

**LOS MECANISMOS DE GARANTÍAS  
DE LOS ORGANISMOS  
MULTILATERALES**

La descripción de los distintos ámbitos continentales y subcontinentales recogen multitud de menciones sobre los distintos mecanismos de garantías que han puesto en marcha a todos los niveles los organismos bilaterales y multilaterales de cooperación y desarrollo. Como se podrá comprobar las zonas continentales y subcontinentales con economía menos desarrolladas deben gran parte del desarrollo de sus sistemas de garantías al apoyo en recursos y la asistencia técnica de organismos de este tipo, siendo el caso del continente africano, Latinoamérica, las zonas de Asia central y Oriente Medio y gran parte de los países de Europa central y oriental. Hay una serie de organismos que han puesto especial énfasis en el desarrollo de sistemas de garantías, en concreto programas y fondos de garantía, mediante la donación de sus recursos y la asistencia técnica. Además, muchos de ellos tienen su propio programa específico de garantías de crédito.

A su vez, los propios sistemas de garantías han desarrollado diversas iniciativas de asociación interestatales de ámbito regional que han dado como fruto asociaciones de entes de garantías destinadas a la representación y coordinación de los intereses del sector, la implementación de iniciativas, proyectos pilotos, eventos, etc... En América latina surgió en 1996 la Asociación Latinoamericana de Entidades de Garantía (ALEGA). Con un marco más amplio, que incluye entidades de los sistemas de España y Portugal, se puso en marcha en 1998 la Red Iberoamericana de Garantías (REGAR). En el sureste asiático la Asian Credit Supplementation Institution Confederation (ACSIC) engloba a las principales entidades de garantía del sureste asiático desde 1988. En Europa existe, desde 1992, la Asociación Europea de Caución Mutua (AECM), que agrupa a entidades representativas de los sistemas de garantías de la Unión Europea y está dando también entrada como miembros asociados a entes de garantías en Europa del este. Estas instituciones están recogidas en las descripciones de sus respectivos ámbitos continentales.

1988	<b>ACSIC</b>	Asian Credit Supplementation Institution Confederation
1992	<b>AECM</b>	Asociación Europea de Caución Mutua
1996	<b>ALEGA</b>	Asociación Latinoamericana de Entidades de Garantía
1998	<b>REGAR</b>	Red Iberoamericana de Garantías

### **Panorama de los mecanismos de garantías de los organismos bilaterales y multilaterales**

Además de las actividades de auspicio, implementación y asistencia técnica, los mecanismos de garantías desarrollados por los distintos organismos aquí contemplados ofrecen generalmente la posibilidad de acceso a la financiación del segmento de productores y microempresas de los países receptores mediante el depósito de un fondo de garantías o la garantía de determinada cartera de créditos sujeta a las normas estipuladas por un convenio concreto entre cada organismo y un intermediario. En todo caso se necesita un intermediario de cada ámbito receptor que normalmente será una institución pública (ministerio, agencia o institución nacional de desarrollo, bancos centrales), instituciones de desarrollo privadas (fundaciones, asociaciones, federaciones, cámaras de comercio o gremiales...), ONGs y una amplia tipología de instituciones financieras (bancos de desarrollo, bancos comerciales, cajas de ahorro, uniones de crédito...). Hay casos en que el organismo multilateral mantiene un oficina propia en el país receptor desde la que se articula el mecanismos de garantías (por ejemplo, programas de garantías localizados en las oficinas de la agencia bilateral estadounidense USAID en Haití, Filipinas o Senegal).

Las iniciativas históricas y actualmente activas que recogemos en este estudio permiten el establecimiento de una clasificación de los distintos organismos de cooperación y desarrollo que han implementado, asistido, representado o llevado a cabo mecanismos de garantías. De forma general, aunque con las salvedades propias de organismos de tan amplia gama estructural, podemos diferenciar tres tipos de organismos de cooperación que han desarrollado mecanismos de garantías:

- *Organismo multilaterales de ámbito global* los cuales asocian a una comunidad global de estados o tienen un ámbito de actuación mundial. Aquí se insertan por ejemplo los mecanismos de garantías de crédito de la ONU y todos sus programas afiliados (UNDP, UNIDO), de la FAO y de la OIT. Además se incluye también la actividad desplegada por el Banco Mundial y todas sus instituciones afiliadas: Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (EBRD), la Asociación Internacional de Desarrollo (IDA), la Corporación Financiera Internacional (IFC) y la Agencia de Garantías de Inversiones Multilaterales (MIGA). No obstante, en esta categoría se pueden establecer muchas salvedades debido a que hay organismos multilaterales de ámbito global que desarrollan iniciativas de tipo regional a través de subprogramas como los del Programa de Desarrollo de la ONU (UNDP) para África o las Islas del Pacífico. Estos serán incluidos aquí junto a organismos de cooperación multilateral vinculados a iniciativas solidarias de ámbito global como en el caso de la fundación de procedencia suiza RAFAD y su Fondo Internacional de Garantías, ambas entidades operativas en África y América Latina.
- *Agencias bilaterales de cooperación* que desde los estados económicamente más desarrollados han realizado alguna actividad propia, de auspicio, de asistencia técnica y de donación de recursos en materia de mecanismos de garantías. A lo largo de nuestro estudio hemos detectado la implicación en la asistencia técnica y la donación de recursos de las agencias bilaterales de Alemania, Austria, Canadá, España, EE.UU., Francia, Luxemburgo, Reino Unido, Suiza o Taiwán. Profundizaremos en los programas propios de garantías de la corporación de garantías FGG de Austria (Fondo Este/Oeste)<sup>1</sup>, la USAID de EE.UU., la Agencia Francesa de Desarrollo (fondos de garantía de la AFD) o el fondo de garantías del gobierno taiwanés para los créditos de las empresas nacionales ubicadas en ultramar. En el caso de EE.UU., además de la agencia de desarrollo USAID, existen mecanismos propios de garantías que desarrollan las agencias estadounidenses de desarrollo exterior US Export-Import Bank (EXIM), Overseas Private Investment Corporation (OPIC) y Departamento de Agricultura de Estados Unidos (programa GSM-102). En estos casos hay que tener en cuenta que son programas de garantías para exportadores e importadores que realizan sus actividades con productos estadounidenses y que, de alguna manera, revierten en las facilidades financieras de productores, empresas y empresarios de los países en los que están activos.
- Organismos multilaterales de ámbito regional de muy variado signo y procedencia. Hay bancos de desarrollo e instituciones financieras de ámbito interestatal, regional o continental, además de programas de desarrollo institucionalizados desde ONG's y organismos multilaterales. En África y Asia existen varios bancos de desarrollo e instituciones financieras interestatales que ofrecen garantías de crédito ante otros intermediarios. En América latina, a mediados de los años ochenta, se pusieron en marcha iniciativas desde bancos de desarrollo y una ONG suiza (FUNDES) especialmente activas en Centroamérica. También entre ellos se podría incluir el Fondo Europeo de Inversiones (ya descrito en el ámbito europeo), articulado desde una organización supranacional como la Unión Europea, además de sus programas de desarrollo, PHARE y TACIS, destinados a los países no miembros de la UE en Europa central y oriental.

## **MECANISMOS DE GARANTÍAS DE ORGANISMOS MULTILATERALES DE ÁMBITO GLOBAL**

Aunque con diferentes ámbitos de preferencia, pues no todos actúan por igual en las distintas regiones y continentes, los organismos multilaterales de ámbito global que han desarrollado las principales actividades en cuanto a mecanismos de garantías de crédito para la micro, pequeña y mediana empresa han centrado gran parte de sus esfuerzos en África y América latina, aunque también han desarrollado una actividad de menor intensidad en zonas de Asia central, Oriente Medio y Europa del este.

Antes de abordar algunos de los organismos aquí contemplados (ver la tabla siguiente) hay que indicar que realizan su actividad de manera muy distinta ya que sus objetos sociales e incluso el producto de la garantía es muy variable. En el caso del Banco Mundial, hay que

aclarar que la garantía de sus filiales (EBRD, IDA, IFC o MIGA) no siempre es un aval financiero pues también se garantizan riesgos comerciales o no comerciales (por ejemplo riesgos políticos y/o naturales). Además no toda la actividad de estos programas está destinada a la mejora del entorno del sector privado y del segmento mipyme. Por ello intentaremos centrarnos en aquella actividad de estos organismos que más se acerque a la garantía de crédito para la mipyme y el sector productivo privado.

#### “ Programas de participación popular” (PPP) de la FAO

Desde 1982 la organización FAO lanzó sus "programas de participación popular" (PPP), instrumento de desarrollo para grupos formales e informales en zonas rurales y de escaso desarrollo en distintos países de África, América y Asia. Este programa actúa en cada zonas receptora a través de comités de coordinación formados por una representación gubernamental, una ONG y un grupo de "promotores" locales.

El primer programa se puso en marcha en 1982 en Sierra Leona. Desde entonces, y en años sucesivos, se implementaron programas en Ghana, Kenia, Lesoto, Nicaragua, Pakistán, Sri Lanka, Swazilandia, Tanzania, Tailandia, Zambia o Zimbabwe. Más de 13,000 personas están implicadas en estos pequeños programas de desarrollo local y se considera que hay más de 80,000 beneficiarios directos de sus distintos mecanismos de actuación.

