantee Program
1970		SBA Credit Guarantee System
1983		Finance Authority of Maine (FAME)
1984		Virginia Small Business Finance Authority (VSBFA)
1992		Business Finance Authority of the State of New Hampshire (BFA)

1. SMALL BUSINESS ADMINISTRATION (SBA)

La SBA (Small Business Administration) fue fundada en 1953 mediante ley para atender a las pymes de los Estados Unidos. Realmente la SBA era la sucesora de la Reconstruction Finance Corporation (RFC), que tras la gran recesión otorgó créditos a pequeñas entidades que no eran capaces de conseguir ayuda financiera del sistema bancario para la reconstrucción industrial. La agencia es el principal abogado de las pymes, destinando el 75% de sus recursos administrativos a los esfuerzos de ayuda financiera, cuya cartera de préstamos a negocios, entre préstamos directos, garantías de crédito y préstamos para desastres, asciende a más de 45,000 millones de US\$. Esto convierte a la SBA en la mayor vía de financiación y el mayor soporte para el small business.

Sin duda, la SBA constituye el mayor apoyo financiero individual para los pequeños negocios, tras haberles otorgado un montante total de 12,142 millones de US\$ de ayuda en el año fiscal de 1999 con un total de 48,919 préstamos. De este resultado global de todas las operaciones hay que extraer un dato esencial: 43,639 préstamos (89%) estaban integrados en el programa de garantías de crédito 7(a) Loan Guaranty, canalizando 10,146 millones de US\$ (un 84% del monto total de préstamos). Con este dato podemos observar el papel central del programa de garantías de la SBA como vía principal de financiación de la pyme en EE.UU.. El programa de garantías en los últimos años viene rondando la media de un 90% de la actividad financiera total de la agencia.

En el año 1995 la agencia registró un récord de operaciones de 55,600 préstamos por un montante total de casi 10,000 millones US\$. En 1996 se sobrepasó esta última cifra con 52,700 préstamos, alcanzando un promedio de préstamo de casi 100,000 US\$. Esta ayuda se otorgó en forma de préstamos directos, créditos garantizados, capital riesgo y bonos de garantía, pero, como ya hemos indicado, la SBA articula gran parte de su soporte financiero a la pyme a través del mecanismo de un programa de garantías, el 7(a) Loan Guaranty, que canalizó en los años 1998 y 1999 el 90% de las operaciones de préstamo y el 84% del monto total de capital de crédito. De estas operaciones el 53% estuvieron por debajo de los 100,000 US\$ de monto de crédito garantizado.

El crédito garantizado es, por tanto, la vía individual más importante de financiación de la pyme en EE.UU. a través del papel desempeñado por la agencia SBA. Entre 1980 y 1990 se emitieron garantías por un total de poco más de 31,000 millones de US\$ atendiendo a más de 180,000 préstamos y ofreciendo a los prestamistas privados una media del 80% de cobertura sobre el montante total de crédito. Su cartera de garantías vivas refleja la cantidad global de 29,000 millones de US\$, de los cuales el 90% están en curso, garantizando préstamos a 200,000 pequeñas empresas que, de otra manera, no tendrían acceso a dicho capital. Tiene además 7,000 prestamistas privados autorizados que canalizan el programa de garantías y el resto de productos financieros, aunque con la misión esencial de proporcionar capital a pymes.

Además es la fuente primaria de la ayuda federal a las víctimas de desastres naturales, para la propiedad residencial, personal y para pérdidas de negocio, llegando a proporcionar, en el año fiscal de 1996, 38,000 préstamos por un total de 987 millones de US\$. También es fuente de promoción de la actividad empresarial de las mujeres a través de un programa específico de apoyo financiero a los más de 8 millones de negocios propiedad de mujeres (los cuales presentan unos datos nada desdeñables como la generación de 2.3 trillones de US\$ en ventas o de 18.5 millones de empleos). En abril de 1995 arrancó el Programa para Precalificación de Préstamos a Minorías, y hasta el año fiscal de 1996 ha emitido 296 préstamos por un total de 26 millones de US\$, con un promedio de 99,000 dólares por préstamo. En 1995, año récord en resultados de la agencia, se puso en marcha una modalidad de préstamos de bajo alcance (no sobrepasa un monto de crédito de 100,000 US\$) cuyo principal atractivo es la rebaja sensible en los requisitos de documentación, lo cual agilizó e hizo muy atractivo este tipo de garantía de cara al pequeño empresario. La agencia achaca al éxito de esta modalidad el hecho de que en 1995 se produjera un récord de préstamos atendidos con un incremento de casi 20,000 operaciones sobre los resultados de 1994, que registró 36,480 préstamos. A partir de este momento, uno de los objetivos continuos de la agencia es el de reducir al mínimo el trámite burocrático, considerado un fuerte obstáculo.

CARACTERÍSTICAS GENERALES

■ **Ámbito y objeto social**

La SBA es una agencia muy activa, ya que siendo pequeña en tamaño, comparada con otras agencias federales, sin embargo su impacto en la economía de los Estados Unidos es muy grande. En la SBA actualmente trabajan 4,500 personas dedicadas a labores de ayuda financiera a familias y negocios en tiempo de desastres naturales, asistiendo a pequeños negocios al acceso de oportunidades para bienes y servicios federales, brindando apoyo y asistencia técnica a aquellos que quieren establecer o desarrollar su propio negocio, proveyendo acceso de capital y/o préstamos a pequeños negocios, y abogando en beneficio de pequeños negocios ante otras agencias reguladoras. Lleva a cabo su labor a través de 100 oficinas en los 50 estados de la Unión. Dichas oficinas administran gran variedad de programas dedicados al apoyo de los pequeños negocios.

Además de las oficinas de la SBA, la agencia tiene una red de 7,000 entidades de crédito privadas de muy diversa índole que canalizan sus productos financieros. También cuenta con más de 900 centros de desarrollo de pequeños negocios y casi 400 oficinas de voluntarios para asistirle a comenzar y/o fortalecer los nuevos negocios. La mayor parte de los programas de préstamos de la SBA implican también la colaboración de universidades, así como asociaciones de ejecutivos retirados, en función de asesores técnicos para la pequeña y mediana empresa. A través de estos programas, la SBA es capaz de aprovechar sus limitados recursos presupuestarios al tiempo que contribuye a minimizar el esfuerzo del Gobierno Federal, al hacerse cargo de muchos de sus préstamos y programas de asesoría empresarial, repercutiendo finalmente en el bienestar del bolsillo del contribuyente.

El objeto social básico de la agencia es el small business, definido por la propia SBA como la empresa de menos de 500 empleados (no más de 100 en caso del sector comercio y servicios); con ventas anuales de entre 3.5 y 13.5 millones de US\$ en el sector de servicios y venta al por mayor, entre 7 y 17 millones en el sector de la construcción, y entre 0.5 y 3.5 millones en caso de empresas agrícolas. Como vemos, la SBA atiende a las pequeñas empresas agrícolas, a diferencia de otras agencias federales como la canadiense; sin embargo excluye algunos tipos de negocios y sectores industriales dedicados a actividades especulativas, de formación de opinión (medios de comunicación en general), instituciones académicas, negocios de juego.

La SBA es sin duda la institución sostenedora de las pymes en los Estados Unidos. Para ello, la SBA ha conseguido trasladar los sueños empresariales a un plano de tangibilidad y riesgo sensiblemente aminorado, y hacerlo además a corto plazo, a base de una asistencia continuada a los interlocutores que entran en juego en cada operación, la alianza entre empresarios, prestamistas y la propia agencia. Tras varios estudios y experiencias¹⁵, la SBA ha llegado a la conclusión de que el plazo idóneo para afrontar los problemas de las pymes es el de un año. Para observar el papel que juega la SBA en el tiempo y en el rápido desarrollo de los pequeños negocios se muestra el ejemplo de Apple Computer que, en sus inicios, era una pyme puesta en marcha gracias a los préstamos de la SBA, y hoy va de la mano con otras tantas grandes corporaciones, que siguieron su mismo destino, como la Federal Express Coder Service, la Nike Shoes Company o la Microsoft Computers.

Por otra parte, y como ya hemos apuntado, la SBA pone especial énfasis en encaminar sus esfuerzos hacia aquellos grupos de escasa representación en el mercado, como pueden ser los veteranos, las mujeres y las minorías étnicas. Buena muestra de ello es que, durante el año fiscal 1994, el 13% de los prestatarios fueron veteranos, otro 13% mujeres y el 17% minorías.

¹⁵ Por ejemplo, la White House Conference de 1995 contenía recomendaciones al Presidente y al Congreso que desembocaron en una proporción de dos tercios de acciones legislativas y ejecutivas sobre el sector pyme, además de foros de debate públicos en cada uno de los 50 estados. Por ejemplo, algunos de los objetivos del plan de acción pormenorizado para 1995, lo constituían temas como la formación de capital, la política medioambiental, el tema fiscal, las reglamentaciones de tecnología y el comercio internacional.

La agencia está motivada para ello pues cuenta con datos aplastantes. Distintos informes¹⁶ ilustran un peso muy especial de las pymes que son propiedad de mujeres, contabilizadas en 1996 en 8 millones de US\$ de negocios y con 18.5 millones de empleos en sus manos. También resultan muy explicativos los datos sobre el volumen de pequeños negocios en manos de dos de las minorías más emprendedoras en el país, la hispana y la asiática.

El sector de negocios de propiedad hispana está teniendo en los últimos años un desarrollo muy acelerado con cerca del millón de pequeñas empresas y casi 73,000 millones de US\$ de facturación conjunta. Además, en la década de los noventa se estima que se incrementó en un 61% el número de negocios en manos de minorías étnicas como la asiática, de tribus nativas y demás grupos. Estos últimos grupos consiguieron un promedio de facturación anual altísimo, más de 140,000 de US\$, frente a los negocios hispanos y afroamericanos con promedios de 94,368 y 51,852 US\$ respectivamente.

Los objetivos básicos de la SBA son:

- aumentar las posibilidades de viabilidad de las pymes a través el aporte financiero;
- transformar la misma SBA en una institución financiera puntera;
- la asistencia a familias, sectores y negocios frente a catástrofes;
- orientar a los pequeños negocios para participar en las políticas de asistencia social y lograr que sus beneficiarios vuelvan o comiencen a trabajar;
- ser el portavoz de las pymes del conjunto de la nación.

■ Marco legal y normativo

La Federal Credit Reform Act (FCR) viene desempeñando desde 1992 un papel significativo en las cuentas de los programas de crédito de la agencia, al financiar gran parte de los costes de sus programas de ayuda financiera. Con anterioridad, el presupuesto para programas de crédito se basaba simplemente en cash flows, al otorgarse los préstamos directos al tiempo del desembolso. Los desembolsos para garantías no constaban en el presupuesto hasta que ocurrían los fallidos, los cuales podían tener lugar mucho después de que el Gobierno hubiera asistido a la garantía. Por ello, los costes de los préstamos directos se exageraban y los costes de los préstamos garantías se subvaloraban en los documentos del presupuesto.

El proceso revisado ya bajo el mandato del FCR funciona conforme al cálculo de un índice de subsidio para cada programa de préstamo. Este índice se calcula según la diferencia entre el valor neto actual y todo el cash circulante dividido por el total prestado anual. También considera otros factores como los reembolsos de los préstamos y el tipo de interés diferencial entre el tipo soportado por el prestatario y el tipo que el Tesoro carga a los fondos. El producto final es una tasa que refleja el porcentaje de cada dólar aprobado y subsidiado por el Gobierno Federal. Esta tasa se utiliza en el contexto de esta descripción así como del análisis de la ayuda financiera a los programas de la SBA, con el fin de identificar el coste de esta ayuda al contribuyente.

■ Accionariado y recursos de capital

La SBA es una agencia pública federal que no tiene un accionariado y cuyo capital corre a cargo de los presupuestos federales. Los desembolsos de cada préstamo SBA se financian a través de la combinación de dos recursos: uno para el coste del préstamo a largo plazo y el otro para la parte remanente no subsidiada (normalmente un 20% del monto total del crédito). El Congreso adopta generalmente una asignación para obligaciones durante el año fiscal para cubrir los costes de los préstamos de la SBA a largo plazo. La parte de cada desembolso que no constituye un coste a largo plazo se financia por la autoridad a partir de los fondos del Tesoro. El Congreso, sin embargo, adopta cada año un límite de asignación, limitando las obligaciones de préstamos directos que pueden realizarse. Una asignación indefinida y permanente es asequible para financiar los costes de contragarantía que ocurren después del

¹⁶ El informe de 1996 de la Fundación para Mujeres Propietarias de Empresas y Dun & Bradstreet y las encuestas de la Oficina Federal del Censo y de la propia SBA.

año en el que el préstamo se desembolsa. Una modificación requiere que el presupuesto estatal sea apropiado y que haya existencias de otras partidas presupuestarias.

La SBA recibe la mayor parte de sus necesidades de financiación para apoyar sus fondos a través de asignaciones. Éstas pueden ser anuales o plurianuales y deben ser utilizadas dentro de los límites estatutarios para gastos de operaciones. Cantidades adicionales son obtenidas a partir de las tasas de las garantías otorgadas. Asimismo, la SBA recibe donaciones e intereses de balances de fondos con el Tesoro. Las asignaciones se consideran como entradas en el momento del programa determinado o cuando se incurre en gastos administrativos. Las asignaciones para la propiedad y equipos se consideran gastos cuando la partida se consume en operaciones. Otros ingresos se reconocen cuando son ganancia, por ejemplo cuando se prestan servicios o se entregan productos.

Antes del 1 de octubre de 1991 los préstamos se contabilizaban como créditos de un programa al tiempo que los fondos habían sido desembolsados y se otorgaban conforme a unos indicadores históricos, a las condiciones económicas y al análisis de los balances. Después de dicha fecha, los préstamos se reducen gracias al subsidio asociado (debido a la tasa de interés preferencial entre los préstamos y la aportación del Tesoro, las recuperaciones de fallidos, la subida de tarifas y otros cash flows). El interés otorgado se compone del aumento de interés de cuentas y préstamos y el interés de operaciones de garantía. Este crece al tipo contractual de la operación principal y se reduce por el crecimiento de los préstamos fallidos (aquellos que superen los 90 días). El interés de compra es cubierto al costo en un 100% de los préstamos fallidos.

Las obligaciones constituyen los recursos disponibles de la SBA como resultado de una transacción sujeta a determinados requisitos. A falta de éstos, los contratos pueden ser subrogados por el Gobierno. La SBA tiene que pagar intereses periódicos al Tesoro por sus deudas con éste, basadas en el cobro por intereses de los préstamos. Ni las acciones legales, ni los procedimientos administrativos afectan a su posición financiera ni a los resultados de sus operaciones.

Balances de fondos del Tesoro

	Obligated	Unobligated		Total
		Available	Restricted	
(1) Trust Funds	148.122	61.743	0	209.865
(2) Revolving Funds	6.653.978.714	568.653.339	0	7.222.632.053
(3) Appropriated Funds	173.791.010	25.009.103	0	198.800.113
(4) Other Fund Types	0	0	0	0
Total	6.827.917.846	593.724.185	0	7.421.642.031

Fuente: SBA

■ Actividad y productos

La SBA tiene un instrumento principal de financiación: su programa de garantías de crédito. Con esta garantía facilita la financiación a largo plazo que las pymes no lograrían en buenas condiciones de parte de las entidades financieras. A través de sus prestamistas autorizados y de agencias con fondos públicos directos, la SBA también concede otro tipo de préstamos directos y desarrolla actividades como capital riesgo o la emisión de bonos de garantía. Los programas financieros más importantes son:

- Los préstamos empresariales con garantías de la SBA.
- La ayuda a la creación de empresas.
- La ayuda a inversiones.
- La ayuda para siniestros.

– Los bonos garantía.

Además de su función financiera, la agencia también provee de ayuda técnica a la creación de empresas dentro de un marco de operaciones récord para el año 1994, durante el cual todas las agencias en el ámbito federal concedieron 64,300 millones de US\$ a pymes. En términos de ayuda al desarrollo empresarial, la SBA asesora y capacita a miles de pymes a través de universidades y cuadros de ejecutivos voluntarios retirados de los negocios. En el año 1996 prestó asistencia técnica y administrativa a aproximadamente 850,000 pequeñas empresas mediante sus Centros de Desarrollo de Pymes (Small Business Development Centers) y a trece mil voluntarios de la Asociación de Ejecutivos Jubilados (Service Corps of Retired Executives). La agencia también se responsabiliza de la difusión de una publicación por un total de 3 millones de ejemplares anuales.

▪ Operativa

Como ya hemos indicado, la SBA ofrece prácticamente toda su asistencia financiera mediante préstamos garantizados en vez de créditos directos. La SBA no dispone de ningún subsidio por comienzo o expansión de negocio. El programa préstamos garantizados 7(a) Loan Guaranty, es el programa principal del sistema de garantías de la SBA. Su objetivo evidente es el de garantizar préstamos a pequeños negocios que no pueden obtener financiamiento bajo términos razonables por otros medios. Este programa generalmente se utiliza para responder a las muchas necesidades que puedan presentarse a las pequeñas empresas a corto o a largo plazo. Son los prestamistas del sector privado, y no la SBA, los que aprueban y efectúan servicios de préstamos y solicitando la garantía de la SBA. Debido a que estas garantías reducen el riesgo que corren los prestamistas, a su vez se aumentan las posibilidades de efectuar préstamos a pequeñas empresas. Los fondos obtenidos mediante préstamos del Programa 7(a) suelen tener finalidades variadas pero bien determinadas: comenzar un negocio, ampliar el mismo, comprar equipo, como capital circulante, o para adquirir inventario o compra de bienes raíces.

En general, el procedimiento básico es el mismo aunque hay variaciones, a veces sensibles, en determinados programas de garantías específicos. Una vez que la empresa entra en los parámetros de cualificación exigidos por la agencia, ésta solicita un préstamo al intermediario financiero. El intermediario revisa la información del crédito, analiza la operación y remite solicitud a la agencia SBA. Ésta analiza la solicitud y una vez identificados los requisitos decide la concesión de la garantía. Las consideraciones principales para otorgar el préstamo son: la habilidad para saldar la deuda, presentar un buen plan de negocio y tener buen historial de crédito. Normalmente, una vez autorizado el préstamo, los activos del negocio y los activos personales sirven de garantía. Sin embargo, los préstamos no serán rechazados si un colateral inadecuado es el único factor desfavorable. Se requiere que más de un 20 por ciento de los propietarios de negocio garanticen la deuda personalmente.

En el caso de tipos de garantías específicos, normalmente se actúa con algunas diferencias ya que se produce un proceso previo de precalificación de los préstamos. Éste consiste en un procedimiento por el que la empresa o el empresario que vaya a iniciar su negocio tiene que realizar un trabajo previo para realizar un plan de viabilidad. Normalmente la agencia SBA le adjudica una organización local de asistencia técnica (en la Universidad, veteranos, etc...) que actúa de intermediario y con el que realiza este plan que inmediatamente a su realización pasa a ser evaluado por el mismo intermediario, que está encargado de remitir la solicitud de préstamo a la SBA. La SBA revisa el plan y una vez cumplidos los requisitos decide sobre la autorización del préstamo a través de una carta de calificación que devuelve al intermediario sin fines de lucro. Éste tiene la misión de conducir a su empresa o nuevo negocio hacia el prestamista más adecuado y competitivo.

En resumen, consiste principalmente en préstamos garantizados a partir de fondos desembolsados por prestamistas privados y respaldados por la SBA en cantidad variable (hasta el 90% del total del préstamo o por un mínimo de 500,000 US\$). Generalmente la SBA puede garantizar hasta 750,000 US\$ en préstamos al sector privado; hasta el 80 por ciento en préstamos de 100,000 US\$ o menos, y el 75 por ciento en préstamos mayores de 100,000 US\$. La tasa de interés no puede sobrepasar el 2.75 por ciento sobre la prevaeciente excepto

cuando se trata de préstamos menores de 50,000 US\$, en cuyo caso la tasa es generalmente más alta. La fecha de vencimiento puede extenderse hasta 10 años tratándose de préstamos para capital circulante y hasta 25 años en casos de activos fijos.

▪ **Condiciones generales de la garantía**

Las condiciones generales de la garantía bajo el programa general 7(a) son variables según el tipo de garantía específico. La calificación de empresas habilitadas para disfrutar de la garantía de la SBA es generalizada para todos los programas, y establecida en la definición de small business que realiza la propia agencia y que figura supra.

Préstamos Garantizados 7(a)/ 7(a) Loan Guaranty

Este programa define las características generales de la garantía SBA:

- garantiza operaciones destinadas al inicio de nuevos negocios, ampliaciones de éstos, compra de equipamiento, como capital circulante, o para adquirir inventario o compra de bienes raíces;
- el monto máximo del préstamo no puede superar los 750,000 US\$;
- la cobertura es del 80% sobre los préstamos no superiores a 100,000 US\$, y del 75% en los de monto superior a dicha cantidad;
- con un plazo máximo de hasta 10 años tratándose de préstamos para capital circulante y hasta 25 años en casos de activos fijos;
- el coste del aval es muy bajo, puesto que no existe honorarios por la emisión de la garantía, en el primer año se fija una comisión del 0.25%, y sólo a partir del primer año la comisión asciende a un 1% en los créditos hasta 100,000 US\$ y a un 2% en los superiores a esta cifra; en cuanto al coste total de la operación la agencia tiene fijados unos cielos de sobretasa de interés respecto al tipo fijo preferente: en créditos con plazo de 7 años no se puede sobrepasar el tipo principal en más de un 2.25% y en créditos superiores a este plazo podrá alcanzarse el 2.75% sobre el mismo;
- es necesaria la garantía colateral aunque nunca debe exceder el monto total del préstamo; normalmente, una vez autorizado el préstamo, los activos del negocio y los activos personales sirven de garantía, sin embargo, los préstamos no serán rechazados si un colateral inadecuado es el único factor desfavorable. Se requiere que más de un 20 por ciento de los propietarios de negocio garanticen la deuda personalmente.

Como ya habíamos indicado, existen varios sistemas de préstamos bajo el Programa 7(a) para responder a necesidades más específicas:

Préstamo Rápido y Fácil / Low Documentation Loans (LowDoc)

El aspecto principal y más exitoso de este programa es que contiene una solicitud de una sola página para usarse en casos de préstamos de 100,000 US\$ o menos a pequeños negocios, disminuyendo el papeleo tanto para el pequeño empresario como para la institución prestamista. Una vez el solicitante haya llenado los requisitos del prestamista, ambos en conjunto completan la página de solicitud de garantía. Una vez aprobada, la SBA garantiza hasta el 80 por ciento del préstamo, devolviendo el formulario de solicitud al prestamista en el menor tiempo posible (a veces en dos o tres días). Las condiciones son idénticas a las ya descritas en el programa general excepto en estos casos:

- la empresa habilitada ha de ser un nuevo negocio o una empresa con unas ventas anuales de promedio menores a 5 millones de US\$ y menos de 100 empleados;

- monto máximo de 100,000 US\$.

Programa de Precalificación de Préstamos a Mujeres / Womens Prequalification Loan

Este programa le permite a la SBA calificar con anticipación los préstamos garantizados a mujeres propietarias de negocios antes de acudir a un prestamista. El programa enfoca el carácter de la solicitante, su historial de crédito, sus experiencias y formalidad, y no su colateral. Un intermediario sin fines de lucro designado por la SBA, como por ejemplo un Centro de Desarrollo de Pequeños Negocios (SBDC), colabora con la empresaria, donde le revisan y perfeccionan su solicitud de préstamo. La revisión se basa en proyecciones financieras, historial de crédito, historial de negocios y el uso que se propone darle a los fondos. En cuanto a las condiciones de la garantía, la únicas variaciones serían que:

- los negocios habilitados deben ser propiedad de mujeres y éstas deben administrar y operar en un 51% de su capacidad operativa;
 - está autorizado un monto máximo de crédito de sólo 250,000 US\$.
- Programa de Precalificación de Préstamos a Minorías / Minority Prequalification Loan

Este programa piloto es administrado igual que el Programa de Precalificación de Préstamos a Mujeres (véase arriba). Si embargo, está diseñado especialmente para empresas calificadas que son propiedad de miembros de minorías étnicas, quienes deben administrar y operar un 51% de su capacidad operativa. Se diferencia esta modalidad en que permite el uso por parte de intermediarios con fines de lucro.

Programa FA\$TRAK

Un nuevo sistema de préstamos establecido como programa piloto en coordinación con un número selecto de bancos en toda la nación, FA\$TRAK ofrece incentivos adicionales a los prestamistas que efectúen préstamos a pequeñas empresas. Los bancos que participen en este programa pueden usar sus propios formularios y procedimientos para aprobar, servir y liquidar los préstamos en cantidad de 100,000 US\$ o menos. A cambio, la SBA garantiza hasta el 50 por ciento de cada uno de estos préstamos.

Programa de Capital Circulante para Exportación/ Export Working Capital Program (EWCP)

Este programa provee financiamiento a corto plazo a aquellos pequeños negocios interesados en efectuar transacciones de exportación. Los fondos procedentes de ventas de exportación son la fuente principal de reembolso. Bajo este programa, la SBA garantiza hasta el 90% de un préstamo certificado. Tradicionalmente el vencimiento equivale a un ciclo sencillo de transacción con un término máximo de 18 meses, o una línea de crédito sostenida por un máximo de 12 meses.

Préstamos para Comercio Internacional / International Trade Loan (ITL)

Este programa ofrece financiamiento a corto y a largo plazo a pequeñas empresas interesadas en exportación, así como también a aquellos negocios de importación afectados adversamente por la competencia. La SBA garantiza un máximo de 1.2 millones de US\$ para financiar una combinación de activos fijos y capital circulante.

Préstamos para Defensa y Asistencia Técnica / Defense Loan and Technical Assistance (DELTA)

El Programa DELTA provee tanto asistencia técnica como financiera a pequeñas empresas que dependen de programas de defensa y que han sido afectadas negativamente por cortes presupuestarios para que puedan lograr una transición exitosa al mercado comercial. Los préstamos se utilizarán para retener los empleos de trabajadores en el campo de la defensa, para crear nuevos empleos en comunidades afectadas, o para modernizar o ampliar sus

facilidades, de modo que las empresas puedan mantenerse dentro de la base técnica e industrial de la nación. Estos préstamos pueden hacerse bajo los Programas 7(a) y/o 504. La cantidad máxima para préstamos bajo este programa es de 1.25 millones de US\$. Además, la SBA tiene la facultad de obtener servicios federales, estatales y del sector privado para prestar asistencia técnica y administrativa.

Fianzas / Surety Bonds

Por ley, los contratistas principales del Gobierno Federal deben prestar una fianza sobre proyectos federales de construcción valorados en 100,000 US\$ o más. Muchos estados de la nación, países, municipios, proyectos del sector privado y subcontratistas también suelen solicitar un pago de fianza. La SBA puede garantizar fianzas de licitación, cumplimiento y pago en contratos hasta 1.25 millones de US\$ a pequeños negocios elegibles que no puedan obtener fianzas a través de las fuentes comerciales regulares. La garantía de la SBA se presta a la compañía afianzadora y los contratistas deben solicitar dicha garantía por medio de un agente fiador.

■ Reafianzamiento

Como hemos señalado, supra, la agencia tiene un carácter totalmente público y su último respaldo lo constituyen los presupuestos anuales y el Tesoro Público. El Congreso, sin embargo, adopta cada año un límite de asignación, restringiendo las obligaciones de préstamos directos que pueden realizarse. Una asignación indefinida y permanente es asumible para financiar los costes de contragarantía que ocurren después del año en el que el préstamo se desembolsa.

■ Evolución futura

La agencia ha implementado un proceso de planificación estratégica cuyos logros son:

- a) Liberación de capital para inversiones en PYMES.
- b) Eliminación del papeleo y la burocracia perjudiciales para el crecimiento de las pymes.
- c) Fortalecimiento de la SBA para la construcción de una organización altamente motivada en las necesidades de las PYMES.
- d) Actuación a modo de un alter ego del Presidente en el sector de las PYMES.
- e) Propiciar la titulización de las carteras garantizadas

Especialmente relevantes son los objetivos de reducción de los procesos de tramitación y documentación en las operaciones para lograr un mayor atractivo de cara a los pequeños empresarios. La agilización de los procesos de calificación y precalificación sin duda han conllevado en los últimos años un mayor nivel de actividad, además de una reducción de los costes sin perjuicio de un completo análisis y evaluación de las operaciones. El programa de préstamo rápido y fácil para pequeños empresarios (LowDoc) ha sido un buen ejemplo de ello, pues inició sus operaciones en 1995 y ya entre 1998 y 1999 registra casi un 30% de las operaciones por debajo de los 100,000 US\$ dentro del programa general de garantías, con 11,059 operaciones en 1998 por un monto total de casi 700 millones de US\$.

En septiembre de 1998 se celebró un foro del Gobierno Federal (vid. Nota 1) sobre capital y small business donde se establecieron una serie de recomendaciones respecto al crédito para estos negocios ante la tendencia de concentración, mediante fusiones y adquisiciones, de las entidades del mercado financiero, lo cual está provocando la reducción de bancos pequeños y prestamistas locales, tan implantados en EE.UU. y tan importantes para atender al small business, ya por adquisiciones o por su escasa competitividad. Entre esas recomendaciones se encargaba a la SBA la misión de:

- reducir los requisitos de los créditos a las pymes,
- favorecer a los bancos locales y pequeños prestamistas acogidos como “agentes preferenciales” de su programa de garantías;
- ampliar el espectro de organismos que puedan actuar como prestamistas bajo el programa de garantías;

- revisar las regulaciones de evaluación y concesión de operaciones, sobre todo de aquellas basadas en los activos de las pymes;
- desarrollar programas de préstamos garantizados sin excesivos requisitos de activos;
- incrementar los montos de capital garantizados.

ANEXO ESTADÍSTICO DE LA SBA

Estos son los resultados más recientes de los programas de la SBA (en miles de US\$). Se observan con especial atención los datos del Programa 7(a) de garantías. Estos cuadros incluyen todas los tipos de garantías y préstamos directos otorgados por la SBA, excepto los préstamos al desarrollo, los de inversiones y los de siniestros. El programa se divide en tres secciones reflejadas en los gráficos: el Regular Program, el Certified Lender Program (CLP) y el Preferred Lenders Program (PLP).

Cuadros de actividad del programa de garantías 7a

	1998				1999			
	LNS	%	US\$ APPV	%	LNS	%	US\$ APPV	%
7 (A) LOANS %	42.268		9.016.414		43.639		10.146.715	
UNDETERMINE					87		31.820	
INT. TRADE	963	2	313.030	3	975	2	338.261	3
1013-EWCL	412	1	157.639	2	332	1	120.318	1
1018-IT	21		11.870		97		38.528	
UNDER \$100K	22.288	53	1.272.471	14	20.442	47	1.128.911	11
LOWDOC	11.059	26	647.574	7	11.413	26	851.982	8
PLP LOANS	14.558	34	4.914.108	55	14.560	33	5.538.464	55
FA\$TRAK	5.763	14	257.222	3	7.041	16	356.113	4
CLP LOANS	2.933	7	919.752	10	2.699	6	925.820	9

Fuente: SBA

	2000			
	LNS	%	US\$ APPV	%
7 (A) LOANS %	43.748		10.523.437	
UNDETERMINE	66		18.508	
INT. TRADE	901	2	322.189	3
1013-EWCL	311	1	116.364	1
1018-IT	169		78.850	1
UNDER \$100K	19.919	46	1.080.133	10
LOWDOC	9.699	22	755.575	7
PLP LOANS	15.063	34	6.031.572	57
SBA Express	9.295	21	508.792	5
CLP LOANS	2.269	5	838.521	8

NOTA: Datos actualizados a 31/11/00

LA SITUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GARANTÍAS EN AMÉRICA

	1998				1999			
	LNS	%	US\$ APPV	%	LNS	%	US\$ APPV	%
ALL LOANS	47.198		10.795.337		48.919		12.142.899	
7 (A) LOANS %	42.268	90	9.016.414	84	43.639	89	10.146.715	84
DEVEL CO LNS	4.930	10	1.778.922	16	5.280	11	1.996.184	16
INT. TRADE	1.048	2	349.216	3	1.098	2	392.177	3
# 1013-EWCL	412	1	157.639	2	332	1	120.318	1
# 1018-IT	21		11.870		97		39.528	
UNDER \$100K	22.696	48	1.305.003	12	20.816	43	1.158.670	11
# LOWDOC	11.059	26	647.574	7	11.413	26	851.982	8
# PLP LOANS	14.558	34	4.914.108	55	14.560	33	5.538.464	55
# FA\$TRAK	5.763	14	257.222	3	7.041	16	356.113	4
# CLP LOANS	2.933	7	919.752	10	2.699	6	925.820	9
DELTA	69		37.469		60		44.745	

Los porcentajes están calculados sobre el total de préstamos 7 (A)

	2000			
	LNS	%	US\$ APPV	%
ALL LOANS	48.313		12.343.066	
7 (A) LOANS %	45.748	91	10.523.437	85
DEVEL CO LNS	4.565	9	1.819.630	15
INT. TRADE	978	2	351.788	3
# 1013-EWCL	311	1	116.364	1
# 1018-IT	169		78.850	1
UNDER \$100K	20.242	42	1.105.738	9
# LOWDOC	9.699	22	755.575	7
# PLP LOANS	15.063	34	6.031.572	57
# FA\$TRAK	9.295	21	508.792	5
# CLP LOANS	2.269	5	838.521	8
DELTA	25		15.213	

NOTA: Datos actualizados a 31/11/00

Los porcentajes están calculados sobre el total de préstamos 7 (A)

2. CALIFORNIA LOAN GUARANTEE PROGRAM

El programa de garantías del Estado de California es uno de los que mayor nivel de actividad presenta entre la quincena de programas estatales que están vigentes actualmente en Estado Unidos, además de ser el de mayor longevidad en todo el territorio federal, pues data de 1968, cuando aún no se había creado el programa de garantías federal de la SBA. Por otra parte, este programa no mantiene ninguna relación con ninguno de los programas de la agencia federal SBA. El programa está administrado por la oficina de la pequeña empresa de la Agencia de Comercio del Estado de California y se canaliza a través de múltiples corporaciones diseminadas por todo el territorio estatal, la mayoría de nivel local, llamadas Corporaciones de Desarrollo Financiero de la Pequeña y Mediana Empresa (Small Business Financial Development Corporations – SBFDC).

La importancia de la atención al sector de la pequeña y mediana empresa en los estados de la Unión es muy similar a la que confiere el Gobierno Federal al mismo sector. Sus aportaciones a las economías estatales suponen un reflejo de las que registra el sector a nivel nacional. En general, los programas estatales tienen un mismo objetivo de financiación de los small business que no obtienen créditos en buenas condiciones de plazo y coste por cualquier razón. En el caso del programa californiano hay objetivos muy valorados por encima de otros, el de la creación de empleo y el aumento de la recaudación de impuestos sin que suponga un aumento de éstos. Encuestas anuales a empresas reflejadas en el informe anual del programa, estiman que el soporte financiero del programa ha logrado establecer 4,633 nuevos puestos de trabajo, un 40.6% de los empleos que sostienen el total de las empresas garantizadas por las distintas corporaciones integradas en el programa. Entre 1990 y 1996 se considera al programa de préstamos garantizados responsable directo de más de 7,000 nuevos puestos de trabajo. En 1997 se ha incrementado la media de empleo creado por préstamo concedido, que entre 1990 y 1996 había sido de 3.24 empleos por préstamo, hasta 4.16 empleos por préstamo. Por tanto, se observa claramente que en vez de un criterio de adicionalidad de financiación, como el que se aplica en otros tipos de economía menos desarrolladas, en estos ámbitos se prefiere un criterio de adicionalidad de empleo generado gracias a los créditos garantizados.

Las cifras de este programa estatal son las más elevadas en comparación con el resto de programas de su mismo tipo. Entre 1990 y 1996¹⁷ el programa ha realizado 1,515 operaciones de crédito garantizado atendiendo a 1,166 empresas, y en el mismo periodo acumula un riesgo vivo de 193 millones US\$ en préstamos garantizados¹⁸. Este montante de crédito se estima que ha producido un incremento neto de las ventas anuales de las empresas atendidas en 1,600 millones US\$ y, a su vez, un aumento adicional de la recaudación de impuestos que sobrepasa los 5.5 millones US\$, los cuales revierten en la comunidad.

CARACTERÍSTICAS GENERALES

■ **Ámbito y objeto social**

El ámbito de actuación del programa es el Estado de California y su funcionamiento se articula a través de ocho corporaciones sin ánimo de lucro, las Small Business Financial Development Corporations, diseminadas por todo el territorio estatal, ya urbanas o rurales. Éstas reciben las solicitudes de garantía desde bancos comerciales, cajas de ahorro y asociaciones de prestamistas privados; están capacitadas a su vez para tener seis sucursales cada una y para lanzar productos financieros propios, especialmente garantías más específicas amparadas por el programa e incluso préstamos directos no superiores a 25,000 US\$.

Estas corporaciones se localizan en San Francisco, Sacramento, Salinas, San Diego, Los Angeles, Santa Rosa y Fresno. Por su nivel de actividad son especialmente llamativas las corporaciones más importantes en montos, Valley Small Business Financial Development Corporation de Fresno, o Bay Area Small Business Financial Development Corporation (BASBFDC) de San Francisco, nacida en 1977, y aquéllas que al ser de pequeña escala resultan especialmente atractivas por sus buenas condiciones, como sería el caso de la SAFE-BIDCO (State Assistance Fund for Enterprise, Business, and Industrial Development Corporation) de Santa Rosa, nacida en 1980 y focalizada hacia pequeños empresarios, producción y proyectos de gestión de energías, granjeros y agricultores. Estas corporaciones son de ámbito local, se consideran públicas y como agencias sin ánimo de lucro y sin calificación como entidades financieras. Además pueden tener su objeto social específico.

¹⁷ Nos basamos para describir el programa y sus resultados en el informe Economic Impact of the California Loan Guarantee Program from 1990-1996, que salió a la luz en junio de 1998 y fue realizado por técnicos de la Universidad de California.

¹⁸ Los programas estatales que le siguen están muy lejos de estos resultados. En Virginia, en 1995 se garantizaron 5.2 millones de US\$ como monto total de crédito atendido sólo a 32 empresas. En New Hampshire, entre 1992 y 1995 el programa atendió a 599 empresas por un total de crédito de 105 millones de US\$. En el Estado de Main se habían garantizado en 1993 sólo 34 operaciones independientes de las realizadas bajo el umbral de la agencia federal SBA, por un monto total superior a 26 millones de US\$.

El programa estatal de garantías tiene como objetivo principal el facilitar el acceso de la pyme de su ámbito territorial a créditos a largo plazo o líneas de crédito para las que de otra manera estos negocios nunca estarían cualificados. La Oficina de la Pyme del Estado de California presta especial atención al papel generador de empleo del programa de garantías a través de la creación de empresas y el afianzamiento de las existentes, con especial atención a los emprendimientos en propiedad de mujeres o miembros de minorías étnicas y sectores desfavorecidos económicamente.

En esta política hacia sectores de población poco favorecidos en el ámbito de la empresa coincide el programa californiano con el programa federal de la SBA. Pero no sólo en eso, ya que los solicitantes cualificados para obtener los servicios de garantías del programa se definen como small business siguiendo los mismos parámetros que establece la agencia federal SBA, aunque claro está centrados en su territorio. Principalmente atiende solicitudes en relación con la puesta en marcha de empresas estándar, además de propuestas de expansión y compra de equipamientos.

En cuanto a las corporaciones locales, suelen tener objetivos particulares además de los que están establecidos por el programa estatal. Así, por ejemplo, hay algunas que incluyen especialmente el sector agrícola y ganadero, y otras centralizadas en la producción de energía. No debemos perder de vista que estas corporaciones mantienen un nivel de independencia considerable respecto al programa estatal, con capacidad no sólo para lanzar sus propios productos financieros (normalmente a nivel de micropréstamos) sino también, como en el caso de la SAFE-BIDCO, para ofrecer garantías del programa federal de la SBA.

■ **Marco legal y normativo**

El programa nace en 1968 a través de la Ley de Corporaciones de Desarrollo de la Pyme del Estado de California. En esta ley se establece la figura de las Small Business Financial Development Corporations, como entidades sin ánimo de lucro, no calificadas como instituciones financieras aunque con cierto nivel de actividad propia. Además, este texto legal establece como objetivo prioritario del programa el uso de las garantías de crédito como 'puente', no sólo para la financiación en buenas condiciones de las pymes sino también como instrumento esencial para la generación de empleo y el aumento de la recaudación de impuesto, sin que ello signifique una subida de éstos. La ley establece un socio protector de todas las corporaciones locales en la Oficina de la Pyme de la Agencia Estatal de Comercio, que ejerce como supervisora y techo administrativo del programa. Por otra parte, cada corporación local tiene su propio marco normativo específico, ya incorporándose a la ley que las regula con su propia ampliación o bien a través de su propio reglamento, como en el caso de SAFE-BIDCO.

■ **Accionariado y recursos de capital**

El programa es totalmente público y las corporaciones que lo articulan tienen el mismo carácter por lo que no cabe una descripción de su accionariado o su composición en cuanto a recursos de capital. La ley del programa estableció la creación de un fondo de respaldo que actualmente cuenta con 32.7 millones US\$, lo que habilita al programa a garantizar créditos a pymes por más de 120 millones US\$.

■ **Actividad y productos**

El programa ofrece garantías de crédito a largo y medio plazo de los bancos comerciales, cajas de ahorro y asociaciones de prestamistas privados, aunque también están habilitadas las corporaciones locales a canalizar otros productos financieros, entre ellos las garantías de otros entes como la agencia federal SBA e incluso microcréditos directos (nunca superiores a 25,000 US\$). Además, las corporaciones tienen la obligación de ser instrumentos de información y asesoramiento para las pymes, y especialmente de cara a lograr para éstas los intermediarios financieros que le ofrezcan las mejores condiciones de crédito.

▪ Operativa

La pyme contacta directamente, o a través de su banco o entidad financiera, con las corporaciones locales, que son las encargadas de remitir la solicitud al administrador del programa estatal para que conceda la garantía. El procedimiento de evaluación no es el mismo si la solicitud llega directamente a las corporaciones locales, ya que éstas remiten una solicitud de información al prestatario para hallar el prestamista más adecuado según sus propios parámetros. En caso de que la solicitud se realice a través de una entidad financiera cualificada para actuar con el programa, el procedimiento se reduce a través de una rápida evaluación y negociación conjunta de la solicitud (que puede hacer variar las condiciones generales establecidas por el programa). También es posible que cada corporación local establezca su propio comité de riesgo formado por los consultores de la corporación y agentes de las entidades financieras, además de miembros de agencias de desarrollo económico y de empresas que actúan en el territorio. En este caso es evidente que las condiciones de interés del crédito son negociadas directamente entre la corporación y las entidades financieras habilitadas.

En ambos casos la corporación cobra un honorario fijo de apertura y registro de la garantía actualmente fijado en 250 US\$. La garantía debe concederse en un plazo de entre 3 y 5 semanas según la eficiencia del solicitante a la hora de completar las informaciones y documentaciones requeridas y según los procedimientos de la entidad prestamista.

n Condiciones generales de la garantía

En general, las condiciones establecidas por el programa estatal son invariables, aunque hay algunos casos en que puede flexibilizarse algún concepto en función de una negociación específica entre las entidades de crédito y las corporaciones locales. Esto sin embargo no es lo usual.

- El programa garantiza los créditos concedidos a las empresas habilitadas en el Estado de California siguiendo los parámetros que definen el small business en las regulaciones de la agencia federal SBA.
- El monto máximo de la porción garantizada del crédito no debe exceder los 350,000 US\$.
- La cobertura media es del 80% del total del crédito, aunque en la mayoría de casos está sujeta a negociación entre el prestamista y las corporaciones locales.
- Se establecen dos plazos según se garantice una línea de crédito, normalmente de un año, o un crédito a plazos, donde se establece un periodo máximo de 7 años.
- El coste del aval se cifra en una comisión del 2% sobre la porción garantizada del crédito además de un honorario fijo de apertura y registro de la garantía de 250 US\$.
- Se requiere una garantía colateral al prestatario, si ésta es posible, aunque en cada operación se decidirá especialmente atendiendo a la situación financiera del solicitante.

▪ Reafianzamiento

El programa es totalmente público por lo que es el Estado de California el último techo financiero a través del administrador principal, la Agencia Estatal de Comercio. Sin embargo, como ya se ha indicado, se prevé en la ley del programa la constitución y mantenimiento de un fondo de respaldo que establece un máximo de cobertura y que se haría cargo de las últimas responsabilidades en caso de fallido.

▪ Evolución futura

El informe del año 1998 sobre la repercusión económica del programa entre 1990-96, deja bien claro cual debe ser el papel que ha de jugar el programa estatal en el futuro. Este informe cifra su actividad no tanto en la repercusión puramente financiera de la garantía como en los efectos que tiene de cara a la creación de empleo y el aumento sustancial en la recaudación de impuestos estatales y locales que revierten en la comunidad. Respecto a este último criterio, el Estado considera que el programa de garantías, además de generar un impacto económico sobresaliente, es, por otra parte, una forma muy rentable de inversión. En dicho informe se concluye que "el programa estatal de garantías excede las expectativas sobre el número de

empleos y el impacto económico que se le podría atribuir a las empresas que recibieron capital". El programa está en clara expansión cifrada en un incremento continuado del número de créditos garantizados.

ANEXO ESTADÍSTICO DEL SISTEMA DE GARANTÍAS DE EE.UU.

PAÍS	Nº Entes	Nº Pymes	Recursos*	Garantías*
EE.UU.	16	325,00	3.500	40.000

* Recursos y garantías vivas en millones de US\$

PAÍS	Garantías / PIB	Tasa Paro %
Canadá	0,52	4,2

**LOS SISTEMAS DE GARANTÍA EN MÉXICO, AMÉRICA CENTRAL Y EL
CARIBE**

MÉXICO

En México los sistemas de garantías vigentes son bastante recientes, pero el mecanismo de garantías para la micro, pequeña y mediana empresa tiene una historia que se remonta a la mitad de la década de los años cincuenta con la implementación, en 1953, del Fondo de Garantía y Fomento para la Pequeña y Mediana Industria (FOGAIN). Entrados los años ochenta el sistema mexicano experimenta una fuerte transformación con la entrada en vigor de los distintos programas de garantías existentes hoy, todos ellos auspiciados por el Gobierno Federal a través de entidades financieras públicas consideradas banca de desarrollo. No existe en México una institución centralizada que de alguna manera cohesione el sistema, sino que estos programas forman parte de las medidas políticas del Estado nacional para atender al sector de la micro, pequeña y mediana empresa. La aportación de este sector a la economía mexicana es vital, puesto que suponen el 98.6% del tejido empresarial censado a mitad de los años 90, sosteniendo el 64% de la Población Económicamente Activa (PEA) y el 41% de PIB. De 2.2 millones de establecimientos empresariales, 2.17 millones son consideradas en la categoría de micros y pymes. La situación en México no hace sino confirmar como la micro y pyme son instrumentos esenciales para la generación de empleo ya que, entre 1989 y 1994, este sector aportó el 74.4% de los empleos generados.

Los datos aportados por FUNDES México a través del censo económico nacional nos permiten concretar la relevancia de la pyme, ya que esta supone el 40% del universo empresarial, mientras casi el 60% es microempresa y autoempleo. Además, la pyme soporta un porcentaje de empleo del 42%, mientras la micro sólo soporta un 22% de la PEA (incluidas las formas de autoempleo). Por tanto, en México el peso de la pequeña y mediana empresa es mucho mayor que en el resto de economía de su entorno latinoamericano inmediato, especialmente en Centroamérica o el Caribe, donde es la microempresa la que realmente tiene un importantísimo papel en lo económico. En México se considera micro y pyme a la empresa del sector industrial con menos de 250 trabajadores y a la empresa del sector de servicios y del comercio con un máximo de 20 empleados.

