



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

FONDOS DE GARANTÍAS DE EL SALVADOR

INSTRUMENTOS DE DESARROLLO

Julio de 2007

Esta publicación fue producida para revisión de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Fue preparada por Gabriel Reyes de Chemonics International Inc.

FONDOS DE GARANTÍAS DE EL SALVADOR

INSTRUMENTOS DE DESARROLLO

Contract No. EEM-E-00-05-00006-00, Task Order 2
USAID Financial Services for SMEs Program
Av. La Capilla 411, Colonia San Benito
San Salvador, El Salvador C.A.
(503) 2211-2351

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), debajo de los términos del contrato EEM-E-02-05-00006-00. Los puntos de vista/opiniones de Chemonics International Inc. no reflejan necesariamente los de USAID o los del Gobierno de los Estados Unidos.

INDICE

| | |
|--|----|
| Resumen Ejecutivo | 1 |
| Antecedentes..... | 2 |
| Evaluación de los Esquemas de Garantías Existentes | 4 |
| Facilidades Existentes en El Salvador..... | 6 |
| Conclusiones y Recomendaciones..... | 10 |
| Anexos | |
| Anexo A: Listado de Personas Entrevistadas | 15 |
| Anexo B: Presentación sobre las Conclusiones y Recomendaciones | 16 |

RESUMEN EJECUTIVO

La economía salvadoreña está volcando su atención hacia las micro, pequeñas, y medianas empresas (MiPYMEs), reconociendo su importancia en el tejido empresarial, bien como proveedoras y/o distribuidoras de bienes y servicios para las grandes empresas y para la economía en general, por su aporte al producto interno, y por ser las mayores generadoras de empleos productivos en el país.

A pesar de lo anterior, las MiPYMEs encuentran muchas dificultades para acceder a créditos del sector financiero institucional, por su informalidad, su escasa planeación financiera, y su falta de garantías hipotecarias para respaldar los créditos. Esto dificulta su expansión y desarrollo.

El sector financiero salvadoreño está demostrando un interés legítimo en el mercado de las MiPYMEs, pero se enfrenta a las limitaciones mencionadas atrás. Un instrumento que actúa como catalizador en estas circunstancias es un Fondo de Garantías, el cual, al compartir el riesgo crediticio con los intermediarios financieros (IF), permite que éstos puedan entrar a este gran mercado con seguridad y rentabilidad y desarrollen la tecnología bancaria adecuada para atender eficientemente a este segmento de la actividad productiva de un país.

El Salvador tiene una amplia trayectoria en este tema, no siempre afortunada. Las facilidades de garantías existentes no tienen la capacidad para masificar el crédito a todas las empresas que lo requieren, pero han logrado despertar el interés de los bancos y las cooperativas de ahorro y crédito en este mecanismo.

Este estudio concluye que es el momento propicio para crear un Fondo de Garantías que tenga el potencial para cumplir la misión de masificar el acceso al crédito a las miles de micro, pequeñas, y medianas empresas, las cuales podrían crecer a tasas más aceleradas. Existe el interés por parte de todos los actores involucrados: gobierno, agencias multilaterales de desarrollo, sector financiero, y sector empresarial. Los antecedentes también permiten prever que una nueva entidad debidamente diseñada, puede lograr un impacto importante en el desarrollo económico de El Salvador en un plazo muy corto.

ANTECEDENTES

Es evidente, según los estudios recientes adelantados por la USAID en su Programa de Servicios Financieros para las Pequeñas y Medianas Empresas (PYME), que existe una demanda de crédito de las PYME salvadoreñas que no está siendo atendida adecuadamente por los bancos. El estudio adelantado por Luís Membreño para la USAID, establece una cifra de US \$4.400 millones por año, dentro de la cual hay por lo menos \$877 millones clasificados como créditos personales siendo para fines productivos y \$1.600 que se consideran demanda potencial no satisfecha actualmente. Estas cifras son bastante atractivas para los bancos que deseen participar de este mercado.

Los tratados de libre comercio firmados recientemente constituyen una excelente oportunidad para desarrollar competitivamente un gran número de pequeñas y medianas empresas, las cuales se encadenan con las grandes empresas nacionales y extranjeras, bien como proveedoras de bienes y servicios o bien como distribuidoras de las grandes productoras. Es por lo tanto esta relación virtuosa la que permitirá a la economía salvadoreña crecer a tasas adecuadas y generar los empleos productivos que toda la sociedad necesita. (Los altos índices de delincuencia son una consecuencia directa de la falta de oportunidades para miles de personas.) Con políticas públicas apropiadas, será necesario asegurar la financiación de éste crecimiento del tejido empresarial, a través de la banca institucional.

Sin embargo, la banca salvadoreña está incursionando en el mercado PYME desde hace muy poco tiempo y no ha desarrollado aún la tecnología apropiada. Por otra parte, la liquidez en el sector financiero es abundante, y la demanda crediticia de las grandes corporaciones, tanto salvadoreñas como extranjeras ha disminuido sensiblemente en los últimos años, de manera que los bancos ven con mucho interés este segmento del mercado, que es novedoso para ellos, pero al cual consideran de alto riesgo por su informalidad, falta de transparencia y su escasez de garantías admisibles.

Por estas razones, la USAID diseñó y puso en ejecución el proyecto que busca proporcionar asistencia técnica a los bancos participantes a fin de que logren implementar una adecuada atención a las pequeñas y medianas empresas salvadoreñas, con seguridad y rentabilidad. Otros objetivos del proyecto contemplan contribuir al mejoramiento de las condiciones del entorno institucional y normativo en el que se desarrolla la financiación a este importante segmento de la economía salvadoreña y a favorecer la “bancabilidad” de las pequeñas y medianas empresas.

En este contexto, el Programa de Servicios Financieros para las PYME, a solicitud de la USAID, decidió investigar las capacidades de los programas actuales de garantías para facilitar el acceso al crédito a las pequeñas y medianas empresas y presentar conclusiones y recomendaciones sobre posibles mejoras o la viabilidad de crear un Fondo Salvadoreño de Garantías, siguiendo el modelo exitoso de Colombia.

En este informe presento mis observaciones y recomendaciones, como fruto de la visita efectuada a El Salvador entre el 12 y el 27 de julio de 2007. En el Anexo A se encuentra

la lista de instituciones entrevistadas, las cuales fueron muy generosas con su tiempo y a las cuales agradezco la gentileza con que compartieron sus apreciaciones y su información conmigo.

EVALUACIÓN DE LOS ESQUEMAS DE GARANTÍAS EXISTENTES

En El Salvador hay antecedentes de Fondos de Garantías que se remontan a 1973 cuando se creó el FOGAPE como un fondo que facilitaría el acceso al crédito a las pequeñas empresas, siendo además el pionero en América Latina.

Después de varios años de funcionamiento con altibajos, en el 2000 se liquida FOGAPE y se crean varios programas de garantías administrados por el Banco Multilateral de Inversiones (BMI), entre ellos el PROGAPE destinado a pequeñas empresas urbanas y agroindustriales, el PROGARA que se orienta más a los pequeños proyectos de empresarios del sector agropecuario, el PROGAIN que apalanca medianas empresas agroindustriales y el más reciente, conocido como Garantías y Servicios, Sociedad de Garantías Recíprocas (SGR), establecido en 2004 siguiendo el modelo Español. En 2005 la USAID pone a disposición de las MiPYMEs salvadoreñas una facilidad de garantías conocida como Development Credit Authority (DCA), a la cual acceden dos de los más importantes bancos del país.