1982	<b>FAO's PPP Credit Guarantee Fund</b>	Nicaragua
1982		Sierra Leona
1982		Yemen
1983		Kenia
1983		Ghana
1983		Tailandia
1983		Zambia
1985		Zimbabwe
1987		Swazilandia
1989	Tanzania	
1986	<b>F. De Garantía OIT-ONG's</b>	Ruanda
1986		Kenia
1992		Ecuador, Mozambique, Perú, Ruanda, Sri Lanka, Zimbabwe
1989	<b>Nac. Unidas UNCDF/UNDP (Programa de Desarrollo de la ONU)</b>	Lesoto, Guarantee Facility for Small-Scale Industri (SSI) support
1990		Angola, Benin, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Chad, Congo (Zaire)
		Guinea Ecuatorial, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea Bissau, Liberia
		Madagastcar, Malawi, Mali, Mauritania, Mozambique, Niger, Ruanda, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Todo, Uganda, Tanzania, Zambia,...
1991		NORTHEAST ASIA INVESTMENT CORPORATION (Corea del Norte, Corea del Sur, China, Mongolia y la Federación Rusa)
1994	PROGRAMA DE DESARROLLO SED (Small Enterprise Developmente) Islas Salomon, Estados Federados de la Micronesia, Papua Nueva Guinea, Samoa.	
1990	<b>RAFAD Suiza / Fondo Int. De Garantías</b>	Botswana
1990		Chile
1991		Senegal
1995		Perú
1996		Ecuador, Perú, Ruanda
1997		Perú
1998		Ecuador, Ruanda, Tanzania
1999		Burkina Faso, Ecuador, Ruanda, Senegal
1994	<b>Programa de garantías del Banco Mundial EBRD-IDA</b>	China, Filipinas
1995		China, Jordania, Pakistán
1996		Bosnia-Herzegovina, Pakistán
1997		Albania, Marruecos, Libano, Rusia, Ucrania
1998		Costa de Marfil, Tailandia
1999		Argentina
1995	<b>Programa de Garantías del B.Mundial-IFC</b>	Costa de Marfil
1999		Mali/Kafo Jiginew/Nyesigiso-IFC Guarantee Funds
1999		Mali / Alliance de Crédit et d'Espagne pour la production-IFC Guarantee Funds
1997	<b>Programa de Garantías del B.Mundial-MIGA</b>	Arabia Saudí, Bahrain, Kuwait y Palestina
1998		Angola, Cabo Verde, Kenia, Guinea Ecuatorial, Mozambique
2000	<b>OIT/FGM</b>	Marruecos, Túnez, Egipto, Madagascar, Senegal, Benin, Togo, Burkina Faso Mali, Niger, Costa de Marfil y Guinea Bissau (en proyecto)

En todos los países donde son activos los proyectos PPP apenas hay una mínima vía institucionalizada de acceso a la financiación, especialmente ante los requisitos de garantías colaterales de los bancos formales. En orden a solucionar este problema los proyectos PPP pretenden fomentar formas asociativas de los grupos receptores para conseguir un acceso a los servicios financieros más esenciales, normalmente préstamos de pequeño monto. Para ello se contemplaron cinco elementos necesarios para crear facilidades de acceso al crédito y, entre ellos, el fondo de garantías de crédito. Este elemento debe propiciar el interés de las entidades financieras formales para facilitar créditos a los grupos receptores.

En cada proyecto PPP se contempla la creación de un "grupo de crédito" destinado a facilitar el acceso a la financiación de los miembros. El instrumento básico de este grupo es un fondo de garantía de crédito por el que FAO cubre los riesgos de los créditos de pequeño monto concedidos a los miembros, en especial a pequeños productores y granjeros, por los intermediarios financieros seleccionados. Inicialmente todos los grupos de los programas PPP establecen un acuerdo con un intermediario financiero por el que se deposita el fondo de garantía FAO y se fijan las condiciones para las operaciones de la cartera avalada por dicho fondo. Hasta 1998 el funcionamiento de los credit guarantee funds se basaba en el depósito de un fondo de garantías de entre 20,000 y 30,000 US\$ a favor del intermediario financiero elegido por cada grupo de crédito formado. Cada fondo tendría un apalancamiento de 10 veces el monto depositado. El banco tiene delegadas las funciones de recepción de las solicitudes, aprobación y seguimiento de cada proyecto financiado con un crédito garantizado. Los intermediarios financieros suelen ser bancos de desarrollo nacionales (caso de Lesoto o Swazilandia) o cooperativas de crédito (caso de Zambia, Tailandia o Sri Lanka).

Todos los grupos receptores del programa PPP reciben un fondo de garantías conjunto anual de un total de 350,000 US\$. A finales de 1998 todos los fondos establecidos sumaban un monto total de casi 380,000 US\$. Con un nivel de apalancamiento de 10 veces se estima un monto de garantías formalizadas anual de más de 3.5 millones de US\$ y unos 80,000 beneficiarios de los microcréditos garantizados. En general, estos grupos presentan un alto nivel de reembolso de los créditos (un 80%).

### **Fondos de garantía de la OIT**

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es uno de los organismos multilaterales de ámbito global que más confianza demuestra por la validez de los mecanismos de garantías de crédito como un instrumento de desarrollo. La OIT, desde principios de los años noventa, renovó su interés por este tipo de iniciativas aunque ha optado por implementar fondos de garantías basados en una estructura descentralizada, de autogestión y muy cercana al modelo de mecanismos de garantías mutualistas. La intención de la organización era la de promover fondos de garantías gestionados a través de instituciones de desarrollo como ONG's y organizaciones privadas de voluntariado (PVO's), en las que se propiciara un "sentido de propiedad" que evitara efectos burocráticos perniciosos como los que habían revelado los fondos de garantías centralizados a través de las administraciones públicas de cada país receptor.

Desde 1992 la OIT ayudó a la implementación de fondos de garantía operados desde ONG's con el objeto de facilitar el acceso al créditos de sus miembros. Se pusieron en marcha los "fondos de garantía autogestionados", también llamados por la organización como "descentralizados". Con anterioridad, desde 1986, se desarrollaban dos proyectos piloto a través de ONG's como la constituida para el programa "Asistencia a la creación de empresas" en Kenia y el Centro de Servicios a Cooperativas de Gitarama en Ruanda. Cada fondo recibía una "semilla" de capital de entre 25,000 y 80,000 US\$ y ofrecía una cobertura de hasta el 60% de los créditos garantizados. Se pusieron en marcha seis fondos a través de sendas ONG's en varios países: Ecuador, Perú, Mozambique, Zimbawe, Ruanda y Sri Lanka. La tasa de impagados de estos fondos durante los primeros cuatro años de actividad no superó el 2.25%, con casos del 100% de reembolso. Según los datos de algunas de estas iniciativas estimamos una media de riesgo vivo de 500,000 US\$ por cada fondo, por lo que, en la actualidad, el monto de riesgo vivo de estos fondos ascendería a más de 3 millones de US\$. (Véase el caso referido de Ruanda).

Además, la OIT está monitoreando e implementando la formación de fondos de garantía y mecanismos mutualistas de garantías en diversos países considerados en vías de desarrollo. Tiene un programa de apoyo para la implementación y desarrollo de "fondos/asociaciones de garantías mutuas" en Madagascar, ocho países de África occidental (Senegal, Benin, Togo, Burkina Faso, Mali, Niger, Costa de Marfil y Guinea Bissau) y cuatro del entorno árabe (Marruecos, Túnez, Egipto y Jordania).

### **Programa de Desarrollo de la ONU**

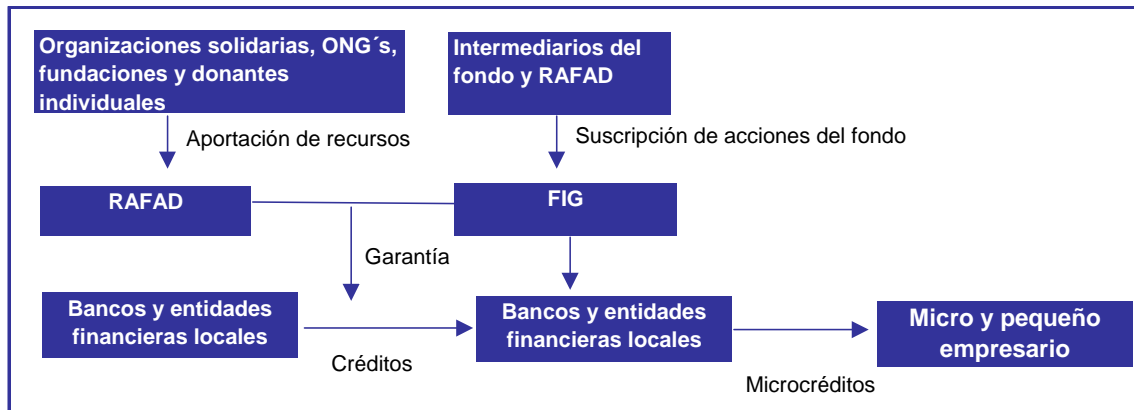
El programa de desarrollo de la ONU (en adelante con sus siglas inglesas UNDP) desarrolla una amplia actividad con programas de desarrollo para los países considerados como "de escaso desarrollo" (LDC's - least development countries). De este modo, el UNDP desarrolla iniciativas en al menos 50 países de África, Asia, América y Oceanía (véase la tabla anterior), aunque más del 75% de sus recursos están destinados a países africanos. En general, UNDP, junto con filiales como el Fondo de Capital de Desarrollo de la ONU (UNCDF) o el programa de Desarrollo Industrial de la ONU (UNIDO), ayudan al desarrollo de instrumentos financieros de microcrédito y de garantías de créditos para el desarrollo del sector privado en los países receptores. En el entorno africano ya hemos abordado el caso del "mecanismo de garantías para el apoyo a la pequeña industria" de Lesoto como un buen ejemplo de los mecanismos implementados. También constituyen un buen ejemplo los programas de garantías implementados en las islas del Pacífico en Oceanía, a través del Regional Small Enterprise Development Programme, conocido como SED (véase documento general de Oceanía). Además, desde 1991, el UNDP inició un programa de desarrollo, también regional, centrado en el área del río Tumen, que afectaba a la entonces Federación Rusa, a las dos Coreas, a Mongolia y China (véase Mongolia).

### **Fondo de garantías de la Fundación RAFAD y el Fondo Internacional de Garantías**

RAFAD (Recherches et Applications de Financements Alternatifs du Développement) es una fundación internacional sin ánimo de lucro, establecida en Ginebra desde 1985. Esta fundación obtiene sus recursos tanto de las aportaciones de las instituciones públicas y privadas que son miembros como de las aportaciones a título individual de cualquier donante. Su objetivo general es el de propiciar vías de desarrollo de las economías locales en los países en los que realiza su actividad, tanto en África como en América latina. La filosofía de RAFAD es la de promover todo tipo de formas de financiación alternativa en ámbitos locales de países en vías de desarrollo y su principal actividad, como institución de desarrollo solidario de carácter privado y multilateral, es la emisión de garantías de crédito a través de organizaciones no gubernamentales (ONG's) activas en las zonas de actuación. Además de labores de asistencia y asesoramiento, RAFAD ayuda a organizaciones locales (intermediarios) para que logren acceder al crédito mediante un mecanismo de garantías. Sus últimas estimaciones en cuanto a acceso al crédito revelaban que sólo entre un 2.5% y un 5% de los microempresarios de sus zonas de actuación tenían acceso a algún tipo de financiación formal. Esta institución considera la garantía como un instrumento de desarrollo y por ello gestiona fondos de garantía propios y una sociedad cooperativa llamada Fondo Internacional de Garantías (FIG).