Actualmente México cuenta con tres entes de garantías que tienen como clientes activos a más de 40,000 empresas y con garantía vigentes que rondan los 600 millones de US\$. El sistema es uno de los que tienen mayor envergadura en el mundo latinoamericano, aunque no cuenta con un sistema de cobertura general ni con un marco legal específico. Los programas de garantías se canalizan a través de entidades financieras públicas, con fines de desarrollo económico, auspiciadas por el Gobierno Federal, ya como un producto financiero más de un banco de desarrollo (caso de BANCOMEXT) ya como fidecomiso del Gobierno Federal delegado en dichas instituciones financieras (caso de NAFIN y FIRA).

Pero antes de entrar en los distintos entes activos hay que señalar que la figura de las garantías financieras tiene un desarrollo histórico en México muy anterior al de los programas existentes, ya que existió desde 1953 el fondo FOGAIN, extinguido en 1989 cuando el programa de garantías de este fondo fue absorbido por NAFIN. Este fondo es el antecedente del programa de garantías de NAFIN y supuso la primera medida del Gobierno Federal para facilitar el acceso al financiamiento de las mipymes a través del impulso de un mecanismo de garantías. Adicionalmente en México existen, además de los programas que serán analizados, FUNDES y un programa de garantías instrumentado con CONACYT en 1992 para complementar a proyectos tecnológicos NAFIN/FIDETEC.

1953	México	Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Industria (FOGAIN) (extinguido en 1989)
1987		Programa/ Productos de Garantías Bancomext
1988		Programa de Garantías Agrario (FIRA)
1989		Programa de Garantías de Nacional Financiera (NAFIN)

1. PROGRAMA DE GARANTÍAS DE NACIONAL FINANCIERA DE MÉXICO (NAFIN)

El programa de garantías NAFIN inició sus operaciones en marzo de 1997. El Consejo Directivo de NAFIN (Nacional Financiera) desde 1996 estableció oficialmente el programa de garantías para facilitar el acceso de la micro, pequeña y mediana empresa a los recursos a largo plazo, incentivar el otorgamiento de nuevo crédito e incentivar el desarrollo de proveedores. Con anterioridad, y como producto de la absorción del programa de garantías del fondo FOGAIN en 1989, se venían desarrollando actividades para proporcionar garantías a los empresarios, vinculadas al apoyo de desarrollo tecnológico, pero sólo desde 1997 esta actividad está enfocada a compartir el riesgo crediticio con los intermediarios financieros bancarios de la micro, pequeña y mediana empresa. El fondo FOGAIN, nacido en 1953, puede considerarse el antecedente directo del programa de garantías de NAFIN, además de ser el ente pionero del sistema de garantías mexicano.

Para ser más concretos, desde 1996, NAFIN estableció el programa de garantías con los objetivos ya mencionados. Posteriormente, constituyó un fideicomiso con el propósito de instrumentalizar el programa. Desde entonces las garantías son un producto complementario a las garantías tradicionales, que de ninguna manera se sustituyen sino que se ven suplementadas. Están encaminadas a apoyar a los bancos que otorgan el crédito, siendo éstos los beneficiarios de la misma. Asimismo, en el caso de las garantías para emisiones de títulos bursátiles que realicen las grandes empresas, para un proyecto de inversión determinado, los beneficiarios serán los tenedores de los títulos de crédito.

Por tanto, hoy el programa, como fideicomiso con número legal 1148-0, lleva a cabo garantías automáticas con propósito de respaldar operaciones de la banca y se instrumenta así para lograr un manejo eficiente de sus recursos y una administración que al ser transparente garantice su viabilidad. Este fideicomiso está en manos de una entidad financiera pública de las más sólidas del país, Nacional Financiera. Aún así, el mecanismo de fideicomiso permite un cuidado especial en el diseño de la distribución de riesgos a fin de controlar la exposición de NAFIN a posibles pérdidas. En un principio este fideicomiso contó con 16 millones de US\$ de recursos para poder instrumentar operaciones de garantías estimadas por 160 millones de US\$. A finales del año 2000, NAFIN tiene un patrimonio líquido de cerca de 25 millones de US\$ de recursos en su programa de garantías, con unas 6,600 empresas atendidas (dato acumulado) y un monto de garantías vigentes actualizado de 32.6 millones de US\$, en 3,520 operaciones activas. En total ha formalizado unas 24,600 garantías hasta el ejercicio del año 2000, por un monto garantizado de 47.3 millones de US\$, poniendo al alcance de sus clientes un monto total que ronda los 500 millones de US\$, y especialmente a través de líneas de crédito de la banca comercial mexicana a la micro y pyme por más de 125 millones de US\$. El promedio del crédito garantizado por el programa ronda los 29,000 US\$ por empresa atendida. Su índice de morosidad era inferior al 2% en agosto de 2000.

CARACTERÍSTICAS GENERALES

▪ **Ámbito y objeto social**

NAFIN actúa en todo el territorio nacional como entidad financiera del Gobierno Federal y su programa de garantías no tiene restricciones en el sector de la micro y la pyme mexicana, si bien es cierto que dedica el 92% de sus recursos a otorgar garantías a la micro y la pequeña empresa (45% y 47% respectivamente) y tan sólo un 8% a la empresa mediana. Su objetivo es facilitar acceso financiero a la micro, pequeña y mediana empresa, dando prioridad al desarrollo de la industria manufacturera; no obstante, atiende al sector del comercio y servicios en los estados y municipios de menor desarrollo relativo. La única restricción que establece en su ámbito de actividad es la de los créditos que cuenten con garantías de otros bancos de desarrollo o fideicomisos de fomento económico.

■ **Marco legal y normativo**

El programa de garantías tiene personalidad jurídica específica en cuanto a que se instrumenta a través de un fideicomiso del Gobierno Federal en el cual se concentra el cobro de las comisiones por las garantías y el monto recuperado de los créditos garantizados. Cada banco tiene establecido un monto máximo de riesgo por lo que de forma anual el programa puede evaluar el nivel de actividad de las entidades financieras que participan, atendiendo especialmente a los índices de siniestralidad de cada cartera garantizada. Todo el programa estará sujeto al control de la superintendencia del Gobierno Federal.

Hemos de precisar que la figura del fideicomiso obliga a Nacional Financiera de México a mantener una línea de crédito que alimente el propio fideicomiso, de tal manera que el patrimonio de éste sea igual al importe de las reservas que deban crearse por efecto del proceso de calificación de carteras. NAFIN está obligada a mantener el fideicomiso en esos parámetros citados y tendrá que hacer aportaciones en caso de insuficiencia de recursos necesarios. Respecto a las entidades financieras que actúan en el programa, el fideicomiso celebra contratos de garantía con los intermediarios bancarios que suponen para éstos algunas obligaciones.

De forma trimestral, cada banco ha de entregar un resumen por calificación de cartera de los créditos garantizados, adjuntando el informe de seguimiento de determinadas operaciones según su calificación; han de realizar las labores de recobro extrajudicial y judicial de los fallidos a los que ha respondido la garantía del programa y reembolsar al fideicomiso el 50% de las cantidades que recupere del crédito garantizado y pagado. Además el fideicomiso observa una serie de medidas sancionadoras de cara a las entidades financieras por el incumplimiento de algunas de las obligaciones estipuladas, llegando a anular la garantía si no se ejecuta una evaluación que siga los parámetros acordados. También puede no 'honrar' su garantía en caso de deficiencias en la entrega de documentación.

■ **Accionariado y recursos de capital**

Actualmente el fideicomiso del programa tiene un patrimonio líquido de 23 millones de US\$. Las fuentes de recursos de éste son las aportaciones de NAFIN y del fondo de contingencia del sistema financiero general, el cobro de comisiones por la garantía y los reembolsos de crédito garantizados y pagados. Además, NAFIN debe mantener una línea de crédito permanente.

■ **Actividad y productos**

El programa tiene establecidas modalidades de garantía sobre créditos (que incluyen la garantía inmediata-automática y la garantía selectiva) y garantías sobre Títulos de Crédito Bursátiles. En las garantías sobre créditos cumplen los requisitos las micro, pequeñas y medianas empresas productoras de bienes y servicios que reciban créditos por parte de Intermediarios Financieros Bancarios en el caso de las automáticas; y en el caso de la modalidad selectiva, se suman las empresas grandes de las ramas manufactureras, que están consideradas prioritarias. En el caso de las garantías sobre Títulos de Créditos Bursátiles, se destinan a empresas industriales que realicen proyectos de inversión y cuya financiación se haga a través de esta vía.

Las garantías del programa se dirigen principalmente a activos fijos y/o capital de trabajo. También a proyectos de desarrollo tecnológico y mejoramiento medioambiental; y a proyectos de desarrollo de proveedores de materias primas, servicios, insumos, maquinaria, equipo nacional y tecnología. NAFIN también realiza operaciones de crédito de segundo piso, créditos de primer piso, créditos a tasa fija, subasta de dólares de mediano y largo plazo, programa de aportación accionaria, programa de desarrollo de proveedores, servicios de capacitación y asistencia técnica, servicios fiduciarios, de evaluación y diagnóstico, banca de inversión, operaciones internacionales, alianzas estratégicas.

▪ **Operativa**

La base fundamental del operativo del programa se centra en los convenios que suscriben las entidades financieras con el fideicomiso, a través del cual NAFIN y las EE.FF. acuerdan métodos y criterios de análisis, evaluación y concesión de operaciones. El banco debe otorgar los créditos garantizados siguiendo la metodología acordada en su convenio de cartera con el fideicomiso; formaliza, desembolsa y cobra los créditos otorgados, además de realizar las labores de recobro en las fases judicial y extrajudicial de los fallidos que ha “honrado” el fideicomiso. En el caso de las garantías emitidas sobre Títulos de Crédito Bursátiles, serán NAFIN y, en su caso, el representante común de los tenedores de los títulos, los que hagan las gestiones necesarias para recuperar de la emisora el importe del crédito colectivo garantizado. Por último, es el banco el que tendrá que pagar la comisión por la garantía y reembolsar la recuperación del crédito.

La misión del fideicomiso es la de otorgar las garantías y pagar las reclamaciones que se produzcan, además de cobrar las comisiones por las garantías otorgadas. En 1998 el programa tenía carteras de crédito garantizado con 8 entidades a las que tenía concedidos límites máximos de riesgo que oscilaban entre 6 millones de US\$ y 25 millones de US\$. En cuanto a NAFIN, desempeña un papel de administrador y monitor del fideicomiso además de ser sostén financiero esencial de éste. Tiene la misión de simplificar y mejorar las relaciones con los bancos, y poner en marcha los mecanismos de control de riesgo.

A fin de limitar las posibles pérdidas del programa, se han incorporado tres mecanismos de control de riesgos: la aprobación y seguimiento conjunto del proceso hasta la concesión del crédito garantizado por parte de los bancos, el análisis conjunto de las garantías de similares características operadas en un plazo de un mes y el análisis de la situación financiera del fideicomiso. Entre los mecanismos que nos llaman la atención se establece que NAFIN debe aprobar y seguir el proceso de otorgamiento del crédito por parte de la cartera del banco, con lo que el programa interviene en la concesión no sólo de la garantía sino también del crédito. Se analiza exhaustivamente cada caso de garantía reclamada a través de un proceso de revisión que debe certificar si el proceso de concesión del crédito fue el correcto respecto a los parámetros establecidos en el convenio entre banco y fideicomiso. Además, se realizan muestreos trimestrales de las garantías otorgadas de manera aleatoria para establecer parámetros de confianza y error. Con estos mecanismos, NAFIN establece unos parámetros de incumplimiento que conllevan medidas sancionadoras, que van desde la cancelación de una garantía concreta hasta el cierre de la cartera de crédito y la revisión de los convenios entre banco y fideicomiso. El proceso de evaluación sobre la situación financiera del fideicomiso es importante, ya que es el que establece la adecuación del coste de la garantía respecto del riesgo asumido, a fin de que la comisión sea congruente.

En este estado de cosas, la micro y pyme se limita a solicitar su crédito directamente al banco y a cumplir con los requisitos y obligaciones que le imponga la política del banco. Entre ellas, deberá aportar garantías colaterales que éste le exija, pues como hemos señalado, las garantías del programa son suplementarias y no sustitutas a las garantías colaterales de los créditos de la banca comercial.

▪ **Condiciones generales de la garantía**

– En las garantías sobre créditos cumplen los requisitos las micro, pequeñas y medianas empresas productoras de bienes y servicios que reciban créditos por parte de Intermediarios Financieros Bancarios en el caso de las automáticas; y en el caso de la modalidad selectiva, se suman las empresas grandes de las ramas manufactureras, que están consideradas prioritarias. Con respecto a las garantías sobre Títulos de Créditos Bursátiles se destinan a empresas industriales que realicen proyectos de inversión y cuya financiación se haga a través de esta vía.

– En cuanto a la cobertura, NAFIN establece garantías parciales cuyos porcentajes variarán de acuerdo al destino de los recursos y al tipo de garantía. En el caso de garantías sobre el crédito, tanto la automática como la selectiva, ésta se otorga sobre el 50% (desde el 9 de abril de 1999 el Consejo Directivo autorizó aumentar la cobertura al 70%) del crédito

que otorgue el banco. Para los proyectos de desarrollo tecnológico y medioambiental las coberturas varían entre un 70% y un 80%.

- Crédito máximo de hasta 0.883 millones de US\$.
- El programa nació con el objetivo de facilitar el acceso de la micro y la pyme a recursos financieros de largo plazo y tiene un plazo máximo establecido de hasta 20 años.
- Comisiones: del 2% al 4% anual en las garantías sobre créditos; y del 1% en el caso de garantías sobre Títulos de Créditos Bursátiles. La comisión media aplicada es del 2.5%.
- En cuanto a los plazos de reclamación para las garantías sobre créditos en sus dos modalidades (automática y selectiva):
 - a) Para pagos mensuales; el banco deberá presentar su solicitud después de transcurridos dos incumplimientos en el pago del cliente, teniendo un máximo de 6 meses después del primer incumplimiento para hacer efectiva dicha garantía.
 - b) En caso de pagos trimestrales, semestrales o anuales, el banco deberá presentar la solicitud a más tardar dentro de los 60 días naturales posteriores al primer incumplimiento.
 - c) En el supuesto de que se presente el impago del acreditado al vencimiento del crédito se aplicarán los tiempos máximos establecidos en los dos puntos anteriores para hacer efectiva la garantía, de acuerdo con la periodicidad de los pagos.

Para las garantías sobre Títulos de Crédito Bursátiles la efectividad de la garantía se realizará conforme a lo convenido en el contrato suscrito con la emisora de los títulos.

■ Reafianzamiento

No existe un sistema de reafianzamiento en el sistema mexicano que no sea, en caso de responsabilidad última, el propio Gobierno Federal.

■ Evolución futura

El programa de garantías de NAFIN es reciente y es difícil tener unas perspectivas de funcionamiento en el futuro. Actualmente el programa se caracteriza por funcionar principalmente con el modelo de garantía de carteras de créditos específicas de las entidades financieras y por tener previstos y en funcionamiento unos amplios mecanismos de control y distribución del riesgo en los convenios que el fideicomiso establece con cada banco o entidad financiera activa en el programa. También hay constancia de que la entidad estudia la posibilidad de implementar un sistema de garantías mutualista.

2. PROGRAMA DE GARANTÍAS DEL BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR (BANCOMEXT)

BANCOMEXT (Banco Nacional de Comercio Exterior) es un instrumento del Gobierno Federal mexicano cuya misión consiste en incrementar la competitividad de las empresas mexicanas, especialmente de las pequeñas y medianas, vinculadas directa e indirectamente con la exportación y/o la sustitución eficiente de importaciones, otorgando un apoyo integral a través de servicios en capacitación, información, asesoría, coordinación de proyectos y financiamiento. Realiza sus operaciones con empresas relacionadas directa o indirectamente con la exportación y la importación, empresas proveedoras de insumos y partes para empresas exportadoras, localizadas en todas las entidades federativas del país, considerando sus características y necesidades particulares. Uno de sus objetivos fundamentales es el de desarrollar y diversificar fuentes de financiamiento en las mejores condiciones para la propia institución y para las empresas identificadas sectorialmente en materia de comercio exterior. Entre sus prestaciones, Bancomext tiene desde 1987 un programa de garantías considerado como un línea de producto financiero más en el esquema general de la entidad financiera.

Bancomext proporciona garantías a la exportación que protegen a las empresas de los riesgos inherentes a la actividad del comercio exterior, durante las etapas de producción y comercialización de su producto en otros mercados, de la falta de pago por parte de sus clientes extranjeros derivada de cancelaciones de pedidos por causas comerciales, políticas o catastróficas. Pero, del mismo modo, su programa de garantías supone un incentivo para las entidades financieras a la hora de canalizar mayores recursos financieros a la actividad exportadora. Asimismo, facilita su respaldo al presentar su propuesta para participar en licitaciones internacionales o establecer contratos, garantizando al importador que la empresa responderá a las obligaciones adquiridas.

Dentro del programa hay una tipología concreta, la garantía amplia de crédito, que responde a un modelo de garantía financiera como el que es objeto del presente estudio. Este mecanismo incluye además un tipo de garantía específico para la pyme. El mecanismo de garantía amplia de crédito supone casi el 95% de la actividad del programa. Así, en 1998 se garantizó un monto total de más de 1,075 millones de US\$, de los que más de 1,014 se garantizaron bajo los mecanismos de la garantía amplia. Bancomext mantenía, a 30/09/99, una cartera de garantías vigente de 250 millones de US\$, que corresponden a casi 300 empresas activas. Desde 1987 hasta 1998 ha atendido a unas 1,500 empresas, en casi todos los casos pequeñas y medianas, canalizando garantías por un monto de casi 11,000 millones de US\$. En el mismo periodo considerado ha mantenido un índice medio de morosidad del 0.72%.

CARACTERÍSTICAS GENERALES

▪ **Ámbito y objeto social**

El programa de garantías de Bancomext tiene un ámbito universal dentro del marco de las empresas y la banca dedicadas a la actividad exportadora en México. Los beneficiarios de sus distintos tipos de garantías dentro del programa son las empresas exportadoras, en gran parte pequeñas y medianas empresas, y la banca comercial, a la que se ofrece el respaldo necesario para que canalice los recursos financieros suficientes en estas actividades. Así, como vemos, el objetivo básico del programa se bifurca en dos caminos, el de proteger mediante garantías y seguros de crédito a las empresas mexicanas exportadoras de los riesgos inherentes a la actividad exportadora y conseguir mayores recursos financieros desde la banca comercial a estas empresas, que sin un instrumento como las garantías no se canalizarían. Así que banca y empresas son beneficiarios por igual.

Las empresas habilitadas para ser objeto de un crédito de la banca comercial garantizado por Bancomext son normalmente productoras y comercializadoras de bienes manufacturados o del sector minero y metalúrgico. También aquellas empresas del sector turístico como servicios generadores de divisas. Las empresas habilitadas han de estar calificadas por la banca comercial conforme a los criterios establecidos en el sistema financiero. Las empresas manufactureras captan más de la mitad de los recursos financieros garantizados en el caso de la garantía amplia de crédito, aquella que está más acorde con los modelos descritos. Del monto total de más de 1,000 millones de US\$ que garantizó el mecanismo de la garantía amplia, casi 600 millones de US\$ fueron a parar a empresas de manufacturas, más de 412 millones de US\$ al sector minero-metalúrgico, y no llegó a los 10 millones de US\$ el monto destinado al sector turístico.

Si es necesario señalar que la mayoría de los productos financieros de Bancomext los asume la propia entidad. Sin embargo, en el caso de algunos tipos de garantías del programa esta entidad financiera pública trabaja con la banca comercial. Concretamente con los tipos de garantía amplia de crédito y las garantías destinadas específicamente a la pyme exportadora. También las carteras de crédito de la banca comercial que garantiza Bancomext han de estar calificadas.

▪ **Marco legal y normativo**

A la hora de establecer el marco normativo de este programa de garantías no debemos perder de vista que Bancomext es una institución financiera del Gobierno Federal mexicano. Esto hace que esté sujeta principalmente a la superintendencia del mismo Gobierno Federal. El programa en sí carece de cualquier reglamentación que no sea la de su definición como un producto financiero más de este banco público del sector del comercio exterior. Por tanto, estará sujeto a las regulaciones generales del sistema financiero que afecten a los productos financieros de las entidades públicas y privadas.

▪ **Accionariado y recursos de capital**

El programa de garantías es un producto financiero más por lo que no está constituido como entidad jurídica que pudiera tener un accionariado y un capital propio. En este caso Bancomext es el socio protector que mantiene el programa y es su respaldo último.

▪ **Actividad y productos**

Bajo un contexto de apertura comercial protagonizado por México en las últimas décadas, Bancomext ha sido una entidad esencial en las labores de apoyo a las comunidades de empresas y banca nacionales relacionadas con la actividad exportadora gracias a una serie de productos financieros desarrollados en este mismo periodo de tiempo. Entre estos productos está el financiamiento directo, las cartas de crédito, tesorería, ha actuado como banca de inversión, como fiduciario, y desde 1987 lanzó su programa de garantía y avales. En el caso concreto de este programa de garantías, básicamente lanzado en apoyo de la pequeña y mediana empresa, la entidad desarrolla un esquema de garantías y seguros de crédito para respaldar las operaciones de estas empresas nacionales en el campo del comercio exterior.

▪ **Operativa**

Los servicios principales del programa de garantías pueden dividirse en tres modalidades: garantías de respaldo a las empresas exportadoras (las de Pre-Embarque a empresas, de Post-Embarque Global y Específica), la garantía amplia de crédito y las garantías contractuales. Entre estos tipos de garantías responderían a los modelos descritos en nuestro estudio los que se observan dentro de la modalidad de garantía amplia de crédito, que, a su vez, estaría siempre incluida en los esquemas de pre-embarque, pues normalmente se trataría de garantizar créditos de la banca comercial otorgados a empresas exportadoras nacionales para realizar sus actividades de producción y venta, y las entidades financieras serían las beneficiarias de la garantía. Tanto en el modelo general de garantía amplia como en el mecanismo específico para la pyme, en caso de que el crédito provenga de la banca comercial y no del propio Bancomext, será el banco el que solicite la garantía a alguna de sus operaciones implicadas en la actividad exportadora. Bancomext realiza todo el proceso posterior a la solicitud hasta otorgar su garantía.

En cuanto a los otros tipos de garantías, responden a una modalidad mixta de garantía y seguro que pretende el respaldo de exportadores mexicanos en caso de falta de pago del importador o cancelación de pedidos por eventos de carácter político, catastróficos, extraordinarios o comerciales del país comprador, y los beneficiarios de la garantía serían las propias empresas exportadoras. A medio camino, casi como avales técnicos estarían las garantías contractuales, en las que se contragarantiza a la banca comercial las pérdidas que produzca la emisión de cartas de crédito garantía a solicitud del exportador, donde el beneficiario de la garantía también sería la banca comercial.

▪ **Condiciones generales de la garantía**

Nos centramos en la garantía amplia de crédito que Bancomext ofrece, aquella que cubre a la banca comercial contra la falta de pago de los créditos que haya otorgado a empresas mexicanas para financiar las etapas de producción y ventas. Dentro de este mecanismo encontramos la garantía amplia para la pequeña y mediana empresa, que cubriría la falta de pago de créditos destinados a capital de trabajo o ventas. Este esquema, también llamado de pre-exportación, es muy ágil y se ha convertido en uno de los instrumentos más eficaces para incentivar el financiamiento a los exportadores mexicanos.

Por su parte, las garantías contractuales protegen de la materialización de determinados riesgos a las instituciones financieras intermediarias que otorguen garantías a empresas mexicanas para su participación en licitaciones internacionales. Asimismo, Bancomext garantiza al importador el pago de obligaciones contraídas por el exportador, mediante instrumentos que garantizan al importador que:

- el exportador sostendrá su oferta en los términos propuestos (Bid Bond);
- el exportador es técnica y financieramente competente para ejecutar sus contratos (Tender Bond);
- que cualquier anticipo que proporcione al exportador será utilizado por éste en los términos del contrato (Advance Payment Bond);
- el exportador cumplirá satisfactoriamente con lo establecido en el contrato (Performance Bond).

En el siguiente cuadro se observan sus condiciones generales:

Tipos de Garantías	Garantía amplia de crédito	Garantía para la PYME
Riesgo	Falta de pago de créditos otorgados a empresas exportadoras para producción y ventas	Falta de pago de créditos otorgados a empresas exportadoras para capital de trabajo o ventas
Beneficiarios	Bancos comerciales	Bancos comerciales
Máximo garantizado / Base garantizable	Hasta 20 millones de dólares por entidad, empresa y grupo	2 millones de dólares por empresa
Coste	En función de la calificación de cartera de la empresa y el tamaño de cartera de cada banco	Se determina en función del riesgo de la empresa
Cobertura	70% de la base garantizable	50%
Financiamiento	Recursos propios de la banca o de Bancomext	Créditos otorgados con recursos de la banca comercial o de
Plazo	180 días (para operaciones de capital de trabajo permanente hasta 5 años)	Para operaciones sobre capital de trabajo hasta 5 años.

Las condiciones operativas de estas garantías sitúan como beneficiarios a los bancos comerciales, a los que se contragarantiza la pérdida por la emisión de cartas de crédito garantía solicitadas por el exportador. Se garantiza el valor de la carta garantía emitida por el banco hasta en un 90%, y la comisión se establece según la evaluación de la empresa y el plazo de la operación.

Entre los otros tipos de garantías, muy brevemente, encontramos:

Garantía de Pre-Embarque para empresas

Mediante la garantía de Pre-Embarque, las empresas mexicanas exportadoras quedan protegidas de la pérdida neta / de los bienes de exportación a la que éstas, durante la etapa de producción, pueden enfrentarse como consecuencia de riesgos políticos, catastróficos o comerciales ocurridos en el país del importador. Su beneficio principal es el respaldo a dichas empresas contra pérdidas ocasionadas por la imposibilidad de colocar sus productos en cualquier otro mercado, debido a la materialización de algún riesgo en el país al que originalmente estaban destinados los bienes. Esta garantía es particularmente útil para los exportadores que fabrican bienes a la medida, que son sus principales beneficiarios. Se garantiza el costo de producción y se cubre hasta un 90%. En cuanto a la comisión depende de los plazos, el país de destino y la competencia del comprador.

Garantía de Post-Embarque

Este esquema pretende respaldar la venta de productos mexicanos en el extranjero, concretamente en mercados considerados de riesgo o no acostumbrados. Cubre esta garantía al exportador mexicano contra la falta de pago por parte del importador por eventos políticos, catastróficos, extraordinarios o comerciales, una vez que los bienes fueron recibidos por este último. Asimismo, esta garantía protege a una institución financiera intermediaria de incumplimiento de pago de un crédito otorgado a un exportador por la causa antes mencionada. De esta manera, tanto los exportadores mexicanos como las instituciones financieras son los beneficiarios de la garantía y pueden reducir los riesgos inherentes a las actividades de comercio exterior. Se garantiza hasta un 90% del valor de la factura de los bienes exportados o el monto del crédito otorgado por el banco, en función de los plazos, del país y naturaleza del comprador. Además, en función de los plazos y el número de operaciones se establecerá un modelo global o la modalidad específica.

A diferencia de la garantía de post-embarque global, la garantía de post-embarque específica cubre la pérdida neta que sufre el exportador mexicano por la falta de pago del importador por una sola operación con un cliente único y ampara generalmente operaciones de mediano y largo plazos. Esta garantía es particularmente útil para aquellos exportadores que realizan una operación comercial con importadores que radican en países con mayor nivel de riesgo.

■ Reafianzamiento

El sistema mexicano de garantía no cuenta con un ente que actúe como techo de las responsabilidades contraídas por cada programa de garantías. Cada uno de ellos tiene en su entidad financiera o fideicomiso, auspiciados por el Gobierno Federal, su último techo de cobertura. En última instancia habría que observar al Gobierno Federal como último garante.

■ Evolución futura

El programa de garantías de Bancomext ha marcado en los últimos años una fuerte tendencia a potenciar su modelo de garantía financiera más que el seguro de crédito a la exportación. El modelo de garantía amplia supone casi toda su actividad. Por otra parte, la mayoría de las empresas atendidas por el programa son pymes, por lo que se supone que el mecanismo específico para la pyme dentro de la garantía amplia será una de las vías de mayor actividad del programa en los próximos años. Además, si bien en un principio no era así, hoy la documentación oficial del propio banco público habla ya integralmente de su programa de garantía en apoyo a la pequeña y mediana empresa.

3. PROGRAMA DE GARANTÍAS DE FIDEICOMISOS INSTITUIDOS EN RELACIÓN CON LA AGRICULTURA (FIRA)

El FIRA es un instrumento más del Gobierno Federal, que actúa como entidad financiera de segundo piso y su misión se cumple, a través de la canalización de recursos crediticios y el otorgamiento de servicios integrales de apoyo. En este sentido, FIRA como dependencia del Gobierno Federal funciona de acuerdo a la política nacional de desarrollo, para propiciar, mediante un enfoque integral de fomento, una mayor productividad, rentabilidad y competitividad de las actividades del medio rural y del sector pesquero. El FIRA se compone de varios fideicomisos:

- 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).
- Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPECA).

El FIRA tiene un servicio de garantías complementario a las garantías propias que ofrecen los solicitantes de crédito, el cual da seguridad y confianza a la banca para operar proyectos previamente evaluados, que han sido dictaminados como viables y rentables en condiciones de un riesgo calculado y protegido, respaldando parcialmente su recuperación. Para operaciones con y sin redescuento, en moneda nacional o dólares americanos.

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), el Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA), el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA) y el Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPECA). Al conjunto de estos fideicomisos se les denomina "Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura" y se les identifica bajo las siglas FIRA.

El FEGA tiene dentro de sus objetivos proporcionar el servicio de garantía a los intermediarios financieros privados, por ahora sólo a instituciones de crédito de banca múltiple, para la recuperación parcial de los créditos que otorguen a los productores para el financiamiento de proyectos que cumplan los requisitos de elegibilidad. Al hacer efectiva la garantía, los intermediarios financieros continúan obligados a cuidar el crédito garantizado y de su recuperación, realizando las acciones necesarias para procurar el cobro del crédito. Este servicio no afecta a la situación del acreditado como deudor de la institución acreditante, ya que la garantía debe considerarse como un crédito contingente, no como un seguro, ni una condonación de adeudos.

Actualmente FIRA tiene una cartera de garantías vigentes de casi 300 millones de US\$ (dato del año fiscal de 1998) y viene registrando un índice de falencia en torno al 3% en los últimos años, aunque entre 1993 y 1996 tuvo una media del 8%, lo que indica que su operatividad está mejorando sensiblemente.

CARACTERÍSTICAS GENERALES

■ **Ámbito y objeto social**

De acuerdo con las políticas institucionales, el servicio de garantía ha sido un instrumento para inducir la inversión en los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural. En este sentido, se decidió orientar los servicios que administraba FIRA en beneficio de los productores para que sus proyectos cuenten con los apoyos necesarios que les permitan tener mayor acceso al crédito en mejores situaciones y con un perfil más claro de desarrollo, bajo un esquema integral de fomento en el cual el eje del paquete de desarrollo sea precisamente los servicios que proporciona FIRA.

El objetivo general del programa de garantía es el de inducir el crédito institucional, por medio de los intermediarios financieros, en apoyo a proyectos de inversión en los sectores

agropecuario, forestal, pesquero y rural. Los socios activos del programa son personas físicas que por su propio derecho o formando parte de una persona moral, cumplen con los requisitos de sujetos de crédito de los intermediarios financieros de acuerdo a la legislación vigente. Para el servicio de garantía se definen como las personas físicas que tienen injerencia directa tanto en la propiedad como en los trabajos y en la administración de la empresa por beneficiar. Es decir, es socio activo el que es cabeza de familia o mayor de edad con independencia económica y propietario de al menos una parte de la empresa beneficiaria, con lo que responde de manera directa por las obligaciones crediticias total o parcialmente.

▪ **Marco legal y normativo**

El funcionamiento del FIRA se basa en las regulaciones de fideicomisos de fomento económico del Banco de México, una institución financiera pública que además actúa como supervisora y socio protector del programa de garantías.

▪ **Accionariado y recursos de capital**

El FIRA se compone de varios fideicomisos para los que es fiduciario el Banco de México, banco público de desarrollo que actúa como socio protector y supervisor. También actúa como instrumento de control la superintendencia del sistema financiero.

▪ **Actividad y productos**

El servicio se otorga para garantizar los créditos de habilitación o avío, reestructuraciones (bajo las condiciones crediticias y los sistemas establecidos por FIRA) canalizados a actividades de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, así como para los créditos puente documentados mediante contrato de apertura de crédito. Dicho servicio se otorga para garantizar los créditos susceptibles de recibir apoyos de FIRA, ya sean estos descontados u operados con recursos de los intermediarios financieros (sin descuento de otra institución financiera).

Para los propósitos del servicio de garantía FEGA, se consideran como avales a las personas físicas o morales que se obligan solidariamente al pago del saldo del crédito y que además cuentan con respaldo bancario de efectividad y liquidez inmediata. Las modalidades de respaldo bancario pueden ser: carta de crédito, carta de garantía por fideicomiso (FINCA's), caución bursátil, cesión de derechos PROCAMPO o depósito líquido en fideicomiso.

Para mayor control del riesgo se recomienda a los intermediarios financieros incluir la participación de avales en todo tipo de crédito con garantía FEGA en cualquiera de sus modalidades; si deciden incluirlos en la modalidad de cobertura normal con avales bancarios, el servicio se operará según se señala más adelante.

▪ **Operativa**

Existen varias modalidades del servicio de garantía, un mecanismo denominado normal y otro denominado específico. La modalidad de garantía normal supone que el acceso al servicio lo decide y dispone directamente el intermediario financiero y ofrece tres tipos de cobertura sobre el monto del crédito, básica, con avales y preferente, que serán detalladas más abajo. La modalidad específica se otorga previa solicitud del intermediario financiero, se analiza y dictamina caso por caso desde el FIRA y con la autorización de sus comités técnicos.

El intermediario financiero tendrá derecho al pago de garantía por el porcentaje en que haya sido otorgada cuando el acreditado no tenga capacidad de pago, incurra en la falta de pago puntual o bien cuando el intermediario financiero rescinda el Contrato de Apertura de Crédito entre el intermediario y el productor por causas imputables al acreditado. El monto de la garantía se cubrirá sobre el saldo insoluto del crédito, una vez deducido el importe para cubrir los avales. Una vez vencido el crédito materia de pago de la garantía, el intermediario financiero podrá o no cobrar intereses sobre la parte no cubierta con el servicio de garantía

hasta por una tasa igual a la ordinaria pactada en el Contrato de Apertura de Crédito celebrado con el productor, obligándose dicho intermediario a dar el mismo tratamiento de cobro de intereses al monto de la garantía pagada.

▪ **Condiciones generales de la garantía**

– Las empresas o personas físicas o jurídicas habilitadas para recibir los servicios de la garantía deben satisfacer los siguientes requisitos como sujetos de crédito:

- Ser sujeto de crédito de los intermediarios financieros privados o ser susceptible de serlo y que el crédito cumpla con los requisitos para recibir apoyos de FIRA.
- No contar con malos antecedentes crediticios de créditos descontados con FIRA o con los intermediarios financieros en los dos últimos años.
- Que los proyectos tengan viabilidad técnica y financiera. Para determinar dicha viabilidad, los intermediarios financieros podrán utilizar los sistemas de evaluación que FIRA tiene a su disposición, incluyendo el de análisis de riesgo para el proyecto.

– Para el caso de que el servicio se solicite para garantizar créditos en US\$, sólo serán elegibles los proyectos cuya recuperación del crédito esté sustentada en ingresos en esta misma moneda y el acreditado genere el flujo necesario para hacer frente al compromiso crediticio en esa divisa (quedando bajo la responsabilidad del intermediario financiero su verificación). Los proyectos operados en US\$ que no cumplan con esta condición no serán susceptibles de recibir el servicio de garantía FEGA.

– En cuanto al monto máximo garantizado, serán susceptibles de garantía aquellos créditos que, por socio activo, no superen un importe de porción garantizada de 750,000 pesos o su equivalente en US\$ (aproximadamente 79,000 US\$), incluidos los créditos garantizados que tengan en el lapso de los últimos 365 días en diferentes instituciones (lo cual será verificado por medio de los sistemas de cómputo de FIRA). Aquellos casos en los que el monto máximo de crédito, concedido para proyectos, no exceda de 75 millones de pesos o su equivalente en US\$ (actualmente unos 7.9 millones US\$).

– Con respecto a la cobertura que ofrece el FIRA, el sistema es bastante complejo pues cada modalidad presenta sus propios parámetros y además son excluyentes, por lo que no podrán hacerse combinaciones entre ellas.

- La modalidad básica es aplicable a cualquier proyecto viable, sujeto a los requisitos generales de elegibilidad y tendrá una cobertura nominal del 40%.
- Con avales bancarios podrá otorgarse una cobertura nominal de hasta el 90%, que equivale a una efectiva de hasta el 63%, tal y como se señala en la siguiente tabla:

Cobertura Nominal	40%	50%	60%	70%	80%	90%
Avales	0%	10%	15%	20%	25%	30%
Cobertura efectiva	40%	45%	51%	56%	60%	63%

– En la modalidad preferente, su cobertura se otorga a proyectos que cumplan con alguna de las siguientes características: que contemplen adopción de tecnologías; se desarrollen en zonas identificadas como prioritarias; se encuentren ubicados en entidades que cumplan con la condición señalada que adelante se detalla; que cuenten con comercialización contratada, tengan seguro contra riesgos (en cualquiera de las modalidades) y cobertura de precios.

– En cuanto al coste del servicio de garantía se realizará con base en el precio del servicio, de acuerdo a la cobertura efectiva, por periodos de hasta un año, y posteriormente, con

base en el saldo vigente existente al inicio de cada periodo. Oscila entre el 0.60% y el 4% anual en función de la fórmula de cobro = (Ministración del crédito * Precio de la Cobertura Efectiva * Número de días) / 360, siguiendo las proporciones de esta tabla.

Cobertura Efectiva Precio sobre el crédito ministrado (Tasa anual)	40%	45%	50%	51%	56%	60%	63%	70%	80%	90%
	0.60%	0.80%	1.00%	1.10%	1.35%	1.60%	1.75%	2.30%	3.10%	4.00%

▪ Reafianzamiento

El sistema mexicano de garantía no cuenta con un ente que actúe como techo de las responsabilidades contraídas por cada programa de garantías. Cada uno de ellos tiene en su entidad financiera o fideicomiso, auspiciados por el Gobierno Federal, su último techo de cobertura. En última instancia habría que observar al Gobierno Federal como último garante.

▪ Evolución futura

El programa de garantías FIRA tiene una actividad bastante elevada, casi 35,000 clientes atendidos entre empresas y personas físicas o jurídicas desde su nacimiento, debido a los sectores a los que dedica su actividad. Como entidad financiera de desarrollo atiende a sectores vitales de la economía mexicana, especialmente en el sector agropecuario, que aún necesitan el apoyo que FIRA es brinda, por lo que en un futuro este programa de garantías debe aumentar su nivel de actividad y redundar en beneficio de los sectores económicos implicados.

ANEXO ESTADÍSTICO DEL SISTEMA DE MÉXICO

PAÍS	Nº Entes	Nº Pymes	Recursos*	Garantías*
México	3	40.850	23,1*	578

* Recursos y garantías vivas en millones de US\$

PAÍS	Garantías / PIB	Tasa Paro %
México	0,17	3,9

ENTES	Nºentes	Nº Pymes	Recursos*	Garantías*
BANCOMEXT	1	1.500	n.d.	250,0
FIRA	1	35.000	n.d.	295,0
NAFIN	1	4.350	23,1	32,6
FOGAIN (ext.)	extinguido	extinguido	extinguido	extinguido
TOTAL		40.850	23,1	577,6

* Recursos y garantías en millones de US\$

EL SALVADOR

El modelo centroamericano se ha basado históricamente en los fondos de garantías y programas de garantías, algunos ya extinguidos, que han aparecido desde la experiencia pionera de FIGAPE (Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pyme) en El Salvador, que data de 1973. Los programas de garantías que se han desarrollado desde los años ochenta han sido una experiencia en muchos casos ya extinguida. Sin embargo, los fondos de garantía de El Salvador han constituido un ejemplo de pervivencia, quizás gracias a una atención política continuada y decidida al apoyo a la micro y la pyme, que incluso ha pervivido a muchos momentos de convulsión. Y se explica esta persistencia en el peso decisivo que supone el estrato de la mipyme en la economía salvadoreña, que ocupa el 98.81% del universo empresarial nacional (actualmente 465,000 establecimientos), aporta un 30% de PIB y sostiene más de un 31% de la PEA. Es cierto que no aporta el empleo y el nivel de producción de los países desarrollados e incluso de algunos países de su entorno (en torno al 60% del empleo y al 50% de la producción nacional), pero también lo es que este sector es uno de los más dañados por los periodos de inestabilidad o de conflictividad.

CARACTERÍSTICAS COMUNES	SUBSISTENCIA	MICROEMPRESA	
		ACUMULACION SIMPLE	ACUMULACION AMPLIADA
Finalidad	Crear ingresos para consumo inmediato	Generar ingresos para invertir, no sólo para consumo	Generar excedentes para invertir y crecer empresarialmente
Ingresos	Bajos en relación a la canasta de consumo	Ingresos sólo para cubrir costos, escaso ahorro	Lograr excedentes para ahorro e inversión
Estacionalidad	Frecuente cambio	Estable a través del año	Permanente desarrollo de habilidades posibles
Localización	Sin lugar fijo para la actividad	Local fijo para negociados en hogar o vivienda	Local estable para negocios
Número de empresas	413.652	33.732	16.391
Ocupados por Empresas	1,5	3	3,6

Fuente: Banco Multisectorial de Inversiones

Sin embargo, la existencia de entidades como los fondos mencionados no ha propiciado masivamente una asistencia financiera viable y bien canalizada para el sector de la micro y la pyme. De hecho, diagnósticos recientes afirman que la realidad financiera de este sector sigue siendo muy desfavorable. En El Salvador tenemos un ejemplo claro de la percepción de riesgo que tienen las entidades financieras a la hora de conceder sus créditos a micros y pequeños empresarios. De hecho, datos del Libro Blanco de la Microempresa esclarecían la situación, ya que sólo un 23% de los emprendimientos del país tenían un acceso a alguna forma de crédito y sólo el 47% de las microempresas que utilizan estas vías lo hacen a través de fuentes financieras formales. (Fuente: Encuesta de Dinámica Empresarial FOMMI II-DIGESTYC, 1998)

Además de la informalidad, la situación de la micro y la pequeña empresa salvadoreña es de asfixia por las deudas bancarias debido al elevado tipo de interés aplicados por los intermediarios financieros. Desde la Sociedad de Comerciantes e Industriales Salvadoreños se

insistía hace poco no sólo en la falta de un trato especializado y favorable, sino que constataban una auténtica penalización del sector que ha llevado a que el 60% de los empresarios estén en situación de mora. También se afirmaba que los entes diseñados para el apoyo suplementario de la mipyme de cara a la financiación no habían tenido gran éxito, debido a una insuficiente capitalización y un diseño operativo que, entre otros factores, no ha permitido una atención universal al sector. A ello se une una deficiente regulación de dichos entes y una inseguridad jurídica manifiesta de su garantía¹.

El Salvador vive hoy un periodo de estabilidad y paz donde es necesario un potente marco de estabilidad capaz de lograr la tan deseada reactivación económica. Y el apoyo al sector de la micro y la pyme se revela fundamental en este proceso. El año 1992 fue decisivo en este aspecto al traer a la realidad de este país iniciativas que se basaban en un modelo pionero y longevo en el ámbito de América Latina, el de FIGAPE.

Hasta hace poco existían en El Salvador cuatro fondos de garantía con distintos niveles de actividad. La situación de los fondos de origen endógeno ha estado abocada desde el año 1999 a su desaparición tras el periodo abierto para la puesta en marcha del nuevo sistema nacional de garantías que está implementando el gobierno desde 1999. Además, y hablaremos más adelante de ello, el Gobierno decidió dar un primer paso en este sentido por el que, desde mediados de 2000, los recursos de algunos de los fondos nacionales existentes (concretamente FOGARA y FOGAPE) servirían para alimentar a una sólo entidad; el “Fideicomiso para el Desarrollo del Sistema Nacional de Garantías Recíprocas” contemplado en el anteproyecto de ley desde su fase de debate y hasta la aprobación en la Asamblea Legislativa. Éste ha de respaldar la creación de un sistema de garantías a nivel nacional.

1973	El Salvador	Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pyme (FIGAPE)
1992		Fondo de Grantías para la Pequeña Empresa (FOGAPE)
1992		Fondo de Garantía Agropecuario (FOGARA)
1992		FUSAID - Programa de Garantías a la agencia USAID
2000		Anteproyecto de ley - Sistema nacional de SGR's

Pero antes de abordar la descripción de los fondos de garantía de El Salvador, exceptuando de nuestra perspectiva histórica al FUSAID, hemos de apuntar la situación transitoria que se da en este país centroamericano. La transición hacia un sistema nacional de garantías recíprocas hizo que se creara un fideicomiso fruto de los recursos de los antiguos fondos FOGARA y FOGAPE, hoy en extinción, y de los correspondientes recursos para dos nuevos programas de garantía transitorios, el PROGARA y el PROGAPE, además de otros aportes. Aunque desarrollamos más adelante una descripción de los fondos FOGARA y FOGAPE, siempre ha de tenerse en cuenta que lo hacemos desde una perspectiva histórica y que ambos se encuentran hoy en extinción y están siendo administrados únicamente a efectos de liquidación desde el fideicomiso creado para la fase de transición hacia el nuevo sistema nacional de garantías. Este fideicomiso está siendo administrado por el Banco Multisectorial de Inversiones de El Salvador, entidad financiera de segundo piso que también está encargada de capitanear la puesta en marcha del nuevo sistema nacional de garantías recíprocas.

Sin embargo, frente a esta tendencia, la realidad es que el concepto de fondo de garantía ha tenido un desarrollo histórico muy importante en El Salvador. Desde el establecimiento en 1973 de FIGAPE, tenemos constancia de hasta cinco fondos (algunos, como hemos apuntado ya, extintos o en vías de ello). A continuación ofrecemos una descripción en clave histórica de los fondos endógenos FIGAPE, FOGAPE y FOGARA. El fondo de garantías de la agencia USAID en El Salvador está vigente dentro del programa general de garantías de cartera de la agencia de desarrollo estadounidense y es, por tanto, ajeno a todo el proceso transitorio que actualmente está viviendo el sistema de garantías de este país centroamericano.

1. FONDO DE FINANCIAMIENTO Y GARANTÍA PARA LA PEQUEÑA EMPRESA (FIGAPE)

El Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa (FIGAPE) fue creado el 10 de mayo de 1973 como una institución pública de crédito que tiene la facultad de otorgar garantías, aunque actualmente presenta una tendencia a su extinción como fondo emisor de garantías. Hoy prácticamente sólo ofrece microcréditos, especialmente al sector del comercio en la capital San Salvador. Se trata de un ente público con más de 25 años de actividad, que ha vivido muy distintos momentos en la reciente y convulsa historia del país. En total se estima que ha ayudado a más de 50,000 pequeños empresarios. Hoy el fondo tiene un nivel de morosidad del 4% de su capital social.

