

Los fondos de garantía para el acceso al crédito: alcances y limitaciones¹

Javier Alvarado y Francisco Galarza - CEPES

El acceso a los servicios financieros, y al crédito en particular, es considerado una herramienta poderosa para la superación de los problemas de pobreza que enfrentan los sectores de menores ingresos, tanto en los países desarrollados como en los en vías de desarrollo. Mediante los servicios de crédito es posible concretar oportunidades de inversión que de otra forma no serían posibles, permitiendo de esta manera incrementar los ingresos de los prestatarios. Asimismo, la posibilidad de disponer de servicios de ahorros permite a los agentes económicos un uso más eficiente de la liquidez y, sobre todo, un mejor manejo del riesgo. Esto es particularmente importante en economías como las rurales, que están sujetas a un elevado riesgo, tanto por cuestiones productivas (plagas, sequías, inundaciones, etc.) como por variaciones abruptas en los precios del mercado de productos o factores.

Los fondos de garantía constituyen uno de los instrumentos más utilizados para facilitar el acceso al crédito de los sectores que, debido a su escasez o carencia de garantías reales solicitadas por las instituciones financieras, enfrentan serias restricciones para acceder a ellos. Sin embargo, y a pesar de que los recursos implicados en los programas de fondos de garantía son muy altos, las evaluaciones sobre la efectividad de dichos fondos son escasas. La mayor parte de la documentación al respecto es de carácter descriptivo y no aporta mucho al conocimiento de la real efectividad del instrumento. Solo en la última década han surgido algunos estudios de mayor profundidad. Estos trabajos demuestran que varios de los fondos de garantía no han alcanzado los objetivos propuestos y muestran debilidades similares a las de los programas de crédito subsidiado: altos costos operativos, bajas tasas de recuperación, influencias políticas, etc. No obstante, hay algunos que sí parecen haber

«Los fondos de garantía constituyen uno de los instrumentos más utilizados para facilitar el acceso al crédito de los sectores que, debido a su escasez o carencia de garantías reales solicitadas por las instituciones financieras, enfrentan serias restricciones para acceder a ellos»



tenido mayor éxito, y han permitido un mayor acceso al crédito a pequeños y microempresarios.

El Perú no ha sido ajeno a los problemas antes mencionados, ni a las soluciones propuestas, pese a que en la última década, las reformas financieras hicieron posible un importante incremento en los indicadores de penetración bancaria y en la expansión del crédito, así como el desarrollo de una industria de microfinanzas. Sin embargo, el porcentaje de hogares que tiene crédito todavía es reducido: según datos de la ENNIV, en el año 2000, solamente el 17,9% de los hogares tuvo acceso al crédito en el ámbito nacional.

Este artículo examina las dos experiencias existentes en el Perú: la del Fondo de Garantía de Préstamos a la Pequeña Industria (Fogapi), en particular su servicio de garantía de cartera implementado en 1997; y la del Fondo de Respaldo a la Pequeña Empresa (Fonrepe), creado bajo el Programa de Seguro de Crédito a la Pequeña Empresa en 1996 (aunque empezó a operar recién en mayo de 1998). El desarrollo de este trabajo responde a los siguientes objetivos: analizar los servicios, la prestación y la cobertura de dichos fondos de garantía; revisar la distribución de los riesgos en los contratos de garantía; y, finalmente, aproximarse al nivel de *adicionalidad* que habrían tenido estos fondos; es decir, a su capacidad para expandir la cartera hacia clientes que no tenían acceso a financiamiento.