Desde 1990, RAFAD tiene 20 fondos de garantía activos en 5 países africanos (Bostwana, Burkina Faso, 5 fondos en Ruanda, Senegal y Tanzania) y 3 países de América latina (2 fondos en Chile, 5 en Ecuador y cuatro en Perú). A esto hay que sumar los tres fondos de garantía que auspicia el Fondo Internacional de Garantías (FIG) entre 1998 y 1999 en América (Chile) y en África (Ruanda y Senegal). En total hay 23 fondos de garantías activos gestionados por organizaciones locales de diverso signo. Casi todos expiraban en el año 2000, en algunos casos a la espera de su renovación. La media de duración de estos fondos es de 3 años. En el caso del FIG, los intermediarios locales son socios capitalistas del fondo. En febrero de 2000, entre ambas entidades habían formalizado garantías por valor de casi 1.3 millones de US\$ (RAFAD = 1.1 millones de US\$ y FIG = 0,2 millones de US\$). Desde su creación, ambas instituciones han emitido garantías por valor de 31.3 millones de CHF (unos 18,850,000 US\$). Teniendo en cuenta el valor de todos los fondos y del monto formalizado de garantías estimamos un riesgo vivo de 8 millones de US\$ y al menos 12,000 operaciones de crédito garantizadas.

El esquema operativo de RAFAD y FIG sería el siguiente:



En cuanto a su ámbito de actuación y objeto social, RAFAD y FIG tienen como principal misión el propiciar el acceso a la financiación de sus asociados-intermediarios en un ámbito de actuación por ahora delimitado a África (39% de la actividad del fondo de garantía) y América latina (el 61% de actividad del fondo). En el caso del FIG hay que remarcar que los intermediarios, también activos con RAFAD, son accionistas del fondo. Si analizamos los intermediarios del fondo de garantía podríamos dividirlos entre:

- grupos organizados de micro y pequeños empresarios (pequeños comerciantes, pequeñas industrias manufactureras, vendedores ambulantes...), que suponen actualmente el 62% del fondo de garantía;
- organizaciones de productores agrícolas y artesanos (granjeros, cooperativas agrícolas o pesqueras...) que suponen el 16% del fondo;
- e instituciones financieras intermediarias (cooperativas de ahorro, uniones de crédito, bancos, corporaciones de garantía 2...), que suponen el 22% del fondo de garantía.

Los recursos de RAFAD y del FIG son de distinta procedencia. La fundación internacional RAFAD recibe sus recursos de todo tipo de instituciones privadas y públicas (ONG's, fundaciones, organizaciones de desarrollo...), además de donaciones a título individual. También recibe fondos de las ONG's de países desarrollados que se implican en algún proyecto de RAFA y tiene líneas blandas de créditos de determinadas instituciones financieras de desarrollo de Suiza. Por otra parte, RAFAD cuenta con el reaseguro de su actividad por parte de la agencia suiza de cooperación y desarrollo y otras organizaciones. También cuenta con los ingresos derivados de las comisiones por la garantía y de gestión de los fondos, intereses de sus depósitos bancarios y algunos subsidios.

Por su parte, el Fondo Internacional de Garantías (FIG) tiene constituido un accionariado compuesto por sus propios intermediarios además de la propia fundación RAFAD y un 1% de su capital en manos de la agencia suiza del programa de desarrollo de la ONU. Entre los intermediarios accionistas, del mismo tipo que los de RAFAD, hay tres organizaciones de servicios financieros a la microempresa, emprendedores y al sector informal localizadas en Perú, Chile y Bolivia, y seis del mismo tipo localizadas en Madagascar, Zimbawe, Ruanda, Congo, Marruecos y Camerún. El FIG está constituido como una sociedad cooperativa internacional con base en Ginebra. Las acciones del FIG tienen un valor de 1,200 CHF (unos 725 US\$). Como podemos comprobar, su diseño está basado en un modelo mutualista pues los beneficiarios de la garantías, principalmente organizaciones de microempresarios, son los propios accionistas del fondo.

La garantía de los créditos concedidos por las entidades financieras a sus intermediarios supone la principal actividad tanto de RAFAD como del FIG. La garantía de ambas entidades se postula como una herramienta de negociación con las entidades financieras con una ventaja añadida pues la garantía se emite en moneda estable (USD y CHF) sobre créditos en moneda local, con lo que toma un mayor atractivo en país con riesgo de devaluación pronunciada. En general, la garantía de ambas instituciones no suele sobrepasar la cobertura de un 80% del

riesgo y operan con un mecanismo de distribución de riesgos bastante amplia que incluye a la organización beneficiaria, la entidad financiera, una ONG de países desarrollados que actúa como protector, RAFAD o el FIG (garantía) y alguna institución de apoyo (reaseguro). El coste de la garantía es muy variable según las condiciones estipuladas en cada fondo de cada intermediario.

La media del valor de los fondos de garantía de ambas instituciones es de 60,000 US\$. El valor total de los fondos superaba los 3.5 millones de CHF (2.1 millones de US\$) en 1999. El nivel de apalancamiento de los fondos de RAFAD oscila entre ratios de 1.25 y 3 veces el fondo de garantía de cada intermediario, aunque hay casos en que llega a una ratio de 10 veces. En el caso del FIG, el apalancamiento es siempre de 10 veces el fondo de garantía de cada intermediario. La tasa de fallidos presentaba una media del 3.5% entre los años 1988 y 1998.

Para ilustrar el funcionamiento de ambas instituciones ofrecemos casos concretos de sus actuaciones. RAFAD estableció en diciembre de 1998 un fondo de garantía de 80,000 USD depositado en un banco de desarrollo de Ruanda para beneficiar a la cooperativa de crédito y ahorro CEPES, nacida en 1991 y con casi 6,500 miembros (básicamente artesanos y microempresarios) en el año 2000. El apalancamiento del fondo era de 1.25 veces el valor del fondo, ofreciendo una cobertura del 80% con cargo a RAFAD y un 20% con cargo al banco de desarrollo intermediario. Se estima que el fondo hizo posible 600 operaciones de crédito con una mejora de los tipos de interés de 5 puntos porcentuales por debajo del tipo usual de mercado (un 19% en Ruanda). El FIG estableció un fondo de garantías de 60,000 US\$ a través de una organización de apicultores de Tanzania logrando que al menos 20,000 de estos artesanos dispusieran de una fuente de financiación para su proyectos.

El caso de la entidad de microcrédito chilena SOINTRAL es uno de los más longevos en su operatividad con RAFAD, y desde 1998 con el FIG. En este caso el intermediario es beneficiario de la garantía de ambas instituciones. Su fondo de garantías expiraba en el año 2000 pero su actividad data de 1990. RAFAD depositó en 1990 dos fondos de garantía por un valor de 108,000 US\$, a los que en 1998 se sumaron los 40,000 US\$ aportados como fondos de garantía por el FIG. Para esto último la entidad chilena tuvo que hacerse socia del FIG con una inversión en 10 acciones del fondo por valor de 7,500 US\$ (cada acción es de 1,200 CHF). En suma, SOINTRAL dispuso de un fondo de garantías de 148,000 US\$ depositado en el Banco de Desarrollo de la región de Santiago. El nivel de apalancamiento del fondo era reducido (1.3 veces el valor del fondo). Se estima que este fondo ha posibilitado al menos 1,000 operaciones anuales en los últimos cuatro años y que un 53% de sus usuarios han sido mujeres. Este caso ilustra muy bien el mecanismo de distribución de riesgo aplicado por RAFAD-FIG, ya que se establecía una cobertura del 52% a cargo de RAFAD (reasegurado por la Fundación suiza Michelham), del 25% a cargo del FIG (del cual la propia SOINTRAL asume un 4% a cargo de sus propios recursos en el fondo) y un 23% a cargo del banco local que concede los créditos.

### **Programa de garantías del Banco Mundial**

El programa de garantías del Banco Mundial se puso en marcha formalmente en 1994 y está integrado entre sus instrumentos de desarrollo para el sector privado en los países receptores, todos ellos en vías de desarrollo. El Banco Mundial lleva a cabo una amplia actividad como entidad de crédito, de inversión y de garantías a través de todas sus instituciones afiliadas: Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (EBRD), la Asociación Internacional de Desarrollo (IDA), la Corporación Financiera Internacional (IFC) y la Agencia de Garantías de Inversiones Multilaterales (MIGA). Todas estas instituciones filiales tienen sus propios programas de garantías, aunque el tipo de actividad hace que tengamos que matizar su actividad en el marco de este estudio:

- La corporación IFC está destinada al crédito y la inversión de capital, y como ente de garantías de crédito para las micro y pymes sólo podemos detectar alguna actividad a través del depósito de fondos de garantías a través de instituciones asociativas de microcrédito en países africanos (Costa de Marfil y Mali). Para mayor información véase el caso de su intervención en Mali dentro del panorama general de África.



- La agencia MIGA normalmente ofrece su garantía/seguro sobre riesgos no comerciales para promover el flujo de grandes proyectos de inversión en los países en vías de desarrollo, aunque su programa de garantías también ha afectado a proyectos directamente relacionados con la pequeña y mediana industria (Broker program) en algunos países de África y Oriente Medio. En 1998 la agencia MIGA emitió 55 contratos de garantía que beneficiaron a 26 países en vía de desarrollo, con una cobertura de riesgo valorada en 830 millones de US\$ que ha facilitado una inversión inducida estimada en 6,100 millones de US\$.

- El banco IBRD y la agencia IDA están destinados a conceder créditos a gobiernos y agencias gubernamentales pero, es a través de estas instituciones, especialmente del banco IBRD, por las que el Banco Mundial realiza su programa de garantías financieras, es decir, la provisión de garantías de crédito para entidades financieras comerciales que prestan su dinero a proyectos del sector privado.