CARACTERÍSTICAS GENERALES

▪ **Ámbito y objeto social**

FIGAPE tenía como objetivo primordial otorgar financiamientos a los pequeños empresarios del país, atendiendo a los sectores del comercio, industria y servicios. El FIGAPE trabajaba con todos los intermediarios financieros y no tenía una vinculación con ninguna entidad de crédito ni con ningún banco público.

▪ **Marco legal y normativo**

FIGAPE (Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa) se creó según Decreto legislativo número 324 publicado en el Diario Oficial del 7 junio 1973, Tomo 329, Nº 105. Este fondo estaba sujeto al control de la superintendencia del sistema financiero.

▪ **Accionariado y recursos de capital**

FIGAPE tenía un capital activo de 150 millones de colones (más de 17 millones de US\$). El fondo recibía una asignación anual con cargo a los presupuestos generales del Gobierno, que, en los últimos tiempos era de 20 millones de colones (unos 2.3 millones de US\$). A mediados de 1999, la dirección del fondo pidió al Gobierno una dotación de saneamiento de 50 millones de colones (5.75 millones de US\$), que situaría su capital por encima de los 20 millones de US\$. Esta petición obedecía a que el fondo no fue saneado totalmente tras el conflicto nacional en 1993, cuando el Gobierno decidió sanear la deuda total del sistema financiero.

▪ **Actividad y productos**

Este ente tenía una actividad como avalista muy reducida y más bien dedica sus esfuerzos a la concesión de micropréstamos en condiciones favorables si tenemos en cuenta el trato del sistema financiero al sector mipyme.

▪ **Operativa**

El fondo delegaba en los intermediarios financieros toda la labor de análisis y concesión del crédito y de la garantía, además de la labor de recobro.

▪ **Condiciones generales de la garantía**

No disponemos de información actualizada sobre las operaciones del fondo, pero sabemos que el fondo tenía una tasa de interés anual del 18% para los créditos garantizados, que aunque pudiera parecer muy alta supone la mitad del coste que cobran los bancos hoy en El Salvador. Además, para créditos de alto riesgo el fondo preveía un tipo mayor, según el índice de riesgo.

▪ **Reafianzamiento**

No tenía ningún ente que actuase como retrogarante. FIGAPE era una entidad pública y su responsabilidad última recaía en los presupuestos generales del Gobierno.

▪ **Evolución futura**

Ya hemos apuntado que el fondo pidió recientemente una operación de saneamiento para poder mantener una actividad de cobertura del financiamiento al sector de la pequeña empresa. Y es que FIGAPE soportaba una deuda mayor a la que se desprende de su actividad, que casi asciende a 30 millones de colones (casi 3.5 millones de US\$) si sumamos gestiones anteriores y la deuda política procedente del periodo de conflicto. El fondo pretendía restablecer una actividad que no tuviera que soportar ese lastre heredado de tiempos convulsos.

2. FONDO DE GARANTÍA PARA PEQUEÑOS EMPRESARIOS (FOGAPE)

El Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE) tenía su sede en San Salvador y estaba establecida como una institución con personalidad jurídica propia constituida en 1992. Se constituyó como un elemento de desarrollo dentro de la política general de reactivación económica tras el conflicto nacional, gracias a los recursos procedentes de la agencia estadounidense USAID y del Banco Central de Reservas salvadoreño. El fondo está siendo sometido en los últimos años a un proceso de transformación y liquidación desde el fideicomiso que servirá de fondo de respaldo para establecer un sistema de garantías que obedecería al modelo de esquema de garantías mutualista (Sociedades de Garantías Recíprocas) diseminado por todo el país. Dentro del proyecto que viene desarrollándose en El Salvador hacia un esquema de garantías de modelo mutualista, se cuenta ya con un anteproyecto de ley. Además, desde el primer cuatrimestre de 2000, tanto FOGAPE como FOGARA han pasado a engrosar con sus recursos el fideicomiso que desarrollará con sus recursos totales el proyecto de un sistema de sociedades de garantías recíprocas en El Salvador. El anteproyecto de ley existente contempla la puesta en marcha del “Fideicomiso para el Desarrollo de un Sistema de Garantías Recíprocas”, el cual debe ser la base para la constitución de la primera sociedad de garantías recíprocas (SGR).

Este proceso de transformación se inició al observarse como desde 1995 venía disminuyendo el monto de garantías otorgadas de manera sensible. La actividad del fondo se vio reducida en un 35% en el corto periodo entre 1995 y 1997, pasando de más de 177 millones de colones en 1995 a tan sólo 29 millones en 1997. La memoria del año 1997 establecía algunos motivos principales para este receso de actividad: costos de transacción, su coste financiero, falta de claridad en las normas operativas, excesiva burocratización, falta de calificación de la garantía por parte de la superintendencia, etc. Este proceso ha dado recientemente un paso más con la realización de una misión-taller a España y con la intención de crear un fondo de respaldo para el desarrollo de dicha transformación que integraría a los fondos existentes.

Nuestros últimos datos sobre FOGAPE mostraban una cartera de garantías vigente de más de 11 millones de US\$ con más de 3,500 operaciones activas, lo cual supone un monto total de crédito canalizado de más de 30 millones de US\$. En datos globales, entre 1991 y 1998, el fondo ha atendido unas 35,000 operaciones garantizando por valor de más de 93 millones de US\$. Actualmente la microempresa recibe más de 65% de actividad del fondo.

CARACTERÍSTICAS GENERALES

▪ **Ámbito y objeto social**

FOGAPE proporcionaba garantías complementarias en el otorgamiento de nuevos créditos a pequeños empresarios de todos los sectores económicos, a fin de que éstos pudieran tener acceso al crédito ofrecido por las Instituciones Financieras Intermediarias (IFI's), con sus propios recursos y los administrados por el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI). Muy importante de cara al sector de la pequeña empresa era el hecho de que, a través del FOGAPE, éstas tuvieran un acceso al sistema financiero formal sin costes especialmente altos.

Sus mecanismos de garantías específicos estaban dirigidos a pequeños empresarios no agropecuarios, a pequeños empresarios agrícolas, y había un mecanismo especial para empresarios de transporte. En realidad cualquier persona física o jurídica que se considerara empresario, que tuviera un proyecto que financiar y no alcanzara a tener garantías colaterales suficientes para acceder al crédito formal, pudiera beneficiarse de la garantía del fondo. El único obstáculo de acceso a la garantía del fondo estaba establecido en aquellos empresarios que tuvieran obligaciones calificadas en las categorías “D” y “E” en cualquier institución financiera.

▪ **Marco legal y normativo**

FOGAPE fue creado por el Decreto número 292 de julio de 1992, en el cual estaba contenida la “Ley para la rehabilitación de los sectores productivos directamente afectados por el conflicto”. En el Diario Oficial número 142 se publicó este decreto y el reglamento de “Normas operativas del Fondo de Garantía de Crédito para Pequeños Empresarios (FOGAPE)”. Su aval no estaba calificado ni ponderado por la superintendencia del sistema financiero, que supervisa el fondo.

El Banco Central de Reservas era el administrador y ejercía la dirección del fondo a través de un consejo ejecutivo formado por la presidencia del Banco Central de Reservas, representantes de la banca comercial, de las instituciones públicas de crédito y de asociaciones gremiales del ámbito privado. Esta institución pública establecía también la normativa que debía seguir el fondo. Además, todas sus operaciones estaban bajo la responsabilidad de un administrador general que también nombraría el Banco Central de Reservas. Asimismo, realizaba labores de supervisión técnica y asesoramiento el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI).

▪ **Accionariado y recursos de capital**

El fondo FOGAPE tenía un capital social de 17 millones de US\$, inicialmente procedente de la agencia estadounidense de desarrollo USAID y del propio Banco Central de Reservas.

▪ **Actividad y productos**

La principal actividad del fondo era la garantía complementaria, que ofrecía una cobertura de hasta el 70% de los créditos formales a pequeños empresarios que no podían ofrecer una garantía suficiente o que incluso carecían de ella. De cara al pequeño empresario no agropecuario se garantizaban operaciones destinadas a capital de trabajo temporal o permanente; construcciones, reparaciones o compra de locales para desarrollar su actividad empresarial; y la compra y reparación de equipamiento y maquinaria.

En el caso de los pequeños agricultores se ofrecían garantías a créditos destinados a la producción y a la inversión. Y en el caso de los empresarios de transporte, las operaciones avaladas solían estar destinadas a la compra de autobuses para el transporte colectivo de pasajeros. Por otra parte, se excluían operaciones de refinanciamiento que no provinieran de créditos garantizados por el mismo fondo y operaciones con microempresarios que tuvieran obligaciones calificadas de riesgo en cualquier institución financiera intermediaria.

▪ **Operativa**

El mecanismo se articulaba a través de los intermediarios financieros que estaban considerados como agentes en la normativa operativa del fondo establecida por el Banco Central de Reservas, los cuales realizaban su actividad con el referente de una entidad administradora del fondo también nombrada por dicha institución financiera. Eran las IFI's las que realizaban todas las labores de evaluación y concesión de las operaciones, además de tener encomendada las tareas de recobro. Durante los últimos años los principales agentes del fondo eran la Federación de Cajas de Ahorro (FEDECRÉDITO), el Banco Agrícola Comercial, el fondo de garantía FIGAPE y el Banco de Fomento Agropecuario.

El prestatario solicitaba el crédito y pagaba directamente por el uso de la garantía. El fondo sí asumía el fallido, aunque también delegaba en la entidad financiera la labor de recobro. Para honrar la garantía, ésta había de encontrarse vigente y se necesitaba un plazo de mora de 90 días en los créditos garantizados a corto plazo, y de 180 días para operaciones de largo plazo (más de un año de plazo). También debía haberse agotado la vía administrativa de gestión de cobro, la inscripción en el registro de las garantías colaterales aportadas por el prestatario, y la recepción en plazo y completa de la solicitud de pago de la garantía.

FOGAPE tenía tres mecanismos diferentes, con muchas características comunes, destinados a pequeños empresarios no agropecuarios, a pequeños empresarios agrícolas y a empresarios de transportes. La diferencia sustancial se establece en los parámetros de cobertura pues el último mecanismo ofrecía una cobertura sensiblemente reducida desde el 70% al 40% del monto del crédito.

▪ **Condiciones generales de la garantía**

El fondo ofrecía una garantía con las siguientes condiciones (véase cuadro comparativo en el anexo estadístico final):

- Estaban habilitadas todas las micros y pequeñas empresas de todos los sectores.
- El máximo garantizado no sobrepasaba los 500,000 colones (57,500 US\$).
- La cobertura era del 70% del monto del crédito, aunque había mecanismos que tenían una cobertura sensiblemente menor (40% en el caso de empresarios de transporte).
- El plazo medio de las operaciones era de un año, aunque con periodos renovables.
- El costo de la garantía era del 4% anual, repartido a partes iguales entre el usuario y el agente.

▪ **Reafianzamiento**

FOGAPE no tenía un mecanismo o un ente que le sirviera como techo de responsabilidad, aunque tenía la protección especial del Banco Central de Reservas.

▪ **Evolución futura**

Especial relevancia adquiere aquí el diagnóstico de la evolución futura del ente, pues FOGAPE, como ya hemos indicado, está integrado en un proyecto, en marcha desde 1997, para la modernización del sistema salvadoreño que debe desembocar en la adopción del modelo de sociedades de garantías recíprocas español. Realmente el primer objetivo de la reestructuración del sistema nacional de garantías se debe a la intención de dar entrada al sector privado en el funcionamiento general de éste. Tras los diagnósticos y la propuesta oficial de modernización, se solicitó el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en El Salvador y el asesoramiento del consultor internacional sobre sistemas de garantías Pablo Pombo. El proyecto, además, cuenta con la aprobación del Banco Central de Reservas. Imprescindible será que se finalice la elaboración de un marco jurídico apropiado (ya existe un anteproyecto de ley).

Respecto a esto último, el diagnóstico del proyecto remarcó que un problema principal del sistema de garantías salvadoreño, y especialmente de FOGAPE, era la falta de un marco regulatorio que posibilitaba una inestabilidad e inseguridad jurídica en los procedimientos y en el mismo producto de la garantía. Incluso la personalidad jurídica del fondo llegó a derogarse en 1998 poniendo en peligro todo su nivel de actividad. En realidad se daban unas condiciones claramente condicionadas por el marco en el cual nació FOGAPE, tras el conflicto bélico nacional. Al desaparecer esta situación FOGAPE estuvo actuando en un marco obsoleto. En esas condiciones, el mecanismo de la garantía complementaria nunca habría de ser un atractivo para los agentes financieros dispuestos a conceder créditos al sector de la micro y la pequeña empresa y, por ende, nunca sería un instrumento de desarrollo de un sector primordial de la economía salvadoreña. Hoy pretende solventarse esta situación con el proyecto de implantación de un sistema de garantías nacional basado en la figura de la Sociedad de Garantías Recíprocas. Hoy FOGAPE está siendo administrado hasta su

liquidación dentro del fidecomiso transitorio que se armó en 2000 para respaldar el nuevo sistema. Dentro del fidecomiso toda nueva actividad la está realizando un programa de garantías transitorio, el PROGAPE.

3. FONDO DE GARANTÍAS AGROPECUARIAS (FOGARA)

El Fondo de Garantías Agropecuarias (FOGARA) se creó en 1992 como una entidad pública integrada en el Banco Central de Reservas, que ostenta su dirección y administración. Su misión principal era la de facilitar el acceso a la financiación a los pequeños empresarios agrícolas. Su creación obedecía a los mismos motivos de reactivación económica tras el conflicto bélico nacional, y de hecho la procedencia de recursos del fondo fue muy similar a la del anterior, FOGAPE, pues nació de una dotación de la agencia USAID de 100 millones de colones (hoy 11.5 millones de US\$). El fondo tenía unas garantías vigentes de casi 10 millones de US\$ en un total de más de 10,000 operaciones.

CARACTERÍSTICAS GENERALES

▪ Ámbito y objeto social

FOGARA pretendía proporcionar a empresarios agrícolas de toda escala, agroindustriales y beneficiarios del sector agrario reformado, garantías complementarias sobre los créditos que les otorgaban las Instituciones Financieras Intermediarias (IFI's), mediante sus propios recursos y los administrados por el Banco Multisectorial de Inversiones. Especialmente potenciada estaba la misión de consolidar las relaciones entre sus clientes y las entidades de crédito formal. Con el fondo operaban nueve IFI's, fundamentalmente bancos de desarrollo del sector agrícola, que necesitaban la consideración como agentes del fondo desde la normativa establecida por el Banco Central de Reservas. Entre los usuarios del fondo estaban cualificados los pequeños empresarios agropecuarios, las cooperativas de pequeños agricultores, asociaciones, sociedades del sector agrario reformado. También contemplaba operaciones a largo plazo del sector agropecuario. Excluía a potenciales clientes con calificación financiera tipo "D" y "E".

▪ Marco legal y normativo

FOGARA (Fondo de Garantía Agropecuario) tenía su dirección y administración en el Banco Central de Reservas de El Salvador desde el 1 de marzo de 1991, y cumplía con la normativa específica de dicha institución financiera, que ejerce además la labor de supervisión junto a la superintendencia del sistema financiero.

▪ Accionariado y recursos de capital

El fondo FOGARA se diseñó con fuentes de financiación y administración similares a las del FOGAPE. Partió con un capital inicial de 100 millones de colones (hoy 11.5 millones de US\$) aportados por USAID. Asimismo, contaba con fuentes de recursos como las comisiones por el uso de la garantía procedentes de los usuarios y de los agentes del fondo, además de otras posibles fuentes excepcionales. Su capital social era de 22 millones de US\$.

▪ Actividad y productos

El fondo ofrecía garantías complementarias a los créditos otorgados por los agentes adscritos a la normativa del fondo para lograr un acceso a la financiación de los pequeños empresarios del sector agropecuario nacional. Las operaciones avaladas normalmente iban destinadas a créditos a corto plazo para la producción, para inversión en el subsector agropecuario no tradicional. No operaba en refinanciamiento que no proviniera de créditos garantizados por el propio fondo.

▪ Operativa

Los agentes del fondo solicitaban a éste la aprobación e inscripción de la garantía. El consejo ejecutivo del fondo aprobaba las solicitudes en función de unos requisitos, según se superara el monto del millones de colones (aproximadamente 115,000 US\$). El fondo excluía automáticamente a cualquier usuario por el que hubiera tenido que cumplimentar el pago de la garantía, aunque era posible restituir al cliente previo informe del agente financiero y con cambios en la operativa a seguir.

En el contrato de crédito se formalizaba la garantía especificando sus características. Los agentes del fondo eran los responsables de la aprobación, desembolsos y recuperación del crédito garantizado. También eran responsables de realizar las gestiones de cobro por los montos pagados por el fondo de garantía en caso de mora. Por esta gestión el agente se veía primado con un 6% sobre el total recuperado, además de cargar los gastos en que hubiera incurrido al fondo. Así se conseguía una mayor diligencia en dicha misión.

El pago de la garantía se podía reclamar una vez agotadas todas las vías administrativas para recobro. Se establecía un plazo para la reclamación de un mínimo de 90 días de mora sin sobrepasar los 180 días a partir de la fecha de vencimiento. La solicitud del pago había de hacerse conforme a un formulario que disponía 30 días para la resolución final y el desembolso de la garantía. Se pagaba la proporción garantizada del monto en mora.

▪ Condiciones generales de la garantía

En términos generales las condiciones de la garantía eran estas:

- El artículo 20 de su normativa establecía la calificación de operaciones que afectaban a créditos nuevos otorgados a productores agropecuarios, cooperativas de pequeños agricultores del sector tradicional, asociaciones y cooperativas integradas en el sector agrario reformado y empresarios agropecuarios con operaciones a largo plazo en situación excepcional.
- El monto máximo de la garantía estaba establecido en 57,550 US\$ para el pequeño agricultor; 115,000 US\$ aproximadamente para el empresario acreditado del sector; y 575,000 US\$ para beneficiarios de pronto pago y empresas del sector no convencionales. Además el agente tendría un monto máximo de garantías inscritas que no excedería del 40% del patrimonio del fondo o del 30% del monto de garantías vivas. El fondo nunca podría garantizar por un monto superior a dos veces su patrimonio.
- La cobertura era del 70% del crédito contratado, y en cada caso de mora el fondo cubría la proporción garantizada del saldo de capital insoluto que se registrase en el momento del reclamo.
- El plazo renovable anualmente era de un año.
- El coste de la garantía era de un 2% anual por adelantado y sobre el saldo garantizado, cumplimentado a partes iguales por el agente y el usuario de la garantía.

▪ Reafianzamiento

No existía un organismo que reafianzara la actividad del fondo. La última responsabilidad del mecanismo estaba en el techo administrativo que supone el Banco Central de Reservas.

▪ Evolución futura

El fondo presentaba una tendencia de actividad claramente ascendente en los últimos años, con incrementos importantes entre años fiscales consecutivos. Entre 1997 y 1999 el ascenso había sido continuo con un incremento de casi el 35% entre los más de 60 millones de colones (unos 6.8 millones de US\$) de saldo vigente en 1997 hasta los 84 millones de colones (casi 10 millones de US\$) en cifras recientes. Por otra parte, FOGARA también está inmerso en el proceso de transformación del sistema nacional de garantías. Así, FOGARA está siendo administrado hasta su liquidación, al igual que FOGAPE, dentro del fidecomiso que servirá de fondo de respaldo para la puesta en marcha del nuevo sistema nacional de garantías

recíprocas previsto en anteproyecto de ley. Además toda nueva actividad está siendo realizada por un programa de garantías transitorio, también integrado en el fidecomiso, el PROGARA.

4. PROGRAMA PARA GARANTIZAR carteras DE PRÉSTAMOS A LA PEQUEÑA Y MICRO EMPRESA EN EL SALVADOR (FUSAID)

Como hemos podido comprobar en la descripción de los fondos de garantía salvadoreños, el papel de la agencia de desarrollo USAID ha sido determinante en su capitalización y por ende en el desarrollo del sistema de garantías salvadoreño. No obstante, desde 1998 es operativo en El Salvador el FUSAID, un fondo que, en este caso, administra y gestiona directamente la agencia de desarrollo USAID desde su sede en Washington. FUSAID quiere ayudar a movilizar crédito para microempresas y pequeñas empresas habilitadas a través de entidades financieras intermediarias (IFI's) por medio de la distribución de riesgos a partes iguales. Para ello, entre otras actividades, aunque ésta es la principal, desarrolla el "Programa para garantizar portafolios de préstamos" (PGPP). También se propone en principio fomentar las conexiones estables entre las IFI's y la pequeña y microempresa. El destino de sus préstamos es cualquier actividad productiva y comercial que se desarrolle en el país, sin excluir el sector agrario. Hay que dejar muy claro que este fondo opera desde EE.UU., con sede en Washington.

CARACTERÍSTICAS GENERALES

▪ **Ámbito y objeto social**

El programa, aunque hace exclusiones, tiene un ámbito universal de la pequeña y microempresa salvadoreña, de cualquier sector y con cualquier actividad productiva y comercial. En un principio son susceptibles de recibir los servicios del programa cualquier ciudadano o residente permanente en El Salvador, empresas que sean totalmente privadas, localizadas en el país y cuyo tamaño de activos sea inferior a 250,000 US\$ (excluyendo maquinaria, edificios y terrenos). Se excluyen determinadas actividades productivas y comerciales (artículos de lujo, vehículos de procedencia no estadounidense, actividades relacionadas con el uso de pesticidas, etc...). También se excluye la compra de bienes o servicios de países afectados por los embargos político-comerciales que mantiene el Gobierno de Estados Unidos. Entre los objetivos del programa estarían la movilización de créditos para la pequeña y microempresa a través de la garantía del crédito ofrecida por la agencia. El uso de la garantía posibilita el crédito para prestatarios que de otra manera no podrían cumplimentar los requisitos de garantías colaterales exigidos por las IFI's. Pero también es importante que la garantía sea un producto atractivo para aquel prestatario que con anterioridad estuviera excluido del mercado formal de crédito. De hecho, el programa se plantea ir reduciendo requisitos de activos y montos de crédito para hacer más asequible la financiación al sector de menor escala. Del mismo modo se establecen conexiones, que se pretende que sean estabilizadas, entre las instituciones financieras y el sector. Además utiliza mecanismos de financiación innovadores que deberían resolver las imperfecciones detectadas en el mercado de crédito que inhiben tanto a las empresas como a las IFI's en su desarrollo. Asimismo, se pretende capacitar a las IFI's locales en la financiación a este sector a través de cursos de formación y con los procedimientos y requisitos de las solicitudes que éstas deben cumplimentar para ser agentes del programa. El fortalecimiento de éstas se observa fundamental para lograr un buen rendimiento y, como señala la documentación del programa, la garantía promueve experiencia en este sentido.

▪ **Marco legal y normativo**

El programa se desenvuelve siguiendo la normativa de los programas de garantías de la agencia USAID y tiene un estricto control por parte de la sede central de la agencia en Washington y su sede local en El Salvador. La agencia es la que habilita formalmente a las IFI's para que operen con el programa a través de unos requisitos muy elaborados.
n Accionariado y recursos de capital

El programa está totalmente capitalizado y auspiciado por la agencia de desarrollo y cooperación internacional estadounidense USAID.

■ **Actividad y productos**

El programa de la agencia se desarrolla a través de tres vías: una línea de préstamos directos a ONG's, un programa de cursos de capacitación para las entidades financieras y, sobre todo, el ramo principal de su actividad, el "Programa para garantizar carteras de préstamos" para la pequeña y microempresa a través de la distribución de riesgo entre entidad de crédito y la agencia, normalmente a partes iguales. El programa también garantiza los préstamos a ONG's por parte de las entidades financieras habilitadas, desarrollando un mecanismo de garantía de intermediario. Los créditos habilitados o destinos son cualquier tipo de créditos nuevos o adicional neto, en moneda nacional, incluidos préstamos comerciales, líneas de créditos, giros en descubierto, letras comerciales de crédito y garantías en arrendamientos financieros emitidos a una pequeña o microempresa. Muy importante es que la agencia trabaja su garantía en moneda local para promover las transacciones en colones y reforzar su importancia, además de que mitiga cualquier riesgo por variaciones en la tasa de cambio. De hecho, hasta las comisiones que se pagan directamente a la sede local de la USAID por parte de las IFI's se abonan en moneda local.

■ **Operativa**

Las IFI's operan con las garantías de FUSAID una vez que la agencia USAID capacita a éstas para ser agentes del programa y lo hace siguiendo dos modelos: uno directo que incluye toda la gama de productos financieros que cubre la garantía y que concede directamente a la empresa; y otro modelo destinado a los préstamos que las IFI's conceden a las ONG's para financiar sus créditos a pequeñas y microempresas. En este segundo modelo la agencia USAID suele conceder préstamos directos a las ONG's. La IFI se habilita en el programa PGPP a través de una solicitud directa a la sede de USAID en Washington dando una información básica certificada y un detalle de su situación financiera (3 años de estados contables auditados, calidad de activos...). El crédito se somete a un riguroso análisis basado en el modelo CAMEL, y una vez aprobado la agencia emite una carta de compromiso (por la que pagará la IFI una comisión única del 0.5% sobre el monto límite de la garantía) con la que la IFI puede operar utilizando los criterios de préstamo establecidos en la solicitud del programa PGPP. Una vez establecida la cartera de préstamo es la IFI la encargada de aprobar cada uno de los créditos individuales, en los que ya no interviene la USAID. Para conceder el préstamo se ha de tener en cuenta que la IFI soportará un riesgo comercial del 50% sin el aporte de otras garantías y tendrá que utilizar tipos de interés iguales a los del mercado. En cuanto al reclamo de la garantía y los pagos, USAID pagará las indemnizaciones en moneda nacional una vez que apruebe la reclamación. Para reclamar, el banco ha de certificar que el saldo pendiente ha sido contabilizado en la cartera de crédito como incobrable. Tres meses después del pedido de cancelación del pago total y en los seis meses posteriores a la terminación de la garantía debe realizarse el reclamo formal. Cada préstamo deberá tener su solicitud propia en caso de fallido. Además se debe perseguir la posibilidad de recuperar montos adeudados y una vez recuperados deberán compartirse por igual entre la agencia y la IFI una vez que ésta se haya cobrado los costos del proceso de recobro.

■ **Condiciones generales de la garantía**

La garantía del PGPP se emite con los siguientes parámetros generales:

- Están cualificadas para acceder a la garantía del programa todas las empresas totalmente privadas y de cualquier sector con activos no superiores a 250,000 US\$, con algunas exclusiones de tipo político y económico ya reseñadas anteriormente.
- El máximo de crédito es de 150,000 US\$ para pequeñas empresas, de hasta 5,000 US\$ para las microempresas, y el monto máximo garantizado será de 3 millones de US\$ sin exceder el 25% del capital pagado en el caso de la cartera garantizada de los bancos implicados.
- La cobertura normal es del 50% sobre las carteras de préstamos para pequeñas empresas, pero puede llegar al 70% en casos especiales destinados a microempresas.

- El plazo máximo para la garantía es de 5 años.
- El coste total de la garantía se establece en concepto de uso de la garantía y por el compromiso de la garantía. En este caso se paga una comisión única del 0.5% sobre el monto límite de la garantía concedida al banco y pagadera a treinta días desde la fecha del compromiso. En cuanto al uso de la garantía se abona una comisión anual, pagadera de forma semestral, del 2% sobre el monto medio de los préstamos habilitados pendientes de amortización.

CONCEPTO	FOGAPE	FOGARA	FUSAID
Monto máximo	Hasta 500 mil colones (57.000)	Por tipo de usuario:	Por tipo de usuario:
		- pequeños agricultores: 500 mil colones	- pequeña empresa: US\$ 150 mil
		- empresarios agropecuarios: 1 millón	- microempresa: US\$ 5,0 mil
		- beneficiarios de prongo pago: 5 millones	- monto máximo de la garantía: 3,0 millones de US sin exceder el 25% del capital pagado
		- empresas agroindustriales no tradicionales: 5,0	
Cobertura	Hasta el 70% del crédito contratado	Hasta el 70% del crédito contratado, hasta un 7% de su patrimonio del fondo	Hasta el 50% de las pérdidas de capital, hasta un 70% en casos muy especiales de microempresas
Comisiones	4% (2% anual el usuario y 2% anual el agente)	2% (1% anual al usuario y 1% anual al agente)	0,5% por el compromiso (pago único sobre el monto del límite de la garantía concedida). Hasta el 2% anual por la utilización (pago semestral sobre el monto medio de los
Plazo	1 año, renovable	1 año, renovable anualmente	Hasta un máximo de 5 años

▪ **Reafianzamiento**

No hay un mecanismo de reaseguro de la garantía y la agencia USAID supone el techo último de responsabilidad de las garantías del programa.

▪ **Evolución futura**

El programa de garantías PGPP tiene unos objetivos específicos interesantes que debe ir cumpliendo conforme su actividad vaya asentándose y aumentando. Se pretende no sólo incrementar el número de préstamos otorgados al sector, sino también promover la disminución de los montos de préstamo, incrementar los montos de créditos destinados a una nueva actividad o empresa, reducir poco a poco el requisito de monto de activos de los prestatarios, incrementar las carteras de crédito específicas de los bancos para estos sectores y reducir de forma sensible los requerimientos de garantías en las operaciones de crédito formal. Así parece que la tendencia es la de viabilizar microcréditos garantizados (en casos especiales para microempresas se eleva la cobertura al 70%) y operar con montos mayores en caso de

nuevos emprendimientos. El FUSAID parece tener una direccionalidad paulatina hacia las iniciativas de menor escala, ya existentes y de nuevo cuño.

5. OTROS PROGRAMAS

En cuanto al FOGACRE (Fondo de Zonas Francas), actualmente está siendo administrado por el BMI, sin ningún órgano propio. Realmente lo que se está haciendo es esperar a que las garantías otorgadas se extingan pues no hay expectativas de que se sigan emitiendo. Parece que, una vez recuperados los montantes de las garantías, el fondo desaparecerá.

ANEXO ESTADÍSTICO DEL SISTEMA DE GARANTÍAS DE EL SALVADOR

PAÍS	Nº Entes	Nº Pymes	Recursos*	Garantías*
El Salvador	4	13.574	39	21

* Recursos y garantías vivas en millones de US\$

PAÍS	Garantías / PIB	Tasa Paro %
El Salvador	0,28	7,5

ENTES	Nº Entes	Nº Pymes	Recursos*	Garantías*
FOGAPE	1	3.500	17,0	11,0
FOGARA	1	10.074	22,0	10,0
TOTAL	2	13.574	39,0	21,0

* Recursos y garantías en millones de US\$

BARBADOS

Las experiencias en sistemas de garantías en los países del Caribe están insertadas en dos marcos de influencia diferentes, pues mientras República Dominicana está mucho más cercana a los modelos de los países centroamericanos de habla hispana, en países como Barbados se deja sentir la influencia anglosajona, tras su pasado colonial. Posiblemente este “aire” haga que en este país se desarrolle un programa público de garantías, el único sistema de garantías del ámbito americano auspiciado directamente y en su totalidad por la institución central del sistema financiero. Podríamos hablar de semejanzas con los programas de agencias públicas de Norteamérica, pero por el alcance y la tipología estricta es mucho más parecido a experiencias exteriores al ámbito americano como la de Sri Lanka.

1979	Barbados	Programa de garantías para la pyme del Banco Central de Barbados
------	-----------------	--

El Banco Central de Barbados ha sido la entidad que ha desarrollado el programa de garantías, aún hoy vigente desde 1979, a través del desarrollo de mecanismos específicos que se integran entre su gama de servicios financieros. Concretamente desde 1978 existe un mecanismo de garantía financiera¹ que está centrado en las actividades de exportación. Al año siguiente el Departamento de Seguros y Garantías de Crédito a la Exportación decide crear el mecanismo de garantías de crédito para la pequeña y mediana empresa Credit Guarantee Scheme for Small Business (al ser país de influencia anglosajona debemos tener presente la denominación general de small business). Evidentemente el Banco Central de Barbados desarrolló muchísimas actividades como techo último del sistema financiero nacional.

CARACTERÍSTICAS GENERALES

▪ **Ámbito y objeto social**

El Banco Central de Barbados tiene dos mecanismos básicos de garantía financiera, uno dedicado a la actividad exportadora y otro específico para la micro, pequeña y mediana empresa. Abordaremos ambos al mismo tiempo, puesto que el Export Finance Guarantee Scheme tiene también como objeto esencial a las micros y pymes exportadoras de esta isla caribeña, además de los exportadores individuales. Este mecanismo trata de facilitar la financiación a productores exportadores de cualquier tipo para la producción de bienes exportables.

En el caso concreto del mecanismo de garantía de crédito a la micro y la pyme se trata de asistir a la micro y pyme a obtener financiación brindándole una seguridad frente a los créditos de los bancos comerciales. Al mismo tiempo el Banco Central se estatuye como protector de los bancos comerciales y demás entidades financieras frente a posibles pérdidas en el riesgo asumido al conceder sus créditos al sector de la micro y la pyme. El prestatario es una persona física o jurídica individual, una corporación o una sociedad de cualquier tipo que esté capacitada para acceder a créditos de las entidades financieras. Entre las micros y pymes elegibles estarían las del sector agropecuario, de la construcción, de manufacturas, servicios, especialmente turísticos, además de otros sectores particularizados.

▪ **Marco legal y normativo**

Rigen el programa de garantías las regulaciones generales del sistema financiero como un producto más del Banco Central. Estará sujeto cada mecanismo a la normativa impuesta por el propio Banco Central, y a las decisiones que le afecten tomadas desde el Gobierno nacional, especialmente las presupuestarias.

▪ **Accionariado y recursos de capital**

El Banco Central es la cabeza del sistema financiero nacional y es una institución pública por entero, sólo sometida a la autoridad del Gobierno nacional. Sus recursos provienen de las arcas del propio banco y de los presupuestos generales en caso de donaciones o asignaciones no regulares.

▪ **Actividad y productos**

Entre sus muchas actividades como entidad regidora del sistema financiero, el Banco Central incluye sus mecanismos de garantías dentro de un paquete de servicios especiales, normalmente definidos por alguna especificidad en su objeto social. Fondos de desarrollo para el sector ganadero, fondos de inversión, facilidades de redescuento, seguros de crédito a la exportación son algunas de esas actividades especiales. Entre estas se incluyen los dos mecanismos de garantía financiera, ya a la exportación o a la micro y pyme.

En el caso del mecanismo de garantías a la exportación se cubre dos modalidades, de pre-embarque y de post-embarque, para créditos concedidos por un banco comercial de cara a financiar respectivamente el proceso de producción de los bienes exportables o el proceso de salida de los productos ya bajo un contrato de venta de un comprador extranjero. Se avalan créditos con finalidades que van desde el capital de trabajo hasta servicios profesionales y técnicos, licencias, pago de royalties, etc. El mecanismo de garantías para la micro y la pyme es el más interesante para nuestro objetivo y es en el que vamos a centrar la subsiguiente descripción. Se trata de un producto que asegura una parte del importe del crédito frente a dos riesgos esenciales, la insolvencia y el fallido del prestatario.

▪ **Operativa**

El programa funciona a través de la solicitud que hace el banco comercial o entidad financiera, cualquiera que desee operar bajo el mecanismo de garantías, remite al Banco Central para que éste garantice a la empresa o persona física que solicita un crédito. Una vez que el Banco Central aprueba la operación se emite la garantía de ese crédito y la entidad financiera pasa a desembolsar el monto de éste. Si bien, hemos de indicar que el Banco Central dispone de un mecanismo de garantía automática de cara a los créditos a micros y pymes. Es un mecanismo de garantía de cartera de las entidades financieras en las que el banco ha delegado oficialmente su autoridad y la capacidad de conceder créditos que automáticamente pasan a estar garantizados por el programa. Esta cartera de crédito garantizada automáticamente tiene fijado un monto máximo para sus préstamos de 20,000 US\$.

▪ **Condiciones generales de la garantía**

– Ya se han indicado cuales son las empresas habilitadas para recibir la garantía de crédito del programa, desde personas físicas en facultades para acceder a un crédito hasta pequeñas y medianas empresas de diversos sectores, sin establecer un parámetro especial para determinar el tamaño de éstas.

– El máximo garantizado se establece en función del monto máximo de los créditos, estipulado en 80,000 US\$ para préstamos a corto plazo y en 150,000 US\$ para préstamos a medio plazo.

– La cobertura media es de un 80% para préstamos a corto y medio plazo, pero en caso de puesta en marcha de empresa ésta se incrementa hasta el 90%. Por otra parte, en caso de créditos a medio plazo que superen los 75,000 US\$ la cobertura se reduce al 66%.

– El programa no concibe la garantía de créditos a largo plazo.

▪ **Reafianzamiento**

No existe un sistema de reaseguro. El último responsable del sistema es el ente financiero que ampara el programa, en este caso el Banco Central y, por lógica, el Gobierno nacional.

▪ **Evolución futura**

El programa presenta en los últimos años una fuerte tendencia a incrementar su actividad a través del mecanismo de garantía de crédito a la pequeña y mediana empresa, especialmente a la ocupada en el sector turístico.

HAITÍ

La actividad existente en Haití en materia de garantías está totalmente auspiciada por la Agencia de Desarrollo Internacional de Estado Unidos (USAID). Ésta ha desarrollado recientemente dos programas distintos, ambos de 1998, a través de la aportación de un fondo de respaldo que permite canalizar créditos de diversos tipos a distintos sectores. Cada fondo de garantía tiene un destino concreto y se articula de manera diferente. En Haití los préstamos comerciales han supuesto desde hace años entre el 18% y el 24% del mercado financiero total. Pero con la reciente decisión del Banco Central de reducir los requerimientos de reservas para bancos comerciales desde un 50% a un 30%, el flujo de créditos comerciales asciende ya a más del 30% del mercado financiero nacional. En este clima, y también por motivos de reactivación económica tras un periodo de convulsión política, la agencia estadounidense decidió aportar en 1998 capital para constituir los dos fondos a los que vamos a hacer mención.

1998	Haití	USAID-SOFIHDES Credit Guarantee
1998		USAID/ Haití Microcredit Program Guarantee Fund

A través de un banco privado de desarrollo, el SOFIHDES, que recibe gran parte de sus recursos a través de instituciones de desarrollo internacionales, la agencia USAID constituyó un fondo de 2 millones de US\$ con la misión de ayudar a la porción del sector de la industria agrícola descapitalizado por efecto del reciente embargo político-comercial. Este fondo respalda operaciones de crédito garantizado de dicha entidad para las empresas del sector mencionado.

Haití también está integrado en el programa general de la USAID para el desarrollo de la micro y pequeña empresa. Este programa, que afecta a muchos otros países en vías de desarrollo, está centrado preferentemente en el incremento de microcréditos por parte de todo tipo de entidades e instituciones con capacidad para realizar actividades financieras. Concretamente, su objetivo está fijado en un 25% de adicionalidad en el número y monto de créditos otorgados por las instituciones que participen en el programa.

Muy importante resulta su labor de concierto entre entidades financieras, fundamentalmente bancos comerciales, e instituciones no financieras, especialmente ONG's, que harían el papel de prestamistas directos mediante la financiación de las primeras. En concreto, la USAID tiene en marcha un programa de microcrédito que sirva de motor financiero para la micro y pequeña empresa del país caribeño. Dentro de este programa una porción muy importante de su actividad se basa en la creación de fondos de garantía que movilicen capital privado, capital de crédito y de ahorro hacia el esfuerzo inversor necesario para potenciar el sector de la microempresa. Hasta el momento el programa ha concedido 9,732 préstamos por un monto total de más de 5 millones de US\$.

En este marco USAID capitalizó un fondo de garantía para la pequeña y mediana empresa del país con una dotación de 1.65 millones de US\$. Este fondo debe canalizar tres veces y media su monto total a través de créditos de bancos comerciales a pequeñas empresas de sectores informales que de otra manera nunca habrían accedido a dicho crédito. Estos fondos han sido depositados en los bancos comerciales para que las instituciones de microcrédito puedan atender a este sector tan desfavorecido. Además, el programa pretende mitigar la percepción de riesgo de los bancos comerciales otorgándoles garantías a aquellas entidades comerciales de crédito que establezcan carteras de microcréditos específicas para la microempresa.

REPÚBLICA DOMINICANA

La República Dominicana ha desarrollado desde principios de los ochenta iniciativas en el terreno de los sistemas de garantías, pero ninguna de ellas ha prosperado. De tal manera que su desarrollo en este sentido sigue siendo hoy “una historia todavía en construcción”¹⁹. Sin embargo, la atención de los sucesivos gobiernos al sector de la micro, pequeña y mediana empresa se ha visto por fin recompensada con la creación en 1997 de un ente específico, PROMIPYME, dedicado al préstamo directo normalmente en forma de microcrédito. No en vano las mipymes son un agente activo esencial en la economía nacional. Las casi 330,000 micro y pequeñas empresas que tiene el país sostienen casi 900,000 empleos, además de generar gran porcentaje del nuevo empleo. De todas las empresas consideradas en la categoría de mipymes, el 97.6% son micro empresas con menos de 10 trabajadores.

1983	República Dominicana	Reserva de Garantías de Créditos Especiales
1996		Sistema de Garantía Compartida (SIGAC)
1999		Programa de SGR's - PROMIPYME

El caso de la República Dominicana aportó en 1997 una novedad al marco general centroamericano con su propósito de impulsar un esquema de garantías basado en la figura de las Sociedades de Garantías Recíprocas a través del programa de SGR's PROMIPYME de la República Dominicana. Se crea en agosto de 1996 mediante el Decreto No. 336-96 una subsecretaría dentro del Ministerio de Industria y Comercio encargada de un fondo de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa. En mayo de 1997, se creó mediante Decreto No. 238-97 sustituyendo al anterior, el Programa de Promoción y Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana empresa (PROMIPYME). Diversas instituciones intentan poner en marcha el proyecto definitivo de SGR's. Estas iniciativas vienen precedidas de numerosos intentos, especialmente por parte del Banco Central, de poner las bases de un sistema nacional. En 1983 se creó la Reserva de Garantías de Créditos Especiales, que al revisarse en 1994 dio como resultado un programa de políticas específicas de apoyo a la pyme; y en 1996 el mismo Banco Central estableció el Sistema de Garantía Compartida (SIGAC) que conllevaba la creación de un fondo de garantías de 500 millones de RD\$ (unos 30 millones de US\$ aproximadamente). Con los modelos español e italiano a la vista, y tras algunas experiencias de cooperativas que han dejado clara la intención de empresarios privados de asociarse en busca de financiación, parece existir una tendencia en el sector privado a reconocer tanto la necesidad de un sistema adecuado de garantías, como el hecho de no tener que esperar a que el estado, los bancos o las ONG's den el primer paso.

¹⁹ Así considera el funcionario del Banco Central de la República Dominicana Miguel J. Escala el proceso que han seguido los sistemas de garantías en este país, en su ponencia en el Seminario Taller sobre Estrategias de Cooperación Empresarial y Competitividad de Pymes celebrado en Santo Domingo en septiembre de 1998.

TRINIDAD Y TOBAGO

Como en el caso de Barbados, en Trinidad y Tobago se deja sentir la influencia anglosajona, tras su pasado colonial. Esta isla tiene un mecanismo de garantías articulado a través de una corporación con recursos públicos y privados dedicada específicamente al desarrollo de la pequeña y mediana empresa (definidas como small business).

Además, hay otra compañía que, aunque dedicada principalmente a labores de seguro de las transacciones de comercio exterior, también tiene un mecanismo de garantías financieras para actividades productivas en fase de pre-embarque y financiación de costes de operaciones de exportación.

1990	Trinidad y Tobago	Small Business Development Company Ltd. (SBDC) Loan
		Guarantee Plan
1993		Export Credit Insurance Co. Ltd. (EXCICO)

El único mecanismo existente en la isla dedicado a proveer de garantías para créditos a las micro y pymes es el Loan Guarantee Plan de la Corporación de Desarrollo de la Pequeña Empresa, la cual constata desde hace años un problema principal de restricción de la política de créditos de las entidades financieras de cara a las micro y pymes, y considera su garantía como un vehículo ideal para mejorar el acceso al crédito de este segmento empresarial. La implementación del mecanismo fue inspirada y asistida por el cuadro de recomendaciones de las Organización de Estados Americanos (OAS) para establecer las mejores prácticas de crédito a pequeñas empresas.

El principal actor del sistema de garantías de Trinidad y Tobago es la corporación Small Business Development Company Ltd. (SBDC), la cual nació en 1990 con la misión de promover el desarrollo y la creación de pequeñas y medianas empresas. Esta corporación pretende sensibilizar a la población de la importancia de este sector empresarial en la economía del país. La SBDC realiza además multitud de servicios de capacitación, asistencia técnica e información. Mantiene una serie de productos financieros a parte de su mecanismo de garantías, Loan Guarantee Plan (LGP).

El LGP había facilitado, en el año 1998, operaciones de crédito a 484 empresas con un valor aprobado de más de 2.5 millones de US\$ en garantías. En ese año el mecanismo registró un fuerte incremento de su actividad (un 7%) instrumentando con su garantía una cartera total de créditos superior a 7.5 millones de US\$. Sus expectativas de crecimiento son indudables y su actividad cuenta con un decidido apoyo gubernamental.

CARACTERÍSTICAS GENERALES

▪ **Ámbito y objeto social**

El mecanismo de garantías de la SBDC pretende ayudar a las pequeñas y microempresas del país a asegurar sus préstamos procedentes de las entidades financieras, cumplimentando parte de las garantías colaterales que éstas le exigen a las primeras para acceder a su financiación. Está cualificado para obtener la garantía todo tipo de persona física, jurídica y/o que pretenda financiar una expansión de negocio o la puesta en marcha de una nueva empresa.

Todo negocio o empresa debe ser propiedad y operar con residencia en Trinidad y Tobago. Por otra parte, el LGP opera con todos los bancos comerciales, bancos de desarrollo agrícola, fundaciones de ayuda y desarrollo, uniones de crédito seleccionadas, compañías financieras de muy diversa índole. Hay cinco bancos principales que mantienen una cartera de créditos garantizados con el mecanismo, de los que tiene especial protagonismo el Republic Bank Limited, que copa casi la mitad del valor garantizado y casi un tercio del número de operaciones realizadas.

El cliente principal, pero no único, del LGP está definido como pequeña y mediana empresa, es decir, aquella que mantiene unos activos de 500,000 TT\$ (unos 80,000 US\$) excluyendo el valor de terrenos y propiedades inmobiliarias. También son especialmente cualificadas las microempresas de autoempleo o basadas en cooperativas o negocios familiares. Normalmente la garantía cubre a empresas implicadas en sectores de manufacturas, venta al por mayor, detallistas y servicios, aunque el programa establece una prioridad sectorial para la producción y servicios de energía, la actividad agroindustrial, producción de electrónica, exportaciones y turismo.

El mecanismo realiza exclusiones para su garantía que afectan a servicios financieros y de seguros, agencias públicas, casas de juego, actividades especulativas, servicios de salud, servicios de asesoría jurídica y servicios legales, negocios implicados en la distribución y venta de alcohol. En 1998 el sector de distribución operó con 183 garantías por un valor cercano al millón de US\$, lo que supone más del 40% de la actividad del LGP.

■ **Actividad y productos**

Principalmente la corporación ofrece su mecanismo de garantías como producto financiero, aunque tiene en marcha otros servicios financieros específicos. Los términos básicos de la garantía establecen una cobertura parcial de la garantía colateral que requiere la entidad prestamista y que la empresa o prestatario no puede cumplimentar para acceder al crédito. Esto supone que la garantía de la SBDC sólo pretende solventar esta dificultad de acceso por insuficiencia y carencia total de colaterales. Así, la garantía de la corporación no supone una mejora en las condiciones del crédito, pues estas siguen sujetas únicamente a la negociación entre el prestatario y la entidad financiera, ya en plazos o tipos. Es de suponer que la garantía hace más fácil no sólo el acceso, sino también los términos del crédito pero la corporación emite su garantía con la única misión de cubrir parcialmente las seguridades colaterales y así incrementar el flujo de crédito hacia el sector.