En la actualidad se conocen tres modelos de organización de los esquemas de garantías en el mundo, a saber:

- 1) Programa de Garantías
- 2) Fondo de Garantías
- 3) Sociedad de Garantías Recíprocas (SGR).

Los *Programas de Garantías* tienen las siguientes características:

- No existen como ente Jurídico Independiente
- Hacen parte de un programa de Gobierno o de una agencia de desarrollo, se nutren de recursos públicos y pueden ser suspendidos por decisiones políticas
- En general, utilizan la garantía automática o de cartera, donde comparten el riesgo con la institución financiera (IF)
- Pueden dirigir los créditos hacia un sector de especial interés
- No requieren un gran aparato administrativo
- Pueden atender un número considerable de empresas.

En El Salvador, a excepción de Garantías y Servicios SGR, las demás facilidades pertenecen a este tipo de modelo.

Los *Fondos de Garantías* se caracterizan así:

- Establecimiento Jurídico Independiente
- Tiene un capital mixto, aportado por los sectores público y privado
- Siempre aplica el principio de compartición de riesgos con los intermediarios financieros
- Ofrece garantías individuales o automáticas

- Delega la administración del crédito y su recuperación en el intermediario financiero
- Administra sus fondos y busca su sostenibilidad financiera
- Atiende un mayor número de empresas
- Tiene un mayor multiplicador de crédito con relación a su patrimonio
- Es el sistema más efectivo en la masificación del crédito.

Las *Sociedades de Garantías Recíprocas* se identifican por los siguientes elementos:

- Son entidades de Derecho Privado
- Tiene Socios Protectores y Socios Partícipes
- En la mayoría de sus operaciones no comparte el riesgo con los intermediarios financieros, los sustituye
- Otorga garantías individuales a sus socios, garantizando entre un 70 por ciento y un 100 por ciento del crédito, sustituye el negocio bancario que es administrar el riesgo
- Evalúa la solicitud, cobra aportes a la sociedad, comisiones por estudio y por la garantía
- Administra la cartera y los cobros de los morosos
- El monto promedio de crédito es mayor pero atiende un número pequeño de empresas
- Tiene el menor multiplicador de crédito a patrimonio
- En la mayoría de países, su sostenibilidad depende de subsidios gubernamentales. El re-afianzamiento que le otorga el BMI es un ejemplo de esto.

FACILIDADES EXISTENTES EN EL SALVADOR

A continuación se presenta un resumen de las principales características y logros de los esquemas de garantías en El Salvador:

| Ente De Garantías | DCA | Garantías y Servicios | PROGAPE | PROGARA | PROGAIN |
|------------------------------|-------------|-----------------------|--------------------|-----------------|-----------------|
| Modelo de Organización | Programa | SGR | Programa | Programa | Programa |
| Auspiciador | USAID | | BMI | BMI | BMI |
| Año de Inicio | 2005 | 2004 | 2000 | 2000 | 2002 |
| Capital | Cooperación | Mixto | Público | Público | Público |
| Vigilado SSF | No | Si | Si | Si | Si |
| Garantía Admisible | No | Si | Si | Si | Si |
| Apalancamiento ¹ | 1 | 8,33 | 4 | 4 | 4 |
| Multiplicador ² | 2 | 1 | 1,43 | 2 | 2 |
| Perfil Clientes ³ | MIPYMEs | MIPYMEs | MIPEs no agrícolas | MIPEs agrícolas | PYMEs agrícolas |
| Comparición de Riesgos | SI | NO | SI | SI | SI |

¹Apalancamiento: Garantías vigentes/patrimonio del Fondo

²Multiplicador: Crédito/Garantías

³Micro: hasta 10 empleados y ventas hasta \$68.000 anuales; Pequeña: hasta 50 empleados y ventas hasta \$685.000 anuales; Mediana: hasta 200 empleados y ventas hasta \$7.000.000 anuales

No existe un fondo de garantías.

Como un apoyo adicional al acceso al crédito a las MiPYMEs, la Ley le confirió la calidad de garantía admisible a los certificados expedidos por los Fondos de Garantías, lo que haría pensar que serían atractivos para los bancos por la disminución en los requerimientos de provisiones en los casos de morosidad. A pesar de que los bancos han estudiado con cuidado el servicio prestado por estos Fondos, no han tenido una destacada actuación en el proceso de facilitar el acceso al crédito a miles de empresarios. Muchos bancos indican expresamente que no consideran a estos Fondos como una buena alternativa para cubrir los faltantes de garantías de las PYMEs y las cifras de créditos garantizados por ellos así lo demuestran.

| | DCA USAID | G y S, SGR | PROGAPE | PROGARA | PROGAIN |
|----------------------------------|--------------|---------------------------|---------------|---------------|--------------|
| Cobertura % | 50 | 100 | 50-70 | 50-70 | 50 |
| Comisión % | 0,30% | 2%-5% | 2%-4% | 2% | 2%-4% |
| Costo de Asociación % | 0,25% | 2% | 0 | 0 | 0 |
| Máx. Crédito Automático | \$1.000.000 | NA | \$80.000 | \$80.000 | \$200.000 |
| Máx. Crédito con Evaluación | NA | \$250.000 | NA | \$240.000 | \$2.000.000 |
| Patrimonio | \$12.000.000 | \$3.700.000 | \$5.100.000 | \$3.400.000 | \$1.500.000 |
| Crédito Garantizado ¹ | \$6.688.940 | \$34.838.510 | \$153.121.366 | \$202.550.625 | \$44.539.814 |
| Garantías Otorgadas ¹ | \$3.344.470 | \$34.838.510 | \$95.700.854 | \$93.322.566 | \$22.269.907 |
| Garantías Pagadas ¹ | 0 | \$218.328 | \$485.194 | \$830.097 | 0 |
| % Pagado/Garantizado | 0,00% | 0,63% | 0,51% | 0,89% | 0,00% |
| Garantías Vigentes | \$3.344.470 | \$14.500.000 ² | \$14.824.716 | \$12.534.487 | \$1.691.253 |
| Intermediarios Financieros | 2 | 9 | 10 | 7 | 3 |

¹Acumulado

²Estimado

A. USAID Development Credit Authority (DCA)

El DCA se caracteriza por:

- Garantías de hasta un 50 por ciento de la “pérdida” del principal para préstamos no-estatales
- Confianza y credibilidad total en el Gobierno de los Estados Unidos
- Puede utilizarse junto con otros instrumentos de desarrollo, incluyendo asistencia técnica y donaciones
- Una vez utilizados los \$12 millones, no es posible aplicar a más garantías en este programa, es decir, no se puede apalancar más crédito por encima de \$24 millones.

Dos bancos tienen acceso a esta garantía de la USAID y por su facilidad de utilización, pues es automática, se prevé que sea copada muy rápidamente, ya que sólo dispone de \$12 millones. La única objeción que hacen los bancos es que el pago se efectúa cuando se han agotado las acciones de cobro sin éxito, o sea el DCA comparte las pérdidas netas del capital, las cuales pueden establecerse con mayor certeza pasados 180 días después de iniciada la mora. No cubre intereses corrientes ni de mora. Es una facilidad que tiene una vigencia de 10 años y puede ser prorrogada o no a voluntad de la USAID.