1/ Resumen del documento homónimo, desarrollado en el marco de la Red de Microcrédito, Pobreza y Género, promovida por CIES y auspiciada por la Fundación Ford. Podrá descargar la versión completa desde www.consortio.org/pford.asp

Fondo de Garantía para Préstamos a la Pequeña Industria (Fogapi)

El Fogapi fue constituido el 24 de noviembre de 1979, a iniciativa de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), la Corporación Financiera de Desarrollo (Cofide), la Asociación de Pequeños y Medianos Industriales del Perú (Apemipe), la Sociedad Nacional de Industrias (SNI) a través de su comité de Pequeña Industria (Copei), el Servicio de Adiestramiento en Trabajo Industrial (Senati) y el ya desaparecido Banco Industrial del Perú. El Fogapi es una persona jurídica privada sin fines de lucro que forma parte del sistema financiero y tiene condición de Fundación, por lo cual es supervisado por el Consejo de Supervigilancia de Fundaciones del Ministerio de Justicia.

La Fundación Fogapi tiene como principal objetivo el apoyo, promoción y asesoramiento del desarrollo de las pequeñas y microempresas (PYME), mediante operaciones de afianzamiento que les permitan acceder al crédito de las instituciones financieras y proveedores, participar en licitaciones y concursos públicos o privados, y lograr adelantos de proveedores. Para ello, ofrece tres productos: cartas fianza, garantía de cartera y asesoría a las PYME.

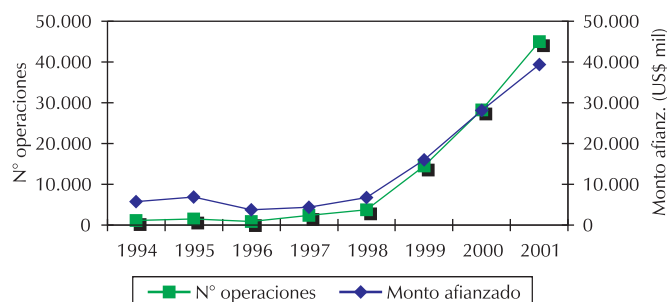
A marzo del año 2002, los recursos con los que contaba este fondo estaban constituidos por fondos propios y el Fondo de Respaldo. Del total de 16.631.045 dólares, el 13,9% correspondía a fondos propios, es decir, fondos provenientes del aporte de los fundadores (Cofide, Apemipe, SNI/Copei), así como de la cooperación técnica internacional (GTZ, el gobierno de Holanda y el Fondo de Contravalor Perú Suiza). Los recursos del Fondo de Respaldo (aportados en distintas fechas, mediante decretos de urgencia) contribuyeron con el restante 86,1% del total. Estos fondos son entregados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a Cofide en "comisión de confianza", para el respaldo de un programa de afianzamiento a favor de las PYME.

Desde su creación, el Fogapi ha realizado más de 112 mil operaciones garantizadas, que suman un monto afianzado mayor a los 130 millones de dólares. El monto promedio del afianzamiento ha disminuido significativamente en la última década, pasando de 5.294 dólares en 1992 a 853 dólares en marzo de 2002. Ello sugiere un incremento en la profundización del segmento de clientes; es decir, se está centrando cada vez más en los pequeños productores. Esto también es consecuencia del nuevo producto lanzado a me-

diados de 1997 –garantías de cartera–, luego de lo cual se han intensificado las operaciones de afianzamiento, debido a la importancia que adquirió este servicio desde su inicio (ver el gráfico 1).

Gráfico 1

Evolución de las operaciones: 1994-2001



Fuente: Fogapi

En efecto, entre 1980 y 1996, se realizaron apenas el 6,7% de las operaciones totales acumuladas hasta marzo de 2002. Entre 1997 y marzo de 2002, se realizó el 93,3% del total de operaciones llevadas a cabo desde 1980, lo cual significó el 80% del monto afianzado. De esta manera, tal como se muestra en el gráfico 1, los montos afianzados han crecido sustancialmente desde 1997, año en que se otorgaron 3.760 garantías por un monto afianzado de 6,7 millones de dólares, respectivamente. El número de operaciones garantizadas creció en 109,3% promedio anual entre 1998 y 2001, mientras que el monto afianzado creció a una tasa de 72,6% y las operaciones garantizadas en 74,9% en dicho período.