■ **Operativa**

El prestatario ha de realizar un plan de negocio en el que ofrece detalles de su proyecto y los propósitos concretos que persigue financiar y remite con éste una solicitud de crédito a la entidad prestamista. Este tipo de planes de negocio está disponible en las oficinas de la SBDC como un servicio de asesoría técnica a las microsy pequeñas empresas. Si la entidad acepta el plan y decide conceder el crédito, envía toda la documentación solicitando a la vez la garantía de la corporación para cubrir la parte de garantía colateral requerida en el crédito que se estipule. La SBDC revisa la solicitud y, si la acepta, negocia directamente con la entidad financiera para acordar los términos de la cobertura. Cuando el proceso se cierra el prestamista desembolsa el monto del crédito.

■ **Condiciones generales de la garantía**

– Ya se han indicado cuáles son las empresas habilitadas para recibir la garantía de crédito del LGP, pero principalmente destaca como cliente la pequeña y mediana empresa, definida con unos activos de 500,000 TT\$ (unos 80,000 US\$) y aquellas microempresas de autoempleo, negocio familiar y formas de asociación o cooperativa sin requisitos de activos o ventas anuales.

– El máximo garantizado es de 250,000 TT\$ (unos 40,000 US\$) por empresa o prestatario y se puede garantizar más de un préstamo siempre que no se supere esta cantidad por prestatario.

– La cobertura máxima es del 85% para empresas nuevas o en fase inicial (con menos de tres años de actividad). El tipo de interés aplicado al crédito es objeto de negociación entre el prestatario y la entidad de crédito, ya que la garantía pretende principalmente solventar las dificultades o carencia de las empresas o clientes para cumplimentar las garantías colaterales exigidas. No obstante se prevé que la garantía de la SBDC suponga una mejora en las condiciones del crédito.

– El LGP establece un plazo máximo no superior a 7 años.

– SBDC carga una prima única del 5% sobre el monto garantizado.

■ Reafianzamiento

No existe un sistema de reaseguro.

OTROS PROGRAMAS

Como ya habíamos indicado existe una compañía dedicada al seguro de exportación, la EXCICO (Export Credit Insurance Company Limited), que tiene un mecanismo de garantía financiera destinado a actividades de pre-embarque y de post-embarque. Los mecanismos de post-embarque son más bien seguros, aunque se financian costes de operaciones ofreciendo a los bancos comerciales que conceden créditos para tales fines una cobertura que se eleva al 85%-90% del importe. Pero en 1993, la EXCICO puso en marcha un esquema de garantías para actividades de pre-embarque que pretendía proveer de mayores oportunidades financieras a los exportadores. Se establece un plazo máximo de operación con la garantía de 6 meses y se cubren los avances realizados por las entidades financieras contra la orden de exportación.

ANEXO ESTADÍSTICO DEL SISTEMA DE GARANTÍAS DE TRINIDAD Y TOBAGO

PAÍS	Nº Entes	Nº Pymes	Recursos*	Garantías*
Trinidad y Tobago	1	484	n.d.	2,5

* Recursos y garantías vivas en millones de US\$

PAÍS	Garantías / PIB	Tasa Paro %
Trinidad y Tobago	0,02	14,2

ENTES	Nº Entes	Nº Pymes	Recursos*	Garantías*
SDDC-LGP	1	484	n.d.	2,5

* Recursos y garantías en millones de US\$

PROGRAMAS INTERESTATALES DE CENTROAMÉRICA, EL CARIBE Y AMÉRICA DEL SUR

La experiencia de los programas de garantías en Centroamérica hoy está prácticamente extinguida. La crisis financiera de mediados de los ochenta frustró gran parte de las experiencias puestas en marcha y sus proyectos de expansión hacia América del Sur, que quedaron a medio camino (llegando a afectar a Bolivia, Colombia y Chile en el caso del programa FUNDES). Entre las razones de la extinción de estos programas y fondos regionales, se aducen la descapitalización por el pago de garantías (a veces por influencias políticas y no de gestión), la poca confianza generada en los sistemas financieros nacionales ante condiciones estrictas (lógicas en la administración de un programa interestatal) y la pérdida de capital por inversiones inadecuadas, inflación y recesión de los años ochenta (Oehring, 1996).

Sin embargo, la realidad de las micros y pymes en los países centroamericanos sigue siendo muy relevante de cara a las economías nacionales y su situación ante el mercado financiero formal se mantiene en condiciones bastante desfavorables. El reciente estudio de Naciones Unidas y CEPAL, *La pyme en Centroamérica y su vinculación al sector externo*²⁰ aporta datos esclarecedores, ya que estima una media de aportación al PIB de cada país del 20%, con casos en los que llega al 50%. Además, las pymes²¹ soportan una media del 20% al 25% de la Población Económicamente Activa (PEA), llegando a casos que superan el 30% (Costa Rica y El Salvador). En Guatemala y Honduras se da un porcentaje de ventas totales nacionales en el seno del sector pyme que alcanza el 50%. Los tejidos empresariales de estos países en pocos casos suponen más de un 5% de grandes empresas (aquellas con más de 100 trabajadores). Por otra parte, una empresa de este sector se enfrenta a una auténtica selección adversa por parte de las entidades financieras debido a las elevadísimas tasas de interés (de un 30/40% en Costa Rica frente al 12/14% a que se enfrentan las grandes empresas en el mismo país) y a los requisitos de garantías, altos y realizados sobre una gran inseguridad jurídica.

PROGRAMAS DE GARANTÍAS LATINOAMERICANOS

Una descripción somera del funcionamiento de estos programas permite diferenciarlos respecto a otros modelos en que, aunque sus recursos son también temporales y limitados, y también proceden de los estados y fondos de ayuda, sin embargo, el programa es aplicable en varios países desde una institución que centraliza y controla la actividad (ya una institución supranacional, financiera, una entidad de desarrollo o agencia de cooperación). El programa se canaliza a través de las entidades financieras que realizan toda la labor de análisis y aprobación de la operación. Normalmente avalan carteras de riesgo y se delega en la entidad financiera el recobro. En cuanto al usuario, éste no está fidelizado con la entidad avalista. Para Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua existió desde 1987 el Fondo Regional de Garantía para la Pequeña Industria (FOGAPI – BCIE) para Centroamérica (hoy extinguido). Fue constituido por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) con la colaboración de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) para apoyar el cumplimiento del Programa de Rehabilitación de la Pequeña y Mediana Industria en Centroamérica. El monto inicial del programa fue de 500,000 US\$, que sería incrementado con 2 puntos porcentuales de la tasa de interés correspondiente a los créditos otorgados por el programa y la comisión pagada por el prestatario final (de un 3%). No disponemos de información sobre el desempeño reciente de este fondo de garantías. El BCIE, consultándole

²⁰ Este documento conjunto de Naciones Unidas y su Comisión Económica para América Latina y el Caribe salió de la reunión de expertos en vínculos del sector pyme y el comercio exterior celebrada en noviembre de 1998 en México D.F. y publicado en octubre de 1999.

²¹ En el marco centroamericano no hay una definición fija ni unos parámetros que califiquen a la micro, pequeña y mediana empresa. Si es cierto que todos los países estudiados en el informe de ONU-CEPAL sitúan el umbral de la mipyme en un número de empleados de hasta 100, pero algunos definen la micro entre 1 y 5 o entre 1 y 10 empleos y la pequeña empresa entre 5 y 30 o de 10 a 50. En cuanto a parámetros de ventas y activos la realidad es muy diversa o simplemente no hay parámetros. Costa Rica establece un nivel de ventas anuales sucesivo menor de 150,000 US\$, de 250,000 US\$ y de 500,000 para las micros, pequeñas y medianas empresas respectivamente.

sobre este Fondo, responde que el Banco no dispone de un fondo de garantía para la pequeña y mediana empresa y los préstamos se otorgan en los sistemas de cada país a las tasas prevalecientes en cada mercado para dicho sector.

Para Panamá, Guatemala, Costa Rica (además de Bolivia, Colombia y Chile) existía desde 1985 el Programa de Garantías de FUNDES (también extinguido actualmente). El programa tenía un funcionamiento operativo en varios países: Panamá, Costa Rica, Guatemala, Colombia, Bolivia y Chile, así como actividades en Venezuela y Honduras. Creado en 1984 en Panamá, instaló ramificaciones de su programa paulatinamente en Costa Rica, Guatemala, Colombia, Bolivia y Chile. La crisis financiera de mitad de la década paralizó su extensión a Argentina, México o Venezuela. FUNDES era un oferente privado de servicios para propietarios de pequeñas empresas que facilitaba el acceso al crédito formal mediante garantías crediticias con una cobertura máxima del 50% del crédito otorgado y mejoraba a éstos su nivel de conocimientos y know-how a través de la capacitación y consultoría. Durante varios años creció de forma sensible su cartera total de garantías y hasta 1996 FUNDES había garantizado alrededor de 2,400 créditos de más de 1,400 clientes alcanzando un monto de 54 millones de US\$. Hasta 1994 el programa mantuvo además un índice de falencia bajo (en torno al 0.7%) pero en 1995 entró en crisis registrando una falencia que sobrepasaba el 4% debido a fuertes pérdidas en Guatemala y Colombia. Además, el ritmo de crecimiento del programa hizo que sus costos aumentaran sensiblemente dándose la situación de que el crecimiento estaba creando ya déficit, puesto que se empezaba a abrir una brecha entre ingresos y costos difícil de asumir. Además las malas experiencias de los bancos con fondos de garantía anteriores también hizo mella en este programa por la desconfianza generada (Oehring, 1996).

LOS SISTEMAS DE GARANTÍAS EN AMÉRICA DEL SUR

ARGENTINA

En Argentina, la política sobre la pequeña y mediana empresa cambió de forma sustancial a partir del año 1995 con la introducción de dos elementos, un marco legislativo sobre la figura de las Sociedades de Garantías Recíprocas (SGR's), inspirado por el modelo de la nueva regulación en España de estas entidades en 1994; y un fondo de garantía del estado provincial de Buenos Aires, cuya importancia es obvia al incluir el área metropolitana de la capital del país, primer foco indiscutible de actividad económica del mismo²².

El paso decisivo en ese año fue la promulgación de una Ley de Regulación de la Pyme (Ley 24,467 de 1995) que establecía una nueva definición de ésta siguiendo criterios de personal ocupado, ventas anuales, activos o patrimonio neto y sectores de actividad. Además englobaba el desarrollo de una serie de instrumentos para reforzar la realidad de este segmento empresarial, incluyendo la definición de las Sociedades de Garantías Recíprocas (Título II, arts. 32 a 82). Esta ley ha sido modificada por la nueva ley mipyme aprobada por el Congreso argentino en el verano de 2000, la cual además ha introducido un fondo nacional de reafianzamiento y garantía para el sistema nacional, el FOGAPYME.

Al inicio de la ley se encomienda a la autoridad pertinente "de aplicación" definir las características de las empresas que serán consideradas PYMES, teniendo en cuenta las peculiaridades de cada región del país, y los diversos sectores de la economía en que se desempeñan sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 83. Este artículo establece una definición aproximada y susceptible de ser adaptada a cada ámbito dentro del país².

El segmento de la empresa de pequeña escala (mipyme) ocupa el 99.2% del universo empresarial argentino, soportando más del 70% del empleo total del país y aporta más de dos tercios del PIB (las empresas de menos de 50 trabajadores aportan por sí solas el 22% de la producción nacional). Si tomamos un parámetro comúnmente aceptado en el ámbito latinoamericano de hasta 100 trabajadores, Argentina se sitúa entre los países en los cuales las pymes sostienen cerca del 80% del empleo total.

Paradójicamente, en relación con su importancia, las pymes no sólo padecieron hasta 1995 la falta de políticas activas, sino que, ante coyunturas económicas poco favorables o de crisis, son las primeras en notar como disminuyen los niveles de confianza para la canalización de recursos financieros, herramienta básica para el crecimiento y el desarrollo tecnológico. "En cuanto a la gestión financiera, un cuarto de las empresas pequeñas no operan con créditos

²² Para todo relacionado con la pyme en Argentina véase el propio texto legal de regulación del segmento (Ley 24,467 de 1995 y la ley de fomento de la mipyme del verano de 2000); el artículo-informe sobre la pyme argentina aparecido en el Boletín InfoPYME de julio de 1998 (boletín trimestral que trata de las tendencias emergentes en el desarrollo de pequeñas y medianas empresas en América Latina) publicado por el Latin American Newtork Information Center (LANIC) del Institute of Latin American Studies (ILAS) de la University of Texas at Austin (UT-Austin) para el Banco Interamericano de Desarrollo; y el informe de consultoría KREIMER sobre SGR's.

² Con algunas matizaciones, para las que se puede acudir al texto legal, la definición de la pyme en Argentina no supera los parámetros de la siguiente tabla:

SECTOR	PERSONAL OCUPADO	VENTAS ANUALES	ACTIVOS PRODUCTIVOS
Industria	300 personas	US\$ 18.000.000	US\$ 10.000.000
Comercio y Servicio	100 personas	US\$ 12.000.000	US\$ 2.500.000
Minería	300 personas	US\$ 18.000.000	US\$ 10.000.000
Transportes	300 personas	US\$ 15.000.000	ND
Agropecuario	ND	US\$ 1.000.000	US\$ 3.000.000
Frutihortícola	ND	US\$ 9.000.000	US\$ 7.000.000
Hostelería	ND	US\$ 6.500.000	ND

La pequeña empresa está diferenciada respecto a la mediana con una cima de 40 empleados y ventas anuales no superiores a 5 millones de US\$ en el sector industria, a 4 millones de US\$ en servicios, a 3 millones US\$ en comercio y a 2.5 millones en rurales (Fuente: Ley 24,467 de 1995, Título III, art. 83).

bancarios. Además, los diferenciales de tasas de interés de créditos bancarios superan, por mucho, los observados en los países más avanzados. La estimación del costo total anual del capital indica que la diferencia de costos entre empresas grandes y las pymes es de aproximadamente 8 puntos” (InfoPyme, julio 1998). Y es que, de entre las necesidades de la pyme argentina, el financiamiento sigue inserto dentro de aquéllas que están relacionadas con las restricciones contextuales, principalmente por el alto coste del crédito.

La sobretasa es el mecanismo que el sistema aplica al sector a fin de cubrir las eventuales insolvencias y caucionarse ante una fuerte percepción de riesgo a que está siempre sometido el sector pyme. En Argentina es usual que la pyme pague tasas mensuales que hasta triplican y cuadruplican las que pagan las grandes empresas estrictamente en las mismas circunstancias crediticias. Esto se debe a esa desmesurada percepción de riesgo que el mercado financiero aplica al sector pyme y al escaso poder de negociación que estas unidades de negocio pueden ejercer frente a las instituciones financieras. En Argentina, las sociedades de garantías recíprocas y demás entes avalistas existentes se establecieron para realizar un papel de intermediario entre la pyme que quiere desarrollar sus proyectos y las posibilidades de financiación que alberga el sistema financiero .

La ley de SGR's establece la finalidad de mejorar las condiciones de acceso al crédito por parte de la pyme, mediante la emisión de avales en contratos de garantía con los que las pymes pueden suplementar sus garantías, normalmente insuficientes e incluso inexistentes para satisfacer las exigencias de las entidades financieras. Esto permite el otorgamiento de líneas de créditos acordes a sus proyectos y a su desarrollo, en condiciones que permitan sostener cierto nivel de competitividad en materia de costos de financiamiento. Al mismo tiempo la aparición de este tipo de mecanismos debe repercutir en el marco de la pyme con un 'cambio psicológico' del mercado financiero, ya que se establece un indudable atractivo en la actividad bancaria para colocar líneas de crédito pyme con este tipo de respaldo. Si se produjera una adicionalidad tan sensible que supusiera un exceso de oferta de crédito por parte de la banca, se podría generar un tipo de crédito para la pyme con reducciones igualmente sensibles de las tasas de interés.

1995	Argentina	Ley 24.467 de SGR's (GARANTIZAR SGR, CAES SGR, AVALUAR SGR Y MACROAVAL SGR Y AFIANZAR SGR)
1995		Fondo de Garantía de Buenos Aires (FOGABA)
2000		Ley de Fomento de la Mipyme - FOGAPYME/Reforma Ley SGR's

1. SOCIEDADES DE GARANTÍAS RECÍPROCAS DE ARGENTINA (LEY SGR / 1995)

Las sociedades de garantías recíprocas están en vigencia en Argentina desde 1995, año en que se sanciona su figura jurídica por ley, con un modelo inspirado por las regulaciones legales de esta misma figura en España y sus semejanzas con los sistemas de garantías de otros países del ámbito europeo y asiático, todos ellos con sistemas insertos en el modelo de esquema de garantías mutualista. El objetivo de esta red de SGR's es el de otorgar garantías a las pymes asociadas (aquéllas que sean “socios partícipes” de alguna SGR) para mejorar las condiciones de acceso al crédito, además de facilitar un importante apoyo como instrumentos de asesoría técnica, económica y financiera ya de forma directa o a través de terceros.

Los antecedentes de un sistema de garantías en Argentina no existían. La iniciativa de las SGR's empezó a fraguarse a comienzos de la década de los ochenta, cuando las asociaciones y cámaras empresariales, muchas hoy socios protectores de algunas SGR's, visualizaron el problema de financiamiento al que se enfrentaba la mayor parte del tejido productivo nacional, sostenido por la pyme. Sobre todo se insistía en verdaderas distorsiones a raíz del requisito de garantías, que tenía como resultado una sobretasa final en el crédito pyme. Las asociaciones y cámaras empresariales y la institución financiero Banco de la Nación fueron el soporte principal para poner en marcha la primera SGR argentina.

Todo el proceso de implantación de las SGR's en Argentina ha contado con el apoyo de un programa que ejecuta la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SEPYME) adscrita a la presidencia de la nación, en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El

proyecto de estructuración del sistema de garantías ha contado con el apoyo especial de un fondo establecido en 1993, el Multilateral Investment Fund, y administrado por el BID, con el propósito de implementar los procesos de desarrollo del sector privado en países de América Latina. El programa BID para las SGR's argentinas contó con 1.20 millones de US\$ y pretendía ayudar a la implantación institucional y legal de una estructura privada de apoyo a la pyme que facilitara su acceso al crédito necesario para sus proyectos de desarrollo. El proyecto tenía por objetivo concreto el ayudar a la creación de un marco legal, incrementar la capacidad del Banco Central para que incluyera y supervisara las nuevas entidades SGR's y potenciar la implantación de SGR's en todo el territorio argentino.

Las SGR's son sociedades con un régimen jurídico especial. Si es cierto que el carácter mutualista la acercan a la idea de cooperativa pero la ley la adscribe al régimen legal de las sociedades mercantiles. Desde la SEPYME argentina se definen las SGR's como un tipo societario regido específicamente por el título II de la ley 24,467 de 1995, y suplementariamente por la Ley 19,550 de Sociedades Comerciales, que necesita de dos figuras para configurarse:

- los socios partícipes, es decir, las pymes asociadas a las SGR's, con una participación nunca inferior al 51%, nunca superior al 5% a título individual, y que serán los beneficiarios de la garantía;
- y los socios protectores, ya públicos ya privados, grandes empresas, bancos, inversores, sector público estatal, regional o local, que deben aportar una participación en el capital de la sociedad nunca superior al 50%, y que nunca serán beneficiarios del sistema, aunque obtengan ventajas a título impositivo.

Para la constitución de estas SGR's se necesita un número mínimo de empresas que será fijado por la autoridad de aplicación según la reforma de la ley "mipyme 2000" (con anterioridad a la reforma se estipulaba un mínimo de 120 empresas como socios partícipes), pudiendo la autoridad reducir el requisito según particularidades regionales o sectoriales; un capital social mínimo de 240,000 US\$, con aportes de capital representados en acciones ordinarias y con la obligación de crear un fondo de riesgo que sume al aporte de los socios, las utilidades obtenidas en ejercicio y los aportes específicos a este fin de los socios protectores o las donaciones recibidas. Este fondo será el patrimonio total de la sociedad, aunque la reforma legal del sistema contempla la posibilidad de que el fondo de riesgo se constituya como un fondo fiduciario independiente del patrimonio de la SGR.

Desde 1995 el sistema general de garantías argentino cuenta con cuatro SGR's constituidas:

- GARANTIZAR, proyecto de SGR del Banco de la Nación Argentina como socio protector y 757 pymes miembros de la Confederación General Económica de Argentina y del Consejo Argentino de la Industria y Unión Industrial Argentina, de 35 millones de US\$ de capital social. A 30 de junio de 1999 este ente ha otorgado 15.5 millones de US\$ en 120 operaciones;
- CAES (Compañía Afianzadora de Empresas Siderúrgicas), formada por SIDERAR, S.A., Grupo Techint como socio protector, y 361 pymes como socios partícipes, de 15 millones de US\$ de capital social;
- AVALUAR (ALUAR S.A., FATE S.A. E HIDROELÉCTRICA FUTALEUFU S.A. y sus pymes asociadas) para el sector del aluminio, de 32.4 millones de US\$ de capital social y 124 pymes, tiene hoy un total de 17 millones de US\$ en garantías vigentes;
- MACROAVAL, integrada por el Gobierno de la provincia de Salta, Banco de Salta y Banco de Jujuy, como socios protectores y 112 pymes como socios partícipes.

Además existen: una SGR más puesta en marcha recientemente en la ciudad de Buenos Aires, AFIANZAR; dos proyectos de SGR's en constitución y estudio, RAFAELA y TUCUMÁN; y aproximadamente unas siete en proyectos de estudio y promoción.

En total estas SGR's atienden a más de 1,000 empresas socias, con un capital sumado de 87.2 millones de US\$, un fondo de riesgo global de más de 95 millones de US\$ y una cartera de garantías vigentes de unos 60 millones de US\$.

CARACTERÍSTICAS GENERALES

▪ **Ámbito y objeto social**

Las SGR's argentinas son una alianza del sector privado y, también en parte del sector público, a través de sus dos tipos de socios. El socio partícipe es la pyme asociada a una SGR, es decir los titulares de las micro y pymes, ya sean personas físicas o jurídicas. Estos son los beneficiarios del sistema y a ellos va dirigida toda su actividad. Los socios protectores se definen como "aquellas personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras que realicen aportes al capital social y al fondo de riesgo de las SGR's". Aquí entrarían tanto los gobiernos centrales, provinciales y locales (estos podrán ser socios protectores en función de que lo permita su propio ordenamiento jurídico), la banca, grandes empresas, inversores, asociaciones, instituciones de cooperación internacional, etc. La figura de socio partícipe es incompatible con la de socio protector, y éste último no podrá disfrutar del aval de la SGR.

Estas sociedades no tienen más límite que el de su propia definición estatutaria, pues la ley pretende que el sistema se expanda a cualquier iniciativa SGR ya con intención de cubrir un ámbito territorial (provincial, local) o sectorial. Actualmente las SGR's existentes cubren el sector de confederaciones y asociaciones de empresas del sector industrial, el sector metalúrgico, el más específico de empresas del aluminio, y la pyme en el ámbito provincial del estado de Salta.

En Argentina, la Ley sobre Sociedades de Garantía Recíproca establece en su artículo 33 como objetivo principal de estas entidades "el otorgamiento de garantías a sus socios partícipes mediante la celebración de contratos regulados en la presente ley. Podrán asimismo brindar asesoramiento técnico, económico y financiero a sus socios de forma directa o a través de terceros contratados a tal fin".

▪ **Marco legal y normativo**

No existe un precedente a la Ley de 1995 en Argentina y, por tanto, hubo de fijarse en modelos externos para que guiaran la creación de estas nuevas sociedades. La ley es producto de un estudio de derecho comparado tomando como base, principalmente, la legislación española al efecto, que en esta materia posee una amplia experiencia fundada en más de dos décadas de funcionamiento de estas figuras jurídicas, además de por su reciente experiencia con la Ley de 1994 para regular las SGR's.

Así se generó en el año 1995 la primera normativa y la promulgación efectiva por parte del Congreso de la Nación de la Ley 24,467 (B.O.: 28/3/95), también conocida como Ley PYME, que implicó la creación del primer marco legal orientado hacia a esos objetivos. Posteriormente, esta ley fue reglamentada a través del Decreto del P.E.N. 908/95 (B.O.: 20/12/95). La figura de la SGR se definió en su título II, entre los artículos 32 y 82. En verano de 2000 el Congreso aprobó la ley de fomento para la micro, pequeña y mediana empresa, la cual recoge una amplia reforma del título II de la ley 24,467, referido a las SGR's. En su título II, la ley "mipyme 2000" recoge tanto la creación del fondo FOGAPYME (su capítulo I establece este fondo de reafianzamiento del sistema nacional y de garantías directas en ámbitos sin SGR o fondo provincial activo), como la reforma del marco legal de las SGR's (capítulo II que reforma el título II de la ley 24,467/1995).

Dicha normativa indica que las SGR's se regirán por lo establecido en la ley que les da origen y, supletoriamente, por la Ley de Sociedades Comerciales 19,550 (LSC). Esto significa que se asimilan en gran medida a las sociedades anónimas, aunque en su espíritu se hayan tenido en cuenta principios de orden mutualista y cooperativos. La ley ha sido desarrollada en los Decretos 908/95, Res Ex S.M.I 301/96 sobre Capital Social Mínimo, Res SEPYME 8/98 sobre

Registro Nacional de SGR's, Res SEPYME 18/98 sobre Registro y Unidad de Supervisión y Res. SEPYME 133, 134, 135/98, y ha sufrido una reforma amplia con la nueva ley de fomento de la mipyme.

En definitiva se estableció un régimen legal concretado en los siguientes puntos:

Capital social:	fijado por vía reglamentaria (240,000 US\$ antes de la reforma)
Socios protectores:	100% Fondo de Riesgo, <50% capital social
Socios partícipes:	– >50% capital social, – la autoridad de aplicación fijará el número de socios según la región y el sector (120 pymes antes de la reforma)
Exención fiscal:	aportes al capital, ganancias sociales, contratos
Avales por socio:	hasta 5% del Fondo de Riesgo.
Avales por banco:	hasta 25% del valor total del Fondo de Riesgo

En cuanto a la supervisión del sistema, recae en la superintendencia financiera (Banco Central) y la SEPYME (autoridad de aplicación). Intervienen como organismos superiores: la Inspección General de Justicia que otorga personalidad jurídica a la SGR, la SEPYME que autoriza su funcionamiento como tal, y el Banco Central como superintendencia en materia de operativa financiera y que ofrece un tratamiento preferencial de los avales por parte de las entidades financieras. Dentro de la SEPYME se ha creado la Unidad de Supervisión y Control del Sistema de Sociedades de Garantía Recíproca (USYC.SGR) que será la que en definitiva autorice la creación de las SGR's. Además se ha establecido un estatuto tipo por la Inspección General de Justicia y ratificado por la SEPYME, con el cual se ha logrado simplificar mucho la tramitación para la obtención de la personería jurídica y su posterior aceptación por la SEPYME.

El artículo 79 de la ley 24,467 ha sido modificado en la reforma estableciendo un régimen fiscal de exenciones relativas al impuesto sobre ganancias y al impuesto sobre el valor añadido. Además los aportes al capital social y al fondo de riesgo de los socios protectores y partícipes serán deducibles del resultado impositivo para la determinación del impuesto sobre beneficios de sus respectivas actividades y en el ejercicio fiscal en que los realicen.

▪ **Accionariado y recursos de capital**

El accionariado de las SGR's ya se ha detallado y obedece a una distribución legal no superior al 50% de acciones ordinarias (que rondan entre 1,000 US\$ y 2,000 US\$) en manos de los socios partícipes, y un máximo nunca superior al 50% del capital social en manos de los socios protectores. Por su parte, ningún socio partícipe puede tener más del 5% del capital social de la entidad. Además, las SGR's están obligadas a mantener un fondo de riesgo que podrá nutrirse de este capital social, sumando los rendimientos de la actividad, aportes específicos de los socios protectores y otras donaciones.

Los recursos de capital suelen definirse a través de las participaciones de los socios protectores, instituciones públicas, entidades privadas y empresas asociadas al sistema. Las sociedades de garantía recíproca en Argentina totalizan 87.2 millones de US\$ de capital social. Ya en el apartado anterior se detallaban los capitales sociales de las distintas SGR's argentinas: GARANTIZAR actualmente tiene un capital social de 35 millones de US\$, CAES de 15 millones US\$, MACROAVAL tiene 4.8 millones de US\$ y AVALUAR de 32.4 millones de US\$. SEPYME nos informa que el total de los fondos de riesgo constituidos asciende a casi 100 millones de US\$ (Inicialmente el capital social integra el obligatorio fondo de riesgo junto a rendimientos, los aportes de los socios protectores a tales efectos y otras donaciones, éstos últimos con importantes beneficios fiscales. Sin embargo, la reforma de la ley contempla la posibilidad de que el fondo de riesgo asuma la forma jurídica de un fondo fiduciario independiente del patrimonio societario de la SGR).

Tipo de Socio	Requisitos mínimos del societaje	% de capital social	Total de Importe y acciones
PARTICIPES	120	51%	122.400 US\$
PROTECTOR	1	49%	127.600 US\$
			240.000 US\$

▪ Actividad y productos

Las SGR's proveen avales a los socios partícipes (pymes) para que éstos puedan presentarse a los bancos que se adhieran al sistema, a efectos de lograr mayores y mejores condiciones crediticias. Para ello las empresas presentarán a la SGR proyectos a financiar, los que serán evaluados por un comité de evaluación de riesgo quien será el que defina la viabilidad del otorgamiento del aval. Las SGR's no prestan dinero sino avales, los cuales están respaldados por los fondos que posee la SGR en el denominado Fondo de Riesgo (que puede formar parte de su Patrimonio y que no tiene límite mínimo ni máximo en su monto, o bien puede constituirse como fondo fiduciario independiente de su patrimonio y regulado por su ordenamiento legal).

La ley establece además un papel importante de la SGR como asesor técnico y consultor económico, financiero y técnico de las pymes partícipes. La ley autoriza a las SGR's a ofrecer servicios de asesoramiento técnico en áreas tales como finanzas, management, calidad, tecnología, etc.; en forma directa o a través de terceros contratados a tal fin. Así se transforman en una poderosa herramienta de capacitación y desarrollo de mejoras en los perfiles operativos de las pymes partícipes. El papel de los avales técnicos es importante en el operativo de Garantizar SGR, por ejemplo.

▪ Operativa

El esquema de garantías mutualista argentino responde a un modelo diferenciado respecto al fondo y al programa de garantías, ya que la SGR analiza a la empresa en el proceso de admisión como socio, evalúa la operación y la garantiza ante la entidad financiera, y además las mismas SGR's se hacen cargo del seguimiento directo de las morosidades y falencia y realizan la labor de recobro. En cuanto al usuario, una vez esté 'fidelizado' con el ente, solicita la garantía a la SGR y paga por ella para acceder a las posibilidades de financiación.

A continuación detallamos los órganos sociales de una SGR y sus principales misiones en el proceso operativo:

- la Asamblea General que cumplen el rol de ser los órganos soberanos de la sociedad. Será de su competencia fijar la política de inversión de los fondos sociales, aprobar el costo de las garantías y el mínimo de las contragarantías que la SGR habrá de requerir al socio partícipe.
- el Consejo de Administración se compone de tres miembros, de los cuales uno al menos debe representar a los socios partícipes y otro a los socios protectores. Será presidido por la representación de los socios partícipes. El Consejo de Administración tendrá como función principal la administración y representación de la sociedad, y además decidir sobre las admisiones de nuevos socios, proponer a la Asamblea el costo que los socios partícipes deberán cumplimentar para acceder al otorgamiento de garantías. Se considera válido cobrar un porcentaje anual sobre el monto del aval que represente a la deuda no cancelada por el socio partícipe. También otorga o deniega garantías a los socios partícipes, determina las inversiones a realizar con el patrimonio de la sociedad en el marco de las pautas fijadas por la Asamblea, excluye al socio por el que la SGR tuvo que afrontar deudas incumplidas, autorizar las transmisiones de acciones.

- la Sindicatura se compone de 3 miembros, de los cuales 2 deben representar a los socios protectores y 1 a los socios partícipes, equilibrando las relaciones de fuerzas entre ambos tipos de socios intervinientes.
- dentro de la estructura de la SGR debería formarse una Comité de Evaluación de Riesgo. Este comité debería estar formado por representantes de los socios partícipes y protectores y tendrá como función analizar la viabilidad de los proyectos presentados sobre los que se soliciten garantías, así como la suficiencia y grado de solvencia de las contragarantías aportadas por los socios partícipes.

La inscripción en el Banco Central es optativa. La ventaja principal que trae es la obligatoriedad para todos los bancos integrantes del sistema financiero de otorgar tratamiento privilegiado a las empresas que soliciten crédito garantizado con los avales de la SGR. Este tratamiento privilegiado implica que para los bancos los avales son “garantías preferidas”.

▪ **Condiciones generales de la garantía**

Según datos aproximativos sobre las condiciones operativas de las SGR's argentinas sabemos los parámetros que establece la empresa tipo del sistema, habilitada para ser socia de una SGR: debe ser pyme en términos establecidos por las normas correspondientes y adquirir acciones ordinarias de la SGR (una inversión temporal de aprox. 1,000 US\$ a 2,000 US\$). La SGR es la que evaluará el proyecto presentado por la pyme a través de un comité de riesgo propio. Este establece los términos específicos de monto máximo garantizado, plazo... Además, la SGR pone a disposición de la pyme sus líneas directas de negociación con los bancos para crear unas condiciones de tasa y plazos idóneas.

Por otra parte, es interesante destacar las implicaciones en las condiciones de la garantía que trae el que la SGR se inscriba en el Banco Central, puesto que la SGR podrá emitir avales por hasta cuatro veces el monto que se posea en el Fondo de Riesgo (encaje del 25%), ningún socio partícipe puede tener avales que representen más del 5% del total del Fondo de Riesgo. Ningún banco podrá ser acreedor de préstamos que representen más del 25% del total de avales otorgados por la SGR. Este requisito es válido para las SGR's inscritas y no inscritas en el Banco Central. Si la SGR no está inscrita en el Banco Central, las garantías a otorgar pueden también ser de hasta cuatro veces el Fondo de Riesgo pero el límite por socio partícipe es del 5% del total garantizado.

En el caso concreto de GARANTIZAR una pyme tiene la posibilidad de acceder al aval de la SGR cuando es admitida como socia tras acreditar su calificación como pyme y su inscripción a través de una solicitud que se tramita en un plazo máximo de 48 horas. Si es sujeto de crédito debe comprar acciones por un monto de 2,000 US\$, en dos pagos y abonando inmediatamente el 50% del monto accionarial adquirido (como mínimo se establece la adquisición de 1,000 acciones de la clase “A” por valor de 1 US\$ cada una). La cobertura que se otorga puede ser del 100%. Para ello, la pyme está obligada a proporcionar garantías colaterales que cubran un mínimo del 50% y un máximo del 100% del valor de crédito concedido. El plazo se establece según el tipo de garantía pero con un máximo establecido de 5 años. El costo de la garantía resulta de la suma de un 0.5% sobre el total de la inversión en concepto de estudio del proyecto, y una comisión del 3% anual sobre el saldo desde que se le otorga la garantía.

▪ **Reafianzamiento**

En la mayoría de países en que funciona un esquema de garantías de este tipo, el Estado es un partícipe muy importante ya como socio protector o garante de último piso. En este último caso es el reasegurador del sistema y cubre el 100% de las posibles pérdidas de falencia originadas por las SGR's que conforman el sistema. En Argentina, en un principio este papel de apoyo estatal se cifró en las exenciones fiscales que producía el capital que circulaba por el sistema. Hasta hace poco tiempo no existía un mecanismo de reafianzamiento. Sin embargo, en el año 2000 el Gobierno argentino ha propiciado un fondo de reafianzamiento con la creación de FOGAPYME (Fondo de Garantías para las pequeñas y medianas empresas), cuya

constitución se incluye en la nueva ley de fomento de la mipyme aprobada por el Congreso Argentino en el verano de 2000.

Este fondo cuenta con recursos de la Secretaría de Hacienda y el Banco de la Nación por un monto de 100 millones de US\$. La aportación de la Secretaría de Hacienda se hará utilizando los activos integrantes del fondo fiduciario que administra el Banco de Inversión y Comercio Exterior (conformado por el Estado Central argentino en un 97.96% y por el Banco de la Nación Argentina con un 2.04%).

El fondo está integrado en el "Programa integral de asistencia financiera para la micro, pequeña y mediana empresa" e incluido en la Ley de Fomento para la micro, pequeña y mediana empresa (cap. II, título II). El fiduciario del fondo es el Banco de la Nación aunque la reglamentación de su actividad correrá a cargo de la secretaría para la pyme argentina (SEPYME). Tiene este fondo un plazo de extinción de 25 años pero con la facultad, a cargo del gobierno, de extender su vigencia en idénticos periodos adicionales.

Su misión es la de reasegurar la actividad de las SGR's y los fondos provinciales de iguales requisitos técnicos mediante el reafianzamiento. Por otra parte, el FOGAPYME otorgará garantías de primer piso en los ámbitos territoriales donde no se desarrolle actividad de ninguna SGR o fondo provincial de garantías, a través de entidades financieras acreedoras de las mipymes y de otras formas asociativas recogidas en la ley. Con ello el sistema consigue ofertarse en todo el territorio nacional.

▪ Evolución futura

Se espera que la ley de fomento de la mipyme establezca reformas en el marco de relaciones entre las partes implicadas, especialmente unas nuevas vías de actividad entre el sistema financiero y el segmento de la pyme. Mayor diversificación del riesgo, mejor acceso al crédito, una ponderación de la garantía, una relación más fluida con los bancos, deben beneficiar a las pymes asociadas. Los bancos deben verse beneficiados por un rápido cobro de los casos de fallidos, una vía de colocación de productos verdaderamente fructífera y menos arriesgada, una mayor especialización en el crédito específico a la pyme. Por ahora sabemos que si no se ha producido una gran adicionalidad del crédito sí que se ha logrado una evaluación positiva del mecanismo avalista.

La medición del impacto del sistema puede ser muy orientativa. Una encuesta desde SEPYME ofrece datos de evaluación positiva del 70.6%. Sin embargo, no hay un gran conocimiento del sistema y las empresas que se implican lo hacen en su mayoría invitadas por los socios protectores. Como aspecto negativo se constata la falta de información, y sobre todo en el caso de los más pequeños empresarios. En esa encuesta se muestra un interés principal de los empresarios por las posibilidades de reducción de costes que ofrece la intermediación financiera de las SGR's.

Tampoco debe perderse de vista que el sistema está aún en fase de promoción y difusión. En este sentido es digno de destacar la puesta en marcha reciente de la quinta SGR, AFIANZAR, con sede en Buenos Aires, y el hecho de que existen dos SGR's en constitución y estudio: RAFAELA y TUCUMÁN, y aproximadamente unos siete en proyectos de promoción. Por otra parte, el Congreso argentino aprobó en el verano de 2000 la Ley de Fomento Mipyme, que incluye la modificación de la Ley 24,467/95 que regula las SGR's y novedades como el fondo de garantías y reafianzamiento FOGAPYME o la inclusión de los microemprendimientos en el sistema. Esto último trae consigo la consiguiente e importante ampliación del objeto social de las entidades de garantías argentinas. Así, siguiendo lo proyectado por la SEPYME para modificar el marco constitutivo de las SGR's, se modifican numerosos aspectos: límites operativos, condiciones de constitución y participación en la sociedad, características del fondo de riesgo, régimen fiscal, etc. Entre las novedades más llamativas, ya recogidas más arriba, destacan:

- la modificación del capital social mínimo y del número de socios partícipes estipulado con anterioridad y que ahora se deja a discreción de la autoridad de aplicación (SEPYME) según criterios territoriales y sectoriales;

- la posibilidad de constituir el fondo de riesgo como un fondo fiduciario independiente del patrimonio de la SGR;
- un nuevo régimen de exenciones y deducciones legales para la actividad de las entidades y empresas participantes del sistema.

Por su parte, el fondo de garantías y reafianzamiento FOGAPYME (recogido en el capítulo II del título I de la nueva ley) supone multiplicar la capacidad del sistema además de la creación de un marco más estable y fiable para su actividad y expansionar el producto de la garantía a todo el territorio nacional ya que FOGAPYME podrá emitir su garantía de primer piso en aquellas regiones donde no opere ninguna SGR o fondo provincial de garantías. Además la nueva ley contempla otras disposiciones tendentes a mejorar el marco institucional que rige para las micro, pequeñas y medianas empresas.

2. FONDO DE GARANTÍA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (FOGABA)

Argentina también cuenta con el Fondo de Garantía de la Provincia de Buenos Aires (FOGABA), establecido en septiembre de 1995 a través de la aprobación del Estatuto Social del Fondo de Garantías de Buenos Aires S.A. (FOGABA, SA), como sociedad anónima con participación estatal mayoritaria, con 27 millones de US\$ de dotación de recursos. FOGABA tiene un montante de garantías vigentes de 25.6 millones de US\$ en 301 operaciones. A 30 de septiembre de 1999, se habían realizado 141 operaciones por un total de 13.8 millones de US\$. En el año 1998 el total de operaciones fue de 100 casos por un total de 13.9 millones de US\$. La entidad nos ha facilitado unos datos de morosidad del 3% sobre el monto de garantías vigentes.

En Argentina no hay suficiente experiencia como para saber que modelo es más idóneo, si el fondo de garantía o la SGR, pero al haber nacido el fondo cuando existía ya la posibilidad de implantar una SGR, ya legalmente regulada, surge la pregunta de por qué no se hizo dicha SGR en un ámbito provincial. El Estado provincial se decantó por la fórmula del fondo tras un estudio de la situación de las pymes provinciales que delataba que éstas no estaban en condiciones para realizar el aporte necesario para la creación del fondo de riesgo obligatorio para la puesta en marcha de una SGR.

Además, no sólo la situación patrimonial contó en esta decisión ya que también coadyuvó a ello la poca proclividad de las pymes a integrarse en regímenes de asociatividad. Sin embargo, en previsión de un cambio tras la experiencia de las SGR's existentes, la Ley 11,560 de creación del FOGABA prevé la posibilidad de que a partir del décimo año de existencia el fondo pase a manos totalmente privadas.

CARACTERÍSTICAS GENERALES

▪ **Ámbito y objeto social**

En cuanto a los objetivos básicos lo principal es emitir garantías a micros y pymes para completar sus garantías o cubrirlas si carecen de ellas. Estas mipymes deben estar radicadas o con actividad principal en la provincia de Buenos Aires. En general, en los últimos años se presenta una tendencia a repartir de forma más equitativa la actividad del ente, hoy destinada a la pyme por un porcentaje superior al 60%, y a la micro por poco menos del 40%. Esa tendencia se constata si tenemos en cuenta que en 1997 la pyme copaba más del 80% de la actividad. FOGABA modifica además algunas de las características de su operativa para atender diferenciadamente a micros y pymes. El sector más atendido es el industrial (57%), seguido de comercio y servicios (un 24%), y ya con porcentajes menores los sectores agrícola y ganadero, de educación y de la construcción.

El fondo está vinculado especialmente a un agente financiero, el Banco de la Provincia de Buenos Aires, pero como intermediario principal y preferencial de sus mecanismos de garantías. Sus agentes financieros son múltiples, todas las entidades financieras legalmente habilitadas por el Banco Central. FOGABA además evalúa a entidades financieras con las que

mantendrá convenios para garantías automáticas de una cartera de créditos específica y actualmente mantiene esta metodología con casi una decena de entidades financieras.

▪ **Marco legal y normativo**

(Antes existen documentos oficiales del 6.10.94). En Argentina, FOGABA fue creado por Ley Provincial 11.560. Su Estatuto Social fue aprobado por Decreto N° 2892 del 8 septiembre de 1995, donde se pone a la empresa bajo la órbita del Ministerio de Producción y Empleo. Además del capital social, la empresa cuenta con los siguientes instrumentos para lograr su objetivo: Fondo de Garantía y Fondo de Riesgo en Dinero.

▪ **Accionariado y recursos de capital**

FOGABA de Argentina partió con un capital social de 27 millones de US\$ entre sus accionistas. Estos son el Estado provincial de Buenos Aires, cámaras empresariales, grandes empresas y pymes beneficiarias de garantías superiores a 100,000 US\$. Se establecen seis tipos de acciones de "A" a "F" según sea el Estado provincial, entidades gremiales empresariales, otros fondos de garantía, empresas pymes, grandes empresas y organismos multilaterales de crédito respectivamente. El Estado provincial es realmente quien aporta el total del fondo de garantía y además posee el 85% de sus acciones, con lo que es el socio protector del ente.

▪ **Actividad y productos**

Otorga avales a las pymes de su ámbito de actuación para garantizar sus operaciones financieras con los agentes financieros adscritos al mecanismo del fondo. Especialmente se destina el aval del fondo a operaciones relacionadas con bienes de capital (un 25% de la actividad), proyectos de inversión (otro 25%) y capital de trabajo (destino que copa el 50% de las operaciones).

FOGABA garantiza carteras de crédito concretas y operaciones individuales, éstas normalmente propuestas desde las entidades financieras. También otorga avales técnicos a pymes para que realicen contrataciones por obra y servicios. Actualmente hay cuatro mecanismos para acceder a la garantía de FOGABA:

– Mecanismo de financiamiento institucional; por el que las EE.FF. adheridas al fondo solicitan a FOGABA garantías para aquellas pymes que no cuenten con garantías suficientes y sí con un proyecto viable. También la pyme puede proponer el uso de la garantía de FOGABA a las EE.FF.

– Crédito comercial; por el que se garantiza la compra de maquinaria e insumos, la contratación de servicios de las pymes ante sus grandes proveedores y clientes. Las grandes empresas que deseen tener garantizados a sus clientes pyme deben suscribir una acción de clase "E" de FOGABA. Este mecanismo incluye el modelo de garantía comercial entre pymes.

– Garantía técnica; por la que se cubren las necesidades de garantías de las pymes ante instituciones públicas y grandes empresas que las contraten para ejecutar obras y servicios. FOGABA presta su análisis y apoyo.

– Instrumentos de Oferta Pública; por los que mediante convenios firmados con mercados de capital se garantiza hasta el 75% de las obligaciones negociables emitidas por las pymes, con lo que éstas acceden al financiamiento a través de mercados de capitales de varios ámbitos territoriales de Argentina.

▪ **Operativa**

El fondo actúa normalmente, como los fondos en general, delegando todo el operativo en las entidades financieras, que realizan el análisis y la concesión de las operaciones además de efectuar las labores de recobro a favor del fondo en los casos de requerimiento y desembolso del pago de la garantía.

FOGABA cuenta con dos fondos diferenciados para realizar sus operaciones de garantía. Con el fondo de garantías avala operaciones sobre crédito comercial, avales técnicos y mercado de capitales ya descritos. Con el fondo de riesgo bancario realiza sus operaciones exclusivamente con entidades financieras mediante tres mecanismos:

- La garantía automática; donde FOGABA califica previamente a los bancos seleccionados para otorgar garantías en su nombre, delegando en el banco la función de evaluar el riesgo y con capacidad para aportar la garantía FOGABA de forma automática. Es un mecanismo de garantía de cartera.
- La garantía general, por la que FOGABA realiza su propio análisis de riesgo del proyecto a financiar.
- Garantía para microemprendimiento productivo; por la que, mediante un convenio especial con el Banco de la Provincia y algunos ministerios del estado provincial (Producción, Empleo y Asuntos Agrarios), FOGABA garantiza hasta el 75% del capital de esta línea de financiamiento para micros que pone en marcha el Banco de la Provincia de Buenos Aires. Realmente es un convenio de garantía de cartera concreta.