B. Garantías y Servicios (GyS), Sociedad de Garantías Recíprocas

De reciente creación, la capacidad de la GyS es muy limitada. Su capital inicial es de \$3.7 millones y como otorga garantías por el cien por ciento del monto de los créditos, no tiene un multiplicador. La posibilidad de re-afianzamiento con el BMI le posibilita expedir garantías por un monto superior a su capital (apalancamiento de cuatro veces), y

así lo estableció la Ley que dio vía libre a la creación de este tipo de sociedades de garantías. Lo sobresaliente de la GyS es que actúa como un intermediario financiero más, sin necesidad de captar fondos del público. La operatividad es la siguiente: la mayoría de clientes son remitidos por los bancos (más del 90 por ciento), la GyS evalúa riesgos, toma garantías si las hay y una vez aprobado el crédito remite al banco la aprobación para que el banco desembolse. Si el cliente entra en mora, el banco no tiene que hacer mayor esfuerzo de cobro, pues la GyS paga el 100 por ciento del capital más intereses corrientes, al recibir el aviso del banco. La GyS continúa las labores de cobro y/o llega a un acuerdo de pago con el cliente. Todo el trabajo administrativo lo realiza la GyS incluyendo las labores de seguimiento, especialmente en casos de mora.

El proceso de evaluación de riesgos es bastante completo y requiere profesionales altamente capacitados. Se basa en la estimación del flujo de caja para calcular la capacidad de pago de la empresa, el conocimiento personal de los empresarios y la empresa y otras consideraciones apropiadas en el sector financiero. Por esta razón, no puede tener un impacto masivo, pues requeriría un gran número de ejecutivos expertos en evaluación de riesgos y sería muy costoso el servicio. Hoy en día la GyS tiene 16 empleados en total y no se prevé un aumento significativo en el futuro cercano.

Para los bancos el servicio es favorable, pues sin riesgo propio pueden colocar crédito con seguridad y rentabilidad. Para los empresarios, aunque reconocen que el servicio resulta muy costoso, representa en muchas ocasiones la única forma de obtener un crédito, especialmente si no disponen de garantías hipotecarias y no tienen la capacidad de elaborar un plan de negocios y su correspondiente flujo de caja.

Algunos bancos entrevistados reconocieron que han enviado clientes que ya tenían crédito con ellos, y que sabían que necesitaban más, pero sus garantías eran apenas suficientes para el saldo actual de la deuda. Con la garantía del 100 por ciento de la GyS les es posible aumentar el monto de crédito sin aumentar su exposición.

Algunos bancos ven a la GyS como un competidor más, pero otros han encontrado que los clientes enviados por la GyS pueden ser objeto de venta cruzada de otros productos no financieros y a largo plazo, pueden llegar a ser clientes completos en la medida que aumente el conocimiento y la confianza con el empresario. Aún es muy pronto para calcular el impacto macroeconómico de esta operación y su viabilidad económica, se puede anticipar que no será nunca una operación masiva, como no lo es en España o en ningún otro de los países en los cuales se han creado sociedades de garantías recíprocas.

C. Fondos Administrados por el BMI: PROGAPE, PROGARA y PROGAIN

Mis observaciones sobre estos fondos son similares y por ello los trataré conjuntamente. Se diferencian en el segmento al cual van dirigidos, pero su operatividad es la misma.

El PROGAPE es manejado por el Banco Agrícola por un convenio de administración delegada, mientras el PROGARA y el PROGAIN son administrados por el Banco Cuscatlán. Estos bancos reciben como pago una comisión del dos por ciento del monto de las garantías expedidas. Estos programas no tienen una alta prioridad en ninguno de los

bancos encargados de su administración y ninguno de los tres programas logra la auto-sostenibilidad financiera.

Si bien es cierto que las garantías son automáticas y son los bancos los que deciden sobre su utilización, hay varios problemas en la reglamentación de estos fondos que dificultan un mayor empleo por parte de los bancos, a saber:

- Las comisiones deben ser pagadas por las empresas y los bancos en proporciones iguales. A pesar de que los bancos reconocen que de alguna manera les transfieren a los empresarios estos costos, esta exigencia de la reglamentación de los fondos les crea problemas administrativos que pueden implicar altos costos operacionales.
- El pago oportuno de la garantía no es considerado fácil por ninguno de los bancos entrevistados y alguno de ellos manifestó expresamente haber tenido muchos problemas a la hora de hacer efectiva una garantía. La dificultad radica en la forma como están estipuladas las condiciones para el pago, que exigen que el banco haya agotado las acciones de cobro, sin precisar lo que esto significa. En estas condiciones, se presta a interpretaciones por parte del comité de aprobación de pagos y vuelve un tanto discrecional el pago. Esa inseguridad en el pago de la garantía es la que explica porqué el nivel de siniestralidad de los fondos de garantías en El Salvador es el menor entre todos los fondos latinoamericanos. Pero a la vez, también explica su baja utilización por parte de los bancos. Es necesario romper este círculo vicioso en cualquier nueva iniciativa que se quiera implementar.
- Una vez que el banco ha recibido el pago, no puede contabilizarlo disminuyendo el saldo de cartera morosa, ya que ello daría lugar a que el empresario rechazara judicialmente el cobro. Por lo tanto, el banco continúa mostrando unos índices de cartera morosa más altos, lo cual afecta su calificación ante la SSF. Esta situación también genera problemas administrativos, que contribuyen a deestimar la utilización de estos programas.
- Las comisiones cobradas están fijadas en consideración al riesgo del cliente, según su clasificación de cartera. No se tiene en cuenta el porcentaje de cobertura que brinda la garantía, de manera que se cobra la misma tarifa para un 30 por ciento de garantía que para un 70 por ciento. De todos es sabido que a mayor asunción de riesgo por parte del fondo de garantías, mayor es la probabilidad de default.
- Finalmente, y a pesar de que los bancos administradores de estos programas llevan a cabo una labor transparente y profesional, el sector bancario no ve con buenos ojos el tener que remitir sus clientes a un departamento dentro de un competidor, por más blindaje que se le quiera poner a esta actividad. Esto también ayuda a identificar las causas de la baja utilización de una facilidad que busca incentivar al sector financiero a prestar al segmento de las MiPYMEs.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Al comparar la demanda potencial de crédito de las MiPYMEs en el país con la capacidad de los instrumentos de garantías existentes, se puede ver que entre todas ellas sólo cubren un 1,5 por ciento de las necesidades.

Como se deduce de la descripción hecha atrás, el monto de los fondos apropiados a esta actividad es muy pequeño.

No tienen el efecto combinado de multiplicador/apalancamiento característico de un Fondo De Garantías, que deberían tener para ser más efectivos en la movilización de crédito.

Existen deficiencias en la Reglamentación de los Programas de Garantías del BMI que no los hacen atractivos para el sector financiero.

No existe un Fondo de Garantías en El Salvador. Existen programas públicos muy limitados, incluyendo el DCA, que aunque es un buen modelo es muy pequeño y la GyS SGR cuyo impacto es limitado.

Con estos programas no se puede esperar una masificación del crédito dirigido a las MiPYMEs puesto que no tienen el efecto combinado de apalancamiento y multiplicador que tiene un Fondo de Garantías independiente. En estas condiciones, se puede afirmar que el país no dispone de un instrumento de garantías lo suficientemente sólido que permita catalizar los esfuerzos que se llevan a cabo para facilitar el acceso al crédito a miles de empresarios salvadoreños que carecen de las garantías suficientes, a juicio de los intermediarios financieros.