En 1998, las pérdidas del Fogapi sumaron 446 mil dólares, principalmente, debido a los gastos administrativos incurridos, los cuales se explican en parte por la logística de implementar y expandir el servicio de garantía de cartera. Sin embargo, en 2001, los ingresos

«...entre 1980 y 1996, se realizaron apenas el 6,7% de las operaciones totales acumuladas hasta marzo de 2002. Entre 1997 y marzo de 2002, se realizó el 93,3% del total de operaciones llevadas a cabo desde 1980...»

obtenidos por contingentes alcanzaron para cubrir los gastos totales; incluso, hubo un excedente de 78 mil dólares. Ello quiere decir que aun si no hubiera ingresos por depósitos ni por colocaciones, habría una utilidad neta positiva en dicho año. Para el resto de períodos, no obstante, este no es el caso. De esto se desprende que es importante el manejo de los recursos disponibles y que, en un contexto de poco crecimiento de las operaciones de garantías de cartera y de cartas fianza, la rentabilidad del Fogapi está estrechamente asociada con el retorno de dichos recursos. Dicho de otra manera, sería interesante repetir el resultado del año 2001 y no confiarse en el retorno de los depósitos en entidades financieras (que no es el rubro del Fogapi), sino expandir las garantías de cartera a otras entidades financieras.

Fondo de Respaldo a la Pequeña Empresa (Fonrepe)

El Fonrepe fue constituido en noviembre de 1996 mediante el Decreto Legislativo 879, como un fondo destinado al establecimiento de un Programa de Seguro de Crédito para la Pequeña Empresa, con un aporte del Estado de 19,65 millones de dólares (con cargo a recursos provenientes de la privatización). Además, hay un compromiso de aporte (contingente) por un monto similar de parte de los diez bancos que originalmente participaban en el programa. A octubre de 2002, los aportes en efectivo al fondo sumaron 26.242.931,79 dólares, de los cuales el 89,9% representaba el aporte –capitalizado– del Estado.

El programa está dirigido a mejorar el acceso al crédito de la pequeña empresa a través de la banca múlti-

ple. La manera de lograr esto es mediante la reducción del riesgo para la entidad prestamista y el reemplazo de la carencia de garantías exigidas por la banca comercial (la garantía de crédito reemplaza a las garantías reales). De esta manera, de modo similar al Fogapi para la microempresa, el objetivo del programa es ampliar la cartera de clientes de la pequeña empresa, quienes por no contar con las garantías exigidas, no tienen acceso al financiamiento bancario.

Tras la aprobación de su reglamento y la transferencia del aporte del Estado a Cofide, el programa inició operaciones en mayo de 1998, año en el cual registró apenas 18 operaciones. La desconfianza inicial que mostró el programa, de alguna manera, se ha extendido hasta fines de 2002. En efecto, hasta 2001, el Banco de Crédito había sido el único usuario de este programa y recién en el año 2002, el Banco Continental empezó a participar, aunque con mucha cautela.

La reducción del riesgo se produce gracias a que el seguro de crédito tiene una cobertura efectiva, al igual que en el caso del Fogapi, del 50% del principal del crédito y/o arrendamiento financiero asegurado, lo cual ayuda a que el fondo no se descapitalice.

Como se muestra en el cuadro 1, desde mayo de 1998 hasta junio de 2002, el programa de seguro de crédito para la pequeña empresa aseguró 4.610 operaciones por un monto total de 21,2 millones de dólares. Asimismo, se cobraron primas de 4.336 créditos (94% del total registrado), por un monto equivalente al 2,66% de los montos de las operaciones aseguradas. Cabe resaltar que los 12,9 millones de dólares de operaciones aseguradas en 2001, representaron casi la mitad de las inversiones realizadas en dicho año, lo cual revela la subutilización de los recursos.