La principal misión del programa de garantías del Banco Mundial es la de "proveer garantías para movilizar recursos financieros de las entidades de crédito privadas en mercados emergentes". Así, la garantía del Banco Mundial es un "catalizador" del circuito financiero privado en los países en desarrollo. El programa contempla dos tipos de garantías, la garantía sobre riesgos específicos no comerciales (partial risk guarantee) y la garantía para los riesgos de crédito durante una parte específica del plazo de la financiación (partial credit guarantee). La denominación "parcial" obedece a que la garantía del Banco Mundial se realiza sobre un plazo específico (entre 5 y 15 años) sobre el plazo total de la operación financiera o de inversión.

De cara a nuestro estudio nos centramos en el producto partial credit guarantee, el cual incentiva la extensión de créditos de las entidades financieras comerciales para inversiones que a corto plazo que, sin la garantía de reembolso del programa, no se concederían.

El programa realiza su actividad a través de agencias estatales, bancos públicos y entidades financieras privadas, exigiendo en todos los casos el reaseguro por parte del gobierno de cada país receptor. Además, el programa puede contar con la co-garantía de instituciones multilaterales de ámbito regional que ofrecen garantías muy parecidas a las del Banco Mundial (Banco Inter-Americano de Desarrollo, Banco de Desarrollo Asiático, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo o el Export-Import Bank of Japan). Pueden ser países receptores de la garantía de crédito del Banco Mundial todos los países donde llevan a cabo sus actividades el banco IBRD y la agencia IDA. En total estaríamos hablando de casi 80 países, 39 en África, 20 entre el este y el sur de Asia, 10 países latinoamericanos y 9 países del este de Europa.

En nuestra tabla hacemos figurar los países que ha registrado algún tipo de actividad del programa de garantías de crédito del Banco Mundial entre 1994 y 2000, que serían: Costa de Marfil, Marruecos, Rusia, Ucrania, Albania, Bosnia-Herzegovina, Pakistán, Libano, Jordania, China, Filipinas, Tailandia y Argentina... El informe anual del programa realizado en el año 2000 estima un monto de garantías vigentes sobre deuda financiera de unos 2,000 millones de US\$ y podemos estimar que, en total, habría unos 400,000 beneficiarios en el segmento de la micro y la pyme.

## **MECANISMOS DE GARANTÍAS DE ORGANISMOS BILATERALES DE COOPERACIÓN**

Son muchas las agencias bilaterales de desarrollo que utilizan o auspician amplios programas/fondos de garantía para sus políticas de cooperación con los países menos desarrollados. En este caso concreto mostramos en la siguiente tabla los casos más destacados y abordamos con mayor amplitud tres ejemplos, el programa de garantías de la agencia estadounidense USAID, los fondos de garantía que destina la Agencia Francesa de Desarrollo a África y el fondo de garantía del gobierno taiwanés para las empresas nacionales ubicadas en ultramar, y dejamos ahora una pequeña reseña de la actividad de otras agencias:

- En el caso del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, ha sido el fondo conocido como Know How el que ha implementado algunas iniciativas a través

de la aportación de recursos para mecanismos de garantías de las que hay más información en las descripciones de los sistemas de Polonia y de Kenia.

- La agencia de desarrollo y cooperación del Ministerio de Asuntos Exteriores de Luxemburgo realiza una amplia actividad conjunta con gobiernos y ONG's en numerosos países de África, Asia y Latinoamérica (véase tabla siguiente). Dentro de esta amplia actividad se contempla como elemento necesario el apoyo para el establecimientos de fondos de garantía de crédito para el desarrollo del sector privado.

- La Corporación Suiza de Desarrollo ha enfocado casi toda sus actividades de cooperación en materia financiera en el apoyo de mecanismos de microcrédito para los emprendimientos surgidos en los países donde opera (véase tabla siguiente). Además de créditos y subsidios se contempla la creación de mecanismos de garantía de préstamo a través de entidades dedicadas al microcrédito.

- Un caso especial lo constituyen los programas de garantías de las agencias del gobierno estadounidense destinadas a apoyar la actividad de sus empresas en el exterior. Éstas utilizan el crédito directo y la garantía de crédito para apoyar las actividades de las empresa estadounidenses exportadoras o aquéllas que se ubican en ultramar. Hay tres agencias que tienen programas de garantías: US Export-Import Bank (EXIM), Overseas Private Investment Corporation (OPIC) y Departamento de Agricultura de Estados Unidos (a través del programa GSM-102).

- El banco EXIM tiene varios programas destinados a la asistencia de negocios de nacionalidad estadounidense en sus operaciones de exportación e importación. La principal actividad de esta agencia es la garantía y el crédito directo para pymes estadounidense que producen bienes y servicios relacionados con la exportación. Este banco actúa en determinados ámbitos externos garantizando la actividad de las empresas estadounidenses tanto ante riesgos no comerciales como comerciales. Para los riesgos comerciales con operaciones de crédito la cobertura suele ser de entre el 85% y el 95%, llegando a casos de cobertura completa. La actividad de este banco plenamente doméstica si no fuera por una serie de programas que ha desarrollado en el ámbito de los "nuevos estados independientes" desgajados de la antigua Federación Rusa. Así el banco actúa también con su garantía sobre los créditos de los bancos comerciales de los países en los que tiene un convenio de colaboración, preferentemente con Rusia y demás ex repúblicas rusas. Este banco ofrece su garantía a todo tipo de empresas y proyectos de exportación, aunque una importante porción de su actividad está centrada en pequeñas y medianas empresas (especialmente su programa de garantías para capital de trabajo).
- El Departamento de Agricultura de EE.UU. realiza también una importante labor exterior a través de un programa de garantías de crédito para la exportación de productos agrícolas estadounidenses (programas GSM-102 y GSM-103). La labor básica de los programas de garantías de crédito de exportación es la ayudar a financiar las importaciones de alimentos y productos agropecuarios estadounidenses, pero éstos no ofrecen una financiación directa sino que garantizan el reembolso de los compromisos financieros procedentes de bancos extranjeros. Normalmente esta garantía cubre el 98% del principal de crédito y una porción de los intereses. Estos programas han sido especialmente activos en Europa del este durante los años noventa, aunque su radio de acción es global (véase tabla siguiente). En octubre de 2000 ambos programas garantizaban créditos en el exterior por un valor superior a 2,800 millones de US\$.
- La corporación OPIC es una entidad de crédito y garantías de crédito para ayudar a las empresas estadounidenses ubicadas en ultramar. Tiene un área de acción de 140 países. Desde junio de 1999 OPIC estableció un fondo de garantía para que operara el Fondo de Nueva Infraestructuras de

África. Este fondo afecta a 38 de los 48 países identificados como del África subsahariana. Entre OPIC y otros asociados se armó este fondo con 350 millones de US\$, aunque poco operativo pero con un gran potencial para acometer el desarrollo de infraestructuras y del sector privado en estos países africanos. Además OPIC tuvo un fondo de garantías activo en Mongolia. Estos fondos han tenido especial importancia en el acceso a la financiación de las pymes de procedencia estadounidense ubicadas en países extranjeros.

### **Programa de garantías de la agencia estadounidense USAID**

La agencia de desarrollo internacional de EE.UU., USAID, tiene un programa específico de facilidades financieras para la micro y la pequeña empresa, el Micro and Small Enterprise Development (MSED), que fue establecido por el Congreso en 1983 unificando las distintas actividades que desde los años setenta desarrollaba la agencia en el mismo sentido, es decir, el de corregir "imperfecciones de mercados financieros" con restricciones de crédito a las mipymes en países en vías de desarrollo. Hasta 1999 el programa había movilizado casi 250 millones de US\$, entre créditos directos y garantías de crédito, colocados en una veintena de países en África (por ejemplo en Egipto, Guinea, Kenia, Senegal...), en América latina (casos de Haití o El Salvador), en Asia (por ejemplo en Filipinas, India, Israel, Pakistán) o en Europa del este (por ejemplo, Polonia). En los últimos años renueva o coloca nuevas carteras de crédito o de garantías de crédito, en torno a 50 por año, por un valor total de entre 75 y 100 millones de US\$.

Este programa tiene una misión principal de cerrar un circuito financiero formal y estable entre entidades de crédito y mipymes debido a los graves problemas de acceso al crédito que encuentran las empresas en los países receptores. Por ello, una de las principales herramientas del MSED es el mecanismo de garantía de cartera de la agencia, el llamado Loan Portfolio Guaranty (LPG). Este programa provee garantías que cubren las carteras de crédito que las entidades financieras destinan a las micro y pymes. En el caso de créditos a pymes la cobertura será del 50% del principal de crédito adeudado mientras la cobertura será del 70% en caso de carteras de microcréditos. Normalmente se establece un plazo máximo de la garantía de 5 años. El coste total de la garantía para el beneficiario lo podemos calcular en función de las dos comisiones generalmente estipuladas en los convenios de garantías de cartera: una comisión única de compromiso por la garantía del 0.5% sobre el monto límite de la garantía concedida al intermediario financiero y una comisión anual por uso de la garantía del 2% sobre el monto medio de los préstamos habilitados pendientes de amortización.

Además este mecanismo garantiza la actividad crediticia de ONG's y organizaciones de voluntariado con las microempresas de cada país receptor mediante un mecanismo de garantía de intermediario. En 1998 la USAID tenía 450 intermediarios de su mecanismo de garantía de cartera entre bancos, instituciones y asociaciones con actividad financiera y organizaciones no gubernamentales o de voluntariado con actividad microcrediticia. En 1999, el programa MSED tenía una cartera total de riesgo vivo superior a los 30.5 millones de US\$ y estimamos unos 65,000 beneficiarios (desde 1998 el programa USAID en Haití había formalizado 9,732 préstamos garantizados por un monto total de 5 millones de US\$, con una media aproximada de 500 US\$ por operación).

Sin embargo, el Loan Guaranty Portfolio de USAID no se limita al programa MSED, ya que la agencia ha elegido este mecanismo para promover o apoyar el desarrollo del sector privado en algunos países concretos donde ha desarrollado programas específicos, entre ellos el programa de garantías de crédito de Israel o el programa de garantías de crédito a la exportación de Ucrania. En el caso de Ucrania, el programa presta su garantía a importadores nacionales de productos estadounidenses y el programa cuenta con el apoyo del Banco EXIM. El programa de garantías de Israel está destinado a apoyar la política de acogida de los inmigrantes procedentes de focos de población judía como Etiopía, Rusia y otros países. En este caso el programa está destinado a cubrir un máximo de riesgo de 10,000 millones de US\$ en créditos concedidos por los bancos y entidades financieras para los emprendimientos de esta población inmigrada.