En el caso de FOGABA son los agentes financieros los que evalúan el crédito, pero también hay mecanismos en los que FOGABA asume el análisis del riesgo. Además, ante el requerimiento de garantía por parte de los agentes, el fondo suele hacer una evaluación de la operación. El marco metodológico de análisis de riesgo está marcado por las circulares del Banco Central. En el caso del análisis propio de FOGABA los procedimientos están aprobados por la auditoría y las calificadoras de riesgo. Normalmente en la valoración de los proyectos cuentan más el futuro y la viabilidad concreta de éste, que el historial patrimonial o de crédito de la empresa.

Por otra parte, FOGABA evalúa a las entidades con las que va a realizar operaciones de garantía de cartera. Con esta evaluación, FOGABA pretende otorgarles una cartera de garantías automáticas por la suma de 150,000 US\$ y siempre que estas operaciones sigan el manual procedimental y las condiciones expuestas en los convenios al efecto.

■ **Condiciones generales de la garantía**

- Serán habilitadas las micro y pymes del estado bonaerense o con actividad radicada en su ámbito territorial, y que, en caso de ser atendidas tendrán que suscribir una acción del fondo por un monto de entre 1,200 US\$ y 2,000 US\$;
- el FOGABA argentino mantiene un máximo garantizado de 500,000 US\$ por cliente. Hasta 25,000 US\$ para las micros, hasta los 100,000 US\$ para las pymes, y si supera el monto garantizado de 100,000 US\$ el cliente deberá poseer una acción de clase “D”;
- una cobertura máxima del 75% del préstamo solicitado;
- la comisión de la garantía es del 3.5% anual pagadero por adelantado.
- El aval de FOGABA está calificado y auditado. El Banco Central de Reservas tiene calificada su garantía como “preferida”. Además cuenta con una auditoría externa y recibió la calificación “AA” de diversas instituciones internacionales de calificación de riesgo.

■ **Reafianzamiento**

El fondo bonaerense reafianza su actividad con la garantía de segundo piso del fondo de garantía FOGAPYME, constituido en la nueva ley de fomento de la mipyme. Por su parte, existía un proyecto de creación, por parte de FOGABA, de fondos de garantía regionales o

municipales para los que ofrecería la tecnología necesaria y a los que el propio fondo ofrecería un reaseguro del 40% de su cartera de garantías. El objetivo final sería que FOGABA actuase como reasegurador no sólo de dichos fondos sino también de las SGR's del Estado provincial.

▪ **Evolución futura**

El fondo hace unas previsiones para el año 2009 donde contempla un monto de garantías vigentes de 445 millones de US\$ y un monto total de garantías otorgadas que roce los 1,200 millones de US\$. Con un plazo más inmediato, el fondo espera copar su nivel de actividad ya que este fondo está habilitado para multiplicar por cuatro el total del fondo y sólo tiene un cupo utilizado que no llega a una vez el monto del fondo, con lo que tendría un cupo libre de garantías vigentes de más de 80 millones de US\$.

En cuanto a cambios operativos se pretende modificar el modo de 'fidelizar' a la pyme con el objeto de que ésta sólo tenga que suscribir acciones por un monto equivalente a 1 US\$ por cada 10,000 US\$ de garantías recibidas. En este sentido ya estaría caminando hacia la figura de la SGR. Además el fondo cree que los entes de garantías deben aunarse para pedir al poder legislativo unos instrumentos idóneos para la calificación y ponderación de las garantías. Además no podemos olvidar que FOGABA guarda una cada vez mayor y más estrecha relación con el marco de las SGR's argentinas. Tiene un plazo potencial de diez años para convertirse en una entidad totalmente privada y además, alberga la intención de crear una red de fondos de garantías para los que el propio FOGABA sería ente de reafianzamiento. El propio fondo alude a que el fin idóneo de esta iniciativa sería también el de reavalar a las SGR's del entorno provincial. En este sentido, no podemos olvidar las perspectivas que abre el reafianzamiento de su actividad por parte del fondo FOGAPYME, constituido tras la aprobación de la ley de fomento de la mipyme en el verano de 2000.

ANEXO ESTADÍSTICO DEL SISTEMA DE GARANTÍAS EN ARGENTINA

PAÍS	Nº Entes	Nº Pymes	Recursos*	Garantías*
Argentina	5	1.300	114.2	85.6

* Recursos y garantías vivas en millones de US\$

PAÍS	Garantías / PIB	Tasa Paro %
Argentina	0.025	14.9

ENTES	Nº entes	Nº Pymes	Recursos*	Garantías*
SGR's	4	1.000	87.2	60,0
FOGABA	1	300	27,0	25.6

* Recursos y garantías en millones de US\$

BRASIL

En Brasil el 98.5% de las empresas existentes está considerado en el estrato de la micro, pequeña y mediana empresa, soporta un porcentaje de la población activa del 65% y aporta el 54% de la producción nacional. La importancia de este sector está corroborada por la existencia de un Servicio de Apoyo a la Micro y la Pequeña Empresa (SEBRAE), una entidad civil sin fines lucrativos con el objetivo de fomentar el desarrollo de la actividad empresarial de pequeña escala a través de diversos programas que incluyen la suplementación para que su segmento de actividad pueda acceder al financiamiento del sistema formal de crédito. Esta entidad para la mype tiene una actividad muy amplia que incluye desarrollo empresarial, una agencia para la exportación, información y capacitación, asistencia técnica, pero desde nuestra perspectiva es muy interesante el que canalice sus esfuerzos para lograr un mayor y mejor acceso a la financiación por parte de las pequeñas y microempresas. Esta misión la realiza a través de varias vías: iniciativas destinadas al microcrédito, un programa de capital riesgo y el fondo de garantías (fondo de aval).

La creación y continuidad del fondo se justifica por una falta del sistema financiero formal detectada por una encuesta del propio SEBRAE que, aún en 1998, acreditaba grandes dificultades y costos para realizar una operación. El 14% de los encuestados creía que había excesiva burocracia, el 13% afirmaba que no había suficientes líneas de financiación, ya el 28% alegaba unos intereses excesivos. Pero el dato más esclarecedor es que un 40% de los encuestados entre personas jurídicas con actividad productiva afirmaba que había un problema principal de exigencia muy elevada de garantías colaterales. En 1995 en el estado de Sao Paulo reveló una encuesta que el 46% de las mypes no tenían una posibilidad de acceso al crédito formal debido a la insuficiencia de garantías colaterales requeridas.

1996	Brasil	Fondo de Aval SEBRAE (Servicio Brasileiro de Apoio as Micro e Pequenas Empresa)
------	---------------	---

FONDO DE AVAL DE SEBRAE

En Brasil existe desde 1995 el Fondo de Aval de SEBRAE, el Servicio Brasileño para la micro, pequeña y mediana empresa, que ha creado este fondo para la micro y pequeña empresa para viabilizar concesiones de aval y así facilitar el acceso de las pymes y micros a la financiación. Desde el inicio de sus operaciones, en 1996, el Fondo de Aval SEBRAE de Brasil ha atendido a 8,325 empresas, contribuyendo a la generación estimada de unos 30,000 nuevos empleos. En total, fueron viabilizados R 282,7 millones (aprox. 157 millones de US\$) junto con las entidades financieras asociadas al sistema, con un montante de aval de unos R 134.6 millones (aprox. 75 millones de US\$), representando cerca del 47.7% del montante total financiado. El fondo ha atendido, con datos de finales de 1999, a más de 300 operaciones deudoras, por un total de poco más de 4 millones de US\$, lo que supone un índice de morosidad próximo a un nivel medio recomendado del 5% para los programas y fondos de garantías, exactamente presenta una morosidad del 2.55% por valor financiado y del 5.36% por valor avalado.

Incluso en una época de crisis y de altos requisitos bancarios, como se ha dado en los años 1997 y 1998, el fondo realizó 197 nuevos contratos de crédito en el mes de septiembre de 1998 posibilitando que, a su vez, las entidades financieras prestasen un total de R\$ 6.6 millones. Durante los primeros nueve meses de ese año, el Fondo de Aval Sebrae realizó 2,790 operaciones, complementando garantías por valor de R\$ 49,2 millones, con un total de financiaciones viabilizadas de R\$ 99.4 millones, y generando 12,041 empleos. El nivel de actividad en los últimos años está siendo muy creciente incluso con algunos condicionantes adversos.

Además, desde julio de 1999 cuenta SEBRAE con el Fondo de Aval Exportación (FAMPEX), considerado una ampliación del Fondo de Aval general del ente. Está orientado a ayudar a las pymes que desean financiar sus exportaciones. Este esquema nace dentro del paquete de medidas gubernamentales para fomentar la actividad del comercio exterior en el estrato de las micro y pymes nacionales.

CARACTERÍSTICAS GENERALES

▪ **Ámbito y objeto social**

El SEBRAE se ramifica por todo el país a través de la sede nacional y 27 secciones estatales y regionales. Cuenta con 500 sucursales y más de 4,000 empleados en diversas instituciones financieras asociadas. El fondo utiliza indirectamente toda la estructura de SEBRAE y su administración está centralizada en la sede del sistema SEBRAE en Brasilia. En el caso del fondo de garantía, de los avales concedidos, el 38.8% fueron para el sector de comercio, el 36.2% para industria y el 24.7% para el sector de servicios. De las empresas con las que ha operado el sistema, el 80.6% son micros y el 15.7% son pequeñas. En cuanto a la relación con el sistema financiero hay que indicar que el fondo mantiene una vinculación especial con las entidades públicas Banco do Brasil y el Banco do Nordeste, ya que éstos son los intermediarios financieros principales de su garantía, y mantiene convenios de actuación y de cartera con el resto del sistema financiero público y privado, y de cualquier ámbito territorial del país (en total 14 instituciones financieras entre bancos públicos de ámbito nacional o regional, bancos estatales de desarrollo y bancos comerciales).

En Brasil el fondo SEBRAE quiere servir para viabilizar concesiones de aval, y así facilitar su acceso a la financiación. Para ello ha creado recientemente el Fondo de Aval que define como un instrumento que facilita el acceso de las micro y pequeñas empresas industriales, comerciales y de servicios, definidas como tales y por ley de acuerdo con los requisitos establecidos por SEBRAE nacional, a líneas de crédito a través de la prestación de garantías complementarias a los préstamos concedidos. El Fondo de Aval brasileño no se debe confundir con una entidad financiera, que es la que realmente concede el crédito sin ninguna interferencia de SEBRAE.

Por otra parte, muy recientemente se ha instrumentado el FAMPEX, una rama del fondo de aval dedicada específicamente a las mipymes que desean acceder al crédito para mantener o iniciar una actividad exportadora. A través del BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social) se instrumentará una línea de crédito en la modalidad de pre-embarque, para reforzar el capital de trabajo en la producción con fines de exportación.

▪ **Marco legal y normativo**

El sistema brasileño de garantías presenta una grave falta al no contar con un marco legal propio que regule la actividad avalista que desarrolla. La supervisión del fondo de garantía lo lleva a cabo el mismo SEBRAE. El funcionamiento aceptable del fondo incluso con condicionantes adversos está poniendo de relieve, aún más si cabe, la necesidad de un marco legal para el sistema de garantías. Por otra parte, las iniciativas que se conocen contemplan la creación de un esquema de garantía nacional de nueva factura en el que se integraría el fondo de garantías de SEBRAE.

▪ **Accionariado y recursos de capital**

El Fondo de Aval está constituido con recursos propios instrumentados por SEBRAE y se aproximan a un capital social de 45.5 millones de US\$. Las operaciones financieras garantizadas por el fondo tiene la mayor parte del origen de sus recursos en las participaciones del Fondo de Amparo ao Trabalhador – FAT (58.9%), seguido del Banco Nacional de Desarrollo Social BNDES (32.3%), y los Fondos Estatutarios Regionales (3.5%), entre otros.

▪ **Actividad y productos**

Las operaciones del fondo de aval están destinadas a la concesión complementaria de garantías de crédito que rebajen sustancialmente la excesiva exigencia de garantías colaterales que las entidades colaterales marcan para conceder sus créditos a pequeñas y microempresas. SEBRAE como institución tiene otros programas de apoyo a las mypes como el capital riesgo y el microcrédito. Su aval está destinado a créditos para implantación de nuevo negocio, inversiones, adquisición y absorción de nuevas tecnologías, desarrollo de nuevos procesos productivos, adquisición de equipamientos y de certificaciones de control de calidad, adquisición de vehículos de transporte, consultorías para la implantación de normas de calidad, y la producción y costes de comercialización de bienes destinados al comercio exterior, siempre en fase de pre-embarque y con carácter de garantía financiera y no de seguro.

▪ **Operativa**

SEBRAE delega prácticamente todo el procedimiento a las entidades financieras adheridas por convenio, entre otras cosas el análisis del crédito y la concesión de la garantía. La concesión del aval está también delegada en las EE.FF. en el caso en que éstas detecten insuficiencia o carencia de garantías. También realizan el seguimiento de la operación, solicitan el pago de los fallidos y deben recuperar montos adeudados y saldados por el fondo en nombre de éste. La institución SEBRAE tiene un departamento de garantías que únicamente realiza labores de asesoramiento para conducir a los empresarios hacia las EE.FF. más convenientes para cubrir sus necesidades y elabora proyectos de viabilidad.

La descripción de una operación corriente sería así:

- El Banco do Brasil, por ejemplo, financiará las micro y pequeñas empresas con sus líneas usuales de crédito, respetando sus normativas y las decisiones del Reglamento de Operaciones del fondo, estableciendo el procedimiento;
- el procedimiento es el mismo de una solicitud común de préstamo y los interesados se deben dirigir a una de las sucursales del Banco do Brasil;
- todo el procedimiento del crédito quedará a cargo del banco, inclusive la concesión de la garantía en nombre de SEBRAE.

▪ **Condiciones generales de la garantía**

El Fondo de Aval SEBRAE de Brasil tiene unas condiciones más flexibles y amplias de costo, líneas crediticias y requisitos. SEBRAE establece las siguientes condiciones según la finalidad y la línea crediticia:

- La concesión del aval es universal en el marco de actuación de SEBRAE.
- En todos los casos la garantía no podrá sobrepasar los R\$ 72,000 (aprox. 40,000 US\$) por beneficiario y el valor de la garantía concedida por SEBRAE será corregido por los mismos índices establecidos en el contrato.
- La cobertura de la garantía del fondo es variable, pero con una cobertura máxima del 50%:
 - Para financiamiento con inversión de capital de giro asociado, la garantía será de hasta el 50% del valor financiado.
 - Para financiamiento de consultoría de implantación y cobertura de costes girados para la obtención de certificación sobre Normas de Calidad ISO 9000/NBR 19,000, la garantía será de hasta 90% del valor financiado, y el plazo de crédito será de hasta 96 meses, con hasta 12 meses de carencia y el límite máximo de financiamiento será de hasta el 90% del proyecto.
- Los plazos del crédito y el coste sobre el monto garantizado de las prestaciones del fondo están interrelacionadas: comisión por el uso del aval del 2% del valor de lo garantizado para financiamiento realizado con un plazo de 24 meses; del 3% para los préstamos de 36 meses; del 5% para los créditos de 60 meses ; y del 6% para los créditos de 96 meses. Así, si un préstamo es de R\$ 20,000 y con un plazo de 24 meses, por ejemplo, el aval de Sebrae cubrirá hasta R\$ 10,000 y, en este caso, el

empresario se hará cargo del coste del Aval Sebrae, unos R\$ 200 (es decir, el 2% sobre la cobertura).

Por otra parte, el Fondo de Aval Exportación (FAMPEX) de SEBRAE, de creación reciente, ofrece en sus operaciones una cobertura del 80% del valor de los préstamos tomados a pequeños empresarios para proteger y fomentar su actividad exportadora. Se prevé un financiamiento máximo garantizado por empresa de 300 mil reales (unos 160,000 US\$).

▪ Reafianzamiento

El sistema brasileño no cuenta con ningún ente que sirva para reafianzar la garantía emitida por el Fondo de Aval de SEBRAE. Los fallidos son todos a cargo del presupuesto de SEBRAE en el Fondo de Aval.

▪ Evolución futura

Entre las novedades más próximas están los cambios en las condiciones que espera implantar el fondo. Además de la novedad del FAMPEX para la micro y la pequeña empresa exportadora, que fue puesto en marcha en verano de 1999, el fondo quiere establecer nuevos mecanismos de garantía conjunta con los gobiernos estatales y locales de las capitales más importantes. Este programa de garantía complementaria estaría armado por recursos del 50% por parte de SEBRAE y del 30% por parte de cada gobierno, estableciendo una cobertura del 80% sobre créditos con un monto máximo garantizado de 40,000 US\$. También pretende cambiar las características del financiamiento de capital de trabajo y mejorar hasta una cobertura del 50% sobre montos de casi 10,000 US\$, con lo que se potencia el aspecto del sistema de garantías como generador de empleo, uno de los objetivos más valorados en el funcionamiento del fondo.

Por otra parte, el sistema de garantías brasileño tiene la necesidad urgente de armarse con una ley que lo asiente jurídicamente y no cree algunos condicionantes de inestabilidad. Aunque como ya hemos señalado, es posible que una regulación legal llevara lógicamente a estructurar un sistema nacional nuevo, basado en el esquema de garantía y que incluiría un ente reafianzador. Con ello Brasil seguiría la tendencia generalizada en el ámbito latinoamericano.

ANEXO ESTADÍSTICO DEL SISTEMA DE GARANTÍAS DE BRASIL

PAÍS	Nº Entes	Nº Pymes	Recursos*	Garantías*
Brasil	2	8.325	37.14	75

* Recursos y garantías vivas en millones de US\$

PAÍS	Garantías / PIB	Tasa Paro %
Brasil	0.009	7.6

ENTES	Nº entes	Nº Pymes	Recursos*	Garantías*
FA SEBRAE	1	8.325	37.14	75
FAMPEX	1	ND	ND	ND

* Recursos y garantías en millones de US\$

CHILE

A pesar de contar con un fuerte tejido empresarial en comparación con su entorno inmediato, Chile ha vivido largo tiempo sin una política específica para el sector de la micro, pequeña y mediana empresa²³. Por otra parte, durante muchos años se viene dando un proceso de concentración de población y de actividad económica en torno a la región metropolitana, lo que ha puesto de manifiesto unas carencias en cuanto a infraestructuras que atiendan al desarrollo de este importante sector. Antes del Gobierno militar existieron medidas de apoyo al sector basadas en subsidios y líneas blandas de crédito. Con el Gobierno militar, tras 1973, se produjo una ausencia de políticas hacia el sector. Tenemos que esperar hasta 1991 para que se ponga en marcha el Programa de Apoyo a la Pyme. Éste se ha basado en varios caminos, potenciando especialmente el de la financiación y la asistencia técnica al sector. Los instrumentos puestos en juego han sido de tipo horizontal, es decir, accesibles al sector mipyme definido²⁴ sin importar sector económico o localización geográfica. Su objetivo básico fue el de buscar una mayor independencia del sector respecto a las políticas de estado, sin dejar de considerar a éstas necesarias, y eliminar los obstáculos y desventajas que suponen la escala empresarial menor.

Su estrato de la micro, pequeña y mediana empresa supone un aporte esencial respecto al censo empresarial, copando un 98.53% de éste, y respecto al soporte de empleo, con un 79.8% de la población activa. Sin embargo, la aportación de la mipyme a la producción nacional es bastante reducida, un 18.3%, no alcanzando la media del 25% al 40% de los países del entorno (pocos casos hay que no sobrepasen el 20%). Quizás el tejido de grandes industrias chilenas contrarrestan esta presencia, que en el caso de la mipyme está destinada a la economía de menor alcance productivo.

Desde nuestra perspectiva, entre los muchos problemas a los que se enfrenta el sector es el más importante el del financiamiento, principalmente debido a “la falta de capital propio y de garantías adecuadas” (VV.AA., 1997). Además los costos de las transacciones de los créditos suelen ser muy altos para falta de una adecuada información cruzada, a veces por la impericia de las entidades de crédito para trabajar con este sector y a veces por la falta de contabilidad y documentación adecuadas de las empresas. Sí es cierto que el sistema financiero ha desarrollado un mayor nivel de atención a las unidades productivas menores en los últimos años pero siguen existiendo reticencias y obstáculos que hacen necesarios mecanismos de suplementación e implementación del crédito destinado a este sector. Así, la Corporación Pública de Fomento de la Producción (CORFO) justifica gran parte de las iniciativas que viene tomando desde 1990 para el financiamiento de la pyme por la “falla de mercado que lleva a las instituciones financieras a sobrestimar el riesgo de crédito de las pyme, y por ende, a restringir el acceso al crédito de este sector”. La tendencia ha sido durante muchos años la de crear fondos de garantía públicos que solucionasen este problema de acceso mediante una garantía subsidiaria. En Chile, aunque existe un fondo de garantía procedente del Banco del Estado, gran parte de la iniciativa de política pública se ha centrado en un diseño que traslade al sector privado la gestión de mecanismos de garantía y diversificación del riesgo a través de un programa de garantías (Arrau, 1996).

²³ Para todo lo relacionado con el sector mipyme en Chile véase VV.AA., “Innovación y exportación. La soledad de las pymes”, Universidad Austral de Chile, XIV Encuentro Nacional de Facultades de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Central de Chile, Santiago, enero 1997; y Kaufmann, PYMES EN CHILE, Situación, Política de Fomento, Perspectivas. Nexos. Gestión de organizaciones, Universidad Austral de Chile, Valdivia, 1995, (Artículo publicado ISSN 0717-0629).

²⁴ Es importante tener presente para todo el comentario sobre Chile, la definición de micro y pyme que actualmente está vigente. En 1992, el Ministerio de Economía sustituyó el antiguo criterio por número de empleos (que establecía tramos de 1 a 9, de 10 a 49 y de 50 a 199 para micro, pequeña y mediana empresa respectivamente), por otro basado en el nivel de ventas anuales, con lo que la micro se define por tramos de máximo de ventas anuales de 2,400 Unidades de Fomento [U.F.] (aprox. 72,000 US\$), la pequeña hasta 25,000 U.F. (aprox. 750,000 US\$) y la mediana hasta 50,000 U.F. (aprox. 1.5 millones de US\$).

1991	Chile	Fondo de Garantía para el Pequeño Empresario (FOGAPE-BANESTADO)
1991		Programa de Garantías de CORFO

1. FONDO DE GARANTÍA PARA EL PEQUEÑO EMPRESARIO DEL BANCO DEL ESTADO (BANESTADO)

El Fondo de Garantía para el Pequeño Empresario (FOGAPE) de Chile se constituyó en 1991 vinculado especialmente al Banco del Estado (BANESTADO) chileno, que ejerce de administrador. El fondo se creó con una aporte con cargo a los presupuestos público de 500,000 U.F. (unos 15 millones de US\$). Se persigue con este fondo crear un respaldo para la persona física o empresa que quiera sacar hacia delante un proyecto, para lo cual tendrá que contar con adecuada financiación a través de créditos del sistema financiero formal. La garantía con cargo a este fondo la ejercen las entidades financieras en sus créditos al sector del pequeño empresariado una vez que estas hayan concurrido a la licitación periódica del producto realizada por su administrador. La capacidad máxima para garantizar préstamos está establecida en un máximo de ocho veces el importe de su patrimonio (así podría prestar capital con un máximo total de hasta 120 millones de US\$ con cargo a su garantía).

CARACTERÍSTICAS GENERALES

▪ **Ámbito y objeto social**

El Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios Banestado de Chile pretende garantizar a las instituciones financieras públicas y privadas los préstamos que otorguen a los pequeños empresarios agrícolas y no agrícolas siguiendo los requisitos establecidos por el reglamento de la Superintendencia. En dicho reglamento se establece un ámbito de actuación en operaciones que impliquen a pequeños empresarios agrícolas cuyas ventas anuales no excedan las 14,000 U.F. (aprox. 390,000 US\$) y aquellos pequeños empresarios no agrícolas cuyas ventas anuales no superen las 25,000 U.F. (los 700,000 US\$). También se establecen los casos especiales entre las personas jurídicas sin fines de lucro y las sociedades u organizaciones que necesiten financiamiento para infraestructura productiva o equipamiento siempre que las dos terceras partes de las personas naturales que las conformen sean pequeños empresarios o pequeños productores agrícolas. Estos casos tienen unas condiciones especiales que se detallarán más tarde.

Por otra parte, el reglamento del fondo habilita para operar con créditos garantizados a los bancos y sociedades financieras, calificadas en el sistema financiero, que acudan a las licitaciones de la garantía del fondo que realizará periódicamente el administrador del fondo. El administrador del fondo licita parcial o totalmente la garantía con cargo a los fondos, y lo hace con una serie de entidades financieras delimitada por el reglamento del fondo, especialmente con CORFO, SERCOTEC, otras entidades públicas y privadas y las instituciones financieras fiscalizadas por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

▪ **Marco Legal y normativo**

El fondo Banestado se creó a través del Decreto N° 3,472 y sucesivas leyes que lo han modificado, pero realmente su funcionamiento lo regula el Reglamento de Administración del Fondo estatuido por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Particularmente nos interesamos en este reglamento por el sistema de licitación del producto de la garantía que el administrador llevará a cabo periódicamente entre las entidades financieras habilitadas para concurrir. Reproducimos algunos de los artículos más interesantes, que deberán ser tenido en cuenta en la descripción de la operativa del fondo.

- El administrador del fondo licitará, total o parcialmente con cargo a los recursos del fondo, la garantía que podrá otorgar a los créditos concedidos por las instituciones participantes.

- Conforme a lo establecido en la ley, el administrador del fondo deberá especificar en las bases de cada licitación, el sector económico que podrá usar los recursos que se comprometen y demás condiciones exigidas para tener acceso a la garantía.
- Sólo podrán concurrir a estas licitaciones INDAP, ENAMI, CORFO, SERCOTEC y las instituciones financieras fiscalizadas por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. La licitación y selección de ofertas se realizará sobre la base de la menor tasa de utilización global de garantía, ofrecida por las instituciones participantes. La tasa de utilización global será el porcentaje máximo del total de la cartera avalada que cubrirá la garantía del fondo. Las instituciones participantes sólo podrán presentar una oferta en cada licitación.
- Las instituciones que se hubieren adjudicado la garantía, deberán comunicar al fondo los créditos otorgados y garantizados. La exigibilidad de la garantía estará condicionada a que se hubieren cumplido todos los requisitos establecidos en la ley, en este reglamento y en las bases de la respectiva licitación.
- Las instituciones participantes deberán otorgar y poner a disposición del interesado los créditos garantizados en un plazo no superior a 6 meses contados desde la fecha de adjudicación. Tras ese plazo, se entenderán liberados los derechos de garantía adjudicados y no utilizados.
- La garantía se libera al momento del pago del crédito.
- En el caso de que el pago del préstamo caucionado se realice antes del plazo de seis meses contado desde la fecha de la adjudicación de la garantía, la entidad financiera podrá utilizarla nuevamente para caucionar otro crédito que cumpla con las condiciones para ello.
- El administrador del fondo efectuará nuevas licitaciones producto de las liberaciones de la garantía, precedentes y los excedentes que genere la operación del fondo. El administrador podrá marginar de futuras licitaciones a las instituciones que no hubieren otorgado y desembolsado los créditos en el plazo indicado, o que no cumplan con las condiciones que se establezcan en las respectivas bases de licitación.
- El administrador deberá celebrar contratos con las instituciones participantes en los cuales deberá establecerse a lo menos la tasa de garantía global adjudicada a la institución participante y el procedimiento para hacer efectiva la garantía.

■ **Accionariado y recursos de capital**

El fondo de garantía comenzó su actividad con una capitalización de 500,000 U.F. (aproximadamente 15 millones de US\$) con cargo a los presupuestos del Estado. El fondo se nutre además de las comisiones por la administración y el uso de la garantía del fondo y por los montos que sean recuperados tras los desembolsos que se hayan efectuado con cargo a la garantía. El administrador del fondo deberá invertir la totalidad de los recursos y excedentes en instrumentos financieros de fácil liquidación en la forma que determine el Banco Central de Chile, pero nunca podrá endeudar al fondo a ningún título. Entre las posibles inversiones están los siguientes instrumentos financieros:

- Instrumentos financieros emitidos o garantizados por el Estado, entre los cuales se cuentan los títulos emitidos por la Tesorería General de la República y letras de crédito emitidas por Servicios Regionales y Metropolitanos de Vivienda y Urbanización;
- Títulos emitidos por el Banco Central de Chile;
- Instrumentos financieros emitidos por CORFO y ENAMI;
- Depósitos a plazo y otros títulos representativos de captaciones de empresas bancarias y sociedades financieras;
- Títulos garantizados por empresas bancarias y sociedades financieras; y,
- Letras de crédito emitidas por empresas bancarias y sociedades financieras.

- Los instrumentos a que se refieren c), d), e) y f) deberán estar clasificados, a lo menos, en categoría A de acuerdo con la clasificación que publique la Comisión Clasificadora de Riesgo.

▪ **Actividad y productos**

El reglamento del fondo establece los créditos que pueden caucionarse con la garantía del fondo. Así podrán garantizarse créditos destinados a requerimientos de capital de trabajo del deudor, a proyectos de inversión o aportes en sociedades que se constituyan o ya constituidas, cuyo giro sea la explotación de la misma actividad del deudor o conexas con ésta. Los montos y plazos de estos créditos deben limitarse a los que se establecen en el reglamento.

▪ **Operativa**

El crédito con la garantía ha de ser solicitado directamente por el prestatario a la entidad financiera beneficiaria de la garantía, tras acudir al proceso de licitación de ésta en los términos establecidos más arriba. Recordemos que una vez licitada la garantía el administrador ha de establecer un contrato en el que figuren el monto de cartera y las condiciones de las operaciones, además de que se establece un plazo de seis meses para que las entidades den curso a los productos garantizados por el fondo. De hecho el administrador podrá excluir el uso de la garantía a aquellas entidades que no cumplan dicho plazo.

Las personas físicas y jurídicas habilitadas por el reglamento del fondo para cada caso deben presentar a la institución financiera una declaración jurada en la que dejen constancia de no tener préstamos vigentes con la garantía del fondo o, en caso contrario, indicar el monto de los créditos de esta especie que mantengan vigentes y el nombre de las respectivas instituciones financieras acreedoras. Asimismo, deberá dejarse establecido en dicha declaración si se está postulando a otro crédito garantizado por el fondo, en la misma o en otra institución financiera, con indicación del monto y del nombre de la entidad financiera. Una vez cumplimentada la documentación conjunta donde se establecen las condiciones de la operación, estableciendo la finalidad, el monto, y el porcentaje cubierto por la garantía, pasa a registrarse el préstamo con la garantía del fondo. La entidad financiera habilitada tendrá que recaudar el cobro de la comisión a favor del fondo.

Las entidades también están encargadas del seguimiento del crédito. En caso de mora del deudor, la institución acreedora podrá solicitar al administrador del fondo el reembolso del importe caucionado dentro de los 365 días siguientes a la fecha de vencimiento del respectivo crédito, para cuyo efecto deberá demostrar que ha iniciado las correspondientes acciones de cobro. Cuando le sea requerido el pago de la garantía, el administrador del fondo procederá a reembolsar los montos garantizados dentro de un plazo máximo de 15 días hábiles contados desde la fecha del requerimiento fundamentado de la institución participante. Si a juicio del administrador no procediera el pago de la garantía, éste deberá rechazar el requerimiento del referido pago dentro del mismo plazo de 15 días antes señalado. La negativa del administrador a efectuar el pago de la garantía, habilitará a la institución participante para recurrir a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

También se ocupan del recobro de los créditos garantizados que hayan vencido. Las sumas serán reembolsadas según los términos, total o parcialmente. Este monto pasará a engrosar los recursos invertibles del fondo.

▪ **Condiciones de la garantía**

El Fondo de Garantías para el Pequeño Empresario de BANESTADO establece que:

- Tendrán acceso al crédito garantizado pequeños empresarios agrícolas cuyas ventas anuales no excedan las 14,000 U.F. (aprox. 390,000 US\$) y aquellos pequeños empresarios no agrícolas cuyas ventas anuales no superen las 25,000 U.F. (los 700,000 US\$). También se establecen los casos especiales entre las personas

jurídicas sin fines de lucro y las sociedades u organizaciones que necesiten financiamiento para infraestructura productiva o equipamiento siempre que las dos terceras partes de las personas naturales que las conformen sean pequeños empresarios o pequeños productores agrícolas;

- una cobertura de la garantía de hasta un 80% del saldo deudor de cada crédito, excluyendo intereses y gastos derivados, sobre un monto máximo de crédito de 3,000 U.F. (unos 85,000 US\$), aunque se observa un monto máximo en casos especiales de hasta 24,000 U.F. (hasta 720,000 US\$) para el que se prevé una cobertura máxima del 50% (desde montos superiores a 85,000 US\$);
- con una comisión cargada al usuario del crédito garantizado pactada entre el Administrador del Fondo y la entidad financiera (que no excederá nunca del 2% sobre el saldo avalado y que promedia el 1%);
- y con un plazo máximo de 10 años.

■ Reafianzamiento

No existe un ente de reaseguro. El fondo se constituyó con una dotación a cargo de los presupuestos generales del Estado.

2. PROGRAMA DE GARANTÍAS DE LA CORPORACIÓN DE FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN (CORFO)

Más destacado por su nivel de actividad y sus modelos innovadores es el programa de garantías de la Corporación de Fomento de la Producción CORFO²⁵, que ha introducido a través de sus mecanismos de intermediación financiera un programa de apoyo al acceso al mercado financiero formal a través de cauciones, subsidios y cofinanciamientos. Desde 1991 esta entidad viene realizando actividades que se han considerado muy innovadoras y positivas. Desde nuestro ámbito de trabajo son destacados sus programas de cauciones solidarias y de compra de bonos subordinados, ya que implican el desarrollo de plataformas de la banca privada para atender a la pequeña y mediana empresa.

En concreto, el programa de cauciones solidarias está diseñado para solventar los problemas de acceso al financiamiento de las pymes debidos a la insuficiencia de garantías colaterales. El programa tiene como propósito garantizar los créditos bancarios a largo plazo, especialmente para proyectos que se desarrollen en zonas de reconversión, proyectos de desarrollo tecnológico y de inversión de exportadores no convencionales. La garantía de CORFO puede alcanzar un 60% de cobertura sobre el monto de crédito. Sólo en 1999 la entidad aprobó operaciones de caución por un monto de 11 millones de US\$.

Desde principios de los años noventa CORFO ha tenido un papel sobresaliente a la hora de facilitar el acceso a segmentos empresariales de baja escala, y no se puede negar que éstos han incrementado significativamente su acceso al financiamiento bancario desde el inicio de la actividad de los programas de CORFO. En 1995 el 36% de las microempresas y el 64% de las pequeñas empresas eran deudoras del sistema financiero, mientras que en 1991 tan sólo lo eran un 20% y 51% respectivamente. Sin embargo, de un total potencial de 470,000 empresas, 270,000 aún no tenían acceso a financiamiento (Arrau, 1996). En definitiva, si se puede detectar un efecto de adicionalidad surgido de los programas de CORFO destinados en su mayoría a los segmentos de la micro y la pyme.

■ Ámbito y objeto social

CORFO es un organismo del Estado de Chile, con patrimonio propio dirigido y administrado por un consejo de instituciones públicas. El propósito de CORFO es “apoyar, en concordancia con

²⁵ Ante la escasa información que facilita la propia corporación no vamos a poder hacer una descripción tipo de su programa de garantías. Para todo lo relacionado con CORFO y su programa de garantías, nos valemos de dos artículos: Patricio Arra, “Evaluación del programa Cubos-Pyme de CORFO: 1991-1995”, publicado en 1996, y la ponencia de Jaime C. Acevedo Silva, “Financiamiento y esquemas novedosos de financiamiento para nuevas empresas: el modelo aplicado por CORFO Chile”, en el XII Congreso Latinoamericano de Espíritu Empresarial, en San José de Costa Rica, en noviembre de 1998.

el rol subsidiario del Estado, el desarrollo económico del país a través del fomento de la inversión y la competitividad del sector productivo nacional, generando igualdad de oportunidades en el acceso a su modernización y financiamiento, logrando mejores condiciones de empleo y de productividad". Para ello, de una vasta línea de productos financieros, destacan desde nuestra perspectiva aquéllos relacionados con su función como intermediario financiero ya que son aquéllos que afectan directamente a la pyme y se basan en la suplementación del crédito especialmente por falta de garantía o por la necesidad de la caución solidaria para afrontar y distribuir el riesgo.

La función de CORFO como intermediario financiero y los productos que la conforman (puesto que como entidad financiera tiene otros muchos productos financieros) pretende poner a disposición de los agentes económicos privados recursos de largo plazo compatibles con los requerimientos de cada proyecto, con el fin de posibilitar la ejecución de todos los proyectos cualificados y seleccionados.

La intermediación de CORFO se da en el contexto de un mercado financiero que carece de recursos de largo plazo suficientes para atender los requisitos del sector privado para sus inversiones, por lo que se trata de aumentar la disponibilidad de recursos a largo plazo, supliendo una carencia reconocida del mercado formal del crédito.

"Para ello, además del uso de recursos propios de la institución, se captan recursos de aquellas fuentes a las que el sistema financiero, por lo general, no tiene acceso como son, por ejemplo, los organismos multilaterales de crédito y los créditos provenientes de la cooperación económica de los países, o sea, en ambos casos, recursos que, por definición, son otorgados a los gobiernos o con la garantía de gobierno. Se trata, en consecuencia de aprovechar la capacidad estatal de captar recursos y ponerla a disposición del sector privado en una función de carácter subsidiario que no solamente pretende no inhibir el desarrollo del mercado financiero a largo plazo, sino ser un elemento para su expansión" (Acevedo, 1998).

Otro propósito básico es el de reducir el papel de Estado y del subsidio a un mínimo en su misión como intermediario de recursos. El riesgo crediticio debe ser privado y por ello las operaciones se realizan a través de las instituciones financieras (bancos, empresas de leasing y fondo de desarrollo de empresa) y éstas son las encargadas de gestionar las operaciones por completo, siguiendo un reglamento general acordado pero sin necesidad de que CORFO evalúe los proyectos o los conozca previamente. Es la presencia permanente de la intermediación de CORFO la que se convierte en el elemento básico de estabilidad de cara al mercado financiero de mediano y largo plazo para las empresas pequeñas y medianas, puesto que proporciona un techo, fuentes de fondos y generar una mayor competencia entre las entidades participantes a la hora de ofertar el capital.

Dicha oferta permanente de recursos constituye un factor que facilita especialmente el acceso de los pequeños empresarios al sistema financiero formal con productos financieros en buenas condiciones de plazo y sin excesivo requisitos frente al riesgo asumido por la entidad. En este marco se desarrollan instrumentos financieros (cauciones, bonos subsidiados, cofinanciamientos), diseñados y operados por una gerencia específica de intermediación financiera con la misión de eliminar los obstáculos permanentes que suelen tener las pymes para participar de los recursos del mercado financiero formal, especialmente las derivadas de la falta de garantías. En resumen, la misión de la gerencia de intermediación financiera es "apoyar a las medianas y pequeñas empresas privadas en la obtención de financiamiento en el mercado financiero formal para la materialización de sus proyectos, a través de proveer al mercado financiero formal de recursos de largo plazo, reducir costos de transacción y disminuir el riesgo de los intermediarios financieros, todo ello en concordancia con el rol subsidiario del Estado y la condición de banca de segundo piso".

■ **Actividad, productos y condiciones generales de la garantía**

CORFO desarrolla en su sistema de intermediación financiera un programa de productos financieros destinado a facilitar el acceso de las empresas chilenas, en su mayoría pymes, al

mercado financiero formal. Y lo hace a través de los mecanismos de caución solidaria, de cofinanciamientos y de bonos subsidiados. A continuación describimos brevemente los tres mecanismos no sin antes insistir en su peso específico como instrumentos de acceso de la pyme a formas de financiamiento formales superando obstáculos probados como la falta de garantía. El programa de cauciones solidarias es el único que utiliza la garantía de forma estricta mientras los otros mecanismos han diseñado productos muy cercanos o han integrado alguna forma de garantía financiera.

Programa de Cauciones Solidarias

CORFO puede otorgar cauciones solidarias hasta por un total de 80 millones de US\$ para garantizar obligaciones que contraigan empresas privadas para el financiamiento de:

1. Proyectos en zonas y sectores en reconversión productiva;
2. Proyectos de innovación tecnológica;
3. Proyectos de PYME exportadoras.

Las características generales de cada programa son las siguientes:

– Cauciones en Zonas de Reconversión Productiva

– Los beneficiarios deben ser personas naturales o jurídicas del sector privado en zonas o sectores productivos que CORFO hubiere declarado en reconversión productiva (actualmente Zona del Carbón, Comunas de Arica y Parinacota, Regiones XI y XII, más la Provincia de Palena). Las obligaciones a caucionar deben ser contraídas con bancos, financieras, empresas de leasing o fondos de inversión.

– La caución cubre como máximo un 60% del crédito, con un monto máximo de crédito de UF 60,000.

– Los créditos a caucionar deberán ser iguales o superiores a 3,000 UF (90,000 US\$). Además se exige al empresario financiar con recursos propios un 20% del proyecto.

– Los sectores económicos elegibles son: industria, agricultura y ganadería, minería, energía, pesca, silvicultura, turismo y servicios, quedando expresamente excluidos de caucionarse las obligaciones relacionadas con las actividades de construcción habitacional, negocios inmobiliarios, salud y educación.

– En caso de que el empresario no sirva sus obligaciones, entendiéndose como tal que una cuota lleve 60 días impagada, sin renegociación del prestatario con la entidad financiera otorgante del crédito, esta debe iniciar el ejercicio de las acciones judiciales de cobranza y solicitando a CORFO el pago de la caución, la que se hace exigible a los 90 días del impago.

– En la liquidación de las garantías y de todo otro bien del deudor, el producto (neto de costas y gastos) se reparte entre CORFO y la entidad otorgante del crédito, correspondiéndole a CORFO el 40% del producto de la liquidación hasta que la institución otorgante del crédito recupere su pérdida.

– “La Corporación cobrará por el otorgamiento de las cauciones una comisión a determinar por el Comité ejecutivo de Créditos en forma de porcentaje aplicable por una sola vez sobre el monto caucionado”. (extraído del Reglamento de Cauciones Solidarias CORFO)

– Cauciones para Proyectos de Innovación Tecnológica. En esencia, el programa es igual al anterior con la diferencia en que la elegibilidad del proyecto esta determinada por FONTEC y los proyectos de innovación tecnológica deberán estar encuadrados en alguna de las siguientes modalidades: proyectos de innovación en procesos y/o

productos; proyectos de innovación en infraestructura tecnológica y centros de transferencia tecnológica; y proyectos de inversión para escalamiento productivo.

– Proyectos de PYME exportadoras. En este caso también la diferencia está en la elegibilidad de la empresa, la que está determinada por la Gerencia de Intermediación Financiera de CORFO, limitándose el programa a empresas exportadoras de productos no tradicionales y con ventas anuales inferiores a US\$ 30,000,000.

Programa de cofinanciamiento de costos de acceso al seguro de crédito:

Dentro del propósito de apoyar el desarrollo de las pequeñas empresas, la Corporación ha establecido un sistema destinado a facilitarles el acceso a fuentes de financiamiento de largo plazo para su actividad productiva. Este programa tiene por objeto otorgar una subvención o bonificación de hasta el 50 % al monto de las primas de seguro de crédito y comisiones de fondos de garantía que cobren las compañías aseguradoras y administradoras de fondos de garantía, respectivamente, para cubrir los riesgos de no pago de las obligaciones en dinero emanadas de operaciones que los bancos comerciales, sociedades financieras, empresas de leasing, empresas de factoring y proveedores de bienes de capital vendidos a plazo o entregados en leasing, convengan con pequeños empresarios.

Para estos efectos se consideran empresas elegibles a empresas productivas de bienes o servicios con ventas anuales de hasta 750,000 US\$. Las operaciones con derecho a acogerse al sistema deben ser inferiores a 90,000 US\$. En el caso de leasing, se considera crédito el valor según factura de los bienes objeto del contrato de leasing. Con respecto a las empresas de factoring, el monto de la cesión del crédito. No pueden ser beneficiarias de este programa las operaciones de sociedades de inversiones o sociedades inmobiliarias y las operaciones respecto de bienes inmuebles, de vehículos de transporte urbano de pasajeros o vehículos de uso personal.

Las pólizas de seguro deberán contemplar una cobertura no inferior al 50% del monto de las cuotas o rentas aseguradas; la prima o comisión que se convenga deberá cubrir por el total del plazo del respectivo contrato todas las rentas o cuotas de la operación, sin necesidad de una renovación periódica de la cobertura; establecer que las devoluciones de primas o comisiones que pudieren corresponder, derivadas del prepago, la resciliación, modificación, término anticipado de contratos asegurados o caucionados y, en general, cualquiera otra causa que las hagan procedentes, se harán a la Corporación y el asegurado o caucionado en la proporción con que respectivamente concurrieron al pago de la prima o comisión.

En caso de no pago, la Corporación no tendrá intervención en la liquidación del seguro o garantía y su responsabilidad frente a las aseguradoras se limitará al pago de la subvención de las primas o comisiones por contratos elegibles, según sea el caso.

– Programa de Subsidio para facilitar el financiamiento de Proyectos de Inversión (Sucore)

Este programa tiene por objetivo mejorar el acceso al financiamiento formal de los proyectos en zonas en reconversión que no disponen del monto de garantías exigido por los bancos, a través de un subsidio pagadero al banco acreedor en caso de incumplimiento del deudor. Este beneficio se otorga a los bancos solo en caso de incumplimiento del deudor, obligándose el banco a ejecutar las garantías para recuperar el monto adeudado después de recibir el subsidio. El remanente se entrega a CORFO.

El subsidio cubre hasta un 30% del crédito otorgado con un tope máximo de 900,000 US\$, y los créditos deben tener un monto mínimo de 90,000 US\$ y no ser superior al 75% de la inversión total del proyecto, debiendo el inversionista aportar un 20% de la inversión total. El pago del subsidio se efectúa a los 10 días del requerimiento del banco transcurrido 90 días desde notificación judicial del deudor.

– *Programa de compra de Bonos Subordinados a los Bancos*

Este programa tiene por objetivo desarrollar en la banca privada plataformas de atención a la pyme proporcionando recursos, a través de la compra de bonos subordinados (cuasi capital), para ser colocados con un apalancamiento del 300% en el sector. Para estos efectos los bancos que acceden a estos fondos deben después de 1 año tener colocado en la PYME a lo menos el 100% del valor de los bonos comprados por CORFO; después de 2 años tener colocado el 200%; después de 3 años tener colocado el 300% y en los años siguientes mantener colocado el 300% del valor de los bonos comprados por CORFO por un plazo equivalente al plazo promedio de las cuotas de capital e intereses de la emisión de los bonos subordinados. El precio de compra de los bonos será un precio tal que su Tasa Interna de Retorno corresponda a aquella de los Pagarés Reajustables del Banco Central (PRC) de un plazo similar.

– *Programa CUBOS-PYME*

Entre 1991 y 1995 se desarrolló el programa, ya hoy extinguido, llamado CUBOS-PYME, que consistía en unos cupones de bonificación que servían para subsidiar el pago de primas de seguro para préstamos bancarios a pequeños empresarios. El programa fue suprimido en 1996 por su baja actividad, ya que si bien en 1993 había implicadas 6 instituciones financieras, en 1996 contando con un presupuesto de 1 millón de US\$ sólo demandó los CUBOS una entidad y por el 15% del presupuesto total. Además, de un potencial máximo de 470,000 empresas, de las que 270,000 aproximadamente no tenían ningún tipo de activo financiero, el programa sólo llegó a cubrir en los momentos de máxima actividad a 900 de ellas.