A pesar de lo anterior, el esquema de garantías financieras está bien socializado en el sector financiero salvadoreño y este hecho asegura que una facilidad bien diseñada, que incluya los estímulos apropiados, será acogida muy rápidamente y tendrá un impacto catalizador que contribuirá efectivamente a la masificación del crédito a favor de las MiPYMEs en el país.

A. Recomendaciones

El Salvador debe aprovechar la experiencia acumulada y los programas existentes, para construir sobre lo ya avanzado.

Por lo tanto, mi recomendación es que se debe crear un Fondo Salvadoreño de Garantías, fusionando los tres programas que tiene el BMI en el nuevo Fondo, aportando el patrimonio y las garantías vigentes e invitando a nuevos socios públicos y privados y a entidades multilaterales, para fortalecer el capital y mejorar la gobernabilidad del mismo.

Las condiciones actuales de la economía son propicias para esta iniciativa y existe el suficiente interés por parte de todos los involucrados en el tema del desarrollo económico del país.

A1. Proyecto Propuesto

Las consideraciones descritas atrás, demuestran que El Salvador se encuentra en el momento preciso para mejorar o poner en marcha un instrumento nuevo que seguramente será el detonante que estimule la tímida incursión de los bancos en el mercado de servicios financieros para las PYMEs, ofreciéndoles compartir los riesgos crediticios, de manera que desarrollen su propia tecnología para lograr una penetración de este segmento con seguridad y rentabilidad. Esta es la experiencia de otros países, entre los que se destaca Colombia, que muestra un impresionante crecimiento de la financiación a las pequeñas y medianas empresas en los años recientes por parte de los bancos comerciales, gracias al respaldo ofrecido por el Fondo Nacional de Garantías.

En consecuencia, se propone crear el *Fondo Salvadoreño de Garantías*, que tendría las siguientes características:

- *Capital inicial*: Entre \$20 y \$30 millones.
- *Figura jurídica*: Sociedad Anónima por acciones, con ánimo de lucro (como una compañía de seguros, especializada en riesgos crediticios).
- *Socios*: Sectores público y privado. Gobierno central y municipales, donantes internacionales, gremios, bancos, asociaciones de empresarios, etc. Incluso se podría pensar en consolidar en una sola entidad los Fondos de Garantías existentes, con excepción de la SGR.
- *Sede*: San Salvador, con cobertura nacional.
- *Mercado objetivo*: Todo el sector financiero salvadoreño vigilado por la Superintendencia del Sistema Financiero, las Cajas de Ahorro y Crédito supervisadas por FEDECREDITO y algunas ONGs calificadas por el Fondo de Garantías.
- *Beneficiarios*: Las 17.000 PYMEs y las más de 500.000 microempresas existentes en El Salvador.
- *Estructura administrativa*: El máximo órgano directivo será la *Asamblea General de Accionistas*, en la cual se tendrá derecho a un voto efectivo por cada acción. Este órgano elige la Junta Directiva y fija las políticas generales de la entidad.
- *Junta directiva*: Integrada por siete miembros, con un máximo de tres representantes del sector público y cuatro del sector privado.
- *Presidente o director general*: Elegido por la Junta Directiva, de libre nombramiento y remoción.
- *Planilla*: Se podría iniciar con unas 15 a 20 personas.

A2. Fondo De Garantías Como Instrumento De Desarrollo Económico

A continuación presento algunas de las características del Fondo.

A2a. Objeto Social

Facilitar el acceso al crédito a todas las empresas pequeñas y medianas que, teniendo un buen proyecto de inversión, no cuentan con las garantías suficientes requeridas normalmente por las entidades financieras formales. En otras palabras, el Fondo sirve de colateral para disminuir el riesgo del intermediario financiero.

A2b. Operatividad

Mediante un contrato con el IF, el Fondo acuerda compartir el riesgo crediticio con el IF. Si el empresario no cumple sus compromisos, el Fondo pagará una porción del saldo insoluto, la cual varía entre un 30 y un 80 por ciento del monto del crédito. Puede incluir o no, la parte proporcional de los intereses también.

Una vez pagada la garantía, el Fondo se subroga en todos los derechos del IF, hasta por el monto de lo pagado como garantía.

A2c. Constitución

Normalmente los Fondos de Garantía han sido iniciados por el sector público, pero es posible también crearlos por iniciativa privada. El riesgo moral disminuye si se administra bajo un esquema mixto, en el cual el sector privado tenga una importante participación en la Junta Directiva y se cuente con el respaldo del gobierno. En muchos países, especialmente los asiáticos, los bancos son socios también.

A2d. Capital

Es necesario iniciarlo con un capital suficiente para crear confianza en los IFs de que el Fondo está en capacidad de honrar sus pagos y debe cubrir con sus rendimientos los gastos administrativos que genera la operación, especialmente al comienzo. Este monto se calcula como una proporción entre el monto que se espera movilizar en crédito y la siniestralidad esperada. En los mercados con más experiencia, la siniestralidad puede estar alrededor del dos por ciento de la cartera garantizada, pero al inicio es aconsejable calcular una siniestralidad cercana al cinco por ciento.

A2e. Principios Básicos

Compartición de riesgos. El Fondo debe permitir que el IF asuma una parte del riesgo. En ningún caso debe asumir el 100 por ciento del riesgo. La famosa “Curva de Siniestralidad” comprueba lo anterior.

Pagos oportunos. Las reglas para procesar los pagos de las garantías reclamadas por los IFs deben ser muy claras y deben conducir a un pago en menos de 30 días desde su presentación al Fondo. Esto genera credibilidad, que es de lo que se trata este instrumento.

Reglas claras para rechazar garantías. Créditos en mora que son presentados como nuevos por las instituciones financieras es una práctica que debe eliminarse desde el principio, lo mismo que créditos reestructurados. Es muy común que las instituciones financieras traten de pasar su cartera con problemas al Fondo.

Procesos claros para la recuperación de las garantías pagadas. Una vez pagada la garantía, el Fondo debe hacer parte del proceso de cobro por vía judicial si es el caso. Descuidar estos procesos puede ser la causa de grandes pérdidas para el Fondo.

Comisiones. El Fondo debe establecer la comisión que cobra por su cobertura, teniendo en cuenta la Curva de Siniestralidad y la tasa de interés vigente en el mercado. No debe exceder de un dos por ciento sobre el monto del crédito, a menos que la siniestralidad en ese mercado sea muy superior a esa cifra.

Ingresos del Fondo. El Fondo tiene dos tipos de ingreso: los rendimientos sobre el patrimonio y las comisiones. Deben ser suficientes para lograr el equilibrio financiero, pero al inicio, la mayor proporción de ingresos proviene del capital invertido. En el tiempo, las comisiones deben absorber la totalidad de los pagos de garantías más los gastos administrativos. Sólo así se asegura que el Fondo pueda crecer, con la reinversión de los rendimientos financieros del patrimonio, el cual debe ser líquido en un gran porcentaje.

Gastos. Son los pagos de garantías y los administrativos. Al inicio, (el primer año tal vez), sólo se producen los administrativos. Después se empiezan a recibir las solicitudes de las instituciones financieras por créditos mal atendidos.

Con estos principios es posible construir un instrumento que puede apalancar con su capital, hasta 100 veces en crédito otorgado a las MiPYMEs. Es mucho más eficiente un Fondo de Garantías que un programa de crédito directo o una SGR, porque se apalanca en los intermediarios financieros sin emplear su propio patrimonio en créditos cuya administración es compleja.