LOS MECANISMOS DE GARANTÍAS DE LOS ORGANISMOS MULTILATERALES

1975	<b>Programas de Garantías de la agencia bilateral de desarrollo de EE.UU. USAID</b>	Kenia USAID
1983		Programa de Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (MSED)
1983		Kenia USAID
1992		Israel / USAID Israeli Loan Guarantee Program
1995		Polonia / Programa de Garantías de Crédito USAID
1996		Zimbawe
1998		Guinea / USAID Agricultural Marketing Loan Guarantee Fund
1998		Senegal / USAID Loan Guarantee Scheme
1998	Haití / USAID-SOFIHDES Credit Gurantee	
1998	Haití / USAID - Microcredit Program Guarantee Fund	
1990	<b>Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) - PROPARCO</b>	ARIA (Fonds de Garantie Assurance dur Risque des Investissements en Afrique) (Angola, Cabo Verde, Costa de Marfil, Djibuti, Eritrea, Etiopía, Ghana, Guinea, Guinea Ecuatorial, Kenia, Mali, Mauritania, Mozambique, Niger, Nigeria, Somalia, Sudán, Chad Benin, Burkina-Faso, Camerún, Centroáfrica Rep., Congo, Gabón, Gambia, Guinea Bissau, Liberia, Rep. Dem. Congo, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Tanzania, Togo, Botswana, Leshoto, Madagascar, Malawi, Mauricio, Namibia, Seychelles, Swazilandia, Uganda, Zambia, Zimbawe...)
1994		GARI (Fonds de Garantie des investissements privés en Afrique de l'ouest) (Cabo Verde, Costa de Marfil, Ghana, Guinea, Mali, Mauritania, Niger, Nigeria, Benin, Burkina-Faso, Gambia, Guinea Bissau, Senegal, Sierra Leona, Togo, Zimbawe...)
1998		Fondo de Garantías a favor de Marruecos
1999		FASEP (Fondo de garantía para empresas francesas en el extranjero)
1999		Fondo DOM (Départements d'Outre-mer)
1191	<b>OPIC</b>	Mongolia
1999		New Africa Infrastructure Fund / US-OPIC (Overseas Private Investment Corporation) Loan Guarantee (Ghana, Congo, Guinea Ecut., Angola, Tanzania, Swazilandia,...)
1995	<b>Programa de Garantías GSM-102 del Dept. de Agricultura de EE.UU.</b>	Bolivia, Chile, Colombia, Perú, Ecuador, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela. Babados, Grenada, Guyana, St. Lucia, St. Vincente y las Grenadines, Surinam, y Trinidad y Tobago. Croacia, Estonia, Letonia, Lituania, Bosnia, Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Macedonia, Polonia, República Checa, Rumania, Serbia-Montenegro. Kenia, Uganda, Tanzania, Angola, Botswana, burundi, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Ruanda, Seychelles, Suráfrica, Swazilandia, Congo, Zambia y Zimbawe. Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam
1995	<b>Fondo Know How de U.K.</b>	Polonia / Fondo de Desarrollo Empresarial Polaco-Británico
1998	<b>Taiwan OChCGF</b>	Fondo de Garantía de Crédito de Chinos en Ultramar (activo en Canadá, EE.UU Costa Rica, Panamá, Brasil, Paraguay, Japón, Singapur, Filipinas, Malasia, Indonesia, Corea, Tailandia, Camboya, Vietnam, Francia, Bélgica, UK. Holanda, Alemania, Australia y Nueva Zelanda)
-	<b>Corporación de Desarrollo de Suiza</b>	África (Benin, Burkina Faso, Mali, Ruanda y Tanzania) Asis (Bangladesh, India y Paquistán) Europa del este (Albania y Kyrgistán) Latinoamérica (Bolivia, Nicaragua y Perú)
-	<b>Dep. de Desarrollo del Ministerio de A. Ext. De Luxemburgo</b>	África (Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Mauricio, Namibia, Niger, Ruanda, Senegal y Túnez) Asia (Laos y Vietnam) Latinoamérica (Ecuador, El Salvador, Nicaragua)

En ambos casos la dotación de los fondos ha sido mucho mayor de tal manera que en 1999 el riesgo vivo del programa en Ucrania era de 141 millones de US\$ y el del programa de Israel, tras una política continuada de aportaciones desde 1992 hasta 1997, era de 9,226 millones de US\$. Sumado el riesgo de todos estos programas y la actividad de un programa de garantías de crédito para la vivienda, especialmente activo en África, el riesgo vivo de la cartera de garantías LGP USAID ascendía en 1999 a más de 11,600 millones de US\$, lo que nos permite una estimación de 225,000 beneficiarios.

### **Fondos de garantía de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD)**

Dentro de las actividades de financiación del sector privado de la Agencia Francesa de Desarrollo y sus filiales, especialmente su filial financiera PROPARCO, se integran al menos cinco fondos de garantía puestos en marcha desde 1990. En realidad, todas las solicitudes de financiación que recibe la agencia son remitidas a su filial subsidiaria PROPARCO (Société de Promotion et de Participation pour la Coopération Economique), creada originariamente en 1977 como una sociedad de capital-riesgo. En 1990, PROPARCO se convirtió en una compañía financiera con un capital propio de 450 millones de FF (62 millones de US\$), participado en un 71.44% por la AFD y en el resto por 39 accionistas de diferente procedencia (instituciones financieras francesas e internacionales y grupos industriales franceses con intereses en el exterior).

La misión de PROPARCO es la promover la creación y desarrollo de empresas del sector privado mediante recursos financieros como inversiones, créditos directos y garantías de crédito. Uno de sus principales objetivos es la prestación de servicios financieros para la pyme en los países receptores de la cooperación de la AFD. Uno de los métodos de PROPARCO es la garantía de crédito a pymes concedidos por las entidades financieras. Para ello, el conjunto AFD-PROPARCO mantiene diversos (5 actualmente) fondos de garantía, principalmente activos en África (49 países). En 1998, PROPARCO formalizó garantías por 96 millones de FF (13.2 millones de US\$) y había garantizado un monto histórico (desde 1994) de 517 millones de FF (71.3 millones de US\$). El informe anual de PROPARCO arrojaba en 1998 un riesgo vivo garantizado de 260.2 millones de FF (35.8 millones de US\$) y unos 66,000 beneficiarios de su actividad.

Actualmente el conjunto AFD-PROPARCO tiene activos 5 fondos de garantía con distintos propósitos y con un ámbito por excelencia, el continente africano:

- El Fondo de Seguro de Riesgo de Inversiones en África ARIA se puso en marcha en 1990 para garantizar los créditos a medio y largo plazo para las pymes ubicadas en los países africanos del radio de acción de AFD. Este fondo de garantía extiende su actividad a través de 48 países africanos (véase tabla anterior), además de algunas zonas del Caribe y del Pacífico. Este fondo sólo garantiza créditos a medio y largo plazo, concedidos por la propia AFD o por las entidades financieras locales, con un plazo de entre 2 y 12 años. Se garantiza entre el 40% y el 50% de créditos con un monto máximo de entre 1 y 15 millones de FF (entre 137,800 US\$ y 2 millones de US\$). Sólo en caso de que se acumule la responsabilidad conjunta de otro fondo de garantía (GARI) ascendería la cobertura de reembolso hasta el 60% del principal del crédito. El coste de la garantía consiste en una "cotización inmediata" del 2% de la porción de crédito garantizada (un 1% en caso de primera operación con el fondo) y una comisión anual del 1.5% del saldo del crédito garantizado. Las solicitudes para la garantía del fondo deben dirigirse a la sociedad pública de garantías francesa SOFARIS.

- El Fondo de Garantías de Inversión Privada en África Occidental GARI se estableció en 1991 con el objeto de facilitar el acceso a créditos de medio y largo plazo de las pymes de 15 países africanos (véase tabla anterior), todos ellos también incluidos en el ámbito de acción del fondo ARIA. Este fondo tiene forma de sociedad anónima y está establecido desde 1994 conforme al derecho nacional en la capital de Togo, Lomé. Además los accionistas, los intermediarios financieros, pueden ser beneficiarios de la garantía por lo que adopta un modelo de sociedad de garantías corporativo. Puede

garantizar las operaciones de cualquier empresa del sector privado productivo, por un monto máximo de entre 1 y 24 millones de FF (hasta 3.3 millones de US\$) pero ha de realizar sus operaciones en moneda local (francos de la comunidad de estados de África occidental, CFAA). Existe un plazo máximo de crédito de entre 2 y 15 años y un plazo máximo para la garantía de hasta 10 años. La cobertura máxima es del 50% y puede ascender al 60% en caso de concurrir la garantía conjunta de otro fondo (ARIA). La "cotización inmediata" es del 2% de la porción garantizada de crédito para los establecimientos que sean accionistas del fondo y del 3% para los no accionistas. La comisión anual es del 1.5% del saldo del crédito garantizado. Las solicitudes de la garantía del fondo se remiten a la secretaría general del fondo GARI en Lomé y la decisión para conceder la garantía es potestad del Consejo de Administración del fondo.

- El Fondo de Garantías a favor de Marruecos, implementado en 1998, está destinado a garantizar un máximo del 50% de las operaciones de crédito a medio y largo plazo para el desarrollo de las empresas marroquíes de derecho privado. Este fondo no garantiza los casos de creación de empresas. Este fondo está dotado con 200 millones de FF (27.6 millones de US\$). (Véase Marruecos)

- El Fondo DOM garantiza las operaciones de crédito a medio y largo plazo a favor de las empresas privadas que presenten proyectos de inversión en los departamentos franceses de ultramar. Este fondo, puesto en marcha en 1999, asocia por primera vez a la AFD con la sociedad pública de garantías SOFARIS, pertenecientes al Banco de Desarrollo de la Pyme (BDPME) de Francia. Este fondo apoya a todas las empresas en proceso de creación, reestructuración financiera o de desarrollo.