El programa tenía como objetivo facilitar el acceso de las pequeñas empresas que carecen de garantía suficiente a las fuentes de financiamiento del mercado formal de crédito a medio plazo. Esta falla de mercado pretendía solventarse a través de un modelo nada acostumbrado e innovador pues, en su mayoría los gobiernos han actuado a través de fondos de garantía públicos para proporcionar dicha garantía. Este programa pretendía básicamente no involucrar en exceso la responsabilidad del Estado en el mercado crediticio y dejar de la mano de las entidades privadas el diseño de los contratos y la distribución del riesgo.

La operativa básica consistía en que los intermediarios financieros, además de desembolsar sus créditos a las micro y pequeñas empresas, compraban los CUBOS de la corporación y contrataban una garantía de crédito frente al eventual riesgo de impago a una compañía de seguros o a un fondo de garantía. La compañía o el fondo normalmente adquirirían una responsabilidad del 80% del saldo adeudado. En caso de que el CUBO se devolviera a CORFO, ésta respondía con una U.F. por unidad entregada.

Este programa desarrolló las siguientes características operativas:

- Más que la pyme estaba destinado para empresas con un volumen de ventas anual de 25,000 U.F. (750,000 US\$ aprox.), que en Chile supone el parámetro legal de la micro y la pequeña empresa.
- El monto máximo del crédito fue ampliado en desarrollo del programa a 3,000 U.F. (90,000 US\$).
- La cobertura final corresponde al 72% del valor de la prima del seguro de crédito.
- La comisión o prima del seguro es del 2.5% anual sobre el saldo insoluto afectado por la cobertura, pagadera en el momento mismo de contraer la garantía.

ANEXO ESTADÍSTICO DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE CHILE

PAÍS	Nº Entes	Nº Pymes	Recursos*	Garantías*
Chile	2	n.d.	15	11

* Recursos y garantías vivas en millones de US\$

PAÍS	Garantías / PIB	Tasa Paro %
Chile	n.d.	7.5

ENTES	Nº entes	Nº Pymes	Recursos*	Garantías*
FOGAPE	1	n.d.	15	n.d.
CORFO	1	n.d.	n.d.	11

* Recursos y garantías en millones de US\$

COLOMBIA

El segmento de actividad de la mipyme²⁶ tiene una importancia vital en la estructura empresarial de Colombia, con un 94% de las empresas censadas consideradas mipymes, sosteniendo el 77% del empleo y dando origen a más del 40% del producto nacional. Además, su papel en el sector industrial es especialmente importante puesto que supone más de la mitad de la mano de obra y soporta gran parte del Producto Interior Bruto (PIB) nacional. Pero, como es general en el marco de Latinoamérica, este segmento necesita una suplementación de su capacidad para acaparar capital de crédito debido a deficiencias del mercado de crédito formal, y de ahí que haya desarrollado desde 1981 un sistema de garantías basado en la constitución de un fondo de garantías de amplio alcance que en 1995 ha sufrido una remodelación para convertirse en un sistema nacional constituido por este fondo más otros 12 de carácter regional.

Las deficiencias mencionadas, que justifican el sistema, se basan en los tradicionales obstáculos que encuentra el productor y empresario de baja escala para acceder al mercado de crédito. Ya los escasos niveles de competitividad hacen que todo el sistema financiero se retraiga, pero eso no es óbice para que no se atienda a un sector que por medios tecnológicos, por la flexibilidad del mercado y por los bajos requerimientos de inversión que demanda está deseoso de desarrollar sus proyectos e iniciativas. El Fondo Nacional de Garantías colombiano (FNG) nos ha facilitado las tres causas principales que obstaculizan el acceso al crédito de las mipymes: falta de adecuada tecnología bancaria específica para el segmento aludido, dificultad de las empresas para elaborar sus proyectos y hacerlos viables y falta de garantías suficientes.

1981	Colombia	Fondo Nacional de Garantía (FNG, SA)
1995		Sistema Nacional de Garantías (SNG, SA)

EL SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍAS (SNG, SA)

El Sistema Nacional de Garantías, S.A. de Colombia está conformado por la actividad del Fondo Nacional de Garantías (FNG, S.A.) y la de 12 fondos de carácter regional que operan por todo el país. El sistema nacional se fundó con la reestructuración llevada a cabo en 1995, en la que se integró el FNG como entidad principal en actividad, pues supone casi el 75% de la cartera activa del sistema, y como ente reafianzador del mismo. Esta entidad nos va a servir de modelo para describir el sistema general, pues el funcionamiento y la constitución de cada Fondo Regional de Garantías (FRG) es muy parecido, aunque con las diferencias lógicas que serán recalçadas.

La regionalización del sistema se llevó a cabo para ampliar la cobertura geográfica del mecanismo de garantías puesto en marcha con el FNG para todo el territorio nacional. Para ello, el propio FNG puso en marcha desde 1994 dos estrategias básicas: impulsó la creación de los fondos regionales y creó un procedimiento de concesión automática del aval de los bajos riesgos asumidos mediante un mecanismo de garantía de cartera.

²⁶ Datos estadísticos oficiales sobre la pyme de 1997 definían la pequeña y mediana empresa como aquellas unidades productivas que cuentan con un margen de 10 a 99 trabajadores y activos de entre 69,000 US\$ y 1.7 millones de US\$. Sin embargo, desde la Universidad de Antioquía de Medellín, nos informan que la calificación es la siguiente (el salario mínimo mensual legal vigente para el año 2000 es de 270,000 pesos, unos 146 US\$):
 - Microempresa: no superior a 10 empleos, activos totales hasta 500 salarios mínimos mensuales (unos 73,000 US\$);
 - Pequeña empresa: entre 11 y 50 empleos, activos entre 501 y 5,001 salarios mínimos (de 73,000 US\$ a 730,000 US\$);
 - Mediana empresa: entre 51 y 200 empleos, activos entre 5,001 y 10,000 salarios (de 730,000 US\$ a 1.46 millones de US\$).

También es importante indicar que la reestructuración ha supuesto una potenciación de la diversificación accionarial de los fondos pues prevé desde su inicio en 1995 el que los usuarios del sistema participen en cada fondo regional con una capitalización estimada del 2.5% del valor garantizado, lo que ha introducido un matiz asociativo o mutual, ha creado un mayor compromiso con el sistema y reduce la todavía aplastante presencia del sector público en los fondos regionales.

La reestructuración supuso que el FNG se hizo cargo de la promoción y respaldo de los fondos regionales traspasándoles su experiencia y su know how hasta que éstos se consoliden en su propia especificidad territorial y sectorial. Además, el FNG es accionista de cada FRG con el 20% del capital inicial y se compromete a asumir el 66% del riesgo de las operaciones a cambio de pequeñas comisiones acordadas en los convenios que cada fondo regional debe mantener con el FNG. Estos convenios FNG-FRG's son llamados convenios de retrogarantía y establecen las condiciones generales del reafianzamiento. En estos convenios el FNG acepta retirarse de las zonas propias del fondo regional concreto y sólo se hace cargo, por tanto, de la actividad como avalista de las zonas que no cuentan con un fondo propio.

El sistema nacional se define como el conjunto de fondos regionales de garantía (FGR's) promovidos por el Fondo Nacional de Garantía (FNG) que se han constituido por la asociación del sector privado, el sector público a nivel regional y local y el propio FNG. Los fondos regionales se definen como sociedades anónimas por acciones con ánimo de lucro y donde el sector privado debe tener el 51% del capital y el sector público debe sostener el 49%²⁷, con la misión de atender a las solicitudes de garantía en las zonas respectivas con los modelos de servicios que ha definido el FNG.

Por su parte, el FNG, S.A. funciona desde 1981, mediante decreto 3,788, como sociedad mixta vinculada al Ministerio de Desarrollo. Respalda el principal de cada crédito garantizado sin exceder su cobertura el 80 %. El certificado de garantía tiene un costo del 2%. El FNG, S.A. está definido, al igual que el resto de fondos regionales, como una sociedad de economía mixta del orden nacional sometida al régimen para las empresas industriales y comerciales del Estado. Inicialmente se constituyó con el Instituto de Fomento Industrial (IFI) y la Corporación Financiera Popular. Más tarde se incorporaron otras entidades de diferente extracto, PROEXPRO, CARBOCOL, el Banco de Comercio Exterior (BANCOLDEX), que es uno de sus principales sostenedores, y la Asociación Colombiana de Pequeños industriales. Hoy es el ente retrogarante de todo el sistema nacional además de mantener un alto nivel de operatividad con sus garantías propias.

En cuanto a su actividad, el sistema nacional colombiano ha sido considerado una fórmula exitosa desde su reestructuración en 1995, principalmente debido a la adopción del modelo automático de garantía que ha flexibilizado y racionalizado el riesgo no sólo a nivel del ente principal sino, y principalmente a través del funcionamiento de los fondos regionales, algunos de muy baja escala (de tanta que haría los gastos de la garantía individual un obstáculo importante). Además, el Gobierno colombiano ha realizado una fuerte capitalización que ha puesto al sistema entre los punteros de su ámbito subcontinental. Actualmente mantiene a 15,675 empresas como clientes activos con una cartera de riesgo vivo cercana a los 30 millones de US\$, una actividad de la que el FNG soporta actualmente más del 75% de los clientes y el 57% del monto de riesgo vivo. Durante su largo periplo de actividad desde el año 82 acumula casi más de 60,000 empresas que han sido atendidas por el FNG primero y por el sistema desde 1995.

El efecto de la reestructuración llevada a cabo por el FNG supuso un incremento de la actividad rayando en la euforia, pues entre 1995 y 1997 se dio un incremento de empresas atendidas de casi el 250%, aunque evidentemente esto no se reflejó en los montos canalizados y garantizados, ya que aumentó de manera espectacular el número de operaciones de bajo riesgo, especialmente desde la atención particularizada de los fondos regionales (se pasó en el mismo periodo de un monto garantizado de más de 12 millones de US\$ a tan sólo 19.5

²⁷ Nótese que la distribución del capital responde a un modelo que se está generalizando para articular los sistemas de sociedades de garantías, ya mutualistas o corporativos, así el caso de Argentina y su Ley sobre Sociedades de Garantías Recíprocas. Por otra parte, y como se verá más adelante, la proporción de intervención capitalina será bastante variable y no respetará la distribución normativa.

millones de US\$). Desde el año 1998 el nivel de actividad decreció a 8,849 empresas atendidas y un monto garantizado de más de 16 millones de US\$ para volver a aumentar en 1999 con 10,509 empresas como clientes y más de 25 millones de US\$ en la cartera de valor garantizado, lo cual indica una fluctuación de equilibrio ante ese eufórico ascenso de la actividad. En los últimos años el sistema ha mantenido un nivel de morosidad fluctuante debido a la diversificación hacia operaciones de bajo riesgo, situándose en una media que venía disminuyendo desde cotas contraproducentes (superiores en su media al 15%) hasta el 6.5% del año 1997 o el 3.3% en el año 1998. En 1999 volvió a superar la media aconsejable no superior al 5% (en la actualidad superior al 7%).

▪ **Ámbito y objeto social**

En Colombia el SNG pretende otorgar certificados de garantía a título oneroso en forma directa o a través del reafianzamiento conjunto o individual que ofrece el FNG, que amparen los créditos que los intermediarios financieros conceden a las micros, pequeñas y medianas empresas (definidas en el sistema como aquellas con unos activos totales no superiores a 1.5 millones de US\$ aproximadamente). La distribución sectorial de la mipyme atendida responde a los sectores del comercio (32%), las microfinanzas (39%), servicios (12%), del sector industrial, minero, transporte, salud, educación superior, hostelería y turismo.

Por otra parte, no olvidemos que el sistema nacional cubre todo el territorio nacional a través de una red de 12 fondos de garantías regionales, además del FNG, que operan con 27 entidades financieras de todo tipo (desde bancos a compañía de leasing) mediante convenios específicos para que su garantía sirva de intermediario financiero. Además del FNG están en marcha los fondos regionales de Cesar, Nariño, Oriente, Tolima, Valle-Confe, Huila, Costa Atlántica, Norte de Santander, Antioquía, Santander y el fondo regional de garantías del Café, que integra Risaralda, Caldas y Quindío.

Entre los objetivos generales del sistema hay uno esencial, la creación de adicionalidad para ampliar y asentar una base de empresas sujetas a crédito de forma dinámica. La garantía es un instrumento de acceso empresarial al crédito y de mejora de su competitividad.

▪ **Marco legal y normativo**

En Colombia, en 1995, se reestructuró el FNG, S.A., reformando integralmente el reglamento de garantías y modificando su estructura organizacional. A partir de ese año se conforma todo el Sistema Nacional de Garantías (SNG, S.A.) impulsado por las nuevas estrategias del FNG, que se centraban en crear fondos regionales e intentar crear esquemas de garantías automatizados. A su vez, el FNG pasaba a ser la entidad de reafianzamiento además de mantener su operatividad propia en garantías.

Como instrumento normativo principal se presentan los convenios de retrogarantía que el FNG mantiene con cada fondo regional estableciendo los ámbitos de actuación de cada parte y las condiciones del techo último que le ofrece el sistema a cada fondo regional a través del reafianzamiento en el FNG. La supervisión del sistema la lleva a cabo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la superintendencia.

▪ **Accionariado y recursos de capital**

Actualmente el sistema establece una distribución del accionariado deseable de cada fondo regional del 49 % procedente del sector público y al menos el 51% del sector privado. En cada fondo participa el sector público y privado a nivel local y regional además del propio FNG, que en un principio debe promover la creación de fondos soportando el 20% del aporte de recursos inicial. Sin embargo la conformación es muy variable. En general, se respeta la distribución accionarial deseable, pues sólo tres fondos regionales (Nariño, Oriente y Antioquía) presentan predominio del sector público, con casi un 66% en el caso del FRG de Oriente. El fondo de Tolima es el que registra mayor participación privada con casi un 68% de su accionariado.

El sistema cuenta con un capital que supera los 25 millones de US\$, de los que el FNG es principal sostenedor. El Fondo Nacional de Garantía de Colombia nació con un capital inicial de 20 millones de US\$, distribuido de la siguiente forma: 20% del FNG, S.A., 29% del sector

público regional y 51% del sector privado local. La reestructuración del sistema hace que hoy el FNG sea una entidad casi por entero pública, con sólo un 0.02% de accionariado privado. Sus principales respaldos son el Ministerio de Desarrollo Económico, el Instituto de Fomento Industrial (IFI), el Banco de Comercio Exterior de Colombia y otras entidades financieras públicas.

■ **Actividad y productos**

Como se ha dicho, el sistema nacional colombiano se centra en garantizar créditos a mipymes destinados a activos fijos, capital de trabajo, I+D, reconversión de pasivos, comercialización atendiendo a las modalidades de crédito tipo cupos rogatorios, corto y largo plazo, moneda extranjera, leasing, cartas de crédito... Se garantiza una cobertura sobre el saldo de capital, los intereses corrientes sobre la vigencia y los intereses generados en el periodo de mora.

El sistema opera a través de los mecanismos del FNG de garantías automáticas e individuales. Uno de los objetivos estratégicos del FNG en el lanzamiento del sistema nacional, además de la creación de fondos regionales, fue la potenciación del mecanismo de garantía automática de carteras específicas de las EE.FF. destinadas finalmente a la mipyme. La evolución en los últimos años es clara ya que, si bien en 1996 la garantía institucional e individual suponían mucho más de la mitad de la actividad, ya en 1999 las garantías automáticas del FNG suponían el 57% de la actividad del ente. Los modelos de garantías son muy variados en ambos mecanismos básicos:

- La garantía automática: que se corresponde a un modelo general de garantía de cartera y engloba los modelos globales, institucional y algunos mecanismos especiales.
- La garantía global funciona mediante convenio firmado con las EE.FF. para garantizar el 50% de los créditos según parámetros establecidos.
- Existe un modelo de garantía global de siniestralidad total que asume el 100% de las pérdidas anuales de la cartera de la entidad hasta completar un índice de siniestralidad anual previamente concertado con las EE.FF..
- El mecanismo de garantía institucional está orientado a garantizar, con un 50% de cobertura, carteras de créditos de las EE.FF. destinadas a cooperativas, ONG's e instituciones sin ánimo de lucro para que los reconduzcan a micros y pequeñas empresas.
- La garantía individual: garantiza hasta el 70% de los créditos aunque prevé la evaluación ineludible de las operaciones por parte del FNG. También integra este modelo la garantía mercantil con un respaldo de garantía similar pero destinado a los cupos de crédito que otorgan los proveedores a sus clientes micro y pyme para financiar compras de materia prima o productos. Además, el convenio del FNG con instituciones tipo Instituto de Fomento Industrial y Colciencias supone otro modelo especial de garantía individual destinada a personas físicas o jurídicas que deseen desarrollar un proyecto de I+D.

Además de las garantías, el sistema ofrece, desde su reestructuración, unos servicios de consultoría y asesoría técnica que han mejorado no sólo la calidad del servicio sino también los tiempos de respuesta. El efecto de la regionalización aquí es evidente pues el sistema actúa a través de entes que, al reducir su ámbito territorial, conocen muy bien la empresa atendida y su moralidad comercial, además de que la focalización regional permite una labor de análisis y seguimiento mucho mejor y menos costosa. Ello debe llevar a un índice de siniestralidad mucho menor.

■ **Operativa**

El FNG de Colombia opta por dos mecanismos ya aludidos, garantías automáticas globales (automática y semiautomática), individuales (se estudia cada caso al no cumplir los requisitos de la global) e institucionales (a cooperativas y ONG's que canalicen crédito a microempresa).

El procedimiento más usual comienza con la firma de un convenio por parte del ente de garantías con las EE.FF., donde se asigna un monto máximo a garantizar y las condiciones de la garantía global automática. El cliente solicita directamente el crédito a la EE.FF. o a las instituciones de desarrollo que disfrutan de un convenio de garantía institucional (ONG's, cooperativas...). El cliente individual debe pagar la comisión por la garantía. Las EE.FF. tienen delegado el análisis y concesión de la garantía en el caso de las garantías automáticas, siempre que se ajusten a lo establecido en los convenios de cartera. En el caso de la garantía individual el FNG debe evaluar la operación. Las EE.FF. deben efectuar los cobros de comisiones anuales y las labores de recobro de los montos adeudados y saldados por el sistema a favor de éste último. En caso de fallido, se debe reclamar el pago de la garantía dentro de un plazo de 120 días y el fondo debe responder al pago en 30 días, lo cual ofrece una percepción de liquidez que el sistema pretende sea uno de sus atractivos de cara a las EE.FF..

■ **Condiciones generales de la garantía**

El Fondo Nacional de Garantías, S.A., de Colombia tiene establecidas unas condiciones generales que se extienden a todo el sistema:

- Garantizar los créditos a mipymes, establecidas normalmente por unos activos fijos no superiores a 1.5 millones de US\$, ya mediante el mecanismo individual o automático. En el modelo de cartera se garantiza la cartera directa de las EE.FF. a las mipymes (global) o la cartera de las EE.FF. a instituciones de desarrollo que canalizan estos fondos a micros y pequeñas empresas (institucional).
- El monto máximo de valor garantizado es de 320,000 US\$ en la garantía individual, de entre 20,000 US\$ y 100,000 US\$ en la garantía automática.
- La cobertura media oscila entre el 50% de la garantía automática (en todos los modelos) y el 70% en la individual. Hay casos especiales que llegan al 100% en caso de garantía global de siniestralidad prefijada anualmente.
- El plazo medio es de 5 años.
- La comisión es variable según los porcentajes de cobertura desde el 1.05% al 3.05% en el caso de la garantía individual. En el caso de la garantía automática los convenios con las EE.FF. fijan comisiones variables que rondan el 2% anual.

Entre las condiciones establecidas en algunos convenios específicos existen:

- Condiciones de garantías de cartera de bajo riesgo: la garantía cubre hasta el 50% del crédito, con comisiones del 1.5% sobre un crédito máximo de 25,000 US\$. En este esquema hay algunos convenios especiales con entidades financieras:
- Con IFI-Bancoldex: cubre hasta el 50% del crédito, con un máximo garantizado de 80,000 US\$. Comisión anual: 1.2% promedio.
- Colciencias: cubre hasta el 100% del crédito. Crédito máximo establecido de 405,000 US\$. La comisión es variable.

■ **Reafianzamiento**

El FNG, como promotor principal del sistema nacional de garantías ofrece una cobertura del riesgo de las operaciones de los fondos regionales del 66% a cambio de una pequeña comisión. También se prevé que los usuarios del sistema de reaseguro aporten una capitalización al fondo que ronda el 2.5% del valor garantizado. El sistema de reafianzamiento tiene una plasmación concreta, y con posibles particularidades, en cada convenio de retrogarantía de los que el FNG mantiene con cada fondo regional de garantías. En 1999 el FNG destinó el 31% de sus operaciones a retrogarantías.

■ Evolución futura

El futuro del sistema nacional está marcado por la estrategia que se ha seguido desde el FNG para reestructurar la actividad de la garantía en Colombia. Esa estrategia marca dos líneas básicas de actuación, la promoción de fondos regionales con un carácter cada vez más asociativo y con mayor accionariado privado, y la potenciación al máximo de los mecanismos de garantía de cartera, los modelos automáticos (globales, institucionales...), que hoy suponen el 60% de la actividad total del FNG. Además, el mecanismo de garantía individual sigue funcionando sólo en caso de no adaptarse a las garantías automáticas, de no cumplir sus requisitos y por tanto con necesidad de una evaluación individual.

El FNG se congratula de tener integrada su garantía dentro de las políticas de las instituciones financieras que atienden al sector de la mipyme. El sistema nacional parece bastante asentado en una realidad concreta, la de su utilidad como instrumento de liquidez inmediata (pues efectúa sus pagos a corto plazo) frente a otros instrumentos de intermediación y de garantías que se revelan mucho menos eficaces por diversas razones.

Dentro de los tipos de garantías colaterales preferidas por las entidades financieras se sitúa en primer lugar la garantía hipotecaria. Sin embargo, ésta presenta serios problemas para hacerse efectiva debido a las desvalorizaciones, la inseguridad jurídica y lo proceloso y costoso de los procesos judiciales inherentes²⁸. Por ello las instituciones financieras, que deben buscar el captar y colocar el máximo de capital con su margen de negocio y no pueden prescindir del sector mipyme para ello, se están concienciando de la validez de un instrumento como la garantía financiera que ofrece el sistema nacional colombiano.

El sistema nacional no ha hecho salir al segmento empresarial que atiende de la calificación como sector crítico, especialmente en momento de recesión. La mipyme sigue siendo un alto riesgo, tiene respaldos patrimoniales deficientes, carece de garantías reales, presenta un bajo nivel de documentación y estabilidad contable e informativa... El FNG detecta que mucho del crédito a este segmento está destinado a solventar obligaciones anteriores y no muestra una tendencia a la ampliación o creación de negocio, la modernización, aumento de activos...

Por otra parte, la restricción de crédito que aplican las entidades financieras obedece a un factor añadido de altos costes operativos, ya que no hay modelos de cartera específicos y el análisis y seguimiento es individual y poco especializado. El rechazo sigue existiendo a pesar de las cifras del sector de la mipyme de cara a la economía nacional. En este sentido, el fondo alude a que la política del Estado colombiano debe seguir muy activa y potenciando las iniciativas de intermediación financiera.

ANEXO ESTADÍSTICO DEL SISTEMA DE GARANTÍAS DE COLOMBIA

PAÍS	Nº Entes	Nº Pymes	Recursos*	Garantías*
Colombia	13	15.675	25.83	29.5

* Recursos y garantías vivas en millones de US\$

PAÍS	Garantías / PIB	Tasa Paro %
Colombia	0.04	12.6

ENTES	Nº entes	Nº Pymes	Recursos*	Garantías*
SNG, SA	13	15.675	25.83	29.5

* Recursos y garantías en millones de US\$

²⁸ Este diagnóstico coincide con el problema general que detecta Paul Holden [1996] sobre la dificultad de utilizar la garantía hipotecaria debido a registros de propiedad deficientes, fluctuaciones de devaluación drásticas o marco de inseguridad jurídica.

ECUADOR

Ecuador tiene un sistema de garantías nacional bastante longevo, pues data de 1983. En realidad es un esquema corporativo de garantías crediticias que aúna varias entidades, los bancos o entidades financieras que participan en el sistema, un fondo de retrogarantía que actúa como techo último de responsabilidad del sistema, y la figura central de las corporaciones de garantía crediticia, en las que vamos a centrar nuestra descripción.

La importancia de la pequeña empresa en este país ronda los promedios de aportación al PIB, de soporte de empleo y de porcentaje del universo empresarial del resto de países del entorno. Quizás en Ecuador tenga mayor peso específico el sector de la microempresa, al cual va dedicado el esfuerzo del sistema nacional de garantías, especialmente a través de la más importante corporación del país, CORPOMICRO, que supone más del 50% de activos, patrimonio y garantías vivas de todo el sistema.

1983	Ecuador	Corporación de Garantía Crediticia (CORPOMICRO)
1992		Corporación de Retrogarantía

Desde un principio el sistema se justificó al constatar la existencia de un sector marginal a la hora de participar en los recursos de programas financieros del mercado de crédito nacional. Realmente no había un sistema financiero destinado a pequeños productores que sufrían la selección negativa porque faltaba una definición exacta que permitiera localizar a aquellas empresas que estuvieran marginadas y cuales no. En la mayoría de los casos, los recursos nacionales e internacionales llegaban a Ecuador focalizados hacia las empresas más grandes, es decir, aquellas que no estaban marginadas y la cooperación alemana tenía cierta experiencia con dichos recursos otorgados por la República Federal de Alemania.

Normalmente las instituciones financieras acotaban su campo de acción a un grupo cerrado de clientes conocidos y económicamente bien solventados con lo que la gran mayoría de productores del país, los de pequeña escala, quedaban fuertemente marginados y no participaban en el sistema financiero, especialmente por falta de garantías o insuficiencia de las mismas. A ello se unía el desconocimiento de fuentes de líneas de crédito por parte de pequeños empresarios, así como también los trámites largos, la exigencia de documentación compleja y de garantías físicas poco realizables por parte de las instituciones financieras. Ecuador era un ejemplo claro de los límites y la selección adversa que no permitía incorporar grupos de productores realmente pequeños al sistema financiero.

Por otra parte, las políticas gubernamentales dirigidas a la democratización del crédito no fueron totalmente acogidas por el sistema financiero, porque la incorporación de un número considerable de nuevos sujetos crediticios implicaría crear una infraestructura básica de recursos físicos y humanos a un costo elevado que la banca no podía ni deseaba asumir. Así, dada la situación del crédito en el Ecuador, y existiendo un grupo marginado pero importante de agricultores, industriales y artesanos que no es parte del circuito financiero normal, se consideraba vital la creación e implementación de un sistema de garantías nacional que facilitara el acceso de estos grupos al crédito mediante el otorgamiento de garantías reales y cómodas por parte del sistema, que esté dirigido al beneficio directo de empresas marginadas, claramente definidas y que cuenten con proyectos sanos dignos de fomento, que tenga como pilar básico de sustentación, la asistencia técnica a los grupos beneficiarios, y, por último, que implique la adopción de una infraestructura administrativa sencilla sin costos elevados para el gobierno ni para las instituciones financieras.

1. SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍAS CREDITICIAS

El sistema nace a partir de una serie de iniciativas que parten de los años setenta, cuando el Ministerio de Cooperación Económica de la República Federal de Alemania otorgó millones de marcos alemanes para apoyar un sin número de proyectos de todo el mundo. La finalidad de estos recursos fue la de apoyar proyectos a instituciones que beneficien a grupos marginales. En casi todos los casos el Gobierno alemán, en los respectivos países, ha colaborado en los bancos de desarrollo, los mismos que están a cargo de la distribución de los recursos.

La experiencia de muchos años y después de una investigación profunda, llevó a la conclusión de que Ecuador, de entre otros países, sería el primero para desarrollar un nuevo proyecto piloto denominado 'Corporaciones de Garantía Crediticia'. Dicho proyecto estuvo a cargo de un asesor de la Fundación Konrad Adenauer. Se pretendía hacer algo similar a los sistemas de garantía crediticia existentes y exitosos de Europa.

Ecuador desarrolló el Sistema de Garantía Crediticia, establecido en mayo de 1983, con un Fondo de Retrogarantía como ente planificador, ejecutor y evaluador del sistema. Se estructura a través de la Corporación de Retrogarantía Crediticia como ente reanfiador de las garantías otorgadas por las corporaciones de garantía crediticia, que serían los ejecutores directos del sistema en colaboración con el sistema financiero público y privado y los beneficiarios finales, los usuarios de la garantía.

Las corporaciones de garantías crediticias están conformadas por un grupo de socios normalmente considerado dentro de los sectores marginados (cooperativas, cámaras de pequeños industriales, asociaciones de artesanos, ONG's) que no tienen acceso al crédito. Es importante también el hecho de que estos grupos, futuros beneficiarios del sistema, cuenten con instituciones que les brinden su asistencia técnica y asesoramiento. La corporación de garantía crediticia actúa como garante o aval en las operaciones de crédito solicitadas por sus miembros.

Cada uno de los grupos marginales mencionado establece en forma de autoayuda su propia corporación de garantía crediticia, cuyas características son las de ser considerada institución financiera, de derecho privado y sin ánimo de lucro (han de definir sus fines sociales). Un papel esencial del sistema es el de fomentar a través de la garantía la autoayuda. Implica que son los mismos grupos marginados los que, a través de su aportación económica y de su participación, buscan la solución a sus problemas. La autoayuda en las corporaciones de garantía crediticia implica también que los sujetos más ricos contribuyan conjuntamente en el desarrollo de sus miembros marginados.

El retrogarante participa en la distribución del riesgo para evitar fluctuaciones peligrosas en el sistema en la fase inicial de descapitalización de las diferentes corporaciones de garantías crediticias. El retrogarante se ve entonces como un techo común para todas las corporaciones y se considera una entidad de reafianzamiento de las garantías crediticias de las corporaciones. El retrogarante estaría conformado por la banca privada y por la banca estatal.

Las instituciones financieras intermediarias (FI's) tienen la función de canalizar créditos para estos grupos marginados a través de sus propios fondos. Los bancos prestamistas, como se ha indicado, deberán ser también participantes en el retrogarante.

CARACTERÍSTICAS GENERALES

■ **Ámbito y objeto social**

El sistema está presente en todo el territorio nacional. Los beneficiarios del sistema son aquellos que conforman las corporaciones de garantía crediticia dentro de los grupos marginados, así cooperativas, comunas, cámaras de pequeños industriales, asociaciones de artesanos, ONG's. Los grupos marginados de los que tanto hemos hablado, están determinados como la meta principal del sistema. Se definen como aquellos que "no tienen acceso al sistema financiero pero que cuentan con proyectos de implementación o mejoramiento, sanos y dignos de fomento". Como beneficiarios principales, las características

de estos grupos pequeños han de ser homogéneas, es decir, que tengan objetivos similares entre sí, evitando de esta manera el conflicto de intereses. El sujeto o empresa a ser beneficiado con este proyecto está determinado a partir de variables que demuestren su verdadera condición de marginado y su problemática frente al crédito por falta e insuficiencia de garantías.

En Ecuador el sistema de garantía crediticia establece un objetivo claro: otorgar crédito garantizado a personas o grupos, que no tienen acceso al crédito por falta de garantías, siendo su área de influencia directa la artesanía, agricultura, pesca artesanal y pequeña industria (incluyéndose desde 1989 las Unidades Populares Económicas). A la vez se trata de lograr una intensificación en las relaciones comerciales entre los bancos y los pequeños productores, con el efecto positivo de canalizar los ahorros improductivos de los pequeños productores hacia los bancos, donde se convierten por su inversión productiva en cuentas de ahorro o de depósito, con un incremento notable del capital propio de estos productores.

Cabe destacar que el sistema de ningún modo es un medio suficiente por sí solo para solucionar los problemas de la financiación externa de pequeñas empresas. Solamente en combinación con aquellas medidas que fomentan la capacidad crediticia de los grupos marginados, en el sentido de que los bancos consideren a éstos como socios o clientes de interés, pueden cumplir los fondos de garantía una función útil y necesaria, la de integrar a los beneficiarios del sistema en la economía financiera formal.

▪ Marco legal y normativo

En Ecuador el sistema se ha regulado de forma definitiva mediante ley del año 1996. Mediante Ley N° 126 del 19 de abril de 1983 se crea el Sistema de Garantía Crediticia y se legaliza su funcionamiento en el Ecuador. El mismo marco legal es reformado mediante Ley N° 90 de agosto de 1990. La ley regula los aspectos esenciales del sistema:

- Establece los sectores productivos que pueden dirigirse al sistema, que son: pequeño industrial, artesanal, pesca artesanal, agrícola y microempresarias.
- Reconoce a las corporaciones del sistema como entidades de derecho privado y sin fines de lucro, cuyo principal objetivo es la concesión de garantías para la obtención de créditos que requieran los sectores beneficiarios del sistema.
- Permite la participación del Sistema Financiero Nacional y demás personas naturales o jurídicas para realizar aportes al fondo del Sistema.
- Otorga beneficios tributarios a las entidades participantes del Sistema.
- Autoriza a la Superintendencia de Bancos, reglamentar y controlar el funcionamiento de las corporaciones del sistema.
- Faculta a la Junta Monetaria para regular el monto de garantía máxima por beneficiario y otras relaciones aplicables a los sujetos intervinientes.

Mediante resolución de octubre de 1986 la Superintendencia del Sistema Financiero estableció el reglamento para "la Constitución y funcionamiento de las Corporaciones Civiles de Garantías Crediticias", con varios aspectos fundamentales:

- Grupos organizados sin fines de lucro, de pequeños industriales, pescadores artesanales y agricultores, pueden formar corporaciones de garantía crediticia, para lo cual, de acuerdo al Código Civil, el Presidente de la República concede personería jurídica, aprueba y modifica sus estatutos.
- La Superintendencia de Bancos otorga 'Certificado de Autorización'.
- Con los siguientes requisitos: copia de los estatutos, copia del decreto ejecutivo mediante el cual se le confiere personalidad jurídica; y, una declaración de conformidad con el primer Decreto Ejecutivo N° 601 de marzo de 1985, firmado por el representante de la corporación de garantía acerca de que tiene un patrimonio, fondos sociales o bienes por un millón de sucres (aproximadamente 90,000 US\$).
- La superintendencia controla su funcionamiento, la Junta Monetaria inicia sus actividades y con la corporación de garantías crediticia fija el monto máximo de garantía por beneficiario.

▪ **Accionariado y recursos de capital**

El Fondo de Retrogarantía es capitalizado a través del Banco Central de Ecuador, el Banco Nacional de Fomento, así como las demás entidades del Sistema Financiero Nacional y las corporaciones de garantía crediticia.

Las corporaciones de garantía tienen como socios a los componentes de los grupos marginados, así cooperativas, cámaras de pequeños industriales y productores, comunas, ONG's..., y la ley les exige un capital propio de arranque de al menos un millón de sucres (unos 90,000 US\$).

▪ **Actividad y productos**

El sistema en Ecuador en general otorga garantías y brinda asistencia técnica al beneficiario en las fases de preinversión e implementación. También otorga garantía ante proveedores de insumos y clientes, garantizando la producción y asistencia técnica. Por otra parte, ejerce la supervisión y control de los créditos garantizados a cargo de las instituciones crediticias a través de la Superintendencia y la Junta Monetaria, y ofrece un techo último de responsabilidad en el fondo de retrogarantía.

Las corporaciones de garantías crediticias se dedican principalmente a la emisión de garantías para los créditos de las entidades financieras concedidos a sus beneficiarios, normalmente carentes o con insuficiente garantía colateral. Considera objeto concreto de sus garantías a proyectos sanos y dignos de fomento, establecidos como "aquellos proyectos que efectivamente pueden ser realizables de acuerdo a las condiciones de la empresa y del mercado, que sean económicamente solventes y que garanticen aumentos en la capacidad productiva del solicitante".

La actividad de asistencia técnica es también pilar básico del sistema. Así las corporaciones deben estar vinculadas al sistema de instituciones de asistencia técnica o asesoramiento de los diferentes grupos para que su beneficiario y socio reciba asesoramiento en materia de crédito para asegurar un flujo de información correcto que garantice el cumplimiento en las obligaciones y haga posible el control y seguimiento en el crédito.

▪ **Operativa**

El sistema de Ecuador responde a un modelo de esquema corporativo de garantías donde cada ente de garantías crediticias tiene su propio procedimiento y unas condiciones controladas para la garantía. Los beneficiarios y asociados a cada corporación solicitan la financiación con un alto grado de asesoramiento técnico por parte de las instituciones implicadas (por ejemplo ONG's en el caso de CorpoMicro). Por tanto, responde a un modelo asociativo pero finalmente corporativo. Sin embargo, no podemos obviar el fuerte peso del fenómeno de la autoayuda dentro de la corporación de garantía, que le da al sistema un viso cuasi-mutualista, ya que los miembros de las corporaciones actúan de manera solidaria.

La corporación es la que analiza la operación y la garantiza ante la entidad financiera, y además las mismas se hacen cargo del seguimiento directo de la morosidad y realizan la labor de recobro. En cuanto al usuario, éste solicita la garantía a su corporación más idónea según su actividad y los fines de cada corporación, y paga por ella para acceder a las posibilidades de financiación. La banca en este caso se limita a recibir la solicitud de crédito garantizado y se habilita para ello a través de su aportación al sistema de retrogarantía, junto con la banca pública.

▪ **Condiciones generales de la garantía**

El sistema de garantías crediticias de Ecuador tiene establecidas unas condiciones que sirven para el funcionamiento de cada corporación de garantías. Éstas variarán muy poco respecto a las descritas más abajo para el caso de CorpoMicro, por ello en su descripción sólo haremos notar estas diferencias.

- Se habilitan para la garantía los ‘grupos marginados’ de la economía que son los que establecen sus propias corporaciones de garantía con unos fines de ámbito, sector y actividad específicos
- El promedio por operación es de 1,500 US\$ aproximadamente.
- La cobertura se sitúa entre el 60% y el 65%.
- Plazo medio establecido entre 9 meses y un año.
- Se establece un honorario de garantía fijado en un 4% anual por conceptos de uso de ésta y de asistencia técnica y seguimiento.

▪ **Reafianzamiento**

El sistema de retrogarantía es el que permite disfrutar a las corporaciones del sistema de un techo común de responsabilidad final, único punto donde interviene de manera directa el sector público a través de las entidades financieras del Estado. Éstas comparten su papel de alimentadores del Fondo de Retrogarantía junto a las aportaciones de la banca privada implicada en el sistema.

▪ **Evolución futura**

El sistema tiene hoy su mayor baluarte en la corporación CorpoMicro, dedicada a canalizar microcréditos a través de su garantía crediticia. Esta actividad parece que se debe a la especialmente ajustada y concienzuda gestión llevada a cabo por sus asociados, varias ONG’s del país. Sus logros y su evolución están marcando las tendencias del sistema nacional general.

2. CORPORACIÓN DE GARANTÍA CREDITICIA PARA EL FOMENTO DE LA MICROEMPRESA (CORPOMICRO)

CorpoMicro es una de las entidades que operan actualmente en el sistema, con casi una decena de años en actividad. Como toda corporación de garantía crediticia está considerada una institución financiera de derecho privado, sin fines de lucro, bajo la cual se encuentran asociadas algunas ONG’s ecuatorianas que implementan importantes programas de crédito microempresarial en el país y realizan una fuerte labor de capacitación y asistencia. Esta entidad comenzó su actividad en 1992 y hoy aporta más de la mitad de la actividad del sistema, con más de 17,000 clientes atendidos desde su año de fundación. Se han canalizado a través de su red de ONG’s un poco más de 43 millones de US\$ y cuenta con una cartera activa que ronda los 10.6 millones de US\$.

CARACTERÍSTICAS GENERALES

▪ **Ámbito y objeto social**

CorpoMicro agrupa actualmente a siete ONG’s especializadas y con larga experiencia en actividades de microcrédito. Realiza su labor a través de 32 puntos de atención en todo el país. Desde su nacimiento ha establecido alianzas con 13 IFI’s del mercado financiero formal. Su objetivo principal es el de emitir garantías crediticias para financiar actividades productivas microempresariales. Se marca como meta el contribuir al desarrollo, a la incorporación de la micro y pequeña empresa en Ecuador mediante la oferta de productos y servicios financieros especializados, con personal cualificado y comprometido en lograr una rentabilidad adecuada y con un alto sentido de responsabilidad social.

La experiencia de trabajo con las ONG's parece totalmente positiva en cuanto a su experiencia acumulada en servicios a la microempresa, aunque es cierto que ha habido ciertas dificultades para identificar a éstas como 'grupo meta' y beneficiario del sistema de corporaciones de garantías. El marco de las ONG's presenta debilidades y limitaciones de tipo legal, como en muchos otros países, ya que no son entidades supervisadas ni reguladas. La carencia de un marco jurídico para las ONG's supone un pequeño obstáculo para CorpoMicro.

CorpoMicro es hoy la mayor corporación del sector en Ecuador y eso ha hecho que surja un atractivo de cara al sistema financiero formal, con el que mantiene relaciones bastante directas a través de las alianzas establecidas con más de una decena de IFI's.

Pero igualmente importante ha sido el atractivo que ha supuesto el buen funcionamiento de la corporación de cara a los organismos internacionales que a la fecha de hoy han colaborado con la entidad. Esta relación ha sido básica incluso para el arranque mismo de la corporación. Hoy tiene el apoyo de USAID, de las fundaciones CARE e Interamericana, entre otros organismos.

■ **Marco legal y normativo**

CorpoMicro fue incorporada bajo las leyes ecuatorianas de instituciones financieras y del Sistema de Corporaciones de Garantía Crediticia. Está regulada por la Superintendencia de Bancos y las disposiciones de la Junta Monetaria.

■ **Accionariado y recursos de capital**

Corpomicro tiene hoy un capital social que ronda los 3.5 millones de US\$ pero se inició con un capital social de 500,000 US\$. Desde entonces ha registrado unos incrementos patrimoniales bastante fuertes debido al buen funcionamiento de sus productos y a las fuertes aportaciones de organismos internacionales. Hoy se calcula en un incremento del 700% básicamente a través de los rendimientos de las garantías, las aportaciones iniciales y actuales de las ONG's socios, y las fuertes aportaciones especialmente desde las instituciones de cooperación y desarrollo internacionales.

■ **Actividad y productos**

CorpoMicro está dedicada a la garantía de créditos canalizados para la microempresa nacional. Su línea de servicios financieros se canaliza a través de las garantías y totalmente integrada en el Sistema de Garantía Crediticia de Ecuador. Además, esta corporación concede mucha importancia a toda su labor de asistencia técnica, como el sistema ecuatoriano en general. La implementación de procesos de asistencia técnica en todos los plazos es especialmente importante en el campo de la administración financiera, de sistemas de información, administración de cartera de crédito asignadas a la red de ONG's y a las IFI's concertadas.

Los servicios no financieros de CorpoMicro llevan a cabo un diagnóstico institucional, que es una especie de CAMEL, donde se evalúan el desempeño de la institución, sus sistemas, un poco de su calidad de recursos humanos también, y esto lleva al subsiguiente servicio de asistencia técnica y capacitación, fuertemente apoyada sobre sus recursos de organismos internacionales que han brindado su apoyo.

En Ecuador, donde existe una central de riesgos que maneja la Superintendencia de Bancos, CorpoMicro ha establecido un sistema paralelo donde se incorpora un "buró de crédito" propio, con presencia de los clientes microempresariales de las ONG's, y que tiene acuerdos con algunas cooperativas que también van a incorporar este sistema a su clientela para tener información cruzada.

▪ Operativa

Tiene varios tipos de garantías: la directa, que es cuando el microempresario se acerca a la institución financiera y CorpoMicro trabaja directamente con el banco. En este mecanismo, en algunos casos, normalmente los usuarios son pequeños empresarios. La garantía institucional es la más utilizada, en la cual los microempresarios son clientes directos de las ONG's y éstas actúan como canales de distribución. En este mecanismo CorpoMicro más bien evalúa el desempeño de las ONG's, el riesgo crediticio en cuanto a su cartera microempresarial. También se está introduciendo desde hace poco un nuevo mecanismo, la llamada 'garantía instantánea', en la que CorpoMicro tiene una línea de crédito establecida dentro de las IFI's concertadas o en la entidad ICORCROMICO. CorpoMicro establece montos para entidades, ONG's y otros grupos que puedan acceder a esa línea. Este último mecanismo responde a los que venimos describiendo como garantía de cartera.

▪ Condiciones generales de la garantía

Las condiciones generales de la garantía son idénticas a las del sistema general excepto en el caso del sector habilitado que establece la especificidad de cada corporación de garantía crediticia.

- Está habilitada la microempresa, preferentemente, y la pequeña empresa en algunos tipos de garantía (por ejemplo la directa), y con la mediación de las carteras garantizadas de las ONG's asociadas o de las IFI's convenidas.
- El promedio por operación es de 1,500 US\$ aproximadamente.
- La cobertura se sitúa entre el 60% y el 65%.
- Plazo medio establecido entre 9 meses y un año.
- Se establece un honorario de garantía fijado en un 4% anual por conceptos de uso de ésta y de asistencia técnica y seguimiento.

▪ Reafianzamiento

CorpoMicro no ha utilizado el sistema estatal de retrogarantía e incluso se ha dedicado más bien a realizar conciertos formales con varios organismos internacionales que aportan recursos a la corporación y ha apoyado a las ONG's a través del establecimiento de líneas de crédito con instituciones financieras garantizadas por nosotros. También está en marcha un proyecto propio para iniciar un mecanismo de la retrogarantía, por ejemplo con las ONG's que tienen una carta de garantía del exterior o algún otro tipo de garantía, bienes, etc. que pudieran suponer una garantía colateral ante el sistema financiero. También CorpoMicro puede presentar un colateral adicional para incrementar su línea de crédito con las IFI's.

▪ Evolución futura

Se ha detectado una dificultad para el mayor crecimiento de las carteras de las ONG's, fundamentalmente por problemas de tipo económico y también por el marco regulatorio que existe en el país, pues las ONG's no son sujetos de control de la Superintendencia de Bancos. Por ello, se han llevado a cabo alianzas importantes para poder crecer. Una de esas alianzas más destacadas ha supuesto la integración del capital de una compañía de financiamiento, VALOR FINSA, quien tenía como objetivo también al sector de la microempresa.

Asimismo, se ha establecido un plan para incrementar los niveles de depósitos tratando, incluso, de hacer una campaña importante para poder captar recursos del mismo sector microempresarial y ha desarrollado un programa nuevo para vivienda de tipo social, dirigido al sector de la microempresa y basado en la colocación de este tipo de crédito entre quienes son clientes microempresariales, pero que también tienen una demanda de servicios para financiamiento de vivienda.

CorpoMicro ha establecido un plan de negocios a cinco años con el objeto de llegar a cerca de 65 mil clientes para beneficiar a alrededor de 325,000 personas que estén afectadas por estos clientes. CorpoMicro se plantea establecer nuevas alianzas con ONG's de trayectoria

reconocida y dispuestas a trabajar en el sector microempresarial. Entre sus objetivos de futuro está el de capacitar y entrenar a las IFI's para que se integren en el flujo de crédito al sector de la microempresa. También quieren desarrollar nuevos productos, entre los que están desarrollando desde hace poco la garantía de cartera a ONG's asociadas e IFI's. Y, por último, parece evidente que, en busca de un marco más estable, CorpoMicro, que adquiere cada vez más protagonismo en el sistema financiero del país, pretende mantener o establecer alianzas que le garanticen el sortear coyunturas económicas y políticas en un marco que no es precisamente muy estable.