A3. Plan de Trabajo

- 1) Elaboración del Estudio de viabilidad del Fondo (1 mes)
 - a. Estudio de mercados, demanda potencial-oferta crediticia
 - b. Establecer el monto de la inversión inicial
 - c. Diseño preliminar de la estructura administrativa del Fondo
 - d. Establecer el monto de los gastos de operación
 - e. Calcular el Flujo de Caja proyectado.
- 2) Seleccionar preliminarmente los socios potenciales (1 mes)
 - a. Con el Estudio de Factibilidad, se inicia el proceso de consecución de socios y se evalúa su real interés/capacidad económica para participar.
 - b. Deben incluirse en este proceso, las Agencias multilaterales de Cooperación, el Gobierno, bancos, cooperativas, ONGs y gremios empresariales. Igualmente, es necesario contactar a los Fondos de Garantías existentes.

- 3) Preparar los Estatutos de Constitución del Fondo, y celebrar la Asamblea de Accionistas, en la cual se establece el compromiso de los aportes individuales al capital inicial de Fondo. (1 mes)
- 4) Elección de Junta Directiva, y nombramiento del presidente del Fondo. (1 semana, simultáneo con el anterior)
- 5) Selección y contratación de la plantilla inicial. (3 semanas)
- 6) Diseño de los Convenios de Garantías Globales y los Certificados de Garantía individual para diferentes productos. (3 semanas, simultáneo con el punto 3)
- 7) Capacitación y entrenamiento al nuevo personal, en especial a los ejecutivos comerciales del Fondo. (2 semanas)
- 8) Puesta en marcha de la operación.
- 9) Evaluación del funcionamiento/respuesta del sector financiero y correcciones, después de tres meses de operación. (3 semanas)

ANEXO A. LISTADO DE LAS PERSONAS ENTREVISTADAS

| ENTIDAD | CONTACTO | CARGO |
|--|--------------------------|--|
| G y S, SGR | Victoria de Mejía | Gerente General |
| Banco de América Central | Rodrigo Menéndez | Gerente Banca de Empresas |
| Banco Agrícola | Silvia de Gutiérrez | Gerente Area Banca Comercial |
| Banco Agrícola | Ana Marina de Carazo | Gerente de Crédito Micro y Pequeña Empresa |
| Banco Agrícola | Cecibel de Durán | Gerente Mediana Empresa |
| Banco Hipotecario | José Roberto Navarro | Presidente |
| CONAMYPE, Ministerio de Economía | Haydée de Trigueros | Directora Ejecutiva |
| CONAMYPE, Ministerio de Economía | Mauricio H. Aguilar | Gerente Servicios Empresariales |
| CONAMYPE, Ministerio de Economía | Nora Guzmán de Huevo | Gerente FAT |
| Banco Cuzcatlán | Lorena Rubio | Gerente Banca Empresarial |
| ABANSA, Asoc. Bancaria | Carlos Cáceres | Director Ejecutivo |
| ABANSA, Asoc. Bancaria | Mélida Pérez Castillo | Economista Senior |
| ABANSA, Asoc. Bancaria | Mariano Guzmán | Area Legal |
| Cámara de Comercio e Industria de El Salvador | José Mario Magaña | Director de Asuntos Económicos |
| Banco Multisectorial de Inversiones, BMI | Roger R. Alfaro | Director Banca de Inversión y Desarrollo |
| Banco Multisectorial de Inversiones, BMI | Alfredo Alfaro | Gerente de Banca de Desarrollo |
| FEDECRÉDITO | Ernesto Pacheco | Secretario de Proyectos y Cooperación |
| FUSADES | Alvaro Ernesto Guatemala | Director Ejecutivo |
| Banco Salvadoreño, HSBC | César Barahona | Gerente Banca Empresarial |
| Superintendencia de Servicios Financieros, SSF | William Durán | Intendente de Supervisión |
| Superintendencia de Servicios Financieros, SSF | Silvia Arias | Jefe de Entidades Financieras No Bancarias |
| Superintendencia de Servicios Financieros, SSF | Sigfredo Gómez | Jefe de Inspección de Riesgos |
| Superintendencia de Servicios Financieros, SSF | Gerber Romero | Jefe de Normativas |
| BID | Guillermo Villacorta | |
| Banco Centroamericano de Integración Económica | Takashi Sugisawa | |
| Banco Centroamericano de Integración Económica | Sergio Avilés | |
| Banco Centroamericano de Integración Económica | Mariana Balestrini | |
| Banco Centroamericano de Integración Económica | Pamela Jramoy | |
| USAID | Sandra Lorena Duarte | Financial Services and CIMCAW Manager |



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

EL SALVADOR ENTIDADES DE GARANTÍAS INSTRUMENTOS DE DESARROLLO

Gabriel Reyes
Julio 2007
San Salvador



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Importancia de las MiPYMEs

| PAIS | % DE EMPRESAS | % EMPLEO no agrario | % PIB |
|--------------------|---------------|------------------------|-----------|
| ESTADOS UNIDOS | 99.7 | 53.6 | 52 |
| CANADA | 97.6 | 64 | 43 |
| MEXICO | 98.6 | 65 | 54 |
| BRASIL | 98.5 | 77 | 40 |
| COLOMBIA | 94.5 | 70 | 66 |
| ARGENTINA | 99.2 | 79.8 | 18.3 |
| CHILE | 98.5 | 31 | 30 |
| EL SALVADOR | 98.8 | 78 | 41 |
| PERÚ | 98.7 | 55 | 13 |
| VENEZUELA | 96.3 | 32 | 17 |



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Problemas de las pequeñas y medianas empresas para acceder a créditos bancarios:

- Falta Transparencia en la Información
- Deficiencia de Garantías
- Deficiente o nula Planeación Financiera
- Desconocimiento de Trámites Bancarios



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Crédito Productivo En El Salvador 2006

| | | |
|---------------------------|------------------|--------|
| TOTAL CREDITO | \$8.371 Millones | 100% |
| PYMES | \$1.599 Millones | 19.06% |
| MICROCRÉDITO | \$357 Millones | 9.84% |
| PERSONAL Consumo | \$3.247 Millones | 38.9% |
| CORPORATIVO Y GOBIERNO | \$3.172 Millones | 37.9% |



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Demanda Potencial De Las MiPYMEs

| | 2006 |
|-----------------------------------|-------------------------------------|
| DEMANDA SATISFECHA | \$1.953 Millones |
| DEMANDA DISFRAZADA | \$877 Millones |
| DEMANDA NUEVA ESTIMADA | \$1.595 Millones |
| TOTAL NECESIDADES MIPYMES | \$4.425 Millones |
| GARANTÍAS EMITIDAS EN 2006 | 43.5 Millones (1,54% actual) |



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Esquemas de Garantías

Comparten o sustituyen el riesgo crediticio de los intermediarios financieros, estimulando así el otorgamiento de crédito a este segmento.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Evolución de los Sistemas de Garantías en América

- 1841 FRANCIA - BANQUE POPULAIRE
- 1848 BELGICA - SOCIÉTÉS DE CAUTION MUTUELLE
- 1953 ESTADOS UNIDOS - SBA
- 1961 CANADÁ - SBLA
- 1973 EL SALVADOR - FIGAPE
- 1979 PERÚ - FOGAPE
- 1981 COLOMBIA - FNG
- 1983 ECUADOR - CORPOMICRO
- 1987 MEXICO - BANCOMEX
- 1989 VENEZUELA - SOGAMPI
- 1991 CHILE - FOGAPE Y CORFO
- 1995 ARGENTINA - FOGABA Y GARANTIZAR SGR
- 1995 URUGUAY - FOGAR
- 1996 BRASIL - SEBRAE
- 1996 ALEGA - ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE ENT. DE GAR.
- 1999 REGAR - RED IBEROAMERICANA DE GARANTÍAS