- FASEP es un fondo de garantía que asocia a la AFD con BDPME-SOFARIS y con COFACE y se define como un instrumento público del gobierno francés para favorecer la implantación de empresas francesas en países extranjeros. La AFD puso en marcha el proyecto piloto de este fondo implantando su actividad en Túnez. El fondo garantiza hasta el 50% de los compromisos financieros de las pymes francesas y sus filiales en el extranjero. Su ámbito de actuación está delimitado a África (excepto Suráfrica) y los países de la OCDE (exceptuando Méjico y los países de la zona OCDE-Asia). Por ahora su garantía es sólo activa en Túnez.

### **Fondo de garantías para la empresas taiwanesas en ultramar (OChCGF)**

La preocupación del gobierno de Taiwan por mejorar las condiciones de desarrollo de las empresas propiedad de ciudadanos taiwaneses en países extranjeros propició la creación de un fondo de apoyo a la creación y expansión de estas empresas a través de la provisión de garantías de crédito. En julio de 1998 se creó el Overseas Chinese Guaranty Fund tras la aprobación por el ejecutivo del gobierno taiwanés y con carácter legal de fundación. Su principal propósito es garantizar ante las entidades financieras a las empresas taiwanesas en ultramar con potencial de crecimiento pero carentes de garantías colaterales. El fondo es una organización sin ánimo de lucro que tiene como principales promotores a la Comisión de Asuntos Exteriores del gobierno y 10 bancos nacionales de carácter público y privado. En 1998 se fundó con 35 millones de US\$ como capital de trabajo y tiene un apalancamiento autorizado de 10 veces sobre su capital autorizado (1,000 millones de NT\$ = 33 millones de US\$), con lo que tiene capacidad para mantener un riesgo vivo cercano a los 330 millones de US\$.

Su ámbito de actuación se ha expandido de forma pronunciada en pocos años de actividad y se encuentra establecido en 23 países de América, Asia, Europa y Oceanía: Canadá, EE.UU., Costa Rica, Panamá, Brasil, Paraguay, Perú, Japón, Singapur, Filipinas, Malasia, Indonesia, Corea, Tailandia, Camboya, Vietnam, Francia, Bélgica, UK, Holanda, Alemania, Australia y Nueva Zelanda. Su objeto social son las empresas taiwanesas en fase de creación y con hasta tres años de actividad, además de empresas con mayoría operativa de ciudadanos taiwaneses. Para considerar a las empresas como chinas o taiwanesas se requiere que éstas estén participadas en su accionariado por un 60% o 50% respectivamente. Además las empresas deben estar debidamente acreditadas como tales ante la embajada local de Taiwan y necesitan la certificación del Ministerio de Asuntos Económicos del gobierno taiwanés. Se garantizan todo

tipo de empresas registradas según las regulaciones locales y los sectores más beneficiados son el comercio, electrónica, manufacturas, venta detallista, hostelería y servicios. La mayoría de los créditos son para puesta en marcha de negocios y para capital de trabajo.

El fondo tiene dos tipos de garantía, general y especial, según los montos y el tipo de empresas. El procedimiento operativo comienza con la solicitud de crédito de la empresa ante una entidad financiera local autorizada como intermediario. Es el banco el que evalúa y delibera sobre la concesión de la operación según sus propios canales. En este proceso el banco puede realizar un informe de evaluación con el que solicitar la garantía del fondo, el cual lo revisa y comunica su decisión al banco intermediario. Si es favorable el fondo debe emitir un certificado de garantía para que el crédito sea finalmente concedido. Las condiciones del crédito son las que decida el intermediario financiero en función de los tipos de interés del mercado local.

La garantía nunca operará con un monto superior a 1 millón de US\$ y se considerará especial la garantía que supere un monto de 150,000 US\$. De hecho la cobertura del fondo se establece según una ratio sobre los recursos propios del prestatario. En el caso de empresas de nueva creación el fondo garantiza hasta cinco veces el capital propio aportado por el prestatario si el crédito no excede de 150,000 US\$ y cuatro veces el capital propio del prestatario si el monto de crédito excede de 150,000 US\$. En el caso de las empresas constituidas la garantía del fondo no superará dos veces el capital neto de la empresa prestataria. En este último caso, para garantizar montos superiores a 150,000 US\$ con un tope de 1 millón de US\$ se tienen que dar un serie de condiciones: una operatividad mínima de 3 años y al menos 2 años de ejercicio con claras señales de crecimiento y buena marcha. En todos los casos la entidad financiera intermediaria podría solicitar garantías colaterales.

El coste de la garantía se establece según una fórmula ponderada establecida en función del plazo, la cobertura de la garantía y la tasa de comisión por la garantía. Esta última está establecida con un 0.5% para facilidades de crédito de menos de un año, un 1% en casos de hasta 2 años, un 1.5% en caso de hasta 3 años y un 2% en casos de hasta 4 años o más. Además el fondo tiene establecida una tarificación fraccionada mensualmente para créditos de un año o menores, por la que se aplica una tasa según la fórmula  $12 \times 0.5\%$ .

## **MECANISMOS DE GARANTÍAS DE ORGANISMOS MULTILATERALES DE ÁMBITO REGIONAL**

Los organismos multilaterales de ámbito regional son aquéllos que ejercen sus actividades de desarrollo en zonas del planeta normalmente coincidentes con regiones subcontinentales y vinculadas por lazos culturales, religiosos o de comunidad económica. Hemos detectado numerosos bancos de desarrollo de ámbito regional en África, Asia y América latina que realizan actividades relacionadas con la garantía de crédito para el desarrollo del sector privado y del segmento empresarial. También encontramos fondos de garantía auspiciados por organismos multilaterales (Unión Europea, OCDE) o bilaterales (fondos regionales auspiciados por USAID), por ONG's (caso de FUNDES o Acción Internacional) e, incluso, iniciativas endógenas de ámbito regional (el Fondo Africano de Garantía y Cooperación Económica o la Corporación Inter- árabe de Garantías de Inversión). A continuación detallamos algunos de ellos siguiendo un orden cronológico.

En 1974 se puso en marcha la Inter Arab Investment Guarantee Corporation, una entidad autónoma de carácter regional que engloba a todos los países árabes y tiene su sede en Kuwait. Esta institución, que a finales de 1998 tenía un capital pagado de casi 82 millones de US\$ y un fondo de reserva total de más de 200 millones de US\$, desarrolla dos mecanismos de garantías, uno para inversiones de todo tipo que incluye proyectos no superiores a tres años, y otro destinado a crédito de exportación. En ambos casos se aseguran riesgos comerciales y no comerciales con una cobertura entre el 50% y el 90%. Esta entidad engloba la actividad inversora de cualquier persona individual o jurídica en 21 países miembros del mundo árabe: Bahrain, Iraq, Jordania, Kuwait, Libano, Oman, Palestina, Qatar, Arabia Saudí, Siria, Emiratos Árabes Unidos, Yemen, Argelia, Djibouti, Egypt, Lybia, Mauritania, Marruecos, Somalia, Sudán, Túnez.

1974	<b>Inter-Arab IGC</b>	Inter-Arab Investmente Guarantee Corporation (Bahrain, Iraq, Jordania, Kuwait, Libano, Oman, Palestina, Qatar, Arabia Saudí, Siria, Emiratos Arabes Unidos, Yemen, Argelia, Djibouti, Egypt, Lybia, Mauritania, Marruecos, Somalia, Sudán, Túnez)
1981	<b>AGECF (Africa Guarantee and Economic Cooperation Fund)</b>	Africa Guarantee and Economic Cooperation Fund (Benin, Burkina Faso, República de Africa Centrla, Costa de Marfil, Nigeria, Ruanda, Senegal,Togo)
1983	<b>ECCB</b>	Mecanismo de Garantía de Crédito a la exportación del Banco Central del Este del Caribe (Anguilla, Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Santa Lucía, San Vicente, Granadinas...)
1984	<b>Fondo Puente de Acción Internacional / USAID</b>	Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay y Perú.
1985	<b>PTA Bank /Banco Africano de Desarrollo (ADB)</b>	Burundi, Comoreos, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Kenia, Malawi, Mauricio, Ruanda, Somalia, Sudán, Tanzania, Uganda, Zambia, Zimbawe.
1987	<b>Programa FOGAPI para Centroamérica del BCIE (ext.)</b>	Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua.
1989	<b>OCDE</b>	Programa de garantías para la pyme en países miembros.
1995	<b>ADB</b>	Asian Development Bank Guarantee Facility (activo en Indonesia, Papua Nueva Guinea, India, China, Filipinas, Sri Lanka y Tailandia)
1996	<b>UE-TACIS</b>	Joint Ventura Programme Guarantee Facility (Armenia, Azerbayán, Georgia, Kazakhistán, Moldavia, Rusia, Ucrania, Uzbekistán...)
1997	<b>UE-PHARE</b>	PHARE Programme SME Facility (Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa)
1999	<b>EBRD (Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo)</b>	Trade Facilitation Program (Albania, Armenia, Azerbaya, Belorusia, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croacia, República Checa, Estonia, Macedonia, Georgia, Hungría, Kazakhistán, Kirgizstan, Letonia, Lituania, Moldavia, Polonia, Rumania, Rusia, Eslovaquia, Eslovenia, Tajikistan, Turkmenistan, Ucrania y Uzbekistan)

En África operan programas de garantías de organismos de este tipo. El Fondo Africano de Garantías y Cooperación Económica AGECF integra a 8 países (Benin, Burkina Faso, República de África Central, Costa de Marfil, Nigeria, Ruanda, Senegal, Togo) y tenía como actividad principal, desde su fundación en 1981, la provisión de créditos y garantías de crédito a los países miembros para financiar iniciativas de desarrollo de los beneficiarios finales. También el Banco de Desarrollo y Comercio del Este y del Sur de África (PTA) es activo en 15 países de la zona y que concede garantías de crédito de inversión y de exportación. Además, el Banco Africano de Desarrollo (AfDB), que data de 1966, también concede garantías de crédito a intermediarios micro-financieros desde mediados de los años ochenta a través del Fondo Africano de Desarrollo de Iniciativas de Microcrédito para África (AMINA).

La experiencia de los programas de garantías multilaterales en América latina y el Caribe hoy está prácticamente extinguida si tenemos en cuenta el alto nivel de actividad a mediados de los ochenta. La crisis financiera de ese periodo frustró gran parte de las experiencias puestas en marcha.