Cuadro 1

Año	Operaciones registradas			Primas cobradas	
	Nº	Monto (US\$)	Promedio	Nº	Monto (US\$)
1998 (mayo)	18	231,219	12,845	18	1,791
1999	356	2,374,931	6,671	324	92,408
2000	967	6,697,832	6,926	931	178,355
2001	1,900	12,932,535	6,807	1,832	343,118
2002 (15 junio) ^{1/}	1,369	8,969,296	6,552	1,231	214,162
Total	4,610	31,205,814	6,769	4,336	829,834

1/ Informe preliminar.

Fuente: SECREX S.A.

Elaboración: Secretaría Técnica del Fondo de Contingencia - ASBANC

El monto promedio de las operaciones registradas –todas pertenecen al Banco de Crédito hasta el año 2001; en 2002 (hasta junio), el Banco Continental registró 23 operaciones por un monto de 172 mil dólares– se mantuvo relativamente estable entre 1999 y 2002: alrededor de 6.800 dólares. Este promedio es más del doble del registrado por el Fogapi, como reflejo de los distintos segmentos de empresarios atendidos.

En términos de las actividades económicas realizadas por los clientes cuyo crédito estaba asegurado por el programa, el 57% de las operaciones aseguradas financiaba actividades comerciales. Por su parte, las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler, representaron el 14,4% de las operaciones totales; la industria, 14,2%; transporte representó 6,9% y el resto de actividades tuvo participaciones marginales, menores al 2%.

Con respecto a los siniestros registrados, al 31 de diciembre de 2001 se registraron 73 operaciones siniestradas, por un valor de 148.572 dólares, de las cuales se habían indemnizado 40, por un valor de 89.866 dólares. Este monto indemnizado representó el 26,2% de las primas pagadas (tasa de siniestralidad) y el 1% de las operaciones aseguradas (tasa de honramiento).

Finalmente, al analizar la rentabilidad del servicio de garantía, se obtiene como resultado un ingreso neto positivo para el año 2001. El fondo patrimonial ha crecido de manera importante en ese año, gracias a la rentabilidad de las inversiones realizadas por Cofide y, en menor medida, a las primas cobradas por las garantías de crédito a la pequeña empresa. El crecimiento en más del 90% en ese año, tanto en operaciones y montos registrados como en las primas cobradas, implicó un cambio importante en los resultados del servicio de garantía. De mantenerse la tendencia, ello permitiría obtener crecientes resultados en las operaciones.

Conclusiones

Los dos fondos de garantía de cartera existentes en el país empezaron a ofrecer sus servicios en momentos difíciles para el sistema financiero en general, y del segmento de la pequeña y microempresa en particular. Sin embargo, debe reconocerse también que el sistema microfinanciero ha mostrado tener un comportamiento anticíclico con respecto al sistema financiero en general. En efecto, entre 1999 y 2001, mientras que las colocaciones brutas del sistema bancario cayeron a una tasa promedio anual de 8,9%, en las



«...el sistema microfinanciero ha mostrado tener un comportamiento anticíclico con respecto al sistema financiero en general»

CMAC, CRAC, EDPYME y Mibanco, la cartera de las empresas microfinancieras creció a una tasa promedio anual de 30,9%. Ello se explica parcialmente por la gran capacidad de las microempresas para adaptarse a contextos adversos, dada su gran flexibilidad para reducir su escala e incluso cambiar de rubro.

En parte, la mayor cobertura del seguro de Fogapi respecto del Fonrepe se explica por estas evoluciones diferenciadas. No obstante, hubo otros factores que impidieron a los bancos participar activamente en el Fonrepe; entre ellas, su preocupación por sanear sus carteras, los constantes cambios de gerentes, las reestructuraciones, la quiebra de algunos bancos, el cierre de los pocos programas de pequeña empresa existentes (por ejemplo, en el caso del Banco Wiese), la desconfianza en el Estado, el alto costo de la prima, entre otros.