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Resultados 2004 (Cifras en millones de dólares)

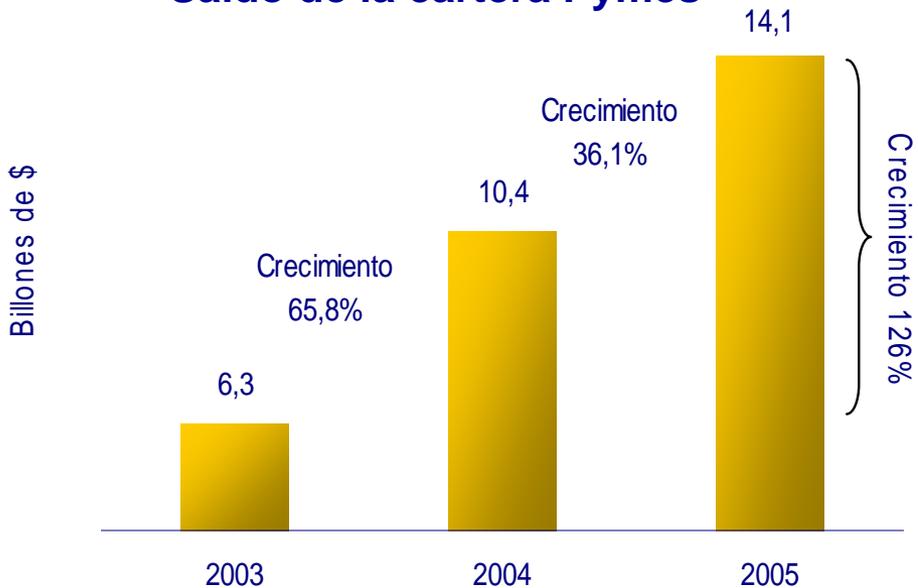
| | Argentina | Brasil | Chile | Colombia | El Salvador | México | Perú | Venezuela |
|--|-----------|--------------|--------|----------|-------------|---------|--------|-----------|
| Patrimonio En mill.US\$ | 121 | 326 | 52 | 65 | 4 | 70 | 54 | 27 |
| Garantías expedidas | 85 | 481 | 332 | 367 | 10.6 | 446 | 63 | 13.9 |
| Crédito garantizado | 85 | 631.6 | 472 | 712 | 10.6 | 995 | 147 | 13.9 |
| Número operaciones (créditos) | 4.351 | 74.057 | 34.221 | 102.930 | 227 | 47.077 | 60.475 | 683 |
| Siniestralidad | n.a. | 5,6- 7,8% | 1,8% | 3,7% | n.a. | 1%-2,8% | 1,9% | 1,6% |

Fuente: Sistemas de Garantía de Crédito en América Latina: Juan J. Llisterri et al.
Banco Interamericano de Desarrollo, agosto 2006

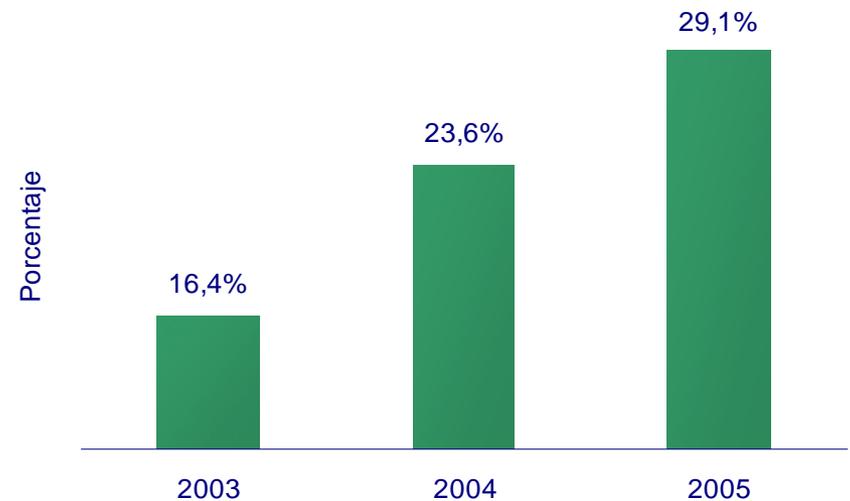


Crédito dirigido a las PYMEs en Colombia

Saldo de la cartera Pymes



Participación de la cartera Pymes en la cartera comercial total

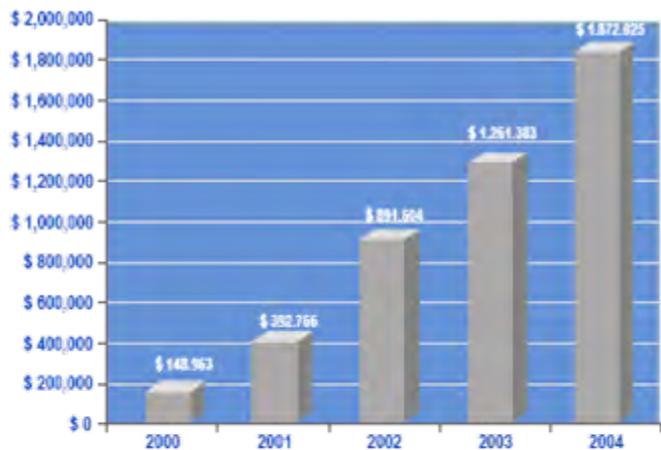


Fuente: CIFIN, cálculos Asobancaria.



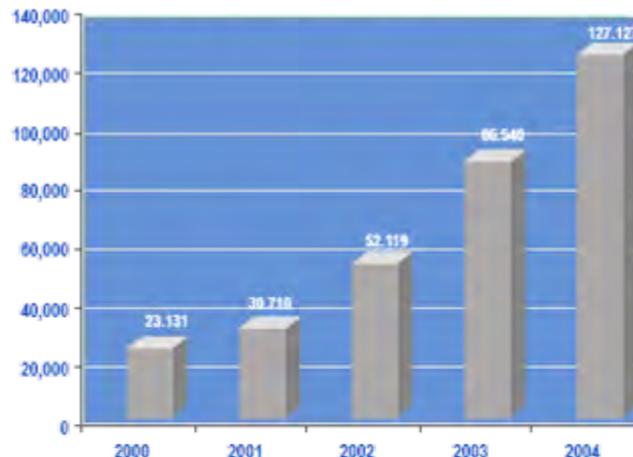
Sistema Nacional de Garantías

CRÉDITO MOVILIZADO



Cifras en millones de pesos

BENEFICIARIOS



Líneas de Garantía

Esta movilización de crédito se distribuye en las tres líneas de garantías que tiene el FNG, de la siguiente manera:

| Periodo | 2004 | | 2003 | | Variación |
|--------------|----------------|--------------------|---------------|--------------------|------------|
| | Beneficiarios | Crédito | Beneficiarios | Crédito | |
| Empresarial | 118.029 | \$1.819.586 | 78.787 | \$1.221.854 | 49% |
| VIS | 3.463 | \$39.361 | 2.613 | \$27.436 | 43% |
| Estudiantil | 5.725 | \$13.078 | 5.140 | \$12.067 | 8% |
| Total | 127.217 | \$1.872.025 | 86.540 | \$1.261.383 | 48% |