ANEXO ESTADÍSTICO DEL SISTEMA NACIONAL DE ECUADOR

PAÍS	Nº Entes	Nº Pymes	Recursos*	Garantías*
Ecuador	1	17.000	3.5	10.6

* Recursos y garantías vivas en millones de US\$

PAÍS	Garantías / PIB	Tasa Paro %
Ecuador	0.062	9.3

ENTES	Nºentes	Nº Pymes	Recursos*	Garantías*
CORPOMICRO	1	17.000	3.5	10.6

* Recursos y garantías en millones de US\$

PERÚ

Nos encontramos ante uno de los sistemas más longevos del ámbito latinoamericano con el fondo de garantía FOGAPI (Fundación Fondo de Garantías para Préstamos de la Pequeña Industria), nacido en 1979, y que en noviembre de 1999 cumplió sus veinte años de andadura en la actividad como ente de garantía destinado a la micro y la pequeña empresa. En la actualidad en Perú hay dos elementos activos, FOGAPI, como fundación fondo de garantía, que tiene ya más de 20 años de actividad y acumula datos relevantes, y un fondo de contingencia, denominado FONREPE, donde el Estado participa con un 50%, que tiene marcado su tiempo de vigencia en 5 años y cuyo nivel operativo es mínimo.

En Perú la denominación pyme obedece más al desglose de pequeña y microempresa, por lo que la documentación oficial sobre los entes peruanos debe interpretar siempre este segmento en el momento en que aparezca la definición pyme (en otros ámbitos la denominación es mypes y es esta la que adoptamos para evitar confusiones). Según el Comité de la Pequeña y Mediana Empresa, la mype peruana supone el 98.7% del universo empresarial censado (del cual el 95.39% corresponde a establecimientos con menos de 5 empleados, el 2.27% de entre 5 y 10, y el 2.34% de más de 10 empleos), una aportación del 42% del PIB y un sostén del 78% de la Población Económicamente Activa (PEA). La definición concreta empleada en el sistema financiero peruano es para la micro empresa con unos activos fijos de hasta el equivalente a 20,000 US\$ y con ventas anuales de hasta el equivalente a 40,000 US\$; y para la pequeña empresa con activos fijos de 20,001 US\$ a 300,000 US\$ y ventas anuales de 40,001 US\$ a 750,000 US\$. Hoy existe una ley general de la mype en Perú²⁹.

1979	Perú	Fundación Fondo de Garantía para Préstamos a la Pequeña Industria (FOGAPI)
1996		Fondo de Respaldo a la Pequeña Empresa (FONREPE)

En junio de 1999 se reunió una comisión internacional de expertos bajo el auspicio del Comité de la Pyme peruano, perteneciente al Instituto Nacional de Administración del Empresas (IPAE), en la que se dictaminaron el rol y la problemática de la pyme en este país. El quinto tema a tratar era el de los mecanismos e instrumentos de financiamiento del sector, incluyendo los fondos de garantía. En la reunión se analizó como problema base en Perú la falta de garantías de las empresas de este sector para acceder al crédito formal y se analizó el modelo de Colombia, desde su reestructuración y la exitosa adopción del modelo de garantía de cartera (también llamada automática o global).

1. FUNDACIÓN FONDO DE GARANTÍA PARA PRÉSTAMOS A LA PEQUEÑA INDUSTRIA (FOGAPI)

El sistema en Perú funciona desde 1979 a través de la Fundación Fondo de Garantía para Préstamos a la Pequeña Industria (FOGAPI), cuyo patrimonio propio proviene de una amalgama de entes públicos y privados, principalmente de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), además del Banco Industrial del Perú (hoy en liquidación), la Asociación

²⁹ La definición legal obedece a la expuesta en el Decreto nº 705 de enero de 1991, en el que se define a la microempresa como aquella en la que trabaja su propietario, con no más de 10 empleados y no más de 12 Unidades Impositivas Tributarias; y a la pequeña empresa con un total de empleados no superior a 20 y no más de 25 UIT. La ley 27,268 de 27 de mayo de 2000, "ley general de la pequeña y microempresa", definía de forma oficial la microempresa como aquella con un número de trabajadores no superior a 10, y la pequeña empresa con no más de 40 trabajadores. No obstante, la ley remite a un reglamento posterior que la desarrolle, el Decreto 030/2000 de 27 de septiembre, para que especifique otros criterios de la definición (activos fijos, valor de ventas, sectores...).

de Pequeños y Medianos Empresarios Industriales de Perú (APEMIPE) y el Comité de Pequeña Industria de la Sociedad Nacional de Industrias (COPEI), otros entes asociativos además de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica Internacional (GTZ).

FOGAPI es una fundación sin fines de lucro fundada el 24 noviembre 1979 por acuerdo de voluntades de dichas instituciones antes señaladas, pero le distingue frente a otros fondos el hecho de que no tiene carácter transitorio. En rigor, se trata de una afianzadora o garantizadora inserta en la regulación y supervisión de la Superintendencia de Banca y Seguros. En Perú fundamentalmente existe sólo FOGAPI, como único fondo de garantías para las pymes (aunque también se ha creado el Fondo de Contingencia FONREPE, con recursos de instituciones financieras y del Estado, que, hasta ahora ha realizado un nivel de operaciones que resulta poco significativo).

De otro lado, se estima que las perspectivas de FOGAPI son de crecimiento en el mediano plazo, debido a la importancia que implica atender el acceso al crédito a las pymes de los distintos sectores de la actividad económica. Es más, en la actual coyuntura económica de recesión, las instituciones financieras perciben mayor riesgo y, por tanto, han desarrollado mayor atención por el sistema de garantía de cartera de FOGAPI como forma de caucionarse. Es preciso indicar que este modelo de garantía no alienta la ineficiencia en la evaluación ni en la administración del riesgo crediticio en las Instituciones Financieras Intermediarias (IFI's), toda vez que operan solamente las IFI's elegibles.

Precisamente buscando superar algunos inconvenientes operativos de su modelo de garantía individual, se desarrolló en julio de 1997 la nueva Operatividad de Garantía de Cartera, que ha logrado una disminución significativa de la percepción de riesgo por parte de las entidades financieras elegibles, más aún en momentos coyunturales de crisis. Es preciso tener presente que existen riesgos que son producto de la globalización, máxime cuando la garantía de cartera tiene por finalidad cubrir imponderables en el futuro que hagan que el prestatario devenga en insolvente, que además escapan al control en el ámbito nacional, ya que proceden de causas exógenas a la economía del país.

En el año 1999 FOGAPI ha atendido a 13,483 pequeñas y microempresas y ha efectuado garantías por más de 15.1 millones de US\$ que han movilizado recursos para la pyme por un monto de 37.4 millones de US\$. En este año el promedio por operación fue de un monto afianzado de 1,123 US\$, que moviliza unos recursos por valor de 2,772 US\$. De forma evolutiva y comparativa habría que señalar que en 1998 se realizaron 3,760 operaciones por un monto de casi 7 millones de US\$, movilizando recursos de más de 13.6 millones de US\$, lo que deja claro cómo ha aumentado el nivel de actividad en este corto periodo, de un año a otro. El sistema lo achaca a la exitosa introducción del mecanismo de garantía de cartera en 1997, y las ventajas que trae consigo dicho producto, y a las condiciones favorables de la economía.

Entre 1980 y 1999 atendió 27,145 operaciones con un monto total de créditos garantizados por más de 111 millones de US\$, de los que ha afianzado casi 52.5 millones de US\$. Actualmente tiene un saldo de garantías vigentes de 9.6 millones de US\$ y mantiene aproximadamente 9,000 clientes activos, además el nivel de morosidad se mantiene en unos parámetros muy aceptables si vemos que en 1997 resultó del 1.70%, en 1998 del 0.61%, y aun en 1999 descendió más, hasta el 0.22%.

CARACTERÍSTICAS GENERALES

■ **Ámbito y objeto social**

FOGAPI actúa bajo la personalidad jurídica de una fundación como entidad de garantía, que adicionalmente cuenta con dos comités operativos, con sede en los Departamentos de Lambayeque y San Martín, esto es, al Norte y al Oriente del Perú, pero no presenta limitaciones dentro del territorio nacional para realizar su actividad. Más arriba ya se ha definido qué empresas se consideran pequeñas y micros en Perú. Este segmento empresarial es el que atiende FOGAPI, normalmente con una distribución de actividad del 25% para la pequeña

empresa y del 75% para la microempresa. Concretamente, en 1999 se destinó a la microempresa el 75.46% y a la pequeña empresa el 24.54% del total de actividad.

FOGAPI está residenciado en la ciudad de Lima, pero realiza sus actividades sin restricciones en todo el país. Aproximadamente el 34% de las operaciones de garantía se llevan a cabo en Lima, y el 66% en el resto de la República. FOGAPI actualmente desarrolla sus actividades a favor de micro y pequeñas empresas de cualquier sector económico. Durante 1999, las operaciones de garantía se destinaron a pymes de los siguientes sectores:

– Producción	33.90%
– Comercio	61.71%
– Servicios	4.39%

En cuanto a su relación con las entidades financieras (EE.FF.), éstas son bancos, financieras, cajas municipales de ahorro y crédito, cajas rurales de ahorro y crédito, y entidades de desarrollo de la pequeña y microempresa que son receptoras de las garantías que emite FOGAPI. En dicha situación guarda relación directa con las instituciones financieras, bajo la modalidad de una banca de segundo piso de garantías, utilizando el modelo de cartera o global de créditos pyme.

FOGAPI de Perú establece como objetivo primordial el apoyar, promover y asesorar a las pequeñas y microempresas de cualquier sector económico, mediante el afianzamiento que les permita solucionar sus problemas de acceso al financiamiento por falta de garantías ante las entidades financieras, proveedores, así como para participar en concursos y licitaciones de entes públicos o privados para suministrar bienes y prestar servicios. El Estado peruano, por mandato constitucional, brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades. El Estado ha considerado como una fuente alternativa de financiamiento para fortalecer el Programa de Afianzamiento a favor de la Pequeña y Microempresa, la constitución de un Fondo de Respaldo del Ministerio de Economía y Finanzas, cuyos recursos son administrados en comisión de confianza por COFIDE (Banca de Desarrollo), siendo el Programa de Afianzamiento ejecutado u operado por FOGAPI.

▪ Marco legal y normativo

En Perú, FOGAPI tiene una personalidad jurídica propia como fundación de carácter permanente, sin el carácter transitorio de la mayoría de los fondos de garantía. Integrada en el sistema financiero nacional, tiene su supervisión y regulación a cargo de la Superintendencia de Banca y Seguros, de conformidad a lo establecido en la Ley General de Banca y Seguros. También se encuentra bajo la supervisión y control del Consejo de Supervigilancia de Fundaciones del Ministerio de Justicia. Estos son los textos legales que justifican y soportan su existencia:

- Constitución Política del Perú, artículo 59.
- Decreto de Urgencia N° 056-96-MEF, Fondo de Respaldo para la Ejecución de un Programa de Afianzamiento para la Pequeña y Microempresa.
- Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.
- Circular N° FOGAPI-001 de la Superintendencia de Banca y Seguros.

ENTIDAD	ORIGEN
Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE)	Estado (Banca de Desarrollo 2º piso)
Asociación de Pequeños y Medianos Industriales del Perú (APEMIPE) Sociedad Nacional de Industrias (SIN) a través del Comité de la Pequeña Industria (COPEI)	Gremios empresariales
Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENATI)	Entidad de asistencia técnica y capacitación
Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ)	Cooperación Técnica Internacional

■ **Accionariado y recursos de capital**

FOGAPI es una Fundación, y como tal no tiene accionistas ni socios. Sus fundadores son las siguientes entidades:

En Perú, al 31 de diciembre de 1999, FOGAPI cuenta con unos recursos totales de 14,500,000 US\$ constituidos por su propio patrimonio (de 1,300,000 US\$ aportados entre sus fundadores y la cooperación técnica internacional) y un fondo de respaldo instrumentado por el gobierno de 13.2 millones de US\$. Este último es operado por FOGAPI y no constituye una persona jurídica como tal, sino que son recursos entregados a COFIDE en comisión de confianza para su administración. Existe una propuesta para generar recursos destinados para incrementar el Fondo de Respaldo, para ser aplicados exclusivamente al sector agrícola y que también serían operados por FOGAPI.

■ **Actividad y productos**

FOGAPI tiene una actividad consustancial a su constitución, la emisión de garantías (fianzas, avales, avales técnicos) para canalizar créditos para la micro y la pequeña empresa. Una breve descripción de los tipos de operaciones nos hace fijarnos en dos mecanismos esenciales que aplica FOGAPI en sus operaciones:

- Garantía individual: expresada a través de cartas fianza. En este modelo, FOGAPI desarrolla banca de primer piso en cuanto a garantía se refiere, desde que guarda relación directa con las PYMES.
- Garantía de cartera o global: este modelo se encuentra en su etapa inicial de implementación, esto es, desde junio de 1997, apreciándose resultados con tendencia creciente que permite prever que está desarrollando actividades en el sentido correcto. Este producto que FOGAPI desarrolla es una expresión de banca de segundo piso en cuanto a garantía se refiere, desde que FOGAPI guarda relación directa con las instituciones financieras con programas de atención crediticia al sector pyme y no con las mismas pymes.

Entre otras actividades, ayudas o apoyos a las empresas del país, además de los servicios de garantías individuales (cartas fianza) y garantía de cartera, FOGAPI cuenta con un módulo de información y orientación al empresario pyme, ubicado en el centro COFIDE, en el cual se informa y asesora sobre los productos de la institución, se orienta para el acceso a instituciones financieras de primer piso, en particular aquellas con las que FOGAPI tiene convenio de garantía de cartera.

■ **Operativa**

El FOGAPI de Perú ofrece servicios de garantía individual, con cartas fianza emitidas directamente a la pyme, que solicita y paga la garantía; y de garantía de cartera, garantizando automáticamente los créditos calificados como créditos pyme de las entidades financieras que suscriben los pertinentes convenios (la descripción del "crédito pyme" la hace el propio fondo, pero las entidades financieras se encargan de analizar el riesgo y conceder el crédito en sus propias condiciones, además de las labores de recobro en caso de fallido).

Según el propio ente, la inclusión del modelo de garantía de cartera ha reducido el nivel de morosidad, la percepción de riesgo y las desconfianzas de las entidades financieras sobre la aceptación de las garantías emitidas por el Fondo de Garantía que es regulado y supervisado por la Superintendencia de Banca y Seguros.

Para garantías individuales, se establece una relación directa entre FOGAPI y la empresa usuaria, encargándose FOGAPI de la evaluación, otorgamiento y control de la garantía, así como de la recuperación en caso de honramiento o pago de FOGAPI.

Para garantías de cartera, FOGAPI trabaja como entidad de segundo piso, estableciéndose la relación directa entre las empresas usuarias y la institución financiera intermediaria (IFI). Ésta

última se encarga de la evaluación, aprobación, desembolso y seguimiento de los créditos, estableciéndose la relación de FOGAPI con la IFI y no con los usuarios finales.

El pago de la comisión de fianza se realiza por adelantado, al igual que los gastos, si los hubiera cuando se formalizan garantías reales en el modelo de garantía individual. En el caso de garantía de cartera, para créditos con plazo mayor a 12 meses, se adelanta la comisión correspondiente a los doce primeros meses y la siguiente comisión se paga sobre el saldo vivo al mes 12, y así sucesivamente en cada anualidad.

La recuperación del monto adeudado se establece en la garantía individual pasando los pagos de la garantía ('honramientos') a constituirse en crédito directo entre FOGAPI y el empresario PYME. La recuperación de los avales pagados queda a cargo de FOGAPI; y en la garantía de cartera la recuperación de los créditos que han entrado en mora está a cargo de las EE.FF., cuya cartera ha sido garantizada por FOGAPI. En cuanto a la devolución del importe recuperado, en la garantía individual se restituye al patrimonio de FOGAPI, y en la garantía de cartera el monto recuperado por las EE.FF. es devuelto a FOGAPI de manera proporcional al pago de la garantía efectuado. Este importe se restituye proporcionalmente al patrimonio de FOGAPI y al Fondo de Respaldo.

■ **Condiciones generales de la garantía**

- Están habilitadas todas las pequeñas y microempresas del país según la definición ofrecida anteriormente.
- Máximo garantizado: en la garantía individual de hasta 100,000 US\$ y en la garantía de cartera de hasta 15,000 US\$, pudiendo ser superior previo acuerdo y no mayor a 100,000 US\$.
- La cobertura en la garantía individual:
 - garantía de crédito de proveedores: hasta 50% del crédito.
 - garantía en licitaciones, adelantos: hasta 100% del adelanto.
 - garantía en fiel cumplimiento: hasta 20% del contrato, conforme indiquen las bases.
- La cobertura en la garantía de cartera es efectiva hasta 50% del saldo capital del crédito otorgado y para el pago del fallido el crédito ha de tener una amortización mínima del 20%, salvo que por la naturaleza del crédito (como sería en el caso del crédito agrícola) sea cancelable en una sola oportunidad, por lo que es imposible que existan amortizaciones.
- El plazo en la garantía individual depende de las características de la operación a garantizar. Para garantizar los adelantos por suministro de bienes con Programas Sociales de FONCODES, que son la operación más frecuente, el plazo usual es de 90 días. Para la garantía de cartera se extiende por el periodo del crédito, variando usualmente entre 6 y 12 meses.
- El coste es en la individual del 1.5% trimestral o fracción, sobre el monto de la carta fianza, y en la de cartera del 1.85% anual y proporcional sobre el plazo del crédito pyme.

■ **Reafianzamiento**

En este caso no podemos hablar de un sistema de reaseguro como tal, sin embargo podríamos hacer mención a mecanismos que suponen un refuerzo o una forma de cobertura superior del sistema. La cobertura de las garantías tiene dos fuentes: el patrimonio de FOGAPI y el Fondo de Respaldo administrado por COFIDE y aportado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

No obstante, este fondo se hace cargo del 90% del honramiento requerido, de manera que se afecta en menor medida el patrimonio de FOGAPI. Actualmente, se aplica esta cobertura en la modalidad de garantía de cartera, aunque también puede extenderse en el futuro a garantías individuales.

▪ Evolución futura

Los aspectos a tomar en cuenta para el mayor desarrollo del sistema son:

- El servicio de garantía de cartera es un producto nuevo, en fase de introducción. Requiere aún de una mejor comprensión por parte de las instituciones financieras intermediarias para valorar la protección que brinda a la cartera como activo principal de la entidad. Sin embargo, consideramos que gradualmente esta comprensión se va extendiendo, como muestra la creciente aceptación del servicio.
- Las instituciones financieras intermediarias tienen niveles heterogéneos de solidez institucional. En algunos casos se encuentran instituciones especializadas en atención a la pyme que han presentado dificultades de gestión que han limitado su desarrollo, por lo que, por ahora, no son contraparte adecuada para contratos de garantía de cartera.
- Los recursos disponibles por el sistema de garantías aún son limitados tomando en cuenta la magnitud del sector pyme, tanto a nivel de patrimonio institucional como a nivel del Fondo de Respaldo, siendo necesario su incremento para que con un adecuado nivel de recursos patrimoniales o tamaño del Fondo, FOGAPI esté en aptitud de suscribir convenios con entidades que realizan operaciones múltiples, entre ellas con los bancos, que prestan servicios a distintos sectores como al sector pymes.
- Las pymes, usuarias finales de las garantías, requieren perfeccionar su concepción de ‘cultura financiera’, de manera que comprendan que el establecimiento de una relación sólida y permanente con el sistema financiero es un activo estratégico para su desarrollo a mediano y largo plazo. Existe aún una porción significativa de las pymes que limitan su visión al corto plazo, y por eso descuidan su relación con las entidades de crédito, afectando la percepción de riesgo del sector.

Se estima que las perspectivas de FOGAPI son de crecimiento en el mediano plazo, debido a la importancia que implica atender el acceso al crédito a las pymes de los distintos sectores de la actividad económica. Concretamente el servicio de Garantía de Cartera, que está dirigido a las instituciones financieras para que minimicen el riesgo crediticio, recuperen tesorería hasta por el 50% del saldo capital del crédito otorgado y así, tengan protegido su principal activo, que es la cartera de crédito, y puedan proseguir colocando créditos al sector pymes, además de para que en ese tiempo mejoren y ajusten su tecnología crediticia para créditos pyme, parece uno de los mejores baluartes que garantice esa expectativa de crecimiento en los próximos años. Es más, en la actual coyuntura económica de recesión, las instituciones financieras perciben mayor riesgo. Por tanto, las instituciones financieras manifiestan mayor interés por caucionarse, y lo hacen por el sistema de garantía de cartera de FOGAPI.

Es preciso tener presente que existen riesgos provenientes de la globalización, que no son manejados por las instituciones financieras toda vez que son provenientes de causas exógenas a la economía del país; máxime que la garantía de cartera tiene por finalidad cubrir imponderables en el futuro que hacen que el prestatario devenga en insolvente.

En cuanto a las garantías individuales, se prevé continuar con la atención a las operaciones actuales, en particular las correspondientes a los programas sociales de FONCODES, y adicionalmente, apoyar los programas de compras estatales, que se considera que pueden tener un impulso importante en los próximos años, toda vez que el primer comprador de bienes y servicios es el Estado.

2. FONDO DE RESPALDO A LA PEQUEÑA EMPRESA (FONREPE)

Desde 1996 existe el ya mencionado Fondo de Respaldo para la Pequeña Empresa (FONREPE), destinado al establecimiento de un programa de seguros para créditos a favor del acceso al financiamiento privado de las pequeñas empresas nacionales. Su dirección corre a cargo de un comité mixto entre instituciones públicas y las asociaciones de banca y seguro del ámbito privado. La Dirección General del Tesoro Público es la institución pública que ha aportado el capital inicial del fondo. Este fondo tiene un plazo de vigencia legal de 5 años como máximo. El programa será operado por una compañía de seguros nacional elegida mediante concurso público y contará con el control de la Superintendencia de Banca y Seguros del país.

Se constituye como Fondo de Respaldo con carácter transitorio a través del Decreto legislativo N° 879 de noviembre de 1996 que regula el programa público de seguro de crédito para la pequeña empresa. El fondo cuenta desde marzo de 1997 con un Reglamento Operativo establecido por el Ministerio de Economía y Finanzas. Este marco legislativo establece un comité directivo con participación pública y de las asociaciones de banca y seguros, además de un control de la superintendencia del sistema financiero y el concurso público para el operador principal del fondo entre las compañías de seguro nacionales.

FONREPE debió contar con un aporte público inicial de 25 millones de US\$ a cargo de la Dirección General del Tesoro Público, el mismo que ha quedado en 20 millones de US\$, además de recursos como las primas de las pólizas, donaciones y contribuciones de gobiernos, fundaciones y organismos internacionales, de cooperación técnica internacional y las instituciones públicas y privadas. Desde su fundación se ha previsto un fondo de contingencia como sistema de afianzamiento del programa de créditos, que será conformado por las aportaciones de las entidades del sistema financiero (bancos y compañías de seguros) y el propio FONREPE, cuya participación nunca será superior al 50% de dicho fondo reasegurador.

En cuanto a sus condiciones operativas, su decreto fundacional establece una cobertura máxima del 50% de los créditos otorgados a personas naturales o jurídicas del sector privado consideradas como pequeña empresa por las entidades financieras que participen en el programa. Se establece en su reglamento un máximo garantizado entre 5,000 y 50,000 US\$, con un plazo máximo de un año, renovable en determinadas operaciones. La prima por la garantía se establecerá en función del mercado aunque tendrán que tener en cuenta la experiencia de siniestralidad de cada entidad financiera en el segmento de crédito a la pequeña empresa.

ANEXO ESTADÍSTICO DEL SISTEMA DE GARANTÍAS DE PERÚ

PAÍS	Nº Entes	Nº Pymes	Recursos*	Garantías*
Perú	2	13.483	40.3	12.5

* Recursos y garantías vivas en millones de US\$

PAÍS	Garantías / PIB	Tasa Paro %
Perú	0.021	7.7

ENTES	Nº entes	Nº Pymes	Recursos*	Garantías*
FOGAPI	1	13.452	13.3	11.5
FONREPE	1	n.fd.	25	n.d.

* Recursos y garantías en millones de US\$

URUGUAY

La micro y la pyme en este país se sitúan en los porcentajes habituales en la zona más inmediata, con un 98.33% del censo empresarial (unas 130,000 empresas) y siendo sostén de más del 50% de la población activa no rural. Del total de mipymes, más del 80% estarían consideradas como microempresas (de 1 a 5 empleos y ventas anuales no superiores a 60,000 US\$) y el resto como pequeñas (hasta 20 empleos, activos de hasta 20,000 US\$ y ventas anuales que no superan los 180,000 US\$). En 1995, año vital para la reactivación de los sistemas de garantías en todo el ámbito latinoamericano tras la implantación de la legislación argentina y los cambios en el sistema colombiano, Uruguay comenzó a desarrollar su propio sistema de garantías para facilitar el acceso al crédito de las mipymes nacionales. Pero la iniciativa no surgió por un efecto mimético en cuanto a esa reactivación, sino porque Uruguay no era una excepción en la problemática general de financiación de los segmentos empresariales de menor escala.

Así, en Uruguay no ha existido ninguna especialización en el crédito a la micro y la pyme dentro del sistema financiero, no ha habido ningún intento de especialización que incorporara, por ejemplo, una cartera de crédito específica o al menos una metodología especializada en el sector. Hasta la llegada de los sistemas de garantías y actualmente, las instituciones financieras lo que siguen haciendo es canalizar fondos promocionales del Gobierno para estos segmentos y poco más. Una muestra de la restricción crediticia podemos observarla en la explosión reciente del crédito de consumo en el sistema financiero, que concede préstamos de dos o tres mil dólares con una comodidad que contrasta ampliamente con el procedimiento proceloso y complejo que debe seguir una mipyme para obtener un crédito. La escasez de activos, la carencia de documentación contable suficiente (procedente de los requisitos de la política bancocentralista) y, sobre todo, la carencia o insuficiencia de garantías, han supuesto los obstáculos más frecuentes.

La intermediación financiera se ha desarrollado principalmente a través de dos vías: los entes de garantías, de los que vamos a hablar ampliamente, y las experiencias de microcrédito desarrolladas por las ONG's con fondos procedentes del Banco Interamericano de Desarrollo y de la agencia de cooperación internacional del Gobierno alemán. Ninguno de ambos sistemas han generado aún una adicionalidad sobresaliente pero sí han introducido un nuevo marco de relaciones.

1995	Uruguay	Fondo Cooperativo de Garantía de Uruguay (FOGAR)
1996		Fondo de Garantía del Banco de la República Oriental de Uruguay (BROU)

1. FONDO COOPERATIVO DE GARANTÍA DE URUGUAY (FOGAR)

Desde 1995 existe en Uruguay el Fondo Nacional Cooperativo de Garantías (FOGAR), para facilitar y mejorar las condiciones de acceso a la financiación de las micro y pequeñas y medianas empresas de Uruguay. Desde 1997, año de inicio de sus operaciones, acumula una cartera de garantías vigentes de más de 2 millones de US\$ que ha canalizado más de 10 millones de US\$ para las micros y pequeñas empresas. El número de clientes activos ronda las 500 empresas beneficiadas.

FOGAR es una entidad privada participada por más de treinta instituciones públicas y privadas, y opera como una institución de segundo piso. Lo más llamativo de este fondo es que, por una parte tiene un capital mixto de mayoría pública y carácter cooperativo, lo que le acercaría al modelo de sociedades de garantías corporativas, y por otra parte se define como una entidad

de garantías de carácter mutualista, con lo que se acerca al otro modelo de sociedades de garantías de las que hemos definido a la largo de la presente obra. Realmente el fondo fue creado por un conjunto de cooperativas de todas las modalidades existentes en el país.

▪ **Ámbito y objeto social**

El fondo se creó para facilitar acceso financiero a la micro, pequeña empresa y cooperativas de todo tipo, dando prioridad al desarrollo de la industria manufacturera. No obstante, atiende al sector del comercio y servicios en los estados y municipios de menor desarrollo relativo. Las microempresas son aquellas que ocupan de 1 a 5 empleados y tienen ventas anuales no superiores a 60,000 US\$, y las pequeñas ocupan hasta 20 empleos y tienen activos de hasta 20,000 US\$ y ventas anuales que no superan los 180,000 US\$. Por sectores, el fondo atiende con un porcentaje bastante elevado actividades de producción agroindustrial (casi un 70% de su actividad frente a un 26% destinado a industria no agropecuaria, comercio y vivienda).

▪ **Marco legal y normativo**

En general, el marco normativo de las sociedades y fondos de garantía se está completando con la actividad de los últimos años en Latinoamérica, aunque siguen existiendo vacíos importantes como los de Brasil o el propio Uruguay. Es esta laguna legal una de las debilidades de FOGAR, es decir, las limitaciones que la ausencia de un marco propio y el régimen legal actual establece para su operatividad. Uno de ellos es que la integración de organismos estatales (no municipales) al FOGAR está limitada por las leyes de presupuesto, y, aunque existe interés de algunas oficinas de promoción al desarrollo, hasta que se modifique el marco legal ello no es posible.

Otra limitación importante es la normativa bancocentralista que aún no agregó la garantía de un fondo de garantía como computable a los efectos de que las instituciones financieras intermediarias formen sus provisiones. Los entes de Uruguay esperan en breve la creación de una ley que regule de forma estable el sistema. Por otra parte, el fondo está supervisado por la superintendencia.

▪ **Accionariado y recursos de capital**

Actualmente los recursos de capital social del fondo no rebasan el millón de dólares. El capital es variable en función de las aportaciones de entidades y miembros adheridos. FOGAR, como entidad privada, está participado por los gobiernos municipales, organizaciones empresariales, cooperativas beneficiarias y entidades de promoción de los segmentos de la pequeña empresa. Las entidades financieras adheridas, ya de forma directa o a través de los convenios de cartera de crédito garantizado, también realizan aportaciones en función de su nivel de operaciones. El carácter mutual evidentemente define los aportes de capital de los miembros. Las pymes pueden acceder al fondo a través del patrocinio de un miembro de derecho capitalino.

▪ **Actividad y productos**

El FOGAR garantiza unos tipos de operaciones donde avala: financiamientos a largo plazo en proyectos de inversión, a medio plazo para ampliación o reestructura del capital de trabajo, a corto plazo para capital de giro; también créditos vinculados a negocios con el exterior; descuentos de documentos y otros créditos comerciales; y además administra fondos de terceros, así como refinancia operaciones que ya contaban con la garantía del fondo.

El fondo tiene dos productos básicos, la garantía individual, que implica a FOGAR en el análisis y seguimiento de la empresa avalada; y la garantía de cartera, un mecanismo más próspero que se articula mediante un convenio con la entidad financiera concreta, adherida al fondo o no, que establece un monto máximo, un porcentaje específico de cobertura, unas condiciones de vigencia y una operativa automática.

▪ **Operativa**

Las entidades financieras asumen prácticamente todo el procedimiento de las operaciones, especialmente en el caso de la garantía automática dentro del mecanismo de garantía de cartera. El cliente solicita directamente el crédito y si éste se ajusta a las condiciones del convenio de cartera, es la EE.FF. la que emite la garantía automática. El fondo sólo interviene en el caso de la garantía individual para analizar y hacer un seguimiento conjunto con la EE.FF. de la empresa avalada.

▪ **Condiciones generales de la garantía**

El Fondo Nacional Cooperativo de Garantías FOGAR de Uruguay otorga la garantía:

- a micros y pequeñas empresas, ya definidas, y cooperativas de todo tipo, además de algunas asociaciones sin ánimo de lucro;
- con un crédito máximo a garantizar que estará en relación con las cuotas de capital social integradas;
- con una cobertura únicamente sobre el capital del préstamo que está regulada en un máximo del 80% (aunque hay casos especiales del 100%) y un promedio de garantía de cartera del 50%;
- con un plazo mínimo de 30 días y un máximo de 10 años;
- tiene establecido un promedio de comisión del 3.5%, en el caso de la garantía individual con un 2%-4% por el uso de la garantía y los costes de análisis y seguimiento, y en el caso de la garantía de cartera oscilando entre un 1% y un 3% por todos los conceptos reunidos.

▪ **Reafianzamiento**

No existe un ente de reafianzamiento para las garantías emitidas por el fondo.

▪ **Evolución futura**

Es evidente que uno de los objetivos primordiales del fondo es el de promover y conseguir una ley nacional que regule el sistema de garantías a nivel nacional. Esto supondría quizás la adopción de un sistema mucho más sólido y que posiblemente asumiera un modelo de esquema de garantías basado en la figura jurídica de las Sociedades de Garantías Recíprocas. De hecho, ya se han dado pasos hacia ello con el auspicio de la Comunidad Autónoma española de Valencia y la implicación de la Corporación Nacional para el Desarrollo.

A un nivel más inmediato el fondo se propone sobre todo conseguir la calificación de su garantía como instrumento computable por la banca y diversificar su cartera, lo que atraería mucho más al sector financiero y al propio sector beneficiario. La solidez que se alcanzaría hace concebir esperanzas de que se produjera un interés del sector industrial por la garantía de crédito, lo que ampliaría el objeto social del fondo al estrato de la mediana empresa.

OTROS ENTES E INICIATIVAS

Hasta la creación de FOGAR no existió ninguna iniciativa parecida para ofrecer garantías para créditos a pequeñas empresas. Una experiencia reciente fue la llevada a cabo por el Ministerio de Agricultura con el programa FIDA, centrada en el sector de los pequeños productores agropecuarios. En este caso se permitía fondear un 10% del convenio de préstamo y otorgar una garantía desde una oficina especializada del propio ministerio.

También funcionó desde 1996 el fondo de garantías del Banco de la República Oriental de Uruguay, dependiente de este banco público, el principal del ámbito estatal exceptuando el Banco Central. Este banco, que es receptor de las cuentas estatales por ley y actúa como banca múltiple, tenía unas líneas de crédito a largo plazo para la pequeña empresa en las que se incluían mecanismos para la concesión de créditos garantizados. Este sistema se basaba

en la concesión de créditos con el requisito de garantías colaterales sobre el 50% del monto mientras el otro 50% se concedía descubierto de garantías previo pago del deudor de una tasa adicional del 2%. El fondo del BROU no ha ofrecido un buen acceso de información sobre su nivel de operatividad ni sobre sus resultados.

Estas iniciativas han despertado al sector empresarial, que cada vez demanda más este tipo de iniciativas. Hasta ahora las instituciones públicas sólo se han interesado a nivel de gobiernos locales. Sólo la Corporación Nacional para el Desarrollo está realizando actividades en este sentido, como el Seminario de 1998 sobre Sistemas de Garantías Recíprocas, que contó con el apoyo de la Comunidad Autónoma de Valencia (España). Desde Uruguay se mira con mucho interés la experiencia española, que ya ha servido de modelo para el marco de las sociedades de garantías mutualistas implantadas en Argentina, Venezuela y El Salvador.

ANEXO ESTADÍSTICO DEL SISTEMA DE GARANTÍAS DE URUGUAY

PAÍS	Nº Entes	Nº Pymes	Recursos*	Garantías*
Uruguay	3	500	1	2

* Recursos y garantías vivas en millones de US\$

PAÍS	Garantías / PIB	Tasa Paro %
Uruguay	0.018	11.9

ENTES	Nº entes	Nº Pymes	Recursos*	Garantías*
FOGAR	1	500	1	2
FIDA	1	n.d.	n.d.	n.d.
FG BROU	1	n.d.	n.d.	n.d.

* Recursos y garantías en millones de US\$

VENEZUELA

Antes de analizar cualquier pormenor hay que indicar que el Estado venezolano ha desarrollado en los últimos años una legislación de Sociedades de Garantías Recíprocas (SGR's) (decreto nº 251 emitido el 11 de agosto de 1999 con rango de ley) con la que pretende dar impulso y formalizar un sistema nacional de garantías recíprocas basado en el modelo mutualista español y que prevé establecer un sistema de reafianzamiento (FONPYME), aún en proyecto, y una fase de regionalización. El proyecto general de implantación de este sistema nacional no hace más que poner de relieve el interés del Gobierno venezolano en el desarrollo del segmento de la micro, pequeña y mediana empresa como forma de desarrollo económico y bienestar general.

En Venezuela, con datos del Ministerio de la Producción y el Comercio, la mipyme supone el 96.3% del universo empresarial registrado, el 55% del empleo no agrario y aporta sobre un 13% del PIB. Entre las intenciones políticas sobre la industria venezolana se pretende una descentralización para lograr una distribución de potencialidades que sobre todo beneficie al tejido industrial de pequeña escala.

La pequeña y mediana industria venezolana se considera un sector de gran demanda financiera que no está suficientemente atendida. Así se contempla el sistema de garantías como una de las muchas vías que mantengan a las instituciones financieras focalizadas hacia la promoción industrial en el segmento de la mipyme. Siempre se ha tratado de buscar un equilibrio entre un excesivo riesgo moral a la hora de conceder créditos, que haría quebrar al ente de garantías, y la restricción a tímidas colocaciones de capital, lo que ahoga a las mipymes. En definitiva, los programas de apoyo a las mipymes, en los que se integra la actividad avalista, son esenciales para el desarrollo económico nacional.

1989	Venezuela	Sociedad Nacional de Garantías para la Mediana y Pequeña Industria (SOGAMPI)
1999		Decreto nº 251 (11/08/99) con rango de ley sobre Sistema Nacional de Garantías Recíprocas (SGR's)

En Venezuela, a la espera del desarrollo efectivo del nuevo sistema nacional de garantías, existe un solo ente de garantía, la Sociedad Nacional de Garantías Recíprocas para la Mediana y la Pequeña Industria (SOGAMPI), convertida en SGR desde la puesta en marcha del Decreto de 1999 que instauraba la ley de SGR's nacional. SOGAMPI S.A. nace oficialmente el 17 de abril de 1990 con carácter mutualista, capital mixto, y conformada por el Estado venezolano, la Banca, Fedehustria, instituciones gremiales y de apoyo a la pequeña y mediana industria y sus socios beneficiarios (196 empresas). El objetivo primordial establecido en SOGAMPI de Venezuela es el de garantizar, mediante avales y fianzas, el reembolso de los créditos industriales venezolanos.

Con la nueva ley de SGR se amplía el objeto social y los servicios, y se insta a establecer Sociedades de Garantías Recíprocas (SGR's) como entes ejecutivos del sistema y los Fondos Nacionales de Garantías Recíprocas (FNGR), que serán entidades de respaldo y reaval de las SGR's. El esquema nacional de garantías se articula en la nueva ley a través de la colaboración estrecha de los integrantes básicos de cualquier sistema de garantías, las empresas, las entidades financieras públicas y privadas y las instituciones nacionales, regionales y locales, con el objetivo de proporcionar al sector empresarial comprometido las garantías necesarias, a través de avales, para que capten la mayor porción posible de capital procedentes de fuentes comerciales y financieras.

A octubre de 1999 esta SGR venezolana tenía canalizados más de 35 millones de US\$ en los convenios de líneas financieras con las entidades financieras, en su mayoría bancos comerciales; ha atendido a 770 empresas como sus socios beneficiarios; tiene un cartera de garantías vivas de poco más de 6 millones de US\$, con una evolución francamente creciente desde niveles de actividad bastante bajos hasta 1995. Además, hasta ese año había un factor de morosidad altísima que se ha corregido de forma amplia a partir de ese mismo año, registrándose una media del 5.5%. Mucho de este funcionamiento irregular se explica por la falta de un marco regulatorio que asentara jurídicamente el funcionamiento de una entidad que nació como sociedad de economía mixta y, por tanto, necesitaba estar perfectamente integrada en el sistema financiero nacional.

CARACTERÍSTICAS GENERALES

■ **Ámbito y objeto social**

La nueva ley de 1999 amplía el ámbito sectorial de la figura jurídica de la SGR desde la industria a otros ámbitos sectorial y multisectoriales, ampliados del actual, normalmente relacionados con la industria, actividades de comercio, de turismo, agrícolas, forestales, ganaderas, de minería, pesqueras... Además pretende la creación de SGR's por todo el territorio regional, hasta el punto de prever una fase de regionalización del esquema de garantías nacional. Por otra parte, la ley pretende dar una estabilidad jurídica a la actividad avalista que producirá una mayor implicación cuantitativa y cualitativa del sistema financiero nacional.

La entidad SOGAMPI partió con un ámbito de actuación definido en la pequeña y mediana industria nacional, es decir, destinada al sector manufacturero industrial mientras hoy es ya una sociedad nacional de garantías recíprocas que pretende asumir el objetivo general del nuevo marco legal de actuación de dichos entes, es decir, la atención a la intermediación financiera de cara a la captación de recursos para la micro, pequeña y mediana empresa, con un ámbito sectorial ampliamente relacionado con la actividad industrial. Esta entidad tiene un mecanismo específico destinado a la microempresa.

Hoy SOGAMPI se dirige a las empresas pymes establecidas y con dos años de operatividad para agilizar el financiamiento de las necesidades de éstas normalmente a medio plazo. Sus socios beneficiarios están definidos, con la rémora de sus años sin marco legal, por pertenecer al sector manufacturero y actividades conexas, con ventas anuales no superiores a 3 millones de US\$ y no inferiores a 22,400 US\$, con un capital social de hasta 410,000 US\$ aprox., y un máximo de empleados de 200.

SOGAMPI tiene su principal foco sectorial de actividad en la industria, especialmente de la confección, alimentos, metalmecánica y de servicios conexas al sector. Su actividad implica al sector industrial de pequeña escala de todo el país sin ninguna excepción territorial o regional. En cuanto a las entidades financieras, normalmente actúa a través de la banca y hoy mantiene unas líneas financieras con una decena de bancos.

■ **Marco legal y normativo**

En general, el marco normativo se está completando con la actividad de los últimos años para solventar el importante vacío legal en el que estaba actuando SOGAMPI en Venezuela, pues no se veía identificada dentro del sistema financiero como entidad financiera, puesto que no estaba regulada por la Superintendencia de Bancos y otras instituciones financieras. Además, tampoco se encontraba insertada en la Ley General de Bancos, lo que se traducía en un vacío regulatorio que la inhibía de ciertas decisiones por carecer de parámetros de acción que signifiquen mejoras en la administración de sus políticas (aval no calificado ni ponderado).

Hoy podemos ya hablar de una ley de SGR's en Venezuela, aprobada el 11 de agosto de 1999, a través del Decreto 251 con rango y fuerza de Ley "que regula el Sistema Nacional de Garantías para la pequeña y mediana empresa". Ésta es la segunda ley de este tipo aprobada en el ámbito latinoamericano desde la Ley argentina de 1995. A partir de este momento se ha

puesto en marcha la segunda fase de un proyecto mucho más ambicioso que la simple regulación legislativa y que comprende diversos proyectos de SGR's de ámbito regional o sectorial en el país, además del establecimiento de un sólido sistema de reafianzamiento.

Este proyecto legislativo ha estado enmarcado en los programas de cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en Venezuela, ha seguido de cerca el modelo español de las sociedades de garantías recíprocas y ha contado con asesoría experta desde España, por parte de Pablo Pombo.

Los efectos de la ley deben ser la ampliación del ámbito de actuación y del objeto social para extender la actividad avalista, cuyo único exponente ha sido hasta ahora SOGAMPI. Con ella se potenciarán los recursos financieros canalizados hacia el sector mipyme desde el Estado, las administraciones públicas regionales y locales y del sistema financiero privado. Además, el marco regulatorio asentará y dinamizará la herramienta financiera del aval (fianza) a través de las sociedades y fondos de respaldo que se constituyan, de la ampliación sectorial y del incremento de la implicación del sistema financiero. La seguridad jurídica de la que no ha disfrutado hasta ahora el aval de SOGAMPI ofrece una garantía líquida, con una cobertura media del 80% del crédito, una supervisión de la Superintendencia del sistema financiero.

La ley del sistema nacional de garantías perfila todo un entorno de las SGR's, donde deben confluír de cara a éstas todas las Administraciones Públicas, los gremios empresariales del segmento que atienden, la banca nacional y la superintendencia de instituciones financieras y, por último, las asociaciones nacionales e internacionales de apoyo financiero. El sistema está controlado por la superintendencia de la banca nacional con una normativa específica que respalde y regule la actividad de las SGR's y los fondos que se constituyan.

■ **Accionariado y recursos de capital**

La ley pretende el futuro establecimiento de Sociedades de Garantías Recíprocas (SGR's) sectoriales y multisectoriales, de ámbito nacional, regional y local, con una conformación de accionariado y capital prototipo. El capital social exigido para las SGR's de ámbito nacional será de 1.75 millones de US\$ aproximadamente, y para las de ámbito regional de 875,000 US\$. Se necesitará un número de socios beneficiarios de 150 pymes asociadas. El accionariado y los recursos serán mixtos, conformados por el Estado Central, hoy socio protector fundamental, las Administraciones Públicas (AA.PP.), pues se espera una participación mucho mayor de las AA.PP. regionales, los gremios y asociaciones empresariales y los socios pyme beneficiarios. Excepto estos últimos, todos los demás son considerados socios de apoyo (protectores).

Las acciones están calificadas como "A", "B", "C" y "D", según esté adscrita al sector público, a las entidades financieras, a las agrupaciones empresariales y gremios, o a los socios beneficiarios. Además, la participación del sector público no podrá exceder del 85% del capital social, y la del socio beneficiario está limitada a un 0.833 % del mismo.

En el caso SOGAMPI, ésta nace con un capital inicial de 641,670,000 Bs. (1 millón de US\$ aproximadamente) pero en diciembre de 1990 se convirtió en S.A. de capital autorizado (SACA) y desde entonces se rige por el Código de Comercio y por la ley del mercado de capitales. Hoy tiene un patrimonio cercano a los 4 millones de US\$. Su accionariado está conformado por el Estado Central con un 81% del capital, los socios beneficiarios, 196 empresas pyme que tienen el 14%, asociaciones empresariales y Fedindustria, que ostentan el 1%, y las entidades financieras que tiene el 4%. Con su patrimonio SOGAMPI mantiene una cartera de inversiones que forma también parte de sus recursos, además de los generados por las comisiones, gastos cobrados y posibles aportaciones de instituciones internacionales de captación financiera.

■ **Actividad y productos**

El sistema está diseñado para la concesión de avales que canalicen recursos financieros a las pequeñas y medianas empresas integradas en el sistema de SGR's. Encontramos algunos tipos de garantías en el caso de la SOGAMPI de Venezuela: el programa de fianzas a corto plazo, programa de fianzas a medio plazo, programas mancomunados de compras de materias primas con descuento, programa bolívar, programa de desarrollo sectorial, programa de tasas compartidas. Éstos están canalizados hacia créditos para capital de trabajo, adquisición de equipamientos, modernización de infraestructuras, reconversión y reactivación industrial.

De estos programas o mecanismos de garantías hay algunos destinados específicamente a la microempresa, así para formación de empresas, expansión de éstas y la conversión a pequeñas empresas. Estos mecanismos tienen unas condiciones de la garantía diferentes de las generales, pues avalan el 100% del crédito.

Además, SOGAMPI realiza actividades de formación de empresarios y diagnóstico empresarial de asistencia técnica.

■ **Operativa**

La ley contempla la figura de la SRG, que responde al modelo de esquema de garantías mutualista, de economía mixta, en un marco asociativo-cooperativo, tanto con recursos públicos como privados. Además, las SGR's tienen un ámbito operativo más definido, respecto a un estado o región, respecto a su regulación legislativa específica, respecto al control y supervisión de operaciones y frente a las entidades financieras. En este caso hay una diferencia operativa fundamental respecto al fondo y al programa de garantías, pues la SGR analiza la operación y la garantiza ante la entidad financiera, y además las mismas SGR's se hacen cargo del seguimiento directo de las morosidades y falencia y realizan la labor de recobro. En cuanto al usuario, éste solicita la garantía a la SGR y paga por ella para acceder a las posibilidades de financiación.