Cabe señalar que ninguno de los dos fondos de garantía estudiados, ha servido para ampliar la cartera de créditos a las pequeñas y microempresas en la medida esperada. Ello se explica por una serie de motivos:

1. El diseño del contrato no ha permitido generar un mayor efecto de adicionalidad; es decir, no ha incentivado la expansión de la cartera PYME hacia clientes que no tenían acceso al sistema financiero formal. En el caso del Fogapi, condiciones como limitar la exposición de la cartera agrícola cubierta por el seguro (lo cual es totalmente entendible desde la perspectiva del ente asegurador), limitar el monto máximo del crédito

«...ninguno de los dos fondos de garantía estudiados, ha servido para ampliar la cartera de créditos a las pequeñas y microempresas en la medida esperada»

to o, peor aún, exigir que los créditos asegurados estén cubiertos por garantías reales, constituyeron limitaciones para la adicionalidad.

2. Por otro lado, de acuerdo con los funcionarios de las entidades usuarias más importantes del Fogapi (Banco del Trabajo y Financiera Solución), la expansión registrada en sus carteras PYME se produjo por una cuestión de crecimiento natural y reorientación del mercado objetivo, pero no por un efecto de la garantía de cartera, la cual, dicho sea de paso, es insuficiente para cubrir todas sus carteras PYME. En la práctica, entonces, el seguro de crédito, si bien ha permitido a los prestamistas cubrirse mejor contra el riesgo de incumplimiento, no explica el crecimiento de sus carteras PYME.
3. Todavía no existe una clara conciencia, en ninguno de los usuarios, de que este seguro puede servir como un instrumento que permita la expansión de la cartera PYME en nuevos segmentos del mercado o ámbitos geográficos. En un contexto de creciente competencia que obliga a expandirse hacia nuevos "nichos", sería natural incursionar con un seguro bajo el brazo, pero esto no ha ocurrido. Por otro lado, para ninguno de los fondos de garantía la prioridad fue incrementar la cartera agrícola, sino todo lo contrario. En el caso del Fogapi incluso, ha existi-

do una restricción clara de la concentración de la cartera en este sector, como ya se indicó.

En el tema del manejo de riesgos, el acceso a la garantía de cartera no parece haber relajado las políticas de crédito de las entidades financieras. Al ser entendido como un seguro más, y al tenerse respaldada solo la mitad del riesgo de incumplimiento neto, los incentivos para no relajar procedimientos son minimizados. Si los seguros cubrieran el 100% del incumplimiento, probablemente habría un mayor incentivo para reducir los costos operativos del crédito, ya sea en la selección, en el seguimiento o en la recuperación. Por lo tanto, consideramos apropiado cubrir solo parte del riesgo de ambos seguros estudiados.

Con respecto a los costos de las garantías, si bien la comisión es más o menos moderada en el caso del Fogapi, y más cara (la prima) en el del Fonrepe, en ambos casos resulta mayor a los niveles de honramiento registrados. Los bajos niveles de honramiento significan que las garantías no se están usando en la misma proporción que los costos financieros implican.

Existe, entonces, una subutilización de recursos que debería ser resuelta ajustando los términos de los contratos, para incluir una mayor proporción de la cartera PYME (por ejemplo, incluyendo en el caso del Fogapi a la cartera sin garantías reales). Incluir un poco más de riesgo para el Fogapi, que debería ser compensado con un aumento de las primas, redundaría en una mayor intensidad de uso de estas garantías, con el consecuente mayor efecto sobre la expansión del mercado microfinanciero. Esta medida sería particularmente valiosa en el actual contexto, en el que, en muchas plazas financieras regionales (e incluso en algunos distritos de Lima), se está intensificando la competencia entre las entidades microfinancieras y en el que las oportunidades de encontrar nuevos clientes rentables se van reduciendo.