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Modelos

- PROGRAMA DE GARANTÍAS
- FONDO DE GARANTÍAS
- SOCIEDAD DE GARANTÍAS RECÍPROCAS



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Programa de Garantías

- No existen como ente Jurídico Independiente
- Hacen parte de un Programa de Gobierno o de una Agencia de Desarrollo, se nutren de recursos públicos y pueden ser suspendidos por decisiones políticas
- En general, utilizan la Garantía Automática o de Cartera
- Pueden dirigir los Créditos hacia un sector de especial interés
- No requieren un gran aparato administrativo
- Pueden atender un número considerable de empresas



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Fondo de Garantías

- Establecimiento Jurídico independiente
- Tiene un capital mixto, aportado por los sectores Público y Privado
- Ofrece Garantías individuales o automáticas
- Delega la administración del crédito y su recuperación en el Intermediario Financiero
- Administra sus fondos y busca su sostenibilidad financiera
- Atiende un mayor número de empresas.
- Tiene un mayor multiplicador de crédito con relación a su patrimonio
- Es el sistema más efectivo en la masificación del crédito



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

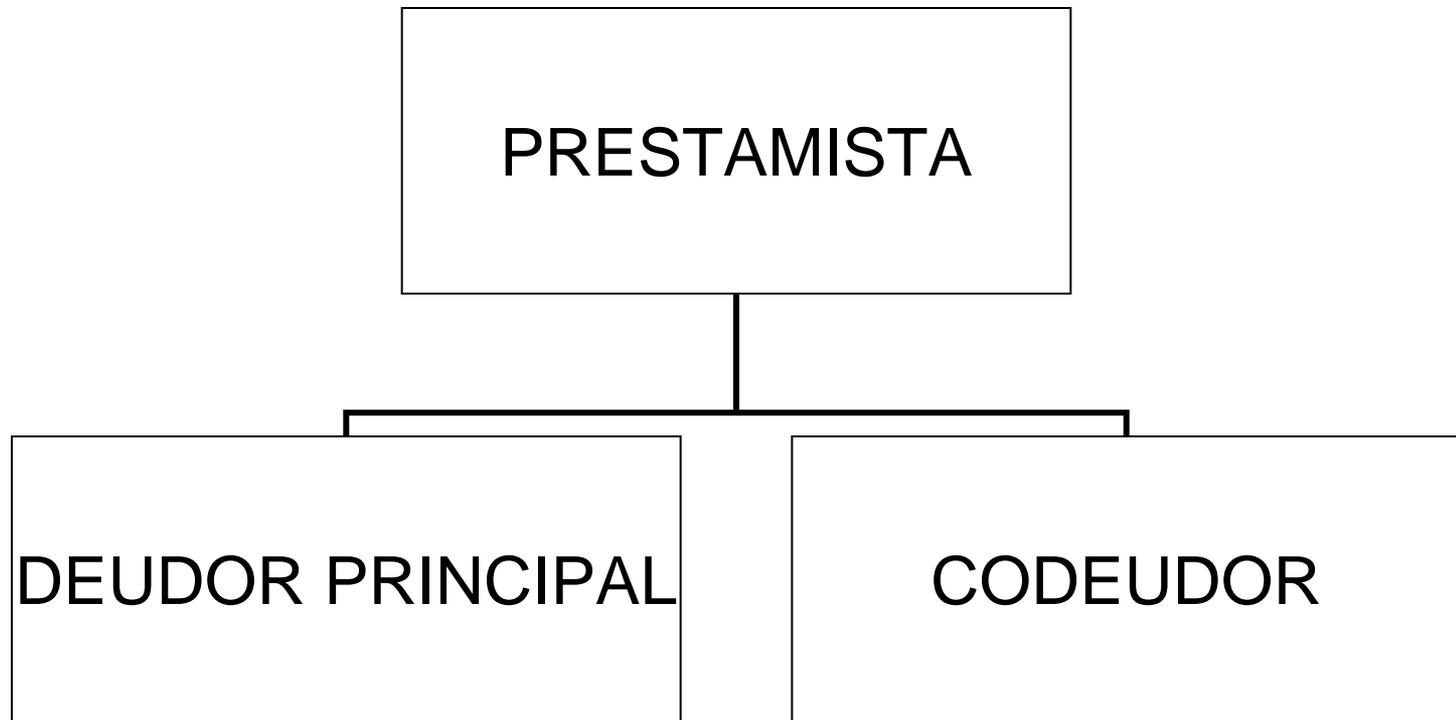
Sociedades de Garantía Recíproca

- Entidades de Derecho Privado
- Socios Protectores y Socios Partícipes
- Otorga garantías individuales a sus socios, garantizando entre un 70% y un 100% del crédito, sustituye el negocio bancario que es administrar el riesgo
- Evalúa la solicitud, cobra aportes a la sociedad, comisiones por estudio y por la garantía
- Administra la cartera y los cobros de los morosos
- El monto promedio de crédito es mayor pero atiende un número pequeño de empresas
- Tiene el menor multiplicador de crédito a patrimonio
- En la mayoría de países, su sostenibilidad depende de subsidios gubernamentales