Así, SOGAMPI recibe a sus socios beneficiarios y su solicitud de fianza, la cual se comienza a tramitar con una solicitud por parte del ente de información para proceder al registro de la empresa como socio beneficiario y consignar su documentación. La empresa es asignada a un consultor financiero que la analiza y evalúa mediante un sistema prefijado que da como fruto un informe que se analiza por una junta administradora. Esta notifica e instrumenta la concesión del aval y envía el expediente al banco. Se da un nuevo análisis y evaluación por parte del comité de riesgo de la entidad financiera y por fin se aprueba la concesión del crédito y se procede al desembolso.

■ **Condiciones generales de las garantía**

La ley por ahora establece unas condiciones generales de la cobertura en el documento que otorgue la fianza, estableciendo un 80% de cobertura máxima sobre el monto de crédito, salvo en casos de microempresas, asociaciones civiles y cooperativas, que podrán llegar al 100%.

SOGAMPI en Venezuela ofrece unas condiciones de emisión de las garantías que suponen:

- que para ser socio beneficiario ha de estar calificada como mediana o pequeña industria, lo que quiere decir, con una ocupación laboral de hasta 200 empleados, ventas anuales no superiores a US\$ 3 mm aprox. y un capital social de hasta 320,000 US\$ aprox. ;
- establece un crédito mínimo de unos 8,000 US\$ y un crédito máximo de aprox. 160,000 US\$;
- que la garantía se otorga sobre el 100% del monto aprobado;
- el plazo medio máximo es de 2 años;
- con comisiones de garantía que van desde el 1% al 2.5% (1.5% sobre el monto de cada fianza emitida dentro del cupo).

■ **Reafianzamiento**

El techo de responsabilidad será el de la figura del fondo nacional de garantías recíprocas (actualmente denominado FONPYME), constituido como sociedad anónima de reaval de la actividad de las SGR's. Además, se prevé que los FNGR estarán participados por las aportaciones del Gobierno nacional, entidades del Estado Central y administraciones regionales y locales, que tendrán acciones calificadas de tipo "A", y los entes gremiales y las SGR's, que tendrán acciones tipo "B". Los FNGR podrán suscribir contratos de reafianzamiento o de reaval sobre parte de los riesgos de la actividad de las SGR's convergentes, con un límite del 50% sobre el monto del aval otorgado por éstas.

Desde SOGAMPI se cree que habrá una dotación de respaldo inicial del nuevo sistema nacional de garantías a través de la formación de un primer fondo nacional de garantías recíprocas de unos 16 millones de US\$. El FONPYME deberá prestar a las SGR's venezolanas otros apoyos además del reafianzamiento, entre ellos, asistencia técnica, aportes iniciales de recursos (hasta 100 millones de bolívares) y servir como mecanismos de fortalecimiento institucional ante el sistema financiero y la Superintendencia de Bancos.

■ **Evolución futura**

La evolución futura y el presente del sistema venezolano están comprometido con la adecuada plasmación del marco legal establecido en 1999. Actualmente se pone énfasis especial en iniciar el proceso de regionalización del sistema nacional con la creación de SGR's de ámbito sectorial y territorial variado. Además se revela fundamental la actuación del fondo nacional de garantías recíprocas a la hora de conferir una mayor solidez al sistema proyectado en la ley. Con todo ello se espera una mayor implicación sobre todo de las administraciones públicas regionales y una mayor confianza del sistema financiero.

ANEXO ESTADÍSTICO DEL SISTEMA DE GARANTÍAS DE VENEZUELA

PAÍS	Nº Entes	Nº Pymes	Recursos*	Garantías*
Venezuela	1	770	3.7	6

* Recursos y garantías vivas en millones de US\$

PAÍS	Garantías / PIB	Tasa Paro %
Venezuela	0.008	11

ENTES	Nº entes	Nº Pymes	Recursos*	Garantías*
SOGAMPI	1	770	3.7	6

* Recursos y garantías en millones de US\$

COLABORACIONES

Aida Alvarez
Administradora General de la Small Business Administration (SBA) del
Gobierno Federal de la EE.UU.

LOS CRÉDITOS GARANTIZADOS DE LA SBA Y LA PEQUEÑA EMPRESA

"La esencia del sistema económico americano de la empresa privada es la libre competencia", estableció el congreso de los Estados Unidos hace casi medio siglo.

¿Creían aquellos legisladores que la proposición de libre competencia era importante para los Estados Unidos? Ellos no dejaron lugar a dudas: "La conservación y expansión de tal competencia es básica no sólo para el bienestar económico, sino también para la seguridad de la nación". Y continuaban: "Tal seguridad y bienestar no pueden llevarse a cabo si la capacidad real y potencial de la pequeña empresa no se fomenta y desarrolla" Para poner esta filosofía en práctica, los legisladores crearon la Ley Pública 85-536 y el decreto marco de 1953 sobre las pautas de apoyo y desarrollo para la pequeña empresa, afirmando que: "Es la política declarada del congreso que el gobierno debe ayudar, aconsejar, asistir y proteger en cuanto sea posible, los intereses de la pequeña empresa para mantener la iniciativa de libre competencia".

Por medio de la legislación, el Congreso estableció la Administración de Pequeña Empresa de los Estados Unidos (SBA), una agencia pública de desarrollo que se dedica a permitir, apoyar, fomentar y alimentar la creación y expansión de la pequeña empresa americana. El vehículo principal para cumplir esta misión ha sido la sección 7(a) de créditos a la pequeña empresa, que desarrolla más del 90% de su actividad en la forma de préstamos garantizados. Con estos créditos, el gobierno federal garantiza hasta un 80 por ciento de la cantidad acreditada por un prestamista privado autorizado.

¿Ha producido resultados el Programa de Garantía de Créditos 7(a) para la economía de los Estados Unidos y los americanos? La respuesta es un "sí" clamoroso.

- La SBA garantizó un crédito de 75.000 dólares en 1961 para un fabricante desconocido de caravanas de recreo en Forest City, Iowa, que empleaba a 35 personas y tenía ventas de alrededor de 500.000 dólares. Hoy en día, aquella compañía, llamada ahora Winnebago, hace una de cada cinco caravanas que se venden en los Estados Unidos, con unas ventas anuales de más de 725 millones de dólares y 3.400 empleados.
- En 1978 SBA garantizó un crédito de 500.000 dólares a una empresa realmente pequeña de Warsaw, Indiana, llamada Biomet. Con cuatro empleados (los cuatro propietarios), Biomet fabricaba implantes ortopédicos consiguiendo 17.000 dólares en ventas en su primer año. Hoy, Biomet es el quinto fabricante de ortopedia mayor del mundo, con un total de ventas anuales de casi 833 millones de dólares y una mano de obra de 2.150 empleados.
- La SBA respaldó con un crédito de 350.000 dólares en 1975 a un fabricante de calzados desconocido que inventó una nueva suela para zapatos de deporte revolucionaria, vertiendo goma en una plancha de gofre. Hoy esta empresa, Nike, tiene unas ventas anuales de casi 8.9 billones de dólares y una mano de obra de casi 21.000 personas.

Estas son sólo algunas de las pequeñas empresas prósperas que han combinado las garantías de crédito SBA con su propia creatividad e iniciativa para crear crecimiento económico y prosperidad en los Estados Unidos. Estas empresas tienen un tremendo impacto en la economía americana y en sus comunidades locales.

¿Por qué estas empresas de éxito necesitan la ayuda de la SBA? Podría parecer absurdo que un banco no prestase a empresas tan dinámicas.

De hecho, todos estos créditos fueron rechazados por una financiación bancaria convencional y sus experiencias demuestran y justifican la existencia del programa SBA. Por otra parte, este programa no puede garantizar ningún crédito al menos que el prestamista certifique que el crédito no puede realizarse sin el respaldo de la SBA.

El Programa de Garantía de Créditos 7(a) es el sello del programa de asistencia financiera de la SBA. El Congreso de los Estados Unidos creó el programa con un objetivo explícito de proporcionar acceso a créditos para los prestatarios que tienen buenas oportunidades de negocio, pero que son juzgados como demasiado arriesgados por los prestamistas privados. El programa alcanza este objetivo cubriendo los vacíos de créditos dejados por los prestamistas comerciales, especialmente para negocios que empiezan, prestatarios que buscan créditos más pequeños, exportadores, negocios de mujeres y minorías, prestatarios que requieren una deuda a largo plazo, y prestatarios con la necesidad de una financiación de líneas de créditos.

Los prestamistas comerciales pueden considerar a los candidatos a créditos de pequeña empresa como "demasiado arriesgados" porque:

- Algunos candidatos son principiantes en los negocios, haciendo de este modo que la solvencia de las peticiones del crédito sean difíciles de valorar.
- Algunos prestatarios solicitan los créditos con plazos y condiciones que son más largos de lo que los prestamistas desean y...
- Algunos prestatarios están operando en industrias o áreas consideradas arriesgadas por las instituciones prestamistas, u otras razones similares.

El programa 7(a) funciona porque proporciona incentivos a los prestamistas comerciales para efectuar estos créditos cuando sea posible, aunque caigan fuera de los parámetros normales de crédito de un prestamista. El incentivo es proporcionado por la garantía de crédito 7(a), en la que la SBA comparte el riesgo con el prestamista.

La alianza de SBA con los prestamistas es un factor esencial en el éxito del programa. SBA no necesita unos fondos de 10,000 millones de dólares para canalizar 10,000 millones de dólares en créditos a pequeñas empresas. Con el programa de garantía, los créditos son realizados por prestamistas comerciales, y la SBA necesita sólo fondos suficientes para cubrir el coste neto estimado de las pérdidas del crédito.

A través de una continua mejora de la dirección del programa de créditos, SBA ha reducido los costes del crédito a un 1.16%. En otras palabras, SBA requiere una recaudación de sólo 1,16 dólares por cada 100 dólares en créditos que garantice. Así, nosotros podemos inducir de media anual en los últimos tiempos 10,000 millones de dólares en capital de crédito disponible para las pequeñas empresas con una recaudación para el programa de un poco más de 110 millones de dólares.

Los estudios han descubierto repetidas veces que estos montos son una enorme inversión en la economía estadounidense. Además de los puestos de trabajos y el comercio generados por las empresas con éxito, el programa en realidad se financia con los impuestos. Nike, por ejemplo, pagó 295 millones de dólares en impuestos en 1999. Esto es más de una tercera parte de todo el presupuesto de SBA en este año.

De hecho, estudio tras estudio se confirma que las empresas que buscan y reciben la asistencia financiera de SBA son empresas sólidas que tienden a dejar atrás a otras empresas pequeñas en cuanto a crecimiento y rentabilidad. En 1985, el banco Thunderbird de Phoenix, Arizona, hizo un estudio de sus prestatarios que informaban que su empleo colectivo se había doblado desde que recibieran sus créditos. Un estudio similar, hecho por el Banco de Kansas y el Trust of Shownee Mision, Kansas (Consorcio de la Misión de Shownee, Kansas), descubrió que el empleo en las empresas de sus prestatarios se había triplicado.

Los economistas de la Universidad de Georgia estudiaron todas la empresas de Georgia que recibieron créditos de SBA en 1983. Encontraron que estas empresas aumentaron las ventas y el empleo de una forma más rápida que el resto de las pequeñas empresas del estado.

Estos estudios localizados fueron apoyados por un análisis más amplio hecho en 1992 por la importante consultora internacional Price Waterhouse. Price WaterHouse averiguó que las empresas que obtienen garantías de créditos de SBA experimentan mayores índices de

crecimiento en ingresos de ventas y en empleo que otras pequeñas empresas comparables. El estudio también desveló que, además de proporcionar nuevos empleos para los estadounidenses, los impuestos federales, estatales y locales, pagados por estas empresas, excedían el coste total del programa.

El estudio también descubrió que, entre 1985 y 1989:

- El empleo en las empresas receptoras del programa 7(a) había crecido en un 167%, comparado con el crecimiento cero de las empresas no receptoras,
- Los ingresos de ventas de las empresas receptoras creció en un índice del 300%, comparado con el 37% de las empresas no receptoras,
- Las empresas receptoras registraron un crecimiento del 255% en sueldos; un crecimiento del 332% en impuestos de actividad; un crecimiento del 137% en impuestos federales, estatales y locales combinados; 199% de crecimiento en beneficios y 1.101% de crecimiento en ingresos de renta anterior al impuesto.

Las empresas registraron un pago de 357 millones de dólares en impuestos federales, estatales y locales en 1989, contra una ajustada inversión del contribuidor en sus créditos de 271 millones de dólares. Basándose en estas cifras, SBA estima, de forma conservadora, que la devolución de la inversión del gobierno en créditos garantizados en 1985 ha alcanzado el 264 por ciento en 1989.

Este dato sugiere que el programa 7(a) atrae a un segmento de la comunidad de la pequeña empresa que es más ambiciosa que la media en sus planes de empresa. Surge una imagen de las empresas receptoras del programa como empresas agresivas que nacen y crecen y que necesitan más capital que la media para financiar sus ambiciones.

Sin la habilidad de SBA para proporcionar incentivos a los prestamistas para hacer estos créditos, estas pequeñas empresas no obtendrían el capital que necesitan bajo los plazos que pueden permitirse. El propietario de Bionet, por ejemplo, dice que sin sus créditos garantizados por SBA de 500.000 dólares, ellos no podrían haber iniciado su empresa. En su informe anual de 1986, Bionet dijo: "La SBA ha servido muy bien tanto a la empresa como al país. Nosotros estimamos que los ingresos de impuestos combinados, colectivos y personales, relacionados con Bionet, que suman aproximadamente 9 millones de dólares, han sido recaudados por el Servicio Interno de Impuestos como resultado de este temprano apoyo de fondos. Bionet era, obviamente, una buena inversión para el gobierno de los Estados Unidos".

La garantía de crédito de SBA es una inversión tremenda para el contribuyente de los Estados Unidos, para los sueños empresariales de sus ciudadanos y para la vitalidad de su sector de empresa más dinámico. Con cada uno de los créditos garantizados, SBA suministra el combustible al motor de la prosperidad económica del país. Con cada crédito, SBA ayuda a sus ciudadanos a poner en su lugar los bloques de edificios de barrios y comunidades estables y prósperas. Con cada crédito, SBA construye comunidades, una pequeña empresa en cada momento.

Antonio Leone
Consultor de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y
Coordinador del Programa IBERPYME

EL SELA Y LA RED IBEROAMERICANA DE GARANTÍAS (REGAR)

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) ha mostrado, desde su constitución en 1975, un especial interés por el desarrollo industrial y tecnológico, particularmente orientado hacia el segmento de la micro, pequeña y mediana empresa analizando y desarrollando todos los instrumentos que ayuden al mismo, entre ellos, los mecanismos financieros. Pero antes de acometer cualquier cuestión concreta déjenme que les presente brevemente nuestra organización.

El SELA es un organismo regional intergubernamental, cuya sede esta en Caracas (Venezuela) y está integrado por 28 estados miembros de América Latina y el Caribe, tras la última incorporación en marzo de 1998 de Bahamas. Entre sus misiones principales está la de promover un sistema de coordinación de estrategias y de cooperación en materia de desarrollo económico en su ámbito de actuación, estrategias que puedan servir de eje común de todos sus estados miembros ante otros países, grupos de naciones, foros y organismos internacionales o terceros países. En este sentido, el SELA celebra anualmente la reunión a nivel ministerial del Consejo Latinoamericano, su órgano político y convoca consultas y foros de coordinación, con la participación de altos funcionarios de los estados miembros. Muy importantes son sus relaciones con los principales organismos e instituciones de cooperación multilateral y bilateral.

Al mismo tiempo es promotor, colabora e interviene en seminarios, cursos y talleres de formación e intercambio de información y experiencias sobre temas de interés económico en su ámbito de actuación y para un entorno más amplio. En cuanto a sus actividades extraregionales, destacada ha sido su participación en la iniciativa de los seminarios-talleres sobre herramientas de desarrollo de la micro y pequeña y mediana (mipyme) empresa entre África y América Latina, con dos ediciones celebradas en Kenia y Camerún durante el año 2000.

El SELA y la mipyme

El interés del SELA por el desarrollo de la micro, de la pequeña y de la mediana empresa es intrínseco a sus propios objetivos y misiones asumidas. Además de los talleres en los que ha participado a nivel extraregional, nuestra organización ha organizado un conjunto de talleres, estudios, foros y programas relacionados con la micro y la pyme en el ámbito de América Latina y el Caribe. En este terreno ha sido de especial importancia la ejecución de un programa conjunto con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), el convenio AECI-SELA, que ha servido de base para replicar dicha experiencia en el marco del Programa Iberoamericano de Cooperación Institucional para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa (IBERPYME). En el seno de este, el SELA ha volcado gran parte de su actividad a favor de la promoción de marcos estables y sólidos de desarrollo de la micro y la pyme, con especial énfasis en sus procesos de cooperación interempresarial, el fortalecimiento de las estructuras intermedias de apoyo a las pymes, pero sobre todo para apoyar su internacionalización.

Las vías e instrumentos de financiamiento de la micro y la pyme han estado siempre presentes en el enfoque de trabajo de nuestra organización y su abordaje a este segmento empresarial. En este sentido, el SELA ha mostrado un interés creciente por las vías alternativas y consolidadas de acceso a recursos financieros de los emprendedores y empresas de dimensión más reducida, entre las que, sin duda, juegan un papel destacado los sistema de garantías.

El SELA y la Red Iberoamericano de Garantías (REGAR)

La Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), en su condición de responsable de la Unidad de Gestión del Programa Iberpyme y de acuerdo a lo pautado en su Programa de Trabajo para 1999, realizó en Ciudad de México, México, del 4 al 8 Octubre, diversas actividades enmarcadas en el IV Foro Iberoamericano de Sistemas de Garantías para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. Este evento fue organizado por la Secretaría Permanente del SELA, con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), en el marco del Convenio AECI-SELA y Nacional Financiera; con la colaboración de Iberaval SGR (Sociedad de Garantías Recíproca de Castilla y León) y la Asociación Latinoamericana de Entidades Financieras de Desarrollo (ALIDE). Con este evento el SELA se vio inevitablemente abocado a mantener una relación estrecha con los entes convocados en dicho foro, acentuada por su integración en la Red Iberoamericana de Garantías (REGAR), la cual asentó su constitución en el seno del IV Foro celebrado en México. Pero este interés común tiene su origen en antecedentes anteriores.

Con base en las recomendaciones surgidas en las diversas reuniones realizadas sobre micros y pymes, en el marco del convenio AECI-SELA, se acordó realizar talleres de carácter itinerante, que permitieran a funcionarios, expertos y empresarios iberoamericanos conocer in situ las experiencias acumuladas en países iberoamericanos, tanto a nivel de programas e instrumentos como de desarrollo institucional, de tal manera que pudiera significar un punto de referencia con todos sus detalles para adaptarlas a las condiciones y características propias de cada país y dentro de los mismos, en el sector de las micro y pymes.

Así, del 21 al 25 de octubre de 1998 se realizó el primer Taller Itinerante en España, específicamente en Castilla y León y Madrid, mediante la eficiente y generosa colaboración de IBERAVAL, SGR, haciendo coincidir dichas visitas institucionales con un evento internacional sobre instrumentos financieros de micros y pymes. En este marco se firmó el 25 de septiembre de 1998, en Burgos, un acuerdo para la creación de un "mecanismo de carácter asociativo denominado Foro Iberoamericano de Sistemas de Garantías y Financiamiento para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas", que fue suscrito por 24 instituciones de 14 países allí presentes. Dado los resultados exitosos de este primer taller, se acordó repetirlo para 1999 en México, gracias al gentil ofrecimiento de Nacional Financiera, en el marco de la celebración de los 65 años de su existencia y que confirmo todas las expectativas positivas despertadas.

En el marco del IV Foro Iberoamericano de Sistemas de Garantías para las micro y pymes celebrado en México en octubre de 1999, además de reunir a representantes de entes de garantías de trece países Iberoamericanos que afloraron la realidad continental de toda la región, se produjo la I Cumbre REGAR, refundación del Foro constituido en Burgos, cuya presidencia para las labores de coordinación y dirección le fue asignada, por decisión unánime, a IBERAVAL, SGR. Entre otras, las acciones encomendadas a REGAR fueron la realización de un boletín informativo, una página WEB profesional, un informe sobre los entes iberoamericanos de garantías, confeccionar una base de datos interactiva de empresas vinculadas a los entes y organizar con otros entes la celebración del V Foro Iberoamericano de Sistemas de Garantías para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y la II Cumbre de REGAR.

En octubre de 2000 tuvo lugar el V Foro y la II Cumbre REGAR, en Portugal, con gran éxito, por la impecable organización de la Sociedad Portuguesa de Garantías Mutuas (SPGM). Desde allí se hicieron realidad muchas de las metas propuestas en la anterior edición y hoy pueden ser constatadas en el portal web de la red REGAR www.redegarantias.com. En el V Foro, se desarrolló un nuevo encuentro internacional sobre experiencias internacionales de sistemas de garantías para conocimiento de los participantes del Foro, la realización de un Seminario-Taller de mejores prácticas y experiencias nuevas latinoamericanas, en materia de garantías y la realización de un taller de mejores prácticas de tipo técnico. Especial repercusión tuvo la presentación de un ambicioso proyecto para la creación e implantación, a nivel interregional, de un Fondo Latinoamericano de Garantías.

También se produjo la II Cumbre Anual de la Red Iberoamericana de Garantías REGAR, punto de encuentro de los entes de garantías, en la que se abordaron los compromisos de la anterior

reunión, los retos de futuro y el apoyo a la idea de creación del proyecto "Fondo Latinoamericano de Garantías". Además se presentó un documento-informe de síntesis sobre la situación de los Sistemas de Garantías en Iberoamérica y sus propuestas de futuro. A un nivel operativo, la red REGAR constituyó sus futuros órganos de gestión. Se encomendó, de nuevo, la presidencia para las labores de coordinación y dirección, por decisión unánime, a IBERAVAL, S.G.R., y se crearon una Secretaría Técnica y una Secretaría Permanente, esta última bajo la responsabilidad del SELA. Para sede de la futura reunión se decidió evaluar las propuestas recibidas.

En este punto, es fácil comprobar que el SELA se encuentra hoy totalmente inmerso e implicado en el ramillete de vías que las entidades de garantías de América Latina, España y Portugal han emprendido, como esfuerzo común, para conformar sólidos sistemas de garantías en Iberoamérica. Además este tipo de acciones son las que garantizan la permanencia y continuidad de los esfuerzos emprendidos alrededor de las diversa temáticas de interés de apoyo a las micro y pymes.

REGAR constituye un mecanismo institucional con vida propia y autonomía de actuación, soportado por las diversas instituciones de garantías de Iberoamérica y dirigido desde el punto de vista técnico por un ente y persona responsable, cuyos costos son financiados por todos los participantes en la red.

Carlos Sales Gutiérrez
Director General de Nacional Financiera

LOS SISTEMAS DE GARANTÍAS EN MÉXICO EL PAPEL DESEMPEÑADO POR NACIONAL FINANCIERA

Por más de seis décadas Nacional Financiera se ha constituido como el Banco de Desarrollo más importante en México, y su función principal consiste en la de impulsar la expansión de la infraestructura productiva, de las actividades prioritarias, y de las regiones de menor desarrollo del país, con énfasis en las empresas micro, pequeñas y medianas (Mipymes).

Durante este tiempo, Nacional Financiera se ha dado a la tarea de diseñar y establecer esquemas novedosos que le permitan atender a un número cada vez mayor de empresas. Dentro de éstos se encuentra el programa de garantías, que tiene como propósito facilitar a las Mipymes el acceso al crédito bancario.

El tema de las garantías tiene su antecedente en Nacional Financiera hacia la década de los cincuenta, cuando por encomienda del Gobierno Federal se creó el Fondo de Garantía y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Industria (FOGAIN), mismo que durante el periodo de su existencia, de 1953 a 1989, además de fondear a la banca para apoyar a las Mipymes, este importante esquema auxiliar del crédito.

Con el cambio estructural de NAFIN como banco de segundo piso y la fusión de los fondos de fomento, se exploraron nuevas alternativas en la materia, surgiendo en 1994 el sistema de "garantía con fianza", en el que participaban las afianzadoras, cuya función era expedir una Póliza de Fianza de Crédito para que la banca comercial apoyara a las Mipymes.

Desafortunadamente por problemas operativos el esquema de garantía con fianza no prosperó; sin embargo, representó una experiencia importante que se ha capitalizado y nos ha permitido perfeccionar los esquemas actuales.

La crisis de fines de 1994 impactó al sistema financiero mexicano provocando que sus integrantes se replugaran del otorgamiento de nuevos apoyos crediticios, para enfrentar procesos de recuperación de cartera y reestructuras. El acceso al crédito para las empresas más pequeñas, que antes era difícil, se tornó más complejo.

Bajo este escenario, Nacional Financiera se buscó establecer nuevas estrategias que permitieran hacer llegar el crédito a este sector, incentivando la participación de la Banca Comercial en esta importante misión.

Se evaluaron diferentes alternativas y modelos de garantía, y se diseñó un esquema que permite compartir el riesgo de los proyectos con la banca comercial, cuya cobertura es por el 50% del principal para créditos de capital de trabajo, y del 70% para créditos destinados a la adquisición de activos fijos, en operaciones hasta por 860 mil dólares.

Para dar una mayor agilidad a la atención de las solicitudes que presentan los bancos, Nacional Financiera simplificó el esquema, dándole la figura de "garantía inmediata automática", para lo cual constituyó un fideicomiso de participación de riesgos al que se aportaron inicialmente 16 millones de dólares, que permiten soportar operaciones hasta por 158 millones de dólares.

El esquema se sustenta en los métodos y criterios de análisis de crédito que aplica la banca comercial. Estos criterios son analizados por NAFIN y plasmados en un convenio de adhesión al fideicomiso de garantía antes señalado, en el que se incorporan mecanismos que garantizan su viabilidad y limitan las pérdidas posibles. Por otorgar la garantía, el fideicomiso cobra a los bancos una prima del 2.5% anual sobre el importe garantizado.

Para ello se diseñaron y establecieron mecanismos de administración de riesgos, que permiten dar un seguimiento permanente al proceso crediticio de los bancos, revisando a detalle las

garantías reclamadas, para verificar que se cumple con el proceso crediticio y los recursos se aplican correctamente.

Adicionalmente se realiza un muestreo aleatorio, con parámetros de confianza y error muestral sobre las operaciones de cada trimestre, para vigilar la calidad de la cartera garantizada, con el propósito de reaccionar oportunamente a los cambios en la calidad de los créditos y eliminar el efecto de "dilución del riesgo" en las nuevas operaciones.

Con esta información se toman acciones preventivas que van, desde un ajuste de la prima y la cancelación de las garantías otorgadas con procesos inadecuados, hasta la suspensión temporal o definitiva de las operaciones con el banco, en tanto se revisa de nueva cuenta su proceso crediticio.

Hoy, a casi tres años de que en Nacional Financiera iniciara este importante proyecto, 14 bancos comerciales mexicanos y filiales de bancos extranjeros se han incorporado al esquema. Esto ha permitido apoyar a más de 5,500 micro, pequeñas y medianas empresas, con 11,000 garantías, que representan 210 millones de dólares de crédito otorgado por la banca comercial. El 92% de los apoyos se han otorgado a micro y pequeñas empresas y sólo el 8% a medianas.

Con los rendimientos generados, el cobro de las primas y la recuperación de garantías, el fideicomiso de participación de riesgos ha sido autosuficiente lo que ha permitido incrementar su patrimonio de 16 a 25 millones de dólares.

El éxito del programa se demuestra con el porcentaje de morosidad de la cartera garantizada que se ubica apenas en el 2.2%.

Conscientes de la necesidad de innovar productos, actualmente estamos trabajando en una nueva etapa de los esquemas de garantías, que involucran la participación de los gobiernos estatales de nuestro país, invitándolos a participar para elevar la cobertura de la garantía; asimismo, estamos promoviendo la creación de fondos empresariales con grandes compañías para que participen en el riesgo del apoyo crediticio a sus distribuidores o proveedores.

Nicola Ernesto Angelucci Silva
Presidente Ejecutivo
Banco Multisectorial de Inversiones (BMI) de El Salvador.

LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍAS EN EL SALVADOR

En Nacional Financiera, continuaremos diseñando esquemas innovadores que permitan el apoyo de las empresas más pequeñas, incorporándolas al reto de la globalización, ante los nuevos órdenes y actores económicos, políticos y sociales, ya que son parte fundamental del tejido económico y una importantísima fuente generadora de empleos.

El proyecto de implementación de un Sistema de Garantías Recíprocas en El Salvador, es sin duda alguna uno de los más grandes retos para el Banco Multisectorial de Inversiones. Este proyecto es de gran importancia para el país pues facilitará el acceso al crédito a las micro, pequeñas y medianas empresas del país, así como fomentará la asociatividad empresarial.

La Constitución de la República de El Salvador establece que el Estado fomenta y protege a las asociaciones de índole económico que tiendan a incrementar la riqueza nacional mediante un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos, y a promover una justa distribución de los beneficios de dichas actividades. Además declara el comercio, la industria y la prestación de servicios en pequeño como patrimonio de los salvadoreños por nacimiento y de los centroamericanos naturales.

Por otro lado la Ley de Creación del BMI declara como su objetivo principal promover el desarrollo de proyectos de inversión del sector privado para contribuir entre otros a promover el crecimiento y desarrollo de todos los sectores productivos y propiciar el desarrollo de la micro y pequeña empresa.

Con este marco legal el BMI emprendió, junto con el Banco Central de Reserva de El Salvador y el Fondo de Garantía para la Pequeña Empresa (FOGAPE), un diagnóstico de los fondos de garantía que operaban en el país desde principio de los años noventa. Dicho informe-diagnóstico estuvo a cargo de Pablo Pombo, Presidente Fundador de la AECM y consultor internacional en sistemas de garantías, el cual no se limitó a darnos un panorama claro de la situación de los fondos de garantía del país, sino que se propuso la modernización del sistema hacia un esquema que se hiciera más participativo para los empresarios y que además tuviera una mayor cobertura de garantías.

Con este propósito en mente se decidió gestar la creación de un Sistema Nacional de Garantías en El Salvador, la cual obedece a la visión del BMI de transformar los programas de garantía que existían en el país, Fondo de Garantía para la Pequeña Empresa (FOGAPE) y el Fondo de Garantía Agropecuario (FOGARA), en instituciones financieras que no sólo sirvan para facilitar el acceso al crédito a las mipymes avalando sus créditos, sino que brinden asesoría financiera y otros servicios a éstas y, por otro lado, sirvan como pre-analistas de crédito a la banca, reduciendo sus costos y minimizando sus reservas de saneamiento por créditos incobrables.

Como punto de partida se ha intentado definir el nuevo Sistema Nacional de Garantías Salvadoreño y su marco de desarrollo, estableciendo el marco regulatorio y las acciones o programas concretos a desarrollar para la implantación del proyecto piloto. En este sentido se ha seguido, siguiendo también el citado informe-diagnóstico, el modelo de Sociedades de Garantía Recíprocas español, que según un estudio de la firma KPMG es uno de los más actualizados y desarrollado de Europa, y se recopiló la información y documentación necesaria para coordinar al Grupo de Trabajo del que ha salido el actual anteproyecto de ley que servirá de base para la redacción del documento- texto del anteproyecto de ley definitivo para su aprobación legislativa, el cual ha sido consensuado por todas las partes implicadas.

Este programa ha comprendido una Misión de intercambio de experiencias y búsqueda de las "mejores prácticas" en España, que se realizó a finales del mes de febrero de 2000, el cual

permitió conocer con detenimiento el sistema de garantías español y su integración en las políticas de apoyo a las pyme del Gobierno español y de las distintas Comunidades Autónomas, así como establecer y comprender la relación interinstitucional con el sector público, empresarial y con las entidades de crédito, con las SGR españolas y europeas. Además esta misión posibilitó conocer el sistema portugués, que se está impulsando con excelentes perspectivas.

Esta Misión comprendió cinco jornadas de trabajo y contó con la presencia de miembros del BMI, BCR, SSF, Bancos comerciales y representantes de gremiales. Además de que pudimos visitar la oficina principal de Iberaval S.G.R, en Valladolid, en la cual fuimos recibidos por su Presidente, Eloy Becedas, también Presidente de la Confederación Española de Sociedades de Garantías Recíprocas (CESGAR), y tuvimos un intercambio de experiencias profesionales muy enriquecedoras con su Director General, Alfredo Herrero y el resto de su staff ejecutivo. Esta reunión sin precedentes, nos dio la oportunidad de conocer en detalle las operaciones de Iberaval, así como su eficiencia y el moderno software SERVIFIN, el cual, al permitir realizar sus procesos eficientemente, ha llevado a los bancos y cajas de crédito que operan en la región a confiar plenamente en Iberaval y reconocer la profesionalidad con que hacen sus análisis de crédito y de factibilidad de los proyectos. Además Iberaval es, sin duda, un modelo de SGR en España y Europa por la excelente labor e importancia en pro de la mipymes de la región española de Castilla-León, así como por ser la primera SGR europea en tener la certificación de calidad ISO 9002.

Posteriormente a esta misión se hicieron mejoras al texto del ante-proyecto de ley, además de que se dio inicio a la elaboración de un proyecto de SGR piloto en el país, el cual se pretende que sirva de modelo para otras SGR's que se quieran formar en el país y que éste empiece a operar a la par de la aprobación de la Ley. El proyecto de SGR piloto contempla una metodología completa para su constitución, desarrollo e implementación de la misma, la cual se espera que atienda en 5 años al menos 15,000 empresas y que este avalando al menos 1,100 millones de colones (más de 125 millones de US\$) en créditos al sistema financiero.

Como país estamos plenamente convencidos de la importancia de las micro, pequeña y mediana empresa en el desarrollo económico, por su contribución a la generación de empleo, a la capacitación tecnológica de la mano de obra y a la eliminación de la pobreza. Además del profundo interés social del Estado para mejorar la capacidad competitiva de las micro, pequeñas y medianas empresas y la facilitación del acceso al crédito a éstas por el otorgamiento de garantías de obligaciones bancarias y comerciales.

En ese sentido surge la necesidad de un sistema de garantías sostenible que, mediante el establecimiento de Sociedades de Garantía Recíproca, cumpla el fin de garantizar las obligaciones eficientemente, además de que permita a las asociaciones gremiales y empresarios la asociatividad y desarrollo empresarial mediante la participación de los micro, pequeños y medianos empresarios en estas sociedades.

Pondremos nuestros mejores esfuerzos para que el Sistema Nacional de Garantías de El Salvador, sea sólido y que cumpla el fin para el cual se pretende instaurar. Esto no será tarea fácil, sin embargo confiamos en el apoyo de nuestros empresarios que, a lo largo de la historia han demostrado su laboriosidad, valentía ante la adversidad, liderazgo y vanguardismo en la región centromericana.

Por su importancia aplaudimos la visión de otros países que han escogido esta vía para apoyar a los micro, pequeño y medianos empresarios, y a los que no lo han hecho los invitamos a que acepten el reto, pues estamos plenamente convencidos que, sólo apoyando y potenciando las mipymes de nuestro país, podremos alcanzar un desarrollo económico sostenible en el mediano plazo, entregando a las nuevas generaciones un mejor El Salvador.

DR. EDGARD A. COQUIS FERNÁNDEZ - DÁVILA
Gerente general de FOGAPI - Perú y Vicepresidente de la Asociación Latinoamericana de Entes de Garantía (ALEGA)

FUNDACION FONDO DE GARANTÍA PARA PRÉSTAMOS A LA PEQUEÑA INDUSTRIA
FOGAPI

El 24 de Noviembre de 1999, FOGAPI ha cumplido su vigésimo aniversario. Es una Institución que forma parte del sistema financiero, que actúa bajo la modalidad de Fundación y desarrolla servicios de garantía a favor de la Pequeña y Micro Empresa en su condición de Fondo de Garantía, la que se encuentra regulada y supervisada por la Superintendencia de Banca y Seguros para los efectos señalados en la propia Ley General de Banca. Para el desarrollo de sus operaciones cuenta con recursos del orden de U.S.\$ 14 millones.

Los Fundadores de FOGAPI, entre otros, fueron la Corporación Financiera de Desarrollo-COFIDE. La Sociedad Alemana GTZ, la Asociación de Pequeños y Medianos Industriales del Perú- APEMIPE, la Sociedad Nacional de Industria, a través del Comité de la Pequeña Industria - COPEI, el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial- SENATI, el Banco Industrial del Perú, hoy en liquidación y representado por el Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales- MITINCI. Los representantes de dichas instituciones integran el Consejo de Administración.

En la tipología de Katherine Stearms, se aprecia tres modelos de garantía: Garantía Individual, Garantía de Cartera y Garantía de Intermediario. Desde Junio de 1997, FOGAPI opera los dos primeros modelos de garantía indicados.

Para los efectos del tema, nos referiremos con la sigla PYME a la Pequeña y Micro Empresa y nos circunscribimos a tratar únicamente el Servicio de Garantía de Cartera o Global, no sin antes expresar que dicho producto no compite con el servicio de garantía referido al primer modelo que fundamentalmente es aplicado para las garantías denominadas técnicas, en las que el comprador está identificado, vale decir, existe un mercado real y efectivo donde el riesgo crediticio es menor.

En efecto, el servicio de garantía de cartera es una expresión de banca de segundo piso para garantías, en la que FOGAPI guarda relación directa con las instituciones financieras intermediarias, denominadas en adelante IFIS elegibles y no con las PYMES, mediante un mecanismo financiero que permite garantizar automáticamente la totalidad de los créditos PYMES definidos, a través de convenios que FOGAPI suscribe con las IFIS. Dichos créditos son destinados para capital de trabajo o para financiamiento de activo fijo.

La cobertura de la garantía de cartera de FOGAPI es de 62.5 % sobre saldo capital, debiéndose acreditar - antes de ejecutar la garantía a FOGAPI - que el capital del crédito esté amortizado como mínimo en un 20 % si la naturaleza del préstamo lo permite desde que hay créditos que se cancelan en una sola armada u oportunidad, tal como los agrícolas. En ningún caso la cobertura efectiva es mayor del 50 % conforme a la experiencia sobre el particular, toda vez que es importante guardar equilibrio entre la IFI y FOGAPI en el riesgo crediticio.

El pago de la garantía por parte de FOGAPI procede cuando el garantizado deviene en insolvente. Se entiende como tal, cuando haya transcurrido dos meses desde la fecha en que la IFI solicitó al garantizado el pago de la obligación vencida.

Este servicio de garantía o producto, está más dirigido a las IFIS para que recuperen capital una vez caída una operación de crédito otorgada a una PYME, en el sentido que FOGAPI provee a la IFI recursos hasta por el monto de la cobertura para que dicha institución prosiga colocando préstamos al sector PYMES, mientras recupera el crédito original. En caso de pérdida, FOGAPI comparte la misma hasta por su cobertura. Esto hace, respectivamente, que las IFIS reporten menor morosidad y que efectúen provisiones específicas menores, esto es, en un 50 %, pues FOGAPI constituye provisión por el otro 50 %.

El éxito del Fondo de Garantía en este servicio, radica en la aplicación de determinadas reglas de oro: Evitar la selección adversa, esto es, que todos los préstamos que cumplan con las

características previstas en el convenio - en estricto orden cronológico de desembolso - integren la cartera de garantía para que estén cubiertos los saldos de capital. FOGAPI no garantiza los intereses toda vez que constituyen la utilidad o rentabilidad del dinero, así como los gastos derivados con motivo o como consecuencia del préstamo. Otra regla de éxito es exigir un mínimo de 20 % de pago del crédito para ejecutar la garantía a FOGAPI siempre que la naturaleza del crédito lo permita, con el objeto de evitar relajamiento en la evaluación crediticia desde que es poco probable que una operación devenga en impaga al inicio del reembolso, salvo razones macro económicas. Asimismo, existe una regla importante en el sentido que la cobertura máxima efectiva sea 50 % para evitar - igualmente - relajamiento en la evaluación del crédito, y que las IFIS solo aprecien lo bancable, esto es, el nivel de recursos del Fondo para efectuar prácticas de ejecución para que FOGAPI pague por operaciones de crédito con conocido riesgo mayor.

Por lo demás, es conveniente tener presente otra regla que queda reflejada en el convenio como cláusula de salvaguarda, vale decir, que FOGAPI deja de honrar cuando se haya ejecutado garantías por un monto que se determina en el convenio, hasta que la IFI efectúe el saneamiento de la cartera dada su alta morosidad expresada en el nivel de honramiento o pago de FOGAPI.

El objetivo del servicio o del producto es que el riesgo crediticio en el préstamo se reduzca y se diversifique. Ello, se produce por la no permisión de la selección adversa desde que la operatividad de este producto descansa en el principio de la universalidad de los créditos y en el de la mutualidad, con el propósito de alcanzar el principio de la adicionalidad que persigue este servicio, en el sentido que mayor número de PYMES accedan al crédito formal.

Sostenemos que con este producto las IFIS incrementan el volumen de sus operaciones y protegen su principal activo que es su cartera de créditos, así como les permite desarrollar la tecnología apropiada para atender los créditos PYMES.

En rigor, este servicio no apoya a las IFIS deficientes por que es aplicable precisamente para IFIS elegibles, esto es, a las más eficientes asignadoras de recursos ya que existen imponderables o riesgos que no se pueden prever ni controlar, máxime con la globalización en que el mundo está inmerso. Para las IFIS que utilizan este instrumento de FOGAPI puesto a disposición del sistema financiero, constituye una fortaleza al contar la cartera de préstamos con un respaldo adicional que, a su vez, les permitirá obtener de otras instituciones recursos para sus colocaciones, propiciando en el mediano plazo - de esta manera - un desarrollo y crecimiento que reflejará una participación apreciada en los créditos PYMES.

Es de precisar que, la aplicación de este servicio - en ningún caso - constituye subsidio alguno para las IFIS ni para las PYMES porque no existe condición financiera alguna que FOGAPI determine, máxime que es de aplicación la tasa del interés de mercado para los préstamos, así como la comisión de garantía de cartera.

La combinación de las denominadas garantías técnicas del modelo individual y las operaciones bajo el modelo de garantía de cartera, entre otros elementos, han coadyuvado al proceso exitoso de resultados de FOGAPI; por lo que, creemos estar en la dirección adecuada en la misión u objetivo fundacional de facilitar el acceso al crédito a las PYMES en nuestro renovado compromiso de proseguir en el desarrollo de la tarea y meta planteada.

Ingeniero Enrique Martínez,
Secretario de la Pequeña y Mediana Empresa de Argentina

LAS SOCIEDADES DE GARANTÍA RECÍPROCA EN ARGENTINA

Las Sociedades de Garantía Recíproca fueron creadas para facilitar el acceso al crédito de las PyMES a través del otorgamiento de garantías para el cumplimiento de sus obligaciones.

En Argentina las pequeñas y medianas empresas afrontan una serie de dificultades al momento de intentar acceder al crédito. Encuentran:

- Elevadas tasas de interés por problemas de selección adversa: se aplica mayor tasa de interés lo cual genera mayor riesgo.
- Largos trámites por estudio de carpeta y altos cargos adicionales.
- Evaluación sobre la base de patrimonio neto y no de proyectos.
- Limitaciones para financiar el capital de trabajo.
- Financiamiento a largo plazo casi inexistente.
- Requerimiento de garantías hipotecarias con alto margen de cobertura.

Por su parte a las instituciones que integran el sistema financiero se les presentan inconvenientes en su atención a la PyME que luego se traducen escasez de crédito y alto costo:

- Costos fijos de análisis de carpeta frente a pedidos de bajo monto.
- Complicada administración de las garantías prendarias e hipotecarias, lo cual exige permanente verificación para determinar estado y valor, evitar desguaces o traslados de los bienes sin previo aviso, seguros que deben renovarse anualmente previa verificación y tasación, agenda para evitar la prescripción de los gravámenes hasta la cancelación del préstamo.
- Seguimiento de la evolución empresarial.

Las Sociedades de Garantía Recíproca, reguladas por la Ley 24467 recientemente reformada por la Ley 25.300, pueden contribuir solucionar ese tipo de problemas.

Se trata de una estrategia asociativa entre PYMES y el Estado o grandes empresas, para facilitar el acceso al financiamiento de aquellas a través del otorgamiento de garantías, con el apoyo de incentivos fiscales explícitos que hacen viable e interesante el sistema para las partes involucradas.

1. ¿Porqué la necesidad de intervención del Estado?

Los gobiernos deben intervenir de alguna forma para allanar el camino de acceso al financiamiento de las PyMES.

La forma elegida en este caso ha sido:

- Interesar a las grandes empresas para aportar capitales que den sustento (solvencia) a las garantías a emitir y profesionalismo en la evaluación de riesgo;
- Fomentar que los estados apoyen a las empresas a través canalizar sus aportes mediante la constitución de este tipo de sociedades de derecho privado formalmente constituidas y alejada de presiones sectoriales y favores políticos;
- Motivar a las PyMES para que se involucren en estrategias asociativas como forma de mejor resolver sus problemas.
- Otorgar un trato preferencial a las garantías emitidas por las S.G.R. para que resulten apetecibles por el sistema financiero.

De tal manera todos los actores involucrados tienen ventajas.

2. ¿Cuál es la misión de las S.G.R.?

Posicionarse como intermediario financiero para de esa forma:

- Negociar en representación de un cúmulo de PyMES mejores condiciones crediticias en cuanto a costo y plazos;
- Estar mas cerca del empresario y tener mayor certidumbre sobre las posibilidades de éxito de sus proyectos;
- Asesorar en la formulación y presentación de proyectos

3. Beneficios para los participantes del sistema:

a) Para los socios partícipes:

- Mejora capacidad de negociación frente al sistema financiero
- Mitigar los requerimientos de garantías
- Aumentar el margen de crédito
- Menor costo financiero
- Alargamiento de plazos para proyectos de inversión
- Garantizar cumplimiento de contratos sin recurrir al crédito
- Asistencia técnica en el armado de proyectos y carpetas de crédito
- Mejor desempeño competitivo
- Exención impositiva para sus aportes

b) Para los socios protectores:

- Exención impositiva
- Oportunidad de inversión
- Desarrollo de clientes y proveedores

c) Para las entidades financieras:

- Mejor posicionamiento ante el BCRA y calificadoras de riesgo por mejores carteras y garantías
- Menor costo de administración de cartera
- Transferencia del riesgo
- Recepción de proyectos ya evaluados y gestión de masa crítica
- Seguimiento del sujeto de crédito

d) Para el Estado:

- Transparencia en la asignación de los recursos;
- Posibilita que se incremente el número y variedad de agentes económicos; esto es propiedad en muchas manos como base para una democracia sana;
- Favorece la generación de riqueza genuina como pilar de la acción de gobierno;

Pero a pesar de todos estos beneficios es necesario hacer un seguimiento en la evolución de este instrumento. Habremos de reglamentar el sistema de garantías de 2º piso como forma de diversificar riesgos sectoriales y regionales. Ajustar el régimen de autorizaciones, informativo, de solvencia, disciplinario y de auditoría para cualificar su accionar de manera que permita una mas fluida liberación de recursos del sistema financiero hacia las PyMES.

4. Resultados:

Como resultado de su gestión (5 SGR autorizadas y en funcionamiento) han otorgado garantías por alrededor de \$ 250 millones anuales con un costo fiscal inferior al 9%.

La nueva normativa sancionada este año y con la creación de un Fondo de Garantías estatal de 2º piso, ha dado un fuerte impulso al sistema al haber iniciado trámite de autorización 5 nuevas instituciones, lo cual nos permite inferir un importante desarrollo en los próximos años.