Desde 1983 el Banco Central del Este del Caribe (ECCB) desarrolla un programa de garantías financieras centrado en la actividad exportadora y ha sido canal de programas de garantías de la cooperación internacional. Desarrolla su actividad en varios pequeños estados-islas del este caribeño a través de un "mecanismo de garantías financieras en fase de pre-embarque". El ECCB garantiza facilidades financieras principalmente destinadas a capital de trabajo. Garantiza el 80% del monto total del crédito siempre que éste no supere los 200,000 US\$. Si el crédito es menor de 100,000 US\$ el banco permite que la aprobación se lleve a cabo directamente desde los bancos intermediarios. Si supera este monto la decisión sobre la garantía debe tomarla el departamento de garantías del ECCB. Montos superiores a 200,000 US\$ deben ser aprobados por el consejo directivo del banco. El mecanismo siempre intenta que el tipo de interés aplicado por la entidad financiera se reduzca en al menos un 0.5-1% por



debajo de los tipos generalmente aplicables. No contamos con datos del desempeño de este esquema de garantías.

En 1984 la ONG Acción Internacional puso en marcha el Fondo Puente (Brigde Fund) con el objetivo de hacer más fácil a sus afiliados el acceso a un crédito de los bancos locales de cada país asociado mediante la oferta de una garantía parcial de crédito. El fondo fue capitalizado por una aportación de USAID de 1 millón de US\$ además de otras donaciones individuales e institucionales. El fondo garantizaba entre el 20% y el 90% de los créditos concedidos por entidades financieras locales a los que consideraba "micro-prestatarios", logrando que se aplicaran en estas operaciones los tipos de interés de mercado. El fondo funcionaba con un mecanismo de apalancamiento por el que cada US\$ suponía una garantía certificada de 1.3 US\$ y una línea de crédito que oscilaba entre 2.25 y 2.9 US\$. En el caso de crédito a corto plazo, con una media de 4 meses de duración, el apalancamiento podía alcanzar una razón de 8.8 US\$ de crédito por US\$ del fondo. El fondo ha sido activo en 9 países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay y Perú) y en 1995 tenía garantías vigentes por más de 6 millones de US\$. Se estima que desde el inicio de su funcionamiento hasta ese año se habían garantizado un total de 400,000 créditos por un monto total de casi 210 millones de US\$. Este fondo ha sido un ejemplo de adicionalidad bastante pronunciado y resgistrando un elevado índice de reembolsos con una media del 98% de las operaciones y sin reclamaciones finales por la garantía.

Para Panamá, Guatemala, Costa Rica (además de Bolivia, Colombia y Chile) existía desde 1985 el Programa de Garantías de FUNDES, 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 de los noventa paralizó su extensión a Argentina, México o Venezuela. FUNDES, una ONG con sede en Suiza, se constituyó a través de este fondo en un oferente privado de servicios financieros 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.

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 (también 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, y se iría 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.

En otro ámbito, la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (OCDE) también ha desarrollado un programa de garantías destinado a mejorar el entorno financiero de las pymes en los 24 países adscritos a esta organización. De todos sus programas de desarrollo al menos un cuarto de ellos, unos 359, estaban destinados al desarrollo y asistencia a la pequeña y mediana empresa, y de éstos un 10% eran dedicados exclusivamente al área de financiación de la pyme. Estos programas ofrecían créditos blandos y garantías de créditos para empresas en fase de creación, modernización de equipamientos y empresas involucradas en actividades de I+D e innovación tecnológica. Casi todos los programas de la OCDE son extensibles a todos los países miembros, aunque sabemos que la actividad del programa de garantías ha sido especialmente amplia en los países de Europa del este. De la cartera de programas de la OCDE para el desarrollo de la pyme en los países miembros, en 1996 había 28 que eran mecanismos de garantías y suponían el 7.8% de la cartera total de facilidades

financieras para apoyar a las pymes. La mayoría de estos programas de garantía estaban destinados a apoyar inyecciones de capital en empresas públicas del sector de manufacturas a través de créditos de bancos locales e internacionales garantizados por el programa de la OCDE. Entre 1989 y 1993 los programas de garantías de la OCDE formalizaban en conjunto un media de 220 millones de US\$ y en 1993 tenían un riesgo vivo conjunto de 301 millones de US\$, lo que permite estimar al menos unos 50,000 beneficiarios.

En 1995 el Asian Development Bank (ADB) puso en marcha su programa de garantías. Esta institución financiera de desarrollo multilateral, nacida en 1966, tiene 58 países miembros, 42 de ellos de la zona de Eurasia, Asia y el Pacífico y 16 países exteriores a la ámbito de actividad (varios países europeos, Canadá y EE.UU.). Su papel principal es el de ayudar en el desarrollo del sector de la empresa privada en los países miembros y "específicamente, el papel del Banco es ayudar a las empresas privadas a financiar proyectos viables que tienen suficientes méritos pero no encuentran normalmente vías de financiación comercial". Concretamente el Private Sector Group es el responsable de proveer financiación directa o indirecta a proyectos empresariales del sector privado mediante multitud de mecanismos, entre ellos la garantía de créditos que los intermediarios financieros conceden a las empresas. El banco asume mediante su mecanismo de garantías riesgos difícilmente asumibles por el sector financiero privado y desarrolla su actividad avalista bajo principios comerciales. Actualmente la actividad el mecanismo de garantías, junto con mecanismos de cofinanciación, suponen una parte fundamental de la actividad del ADB.

Normalmente se cubren riesgo de crédito o inversiones de entidades públicas o privadas y el mecanismo es especialmente utilizado por países miembros en vías de desarrollo que no tienen acceso a mercados de capitales internacionales. El ADB requiere normalmente un compromiso de contra-garantía por parte de los gobiernos de los países miembros donde interviene para que la seguridad de los inversores/prestamistas sea completa. En este sentido tiene un funcionamiento similar al programa de garantías del Banco Mundial. El crédito garantizado por ADB no tiene límites de monto ni de cobertura pero si cuenta con la contra-garantía del gobierno del país receptor. Si no la hubiera se establece un límite de crédito de 50 millones de US\$ o un límite de cobertura del 25% del coste del proyecto. El programa del ADB aplica costes por la garantía diferentes según atienda a intermediarios del sector público o privado. En el sector público aplica una comisión del 0.4 % anual y en el sector privado lo hace según determine el mercado y según exista o no contra-garantía del gobierno del país objeto de la operación.

China, Filipinas, Papúa Nueva Guinea, Sri Lanka y Tailandia han sido objeto de los mayores montos garantizados. En 1998 se produjeron dos operaciones especialmente llamativas, la provisión de garantías de crédito por hasta 65 millones de US\$ y con un plazo de 10 años mediante el Sri Lanka Credit Enhancement Facility for Private Enterprise, y la provisión de garantías de crédito por valor de 950 millones de US\$ en un plazo de 5 años mediante el Thailand Export Financing Facility. Como vemos el mecanismo del ADB afecta a todos los países del continente asiático, además de a otros países miembros de zonas de Euroasia y Oceanía. Las expectativas sobre su actividad son crecientes ya que entre los años 1997 y 1998 el programa general de co-financiamiento y garantías colocó recursos por valor de 592 y 1,800 millones de US\$ respectivamente. De la decena de programas activos a diciembre de 1998, ADB mantenía un monto garantizado de 1,097 millones de US\$ con una inversión inducida de 9,300 millones de US\$, con 111 proyectos de inversión activos.

Los países de Europa central y oriental (PECO) y los "nuevos estados independientes " (NIS) surgidos de las desmenbración de la antigua Federación rusa, desde 1989, con la caída de los regímenes comunistas, son considerados en conjunto como "naciones con economía en transición", respondiendo a los procesos de privatización y liberalización iniciados desde las estructuras de sus anteriores modelos económicos. Unos de los principales cometidos de estas transiciones es el de crear un tejido económico basado en el sector privado, donde el desarrollo del segmento de la micro, pequeña y mediana empresa es considerado vital. En este sentido, y en medio de múltiples iniciativas de organismos multilaterales, han sido especialmente relevantes las actividades desarrolladas por los programas PHARE y TACIS de la Unión Europea. El programa PHARE está destinado a los países del entorno más cercano a la UE y ha realizado una labor muy importante de implementación y dotación de recursos para gran parte de los mecanismos de garantías existentes en los países de su área de acción:

Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y República Checa (véase sus respectivos capítulos en este estudio).

Por su parte, el programa TACIS, puesto en marcha en 1997, es el programa de cooperación de la UE con los "nuevos estados independientes", incluyendo a Rusia (véase tabla anterior). Este programa también contempla la actividad de las garantías de crédito a través del "mecanismo 3" del Joint Venture Programme de la UE para los países del entorno PHARE y del entorno TACIS. El programa general JVP está destinado en general a la pyme procedente de la UE que quiere invertir, participar o poner en marcha una empresa en los países receptores. Para los países considerados del entorno TACIS (NIS y Mongolia) se destinó un "mecanismo 3" que observaba la posibilidad de financiar proyectos en forma de garantías de los créditos concedidos por los intermediarios financieros activos en el programa. Se garantizaba hasta el 50% de proyectos que no podían exceder los 2 millones de euros (1.96 millones de US\$).

Desde 1999 el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (EBRD) puso en marcha un programa de facilidades comerciales y financieras (Trade Facilitation Program) con el que hace disponible financiación para las actividades comerciales de las pymes de los países miembros mediante la garantías de las obligaciones financieras emitidas por los bancos locales. Este programa se integra entre los múltiples mecanismos que EBRD destina al apoyo del entorno de desarrollo de la pyme en los países receptores. La pyme es uno de los objetivos clave de la acción del banco en su ámbito de actuación.

Este banco de desarrollo se creó en 1991 con el objetivo de ayudar al tránsito hacia una economía de mercado de las economías de planificación central de los países de Europa central y oriental, incluidos los "nuevos estados independientes" (NIS). El banco es propiedad de 60 accionistas: 58 países, el Banco Europeo de Inversiones y la Unión Europea. Inicialmente tiene un capital de 20,000 millones de euros (19,600 millones de US\$). Este banco desarrolla sus iniciativas en Albania, Armenia, Azerbayán, Belorusia, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croacia, República Checa, Estonia, Macedonia, Georgia, Hungría, Kazakhstan, Kirgizstan, Letonia, Lituania, Moldavia, Polonia, Rumania, Rusia, Eslovaquia, Eslovenia, Tajikistan, Turkmenistan, Ucrania y Uzbekistan.

Este programa de garantías del EBRD cubre operaciones de 26 bancos de los países donde actúa. Su procedimiento es la emisión de una garantía a favor de los bancos elegidos como intermediarios para cubrir parte de las obligaciones financieras que los intermediarios emiten para la realización de transacciones comerciales de las pymes. La garantía de este programa cubre hasta el 100% del riesgo de las operaciones y su coste es variable según los acuerdos a los que se lleguen con los bancos intermediarios de cada país. La operativa del programa está totalmente delegada en las entidades financieras intermediarias y sólo se acude al staff del EBRD para evaluar las condiciones de la operación.

En cuanto a su actividad, el informe anual del EBRD detalla 6 operaciones vigentes y un monto de garantías de 188 millones de euros (184 millones de US\$) que nos permite estimar unos 8,000 beneficiarios en su ámbito de actuación.

## **TENDENCIAS DE LOS MECANISMOS DE GARANTÍAS DE LOS ORGANISMOS MULTILATERALES**

Este breve panorama de los mecanismos de garantías de los distintos tipos de organismos de desarrollo y cooperación multilaterales y bilaterales pone de manifiesto una continuidad renovada de los programas de garantías de crédito que comenzaron en los años setenta y se intensificaron en los años ochenta. Muchos de los organismos aquí referidos han realizado en los últimos años acciones que confirman una confianza renovada en los mecanismos de garantías. En este sentido son reseñables las iniciativas de asistencia técnica y auspicio que la OIT está realizando desde la Social Finance Unit para poner en marcha lo que llaman "fondos de garantía descentralizados" (equivalentes a mecanismos de garantías mutualistas) en numerosos países de África, además de realizar labores de estudio, información y know-how sobre mecanismos de garantías en el mundo (véase <http://www.ilo.org/public/english/employment/finance/guarfund/index.htm>).

Organismo	Nº Entes	Nº Pymes	Recursos*	Garantías*
FAO PPP	12	80.000	0,4	3,5
OIT FG	8	100.000	0,8	3,0
RAFA / FIG	23	12.000	1,3	8,0
BANCO MUNDIAL	27	400.000	nd	2.000,0
USAID LPG	4	225.000	2.391,0	11.600,0
AFD FG	5	66.000	62,0	35,8
OchCGF	1	50.000	35,0	330,0
Fondo Puente - AI	1	40.000	1,0	6,0
OCDE PG	28	50.000	nd	301,0
ADB	1	111	nd	1.097,0
EBRD TFP	1	8.000	nd	184,0
<b>TOTAL (*)</b>	<b>111</b>	<b>1.031.111</b>	<b>2.491,5</b>	<b>15.568,3</b>

\* Recursos y garantías en millones de US\$

(\*) Muchos de estos datos son estimaciones realizadas a partir de resultados parciales de algunos de los programas realizados por los diferentes organismos. En cuanto al número de micro y pymes garantizadas en muchos casos hemos hecho una estimación partiendo de una media de operaciones realizadas por intermediarios financieros concretos de cada programa.

Igualmente la agencia USAID realizó un informe presupuestario en el que solicita una dotación para el año 2001 de 33 millones de US\$ destinados a los programas de crédito y garantías de préstamo. La agencia francesa AFD ha lanzado desde 1998 tres nuevos fondos con destino a las pymes en Marruecos, para empresas pyme francesas en los departamentos de ultramar y para empresas pyme francesas con inversiones o actividad en el extranjero (sólo activo en Túnez), a lo que hay que sumar una dotación nada usual del fondo de garantías a favor de Marruecos con 200 millones de FF (casi 28 millones de US\$), cercana al riesgo vivo del conjunto de los demás fondos en 1998. En el mismo sentido hay que remarcar los nuevos proyectos del programa de garantías del Banco de Desarrollo Asiático (ADB) en Sri Lanka y Tailandia, con dotaciones de gran magnitud, y el nuevo mecanismo de garantías Trade Facilitation Program lanzado en 1999 por el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (EBRD).

## **COLABORACIONES**

Linda Deelen y Peter van Rooij

**Expertos de la Unidad de Financiación Social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)**

## FONDOS DE GARANTÍA Y ONG's

### Introducción

**"Los fondos de garantías son sólo otra forma de subvenciones para los prestatarios..."**

**"Los programas de garantía son insostenibles..."**

Esta y otras afirmaciones similares pueden oírse en los foros internacionales. Los fondos de garantía han sido fuertemente criticados por su ineficacia, dependencia de subvenciones y falta de impacto. De hecho, ¿cuál es el valor añadido de los fondos de garantía? Estos deberían tener ventajas informativas por encima de los bancos, deberían saber más sobre riesgos en los negocios de pequeña empresa que los bancos. Estos fondos de garantía existen, y no es una sorpresa que el caso de estudio presentado aquí no responde al prototipo de programa de garantía de derecho público, centralizado y dependiente de subvenciones.

### El caso CSC

La ONG "Centro de Servicios a las Cooperativas de Gitarama" fue creado en 1985 en Ruanda para apoyar a las cooperativas y otras asociaciones en el área de Gitarama. Antes de la guerra civil de 1994, la CSC trabajaba con cooperativas comerciales, asociaciones de artesanos, grupos de agricultores y federaciones. Estos grupos, asociaciones y cooperativas representaban alrededor de 200.000 miembros. En 1986 el centro estableció un fondo de garantía para el mercado del café y el cultivo de productos alimenticios, otras actividades agrícolas, el comercio menor y la artesanía. En 1990 el capital de fondos era de 83.000 dólares americanos, en parte recibido como subvención, en parte obtenido como una garantía de segundo piso a través de un fondo de garantía internacional. Trabajando junto con los Bancos Populares (BP), en aquel momento la única institución con delegaciones en todo el país, CSC era capaz de garantizar créditos a miembros de la cooperativa por un total de 1.361.670 dólares americanos. En 1993, algunas cooperativas pudieron rotar la garantía hasta 7 veces durante una campaña del café. Hasta la guerra y genocidio de 1994, el índice de reembolso de crédito bajo el programa era del 100%. Después de 1994 CSC continuó las operaciones, esta vez con otra asociación bancaria. Los fondos quedan intactos hasta hoy con una cantidad de créditos sin amortizar de 600.000 dólares americanos. Las condiciones de crédito bajo el esquema de garantía se da en la tabla 1.

	Condiciones normales de banco	Condiciones bajo Esquemas de Garantía CSC
Idoneidad	Cliente de banco durante al menos 6 meses	Ninguna condición para los miembros de cooperativas unidas a CSC
Requisitos adicionales	150% de valor de crédito más 20% de ahorro fijo	Garantía CSC
Tipo de Interés	17%	13%

### Control Social, Capital Social

¿Porqué una pequeña organización como CSC ha sido capaz de dirigir un fondo de garantía sostenible donde muchas agencias de garantía especializada están fracasando? Primeramente, el instrumento de garantía usado por la CSC de Ruanda no tiene mucho en común con los fondos y programas de garantía "normales". Su sentido de la propiedad es fuerte. También las ONG y SHO como organizaciones dirigentes o propietarios han podido tener ventajas cooperativas. Estas pueden fomentar el control social y el capital social. Operando en la proximidad de la comunidad estas tienen información fiable sobre la economía

y las actividades sociales de los clientes, bajan el nivel de riesgo y así añaden valor a su intermediación financiera. Reconocida la ONG por su significación social como institución útil para el desarrollo local, además ésta puede cuestionar a los propietarios y reducir el nivel de riesgo de incumplimiento del pago. Debido a estos activos, los fondos de garantía gestionados privadamente pueden superar las principales amenazas de sostenibilidad.

### **Problemas de Gestión**

Probablemente el CSC es bastante excepcional. La mayoría de las ONGs cometen errores básicos en el diseño y dirección de un fondo de garantía con el resultado de una rápida descapitalización del fondo. Según los estudios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT):

- La mayoría de los fondos de garantía están capitalizados de forma externa. Los beneficiarios no poseen ninguna porción sustancial de fondos. Estos beneficiarios tienen poco que perder y por lo tanto las leyes financieras y las normas de prudencia no se aplican rigurosamente. El éxito de CSC debe ser también atribuido al acuerdo del reparto de riesgo:

- Propios recursos de CSC (20% en primer lugar)
- Fondo de garantía (40% en segundo lugar)
- El banco (40% en tercer lugar)

- Las ONG necesitan saber como negociar con los bancos locales. Como mucho, las ONG terminan siendo completamente responsables del trabajo y del coste intensivo del proceso de selección, estimaciones y las operaciones de seguimiento. El contrapeso que deben aportar queda reducido y el incremento total esperado de los créditos a las pequeñas empresas y micro empresas no llegan a materializarse.

- Las ONG a menudo están poco preparadas para tratar con el instrumento de la garantía. Las responsabilidades y los procedimientos dentro de la organización quedan poco claros. Esta falta de transparencia y profesionalidad crea dudas entre los banqueros y clientes sobre la capacidad de dirección del fondo de garantía.

### **Desarrollo de la Capacidad**

**Para atajar esta debilidad, la OIT lanzó un programa de capacitación para subir el nivel de eficacia en la dirección operando en los fondos de garantía . Este programa, con recursos del gobierno holandés, ofrece formación, información y servicio de asesoramiento sobre cómo dirigir los fondos de garantía. Los servicios se proporcionan en colaboración a una red de centros de formación regionales tales como ESAMI en el África Oriental y en el Centro de China para el desarrollo de las PYMEs. Recientemente ha sido desarrollado un manual de formación "Cómo hacer eficaces los fondos de garantía para la pequeña empresa y micro empresa". El módulo formativo cubre todas las áreas críticas de dirección de fondos de garantía tales como la valoración de los riesgos, marketing, inversión de fondos, resolución de reclamaciones y principios de contabilidad. Los seminarios técnicos están organizados para unir las experiencias presentes y pasadas de fondos de garantía descentralizada. El paquete de instrumentos de gestión ofrecido permitirá a las ONG explotar completamente sus ventajas comparativas como intermediarios financieros entre bancos y pequeñas empresas y llegar a ser receptores de mecanismo de garantía locales sostenibles.**