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

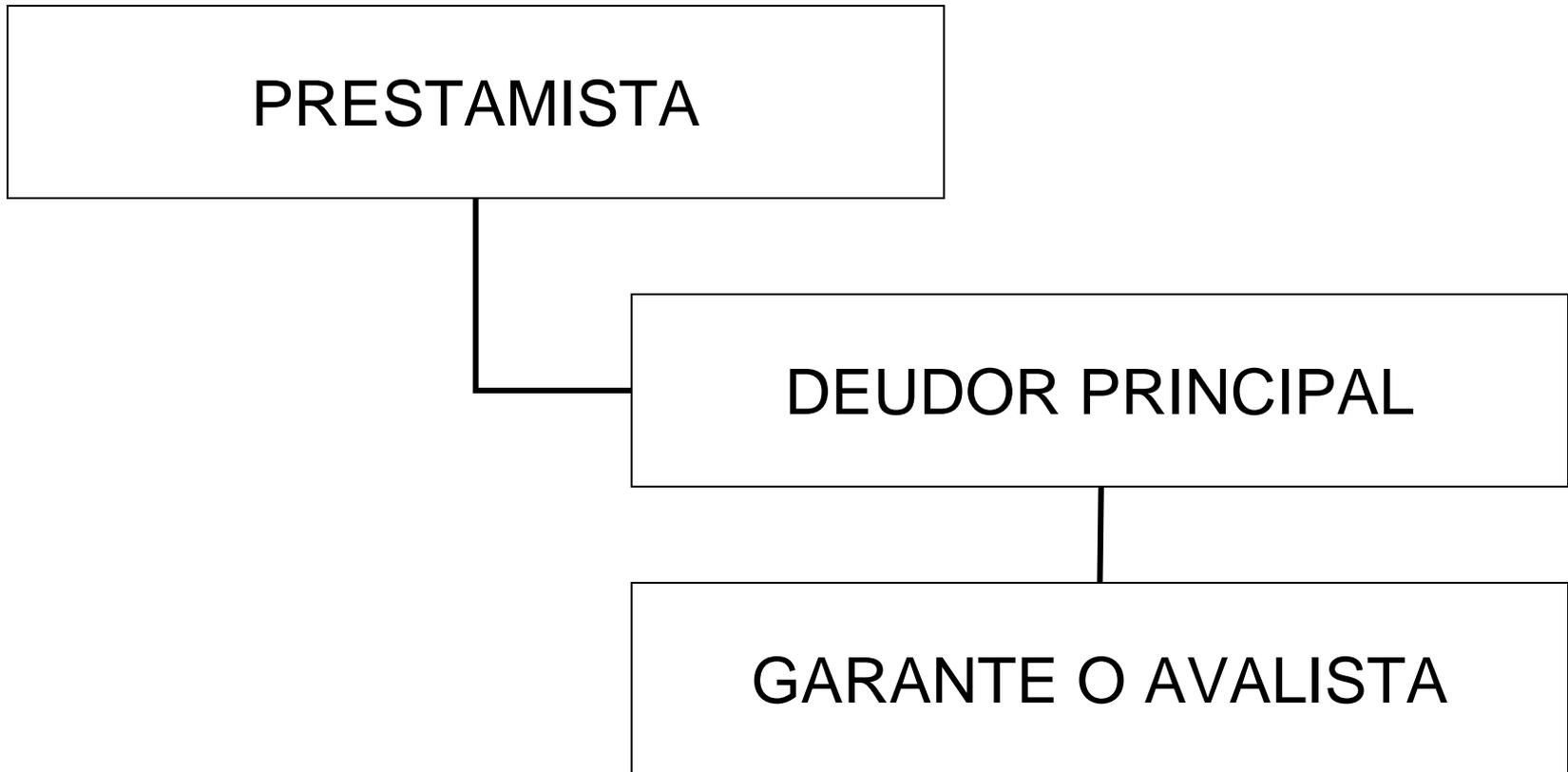
Línea de Responsabilidad: Solidaria





USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Línea De Responsabilidad: Subsidiaria





USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Facilidades Existentes En El Salvador

- DCA (USAID) (Programa)
- GARANTÍAS y SERVICIOS (SGR)
- PROGAPE (BMI) (Programa)
- PROGARA (BMI) (Programa)
- PROGAIN (BMI) (Programa)
- NO EXISTE UN FONDO DE GARANTÍAS



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Principales Características

| ENTE DE GARANTÍAS | DCA USAID | G y S, SGR | PROGAPE | PROGARA | PROGAIN |
|-------------------------|-------------|---------------|--------------------|-----------------|-----------------|
| AÑO DE INICIO | 2005 | 2004 | 2000 | 2000 | 2002 |
| CAPITAL | COOPERACIÓN | MIXTO | PÚBLICO | PÚBLICO | PÚBLICO |
| VIGILADO SSF | NO | SI | SI | SI | SI |
| GARANTÍA ADMISIBLE | NO | SI | SI | SI | SI |
| APALANCAMIENTO | 1 | 8.33 | 4 | 4 | 4 |
| MULTIPLICADOR | 2 | 1 | 1.43 | 2 | 2 |
| PERFIL CLIENTES | MIPYMES | MIPYMES | MIPES no agrícolas | MIPES agrícolas | PYMES agrícolas |
| COMPARTICIÓN DE RIESGOS | SI | NO | SI | SI | SI |

Apalancamiento: Garantías vigentes/patrimonio del Fondo

Multiplicador: Crédito/Garantías

Micro: hasta 10 empleados y ventas hasta \$68.000 anuales; Pequeña: hasta 50 empleados y ventas hasta \$685.000 anuales; Mediana: hasta 200 empleados y ventas hasta \$7.000.000 anuales



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Resultados hasta 2006 (Datos De Las Entidades Respectivas)

| ENTE DE GARANTÍAS | DCA USAID | G y S, SGR | PROGAPE | PROGARA | PROGAIN |
|--------------------------------|------------|---------------|-------------|-------------|------------|
| COBERTURA % | 50 | 100 | 50-70 | 70 | 50 |
| COMISIÓN % | 0.30% | 2%-5% | 2%-4% | 2% | 2%-4% |
| ASOCIACIÓN % | 0.25% | 2% | 0 | 0 | 0 |
| MÁX. CRÉDITO AUTOMÁTICO | 1.000.000 | 0 | 80,000 | 80,000 | 200,000 |
| MÁX. CRÉDITO CON EVALUACIÓN | | 250,000 | | 240,000 | 2,000,000 |
| PATRIMONIO | 12,000,000 | 3,700,000 | 5,100,000 | 3,400,000 | 1,500,000 |
| CRÉDITO GARANTIZADO ACUM. | 6,688,940 | 34,838,510 | 153,121,366 | 202,550,625 | 44,539,814 |
| GARANTÍAS OTORGADAS ACUM. | 3,344,470 | 34,838,510 | 95,700,854 | 93,322,566 | 22,269,907 |
| GARANTÍAS PAGADAS ACUM. | 0 | 218,328 | 485,194 | 830,097 | 0 |
| % PAGADO | 0.00% | 0.63% | 0.51% | 0.89% | 0.00% |
| GARANTÍAS VIGENTES | 3,344,470 | | 14,824,716 | 12,534,487 | 1,691,253 |
| INTERMEDIARIOS FINANCIEROS | 2 | 9 | 10 | 7 | 3 |



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Conclusiones

- Los esquemas de garantías han demostrado ser un instrumento catalizador del crédito a MiPYMEs en todos los países, porque...
- Al compartir y diversificar el riesgo crediticio, hacen atractivo un sector económico poco conocido por los bancos, y entonces...
- Los intermediarios financieros se motivan a desarrollar tecnología bancaria, productos y modelos de evaluación de riesgos para este segmento....
- El resultado es un mayor acceso al crédito para miles de empresarios y un desarrollo económico mas acelerado.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Conclusiones (Cont.)

- Los sistemas de garantías actuales de El Salvador son muy recientes aunque el país fue el pionero
- No existe un Fondo de Garantías.
- Hay una SGR exitosa y Programas Públicos de Garantías, que muestran un éxito relativo
- Su reglamento de pago dificulta su utilización por los bancos
- No hay estímulos apropiados para bancos y empresarios
- Poca promoción entre empresarios



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Recomendaciones

1. Crear un Fondo Nacional de Garantías, involucrando nuevos socios, o
2. Administrar directamente el BMI los programas actuales, uniéndolos y reformando su Reglamento:
 - Aumentar sus fondos
 - Aumentar apalancamiento
 - Requisitos de los créditos (garantías complementarias)
 - Oportunidad del pago
 - Comisiones según % cobertura
 - Eliminar discrecionalidad
3. Nuevo lanzamiento: campaña promocional



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Fondo Salvadoreño De Garantías

Proyecto: Constituir una Sociedad Anónima independiente

| | |
|---|---------------------|
| Capital inicial..... | \$20.000.000 |
| Existente en los programas BMI..... | \$10.000.000 |
| Otros aportantes | \$10.000.000 |
| (USAID, Fedecrédito, Bancos, Gremios, otros) | |
| Capacidad para movilizar máx. crédito por | |
| \$400.000.000 | |

Estructura organizacional: 17-20 personas



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Próximos Pasos

- Seleccionar un Comité (max. 3) para crear el FSG
- Pasantía para conocer mejores prácticas (Colombia, Perú, México)
- Preparación Plan de Negocios
- Consecución del Capital
- Diseñar nueva sociedad: Estatutos Sociales, Organización Administrativa, Plataforma Tecnológica, Reglamento de Garantías, Selección y Capacitación del personal
- Plan de Promoción, Lanzamiento.
- Tiempo estimado: tres meses



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

MUCHAS GRACIAS!



USAID
USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA