

**Los fondos de garantía para el acceso al crédito  
en el Perú: alcances y limitaciones**

**Informe final presentado al  
CIES/ Red de Microcrédito, Género y Pobreza**

**Javier Alvarado  
Francisco Galarza**

**Centro Peruano de Estudios Sociales**



**Lima, 16 de octubre del 2002**

## Contenido del informe final

### Introducción

1. El marco conceptual: los fondos de garantía
  - 1.1 Los objetivos y las ventajas de los fondos de garantía
  - 1.2 Las desventajas de las garantías de crédito
  - 1.3 La evaluación de los fondos de garantía
  
2. El Fondo de Garantía para Préstamos a la Pequeña Industria (FOGAPI)
  - 2.1 Organización y personal
  - 2.2 Los recursos del Fondo
  - 2.3 Los servicios ofrecidos
    - 2.3.1 Los servicios financieros
      - Cartas fianza para las PyME: garantías individuales
      - Garantía de cartera de los créditos a las PyME
      - La evolución de las operaciones del FOGAPI
      - Una evaluación del servicio de garantía de cartera del FOGAPI
  
3. El Fondo de Respaldo para la Pequeña Empresa (FONREPE)
  - 3.1 Organización del Programa de Seguro de Crédito
  - 3.2 Objetivos del Programa
  - 3.3 Las características del Programa y del seguro de crédito
  - 3.4 Las características de la cartera asegurada
  - 3.5 Una breve nota sobre la adicionalidad y rentabilidad de las garantías de cartera
  
4. Conclusiones y recomendaciones de política

### Referencias bibliográficas

### Anexos

- Anexo 1. Información estadística solicitada al FOGAPI
- Anexo 2. Información estadística solicitada al FONREPE y a SECUREX
- Anexo 3. Relación de personas entrevistadas

## Introducción

El acceso a los servicios financieros, y al crédito en particular, se considera 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 financieros 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. De manera similar actúan otros servicios financieros como el *warrant* o el arrendamiento financiero (*leasing*). Asimismo, la posibilidad de disponer de servicios de ahorros permite a los agentes económicos un uso más eficiente de la liquidez y sobre todo el 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 de factores.

Uno de los instrumentos más usados en varios países, desarrollados y en desarrollo, para facilitar el acceso a servicios financieros (y en particular al crédito) de aquellos sectores que enfrentan serias restricciones, debido a su escasez o ausencia de garantías reales solicitadas por las instituciones financieras, han sido los fondos de garantía. Los fondos de garantía tendrían un efecto de reemplazo de las garantías reales y, de esta forma, estos sectores tendrían una mayor posibilidad de acceder a los servicios financieros.<sup>1</sup>

Cabe indicar que, 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 de los fondos de garantía son de carácter descriptivo y no aportan mucho al conocimiento de la real efectividad de este instrumento tan utilizado en todas partes del mundo. Sólo en la última mitad de la década pasada han surgido algunos estudios de mayor profundidad.<sup>2</sup>

Estos estudios demuestran que varios de los fondos de garantía no han alcanzado los objetivos propuestos y muestran en varios casos debilidades similares a las de los programas de crédito subsidiado, como altos costos operativos, bajas tasas de recuperación, influencias políticas, etc. Sin embargo, hay algunos que sí parecen haber tenido mayor éxito, permitiendo el acceso al crédito a pequeños y microempresarios y alcanzando su sostenibilidad. No obstante, del análisis existente y del estado del arte de los fondos de garantía aún no se pueden extraer conclusiones definitivas. El debate está abierto.

El Perú no ha sido ajeno a los problemas antes mencionados, ni a las soluciones propuestas. Así pues, pese a que en la última década las reformas financieras posibilitaron un importante incremento en los indicadores de penetración bancaria y en la expansión del crédito –según la SBS (Memorias anuales), la razón colocaciones brutas entre PIB creció de 6.8% en 1992 a 21% en 1997 y 24% en el 2000–, así como el desarrollo de una industria de microfinanzas, todavía hay un reducido porcentaje de hogares que tiene crédito –según datos de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) en el año 2000 sólo el 17.9% de los hogares tuvieron acceso al crédito en el ámbito nacional–.

---

<sup>1</sup> Nótese que detrás de esa afirmación hay una serie de supuestos, como el de que las garantías son el principal factor limitante del acceso al crédito, que pueden no compartirse.

<sup>2</sup> Al respecto se puede consultar Stearms (1993), Young y otros (1997), Gudger (1998), y los artículos especializados en garantías de crédito publicados en *The Financier* 4 (1-2), 1997.

Este documento examina las experiencias del Fondo de Garantía de Préstamos a la Pequeña Industria (FOGAPI), y en particular su servicio de garantía de cartera implementado en junio de 1997, y del Fondo de Respaldo a la Pequeña Empresa (FONREPE), creado bajo el Programa de Seguro de Crédito a la Pequeña Empresa en 1996 pero que empezó a operar en mayo de 1998. Debemos señalar que el desarrollo de este trabajo responde a los siguientes objetivos: (i) analizar los servicios, su prestación, y la cobertura de dichos fondos de garantía; (ii) revisar la distribución de los riesgos en los contratos de garantía, así como aproximarse –desde un punto de vista más cualitativo– al nivel de *adicionalidad* que habrían tenido estos fondos. La investigación, cuyos resultados se presentan en este documento, fue realizada en el marco de la Red CIES/ Microcrédito, Género y Pobreza, auspiciada por la Fundación Ford.

Este informe contiene cuatro secciones. En la primera sección, se presenta el marco conceptual de los fondos de garantía, que incluye una revisión de sus ventajas y limitaciones. En la segunda sección se examina la experiencia del Fondo de Garantía para Préstamos a la Pequeña Industria (FOGAPI). En la tercera sección, se hace lo propio con la experiencia del Fondo de Respaldo para la Pequeña Empresa (FONREPE) que, tras casi cinco años de operación, está condenado a desaparecer en el 2003. La última sección expone las principales conclusiones y sugerencias de política extraídas del estudio. Los anexos incluyen un listado de la información solicitada a los distintos actores de los mencionados fondos de garantía, así como de las personas entrevistadas.

## 1. El marco conceptual: los fondos de garantía

Los fondos de garantía conceptualmente se inscriben en el rol de las garantías en el acceso al crédito. Las transacciones crediticias por su naturaleza son intertemporales, y en ella se intercambia un poder de compra en el presente a cambio de una promesa de pago en el futuro. Esto implica que una transacción crediticia se inicia cuando se otorga el crédito pero sólo concluye un tiempo después, cuando el préstamo es devuelto. Evidentemente, existe el riesgo de que este pago no se pueda cumplir, ya sea por factores *idiosincrásicos* –derivados de las acciones del prestatario– como por factores *sistémicos* –factores externos al prestatario–. Para minimizar los riesgos de incumplimiento idiosincrásicos, los prestamistas establecen una estructura de incentivos –que incluyen las garantías– que trata de impedir que el prestatario realice acciones que dificulten o impidan el pago; y para protegerse de los riesgos sistémicos, exigen, entre otros requisitos, una serie de garantías entre las que destacan las garantías reales de carácter hipotecario.

Para que un bien pueda servir como garantía debe cumplir con tres características básicas: (i) ser apropiables, (ii) ser de rápida realización, y (iii) tener sentido de pérdida para su dueño (véase Alvarado, 1996). La "apropiabilidad" de un bien implica que tenga los derechos de propiedad completamente definidos para que puedan ser transferidos, y que dicha transferencia no genere costos excesivos. La rápida realización requiere que los bienes tengan un mercado secundario en el cual puedan comercializarse. El sentido de pérdida quiere decir que sean valiosos para el prestatario. Los bienes inmuebles por lo general son aquellos que muestran las propiedades antes mencionadas, razón por la cual son los preferidos por las instituciones financieras como garantías de los préstamos.

Sin embargo, la gran mayoría de pequeñas y micro empresas (PyME) carece de bienes inmuebles con las características de apropiación, realización y sentido de pérdida, sobre todo en el caso de las dos primeras. Esta es una de las razones por la cual la mayoría de instituciones financieras, principalmente los bancos, excluyen a las PyME de sus operaciones crediticias.<sup>3</sup> Frente a ello, los fondos de garantía aparecen como una alternativa. Estos fondos tienen la ventaja de apropiación y realización de las que carecen los bienes de la mayoría de las PyME. No obstante, algunos autores indican que los fondos podrían carecer de un sentido de pérdida para los prestatarios, lo cual podría tener efectos contraproducentes en la generación de los incentivos necesarios para realicen acciones que les conduzcan a la cancelación de los préstamos. Asimismo, la existencia de fondos de garantía podría dar lugar a que las instituciones financieras no sean cuidadosas en los procesos de selección y monitoreo de los créditos, dado que saben que los incumplimientos serán cubiertos con estos fondos.<sup>4</sup> De aquí que el diseño de los fondos de garantía sea uno de los puntos cruciales para su éxito, ya que debe evitar los problemas de incentivos perversos tanto a nivel de los prestatarios como de los prestamistas.

Otro aspecto importante en el diseño de los programas de fondos de garantía es el referido a los costos de transacción. Normalmente en una transacción crediticia intervienen dos

---

<sup>3</sup> Son excepciones las entidades especializadas como las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC), Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRAC), Entidades para el Desarrollo de la Pequeña y Micro Empresa (EDPYME) y Mibanco.

<sup>4</sup> Estos argumentos son desarrollados por Vogel y Adams (1997). El diseño del contrato de garantía puede evitar esta limitación, por ejemplo, condicionando la acreditación de acciones de cobro al pago de la garantía.

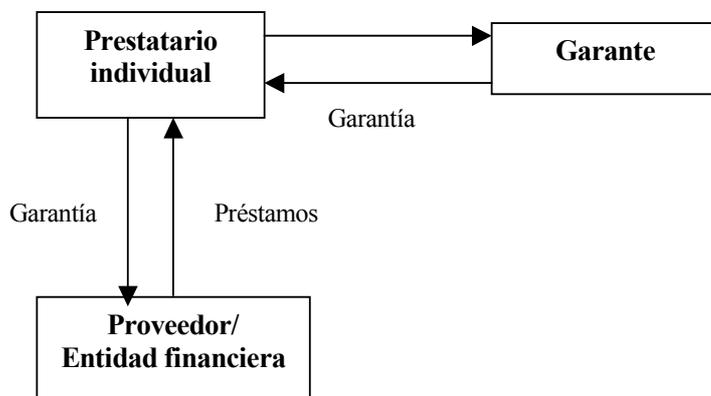
agentes económicos: el prestamista y el prestatario. Cuando aparece un fondo de garantía se añade un agente más (el fondo de garantía); esto puede llevar a incrementar los costos de transacción de una operación crediticia, lo cual afectaría la eficiencia de los mercados financieros.

Todo lo anterior nos lleva a indicar que existen cuatro áreas críticas en el diseño de esquemas de fondos de garantías (Stearns, 1993): (i) El proceso de aprobación del crédito y las garantías, (ii) la participación en el riesgo, (iii) la credibilidad de la garantía, y (iv) los costos, incluyendo las comisiones. Estas áreas críticas serán abordadas en el análisis de los fondos de garantía de este estudio.

En las experiencias de fondos de garantía se han usado tres esquemas básicos: el modelo individual, el modelo de cartera, y el modelo intermediario (Stearns, 1993), descritos a continuación.

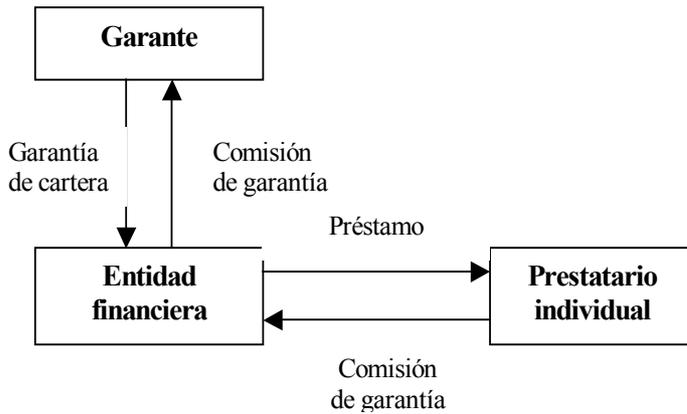
En el **modelo individual**, las PyME en forma individual reciben la aprobación para obtener una garantía de un fondo de garantía (figura 1). Los bancos o entidades financieras participantes aceptan la garantía y, luego de que las PyME cumplan con los demás requisitos exigidos para ser sujetos de crédito, se aprueba el préstamo. Las PyME pagan una comisión al fondo de garantía. Este modelo se aplica también al caso de otorgamiento de cartas fianza de FOGAPI (garante).

**Figura 1. Modelo individual**



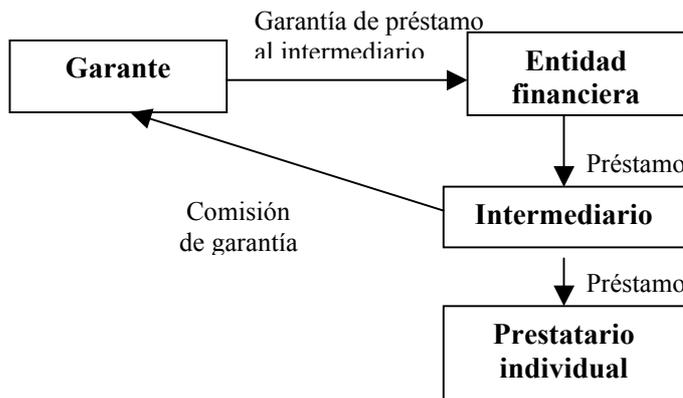
En el **modelo de cartera**, el fondo de garantía negocia con las entidades financieras los criterios para garantizar determinada cartera, lo cual reduce la relación entre el fondo de garantía y cada PyME (figura 2). Si los créditos de la entidad financiera cumplen los criterios acordados, se garantizan automáticamente. Este modelo también es aplicado por el servicio de garantía de cartera ofrecido por el FOGAPI y por el Programa de Seguro de Crédito a la Pequeña Empresa bajo el cual actúa el FONREPE. Como se verá más adelante, en estos casos, en general, no existe una relación entre el prestatario y la empresa garante, pero sin duda el costo de la garantía de crédito le es trasladado en la tasa interés cobrada o en comisiones.

**Figura 2. Modelo de cartera**



El **modelo intermediario** parte de que la mayoría de las instituciones financieras formales (bancos) no tienen como clientes –ni piensan tenerlos– a las PyME, por lo cual no van a desarrollar tecnologías apropiadas para ellas. De esta manera, una organización especializada –principalmente, una organización no gubernamental (ONG)– debe actuar como intermediaria entre las instituciones financieras y las PyME (figura 3). La entidad intermediaria se presta los fondos de la entidad financiera formal, y a su vez presta –utilizando su propia tecnología crediticia– a las PyME bajo su propio riesgo. Asimismo, el garante emite una garantía de crédito para los préstamos que las entidades financieras realizan a las intermediarias. Éstas últimas son las que paga la comisión de garantía al garante.

**Figura 3. Modelo intermediario**



A continuación se resumen las ideas centrales respecto de las ventajas y desventajas de los fondos de garantía.

### 1.1 Los objetivos y las ventajas de los fondos de garantía

De acuerdo con varios autores, el objetivo fundamental de los fondos de garantía es inducir a las entidades financieras a aumentar el acceso<sup>5</sup> y mejorar las condiciones de los créditos dirigidos a las PyME<sup>6</sup> –aunque este último es un resultado esperado en el largo plazo–, quienes por varios motivos –incluyendo la falta de garantías aceptable por el sistema financiero formal– no tienen acceso al mercado de créditos formales.<sup>7</sup> De esta manera, los esquemas de fondos de garantía están orientados a reducir el riesgo crediticio al compartir los costos de los incumplimientos con el prestamista, y por tanto a hacer más segura una transacción crediticia.<sup>8</sup> En este sentido, el fondo de garantía actúa como una empresa aseguradora. Esta característica es la que se muestra atractiva para motivar a las entidades financieras para que presten al sector PyME en mayor medida que lo hacen o harían en ausencia de estas garantías.

En el caso concreto de las garantías de crédito, además del aumento en el acceso al crédito a las PyME, consideramos importante resaltar como un efecto esperado la mejora en las condiciones de los créditos otorgados. Dado que las garantías de crédito reducen el costo esperado del incumplimiento en el pago del crédito, se podría esperar que esto podría reflejarse en mejoras paulatinas en las condiciones de los créditos: reducción de tasas de interés, plazos más largos, entre otras. Se podría pensar también que luego de plazos prolongados de continua relación, los requerimientos de garantías –y en general, los trámites– fueran menores, pero este es más bien un efecto de la mayor información acumulada por las relaciones repetidas; no de la garantía de créditos.

## 1.2 Las desventajas de las garantías de créditos

Existe una crítica a las garantías de créditos según la cual existen otros mecanismos más efectivos para solucionar desde el origen el problema del acceso al crédito de las PyME (Holden, 1997). Son parte esencial de estas soluciones las reformas en los sistemas institucionales –legales y regulatorios– y en las organizaciones que brindan servicios a las PyME: mejoras en los sistemas de registros de bienes muebles; aumento en la eficiencia de los procesos de ejecución de garantías y capacitación de jueces en temas financieros; mejoras en las tecnologías crediticias aplicadas a los créditos PyME –de las entidades ya existentes o de las que recién ingresan al sector (*down-scaling*)–, mayor cobertura de información de las centrales de riesgos –como la inclusión de créditos de proveedores, casas

---

<sup>5</sup> La inclusión de PyME que de otra manera no habrían sido atendidas por el sistema financiero formal es un efecto atribuido a los sistemas de garantías de crédito. Esta propiedad es conocida como la *adicionalidad*.

<sup>6</sup> A su vez, la importancia de promover el crédito hacia las PyME es que este segmento concentra el 42% del PIB y absorbe casi tres cuartas partes de la PEA peruana (Tercer Censo Económico, 1993); lo cual da cuenta de su gran importancia de su efecto dinamizador en la economía. Además, las PyME desarrollan sus operaciones principalmente en el sector informal, en el sentido de que no pagan impuestos por sus actividades productivas.

<sup>7</sup> Hay abundante literatura respecto a las razones por las cuales las PyME no han tenido tradicionalmente el suficiente acceso al crédito formal. Algunas de ellas incluyen: la carencia de garantías reales suficientes, el mayor costo de selección que implica recabar información de potenciales clientes que no tienen historias crediticias registradas y que no tienen información sistemática sobre sus actividades, el mayor costo administrativo que implica otorgar montos relativamente reducidos, etc.

<sup>8</sup> Según algunos defensores de las garantías de créditos, al haber ineficiencias notables en los sistemas judiciales de muchos países en desarrollo que impiden la ejecución rápida de las garantías, las garantías de crédito son más eficientes que las garantías reales (Gudger, 1998).

comerciales, etc.—, entre otras. Estas medidas reducirán los costos de transacción y los riesgos de las transacciones crediticias con las PyME (Westley, 1997).

Otro argumento en contra de las garantías de crédito es que la mencionada adicionalidad (v.gr. pie de página 4) no se da en la práctica. Al menos en los países en desarrollo, la escasez de recursos de los fondos de garantía implica que exista un exceso de demanda de préstamos que no son atendidos. Al no ser atendidos estos préstamos, no se genera adicionalidad (Meyer y Nagarajan, 1996); o al menos no en la magnitud deseada.

Otra crítica tiene que ver con los costos de los fondos de garantía. Al introducir un tercer agente en la transacción crediticia, el costo final del crédito aumenta, lo cual puede reflejarse en un aumento del interés. Además, hay autores que señalan que los sistemas de garantías de crédito no son sostenibles a largo plazo y tienen un alto componente de subsidio en sus operaciones. En este sentido, se argumenta que los fondos de garantía enfrentan un gran dilema respecto de sus costos: si sus primas son muy elevadas, los prestamistas no estarán muy interesados en contratar una garantía de cartera (asumiendo que la garantía no la toma directamente el prestatario); y si las primas tienen un reducido costo, pueden ser insuficientes para cubrir los costos. De esta manera, los detractores de dichos fondos señalan que la solución más eficiente desde el punto de vista *social* al problema de falta de acceso de las PyME al crédito institucional sería contar con entidades financieras especializadas sólidas. Así, el uso de los recursos sería más eficiente en estas últimas entidades que en los fondos de garantía.

Finalmente, siempre están presentes los problemas de riesgo moral y selección adversa. En el primer caso, debido a que si los prestatarios saben que sus créditos están respaldados por una garantía de crédito, sus incentivos a cumplir el pago pueden ser menores. De manera similar, en el segundo caso, dado que los prestamistas tienen sus préstamos asegurados, pueden reducir la exigencia en la selección de clientes, lo cual puede implicar aprobar préstamos con altos riesgos de incumplimiento y relajar las exigencias en la selección. Naturalmente, estas dificultades pueden reducirse mediante un buen diseño de contrato de garantía, pero al menos un componente —ya sea riesgo o costo— se verá afectado.

### **1.3 La evaluación de los fondos de garantía**

Temas fundamentales para la evaluación de los fondos de garantía son —además de sus costos y su sostenibilidad señalados en párrafos previos—, los costos y beneficios generados a las otras dos partes involucradas en la transacción: los prestamistas y los prestatarios. En este sentido, resulta útil considerar lo señalado por Meyer y Nagarajan (1996) respecto a los tres componentes que deben incluir las evaluaciones de impacto de los sistemas de garantía:

- (1) El impacto sobre el prestamista, que va más allá del tema de la sostenibilidad, para incluir aspectos de las condiciones para los clientes (¿mejoraron?) y los cambios en los procedimientos de selección y recuperación (¿el efecto *selección adversa* de los fondos de garantías se dio?, ¿en qué medida?),
- (2) El impacto sobre el prestatario. El aspecto clave aquí es evaluar la adicionalidad, los usos y comparar los resultados con un escenario *contrafactual*. Por lo tanto, preguntas importantes son: ¿los clientes actuales recibían préstamos antes de contratarse la garantía de crédito? ¿Éstos eran por montos menores o mayores?, ¿cuáles son los usos

del préstamo con garantía?, ¿son los mismos de los que *habrían sido* sin la garantía (y sin el crédito)?, ¿las condiciones de los créditos –incluyendo la tasa de interés– para los prestatarios no garantizados son las mismas (mejores o peores)?

- (3) El impacto sobre la entidad que garantiza. Es relevante preguntarse primero sobre el objetivo del fondo de garantía, su diseño, gerencia y calidad técnica. Temas importantes para analizar son: el grado de uso como herramienta política, su sostenibilidad, cobertura de costos, credibilidad, si implica o propicia un mayor desarrollo del sector financiero, ¿contribuye a la profundización financiera?, ¿los beneficios obtenidos compensan los costos y subsidios?, etc.

Los temas antes señalados pueden servir como referentes importantes para la evaluación de los servicios de garantías de crédito ofrecidos por el FOGAPI y bajo el FONREPE. No obstante, existen dos factores que deben tomarse en cuenta. El primero es que existe una mayor dificultad –metodológica y en términos de costos– de las evaluaciones sobre los prestatarios. El segundo es que dichas garantías de crédito funcionan bajo el modelo de cartera (véase la Figura 2), donde los prestatarios no tienen ninguna relación contractual con la entidad aseguradora (por tanto, no existe un pago directo de comisión de garantía del prestatario hacia el prestamista) sino que la relación contractual se establece directamente entre aquella y una entidad financiera formal, para evitar el efecto de *selección adversa*.

En consecuencia, resultaría más importante concentrarse en los efectos sobre los prestamistas (su manejo del riesgo, su disposición a incursionar en nuevos segmentos de mercado, etc.); más aún si se tiene en cuenta que –como encontramos en el trabajo de campo– más que como fondos de garantías, las dos experiencias estudiadas operan fundamentalmente como cualquier seguro que las entidades financieras cobran a sus clientes. La aproximación será desde dos aspectos: la adicionalidad y las características de los contratos con los clientes asegurados. ¿Se incluyó o no a nuevos clientes, que carecían de garantías reales? ¿Hubo alguna variación en los contratos de crédito de los clientes asegurados respecto de los demás? ¿En qué medida estas garantías fueron rentables para las entidades aseguradoras? Estas preguntas se abordan a lo largo de este documento.

## **2. La Fundación 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. FOGAPI es una persona jurídica privada sin fines de lucro que forma parte del sistema financiero. A partir de 1997, es supervisado por la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS). Además, FOGAPI es supervisado por el Consejo de Supervigilancia de Fundaciones del Ministerio de Justicia, dada su condición de “Fundación”.

La Fundación FOGAPI<sup>9</sup> tiene como principal objetivo el apoyo, promoción y asesoramiento del desarrollo de las Pequeñas y Microempresas (PyME), mediante operaciones de afianzamiento que les permita acceder al crédito de las instituciones financieras y proveedores, y participar en licitaciones, concursos públicos o privados y lograr adelantos de proveedores.

### **2.1 Organización y personal**

La estructura organizacional del FOGAPI es la siguiente:

- (i) Un Consejo de Administración (5 miembros), que toma las decisiones de política. El presidente es el representante de COFIDE,<sup>10</sup>
- (ii) Un área de Administración (12 miembros), que es el brazo operativo del Fondo. Dentro de esta área están los Gerentes General y de Negocios, el Jefe de Créditos, el Jefe de Operaciones, el Jefe de Informática, el Jefe de Asesoría Legal y el Contador General. Están también los Asistentes de Auditoría Interna, de la Gerencia General, uno de Garantía de Cartera, un Asesor Financiero, y un Asesor.

Además, cuenta con un Comité Especializado en Auditoría Interna (un presidente y dos miembros titulares).

### **2.2 Los recursos del Fondo**

Con cifras 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, los fondos propios –provenientes del aporte de los fundadores (COFIDE, APEMIPE, SNI/COPEI) y de la cooperación técnica internacional (GTZ y el gobierno de Holanda, el Fondo Contravalor Perú Suiza), así como de los excedentes anuales y la reserva legal dispuesta por la Ley de Bancos– representaron el 13.9% (2,311,715 dólares). Los recursos

---

<sup>9</sup> Como Fundación, el FOGAPI está inscrito en la ficha N.º 2008 del Registro de Personas Jurídicas de la Oficina Registral de Lima y Callao.

<sup>10</sup> Se incluye, además, a un miembro del ex Ministerio de Industria (MITINCI), actual Viceministerio de Industria, que forma parte del Ministerio de la Producción.

del Fondo de Respaldo<sup>11</sup> sumaron 14,319,329 dólares (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. Para ejecutar dicho programa, COFIDE suscribió un convenio de “cobertura de garantía” con el FOGAPI.

### **2.3 Los servicios ofrecidos**

El FOGAPI ofrece tres productos: (i) *cartas fianza* –desde el inicio de operaciones–, (ii) *garantía de cartera* –desde junio de 1997– y (iii) *asesoría a las PyME*. El primer producto se otorga a clientes individuales, quienes obtienen del FOGAPI cartas fianzas para garantizar sus obligaciones ante terceros (actúa como entidad de primer piso para garantías). Estas cartas son presentadas para obtener créditos de proveedores o como respaldo de compromisos asumidos en licitaciones y concursos público y privados. El segundo es un producto financiero que garantiza la totalidad de la cartera que instituciones financieras que prestan a las PyME –hasta el 50% del saldo del capital– (actúa como entidad de segundo piso para garantías). El tercer producto es un servicio de asesoría técnico-financiera a las PyME, para mejorar la presentación de solicitudes de crédito debidamente sustentadas y documentadas ante las instituciones financieras. Este trabajo se ocupa sólo de los dos primeros servicios.

Respecto al diseño de los productos financieros ofrecidos, ésta es una tarea que recae principalmente sobre la Gerencia de Negocios. Esta Gerencia está evaluando constantemente las necesidades del mercado para desarrollar adaptaciones a sus productos financieros.

#### **2.3.1 Los servicios financieros**

En la mayoría de los casos, FOGAPI es el que publicita sus servicios, a través de entrevistas y presentaciones en entidades financieras o eventos, o en general gracias a la intensificación de las relaciones institucionales con organismos públicos y privados que requieran de cartas fianza para cubrir sus adquisiciones (FOGAPI, 2002). Asimismo, a través de su página web ([www.fogapi.com.pe](http://www.fogapi.com.pe)), difunde información acerca de los requisitos para obtener las cartas fianza, como una manera de reducir los costos de estos servicios para las PyME. Otra fuente de información importante es el Módulo de Atención al Cliente que tiene FOGAPI en el Centro COFIDE, donde las PyME pueden obtener información sobre las posibilidades de afianzamiento del FOGAPI.

A continuación se describen las principales características de las cartas fianza y las garantías de cartera.

#### **A. CARTAS FIANZA PARA LAS PYME:<sup>12</sup> GARANTÍAS INDIVIDUALES**

---

<sup>11</sup> 5 millones de dólares aportados el 24.08.96 (mediante el Decreto de Urgencia 056-96), 5 millones el 08.04.99 (Ley 27086) y 2 millones el 24.06.99 (Decreto de Urgencia 033-99). Estos aportes suman en total 12 millones de dólares.

<sup>12</sup> El primer requisito es que sean “microempresas” –i.e., que tengan ventas anuales menores a 40 mil dólares y/o activos menores a 20 mil dólares– o “pequeñas empresas” –i.e., que tengan ventas anuales entre 40 mil y 750 mil dólares y/o activos entre 20 y 300 mil dólares–.

Las cartas fianza otorgados por el FOGAPI pueden ser de cuatro tipos:<sup>13</sup>

- (1) *Garantía de fiel cumplimiento.* Garantiza el cumplimiento de las obligaciones asumidas en el contrato suscrito por el postor ganador (la PyME). Esta garantía debe entregarse antes de suscribir el contrato. El monto de la garantía es por el equivalente al 10% del monto contratado y tiene vigencia hasta la aprobación de la liquidación final.
- (2) *Garantía adicional por el monto diferencial de propuesta.* Ésta cubre la diferencia entre el valor referencial y la propuesta económica presentada por el postor ganador. La garantía deberá ser presentada junto con la garantía de fiel cumplimiento y con igual objeto y vigencia. El monto de esta garantía es por la diferencia antes mencionada (el 90%).
- (3) *Garantía de adelanto.* Es aquella que garantiza el adelanto entregado al postor ganador. Dicha garantía deberá ser entregada por idéntico monto del adelanto y con un plazo mínimo de vigencia de tres meses, renovable trimestralmente por el monto pendiente de amortizar, hasta la amortización total del adelanto otorgado, según el caso.
- (4) *Garantía de crédito de proveedor.* Es aquella que garantiza el cumplimiento del pago de un proveedor (PyME), que tiene un contrato para entregar determinado producto (a una entidad estatal, por ejemplo) y no cuenta con efectivo, frente a un abastecedor de materiales que se necesitan para producir el producto comprometido. De esta manera, la PyME entrega la carta fianza a este abastecedor para garantizar el pago cuando la empresa contratista le haga efectivo su respectivo pago.

Según la experiencia del FOGAPI, las cartas fianza de fiel cumplimiento son las que han concentrado casi la totalidad de las operaciones. Además, como se verá más adelante, dentro de éstas, aquellas otorgadas a los programas sociales han desempeñado un papel importante hacia finales de los años noventa.

### ***Las características de las cartas fianza***

El FOGAPI intenta mantener las siguientes características básicas en las cartas fianza otorgadas:

1. Como se desprende de la tipología presentada, las cartas fianza otorgadas tienen usos específicos (no son instrumentos financieros negociables).
2. El cliente puede mantener una relación de mediano plazo con el FOGAPI. El Fondo otorga una *línea de afianzamiento* a las PyME (aun cuando se evalúa operación por operación), de tal manera que se reduzcan en alguna medida los costos administrativos de las renovaciones de las cartas fianza. Esto, además, permite tener un mayor registro de información de las PyME.
3. Normalmente, la garantía que respalda la carta fianza es un inmueble (propio o de un aval), ubicado en cualquier parte del país, y libre de gravamen.

---

<sup>13</sup> Hay una quinta y no tan usual carta fianza, que es una *garantía de calidad*, que cubre alguna imperfección o deterioro observados dentro de un plazo determinado, contado a partir de la fecha de entrega del producto.

4. El cliente tiene un mercado asegurado (tiene un comprador seguro: la entidad que convocó a la licitación o concurso que ganó la PyME que solicita la carta fianza). Este tema está relacionado al punto 1, y permite al Fondo tener un menor riesgo de incumplimiento, dado que la PyME tuvo que haber demostrado ser técnicamente viable desde el punto de vista productivo para ganar un concurso o licitación. El FOGAPI evalúa su viabilidad financiera (básicamente a través de un balance de situación y un flujo de caja).

A continuación se describen los requisitos exigidos para las cartas fianza.

### ***Los requisitos para las cartas fianza***

Los requisitos documentarios, además de la solicitud indicando el objeto de la carta fianza y del hecho de ser una PyME (ver pie de página 11), el plazo y el monto, incluyen tanto información de la empresa (PyME), como de las garantías (véase el recuadro 1). Para los casos de cartas fianza para *adelanto* y *fiel cumplimiento* en programas sociales, los requisitos documentarios son similares en todos los aspectos excepto en las garantías (se solicitan avales). Si el solicitante tiene una prenda industrial a favor del FOGAPI, se le solicita un aval sin inmueble; si tiene un inmueble propio, se le exige un aval sin inmueble; y si no tiene un inmueble propio, se le solicita un aval sin inmueble y uno con inmueble.

<b>Recuadro 1. Requisitos documentarios para las cartas fianza</b>	
<b>a. Información empresarial,</b>	referida a los siguientes aspectos:
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Copia de las Bases del Concurso Público o Licitación en caso de participación y Contrato en caso de adelanto y fiel cumplimiento (compras estatales).</li> <li>▪ Proforma de Venta (para fianzas ante proveedores)</li> <li>▪ Copia del Comprobante de Información Registrada de la SUNAT (RUC).</li> <li>▪ Copia de la Licencia Municipal o Constancia de Trámite.</li> <li>▪ Copia del Testimonio de Constitución Social y/o Modificación de Estatutos y/o Aumento de Capital (sólo personas jurídicas).</li> <li>▪ Copia Literal de la empresa expedido por Registros Públicos (sólo personas jurídicas)</li> <li>▪ Certificado de Vigencia de Poderes expedido por Registros Públicos, con un período de antigüedad no mayor a un mes (sólo en caso de otorgar garantías que estén fuera de Lima).</li> <li>▪ Copia del D.N.I. del titular y su cónyuge con el último holograma de votación.</li> <li>▪ Copia del D.N.I. del(los) Representante(es) Legal(es) con el último holograma de votación (sólo personas jurídicas)</li> </ul>
<b>b. Información contable y de ubicación del local (o vivienda)</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Balance de Apertura, si se trata de una empresa nueva. <b>(1)</b></li> <li>▪ Declaración Jurada presentado a la SUNAT (2 últimos años).</li> <li>▪ Balance de Situación y Estado de Pérdidas y Ganancias (no mayor de tres meses). <b>(1)</b></li> <li>▪ Flujo de Caja proyectado por el período de endeudamiento en caso de créditos comerciales. <b>(1)</b></li> <li>▪ Croquis de ubicación del taller y domicilio del solicitante, indicando calles y avenidas principales.</li> <li>▪ En caso que el inmueble del taller y/o domicilio sea alquilado, deberá presentar copia del respectivo Contrato de Alquiler legalizado, que deberá tener vigencia a la presentación de la solicitud.</li> <li>▪ Copia del último autoavalúo (hojas HR y PU), en caso que el inmueble del taller y/o domicilio del solicitante sea propio.</li> <li>▪ Referencias personales de dos personas que radiquen en la ciudad de Lima, sean familiares o no, con dirección y teléfono.</li> </ul>
<b>c. Información sobre garantías</b>	
Las garantías que exige FOGAPI para las cartas fianza dependen de la evaluación crediticia, en la que	

destaca la evaluación de la capacidad y voluntad de pago –el historial crediticio es importante–. La garantía es subsidiaria.

**c.1 Si es prenda industrial**

- Facturas canceladas de las máquinas ofrecidas en garantía o Declaración Jurada de Propiedad por más de cuatro años con firma legalizada ante Notario Público.
- Certificado de Gravamen prendario expedido por Registros Públicos.
- Copia del D.N.I. del propietario de las máquinas, y de su cónyuge de ser el caso.

**c.2 Si es hipoteca (perito REPEV)**

- Título de Propiedad inscritos en los Registros Públicos.
- Certificado de Gravamen
- Copia del último autoavalúo (hojas HR y PU).
- Copia del D.N.I. del propietario del inmueble, y de su cónyuge de ser el caso.

**Nota:**

**(1)** Firmado por el (los) representante (s) legal (es) y el contador de la empresa.

Fuente: FOGAPI.

Además de los requisitos documentarios, se exige que la PyME tenga una calificación de “Normal” en las centrales de riesgos.

***La evaluación financiera de la PyME***

- Existe una visita al taller o negocio del empresario.
- Se realiza el análisis de los estados financieros (se evalúan los balances generales, las compras, los pagos a la SUNAT, deudas, etc.).<sup>14</sup>
- Con la información financiera conforme, y el visto bueno del área legal respecto a los poderes de los representantes de la PyME, se realiza el informe respectivo.
- Como principio, esta evaluación se orienta a analizar la capacidad y voluntad de pago más que las garantías. No obstante, como se indicó, es usual que los dueños de las PyME dejen como respaldo de su carta fianza una hipoteca.

***La aprobación de la carta fianza***

En la práctica, el Jefe de Créditos es el que aprueba las cartas fianza, aun cuando formalmente la Gerencia es la encargada de hacerlo. El monto máximo aprobado por la Gerencia es de 25 mil dólares. Más allá de ese monto, y hasta 100 mil dólares, es el Directorio la instancia que aprueba.

En promedio, la aprobación de una carta fianza tarda 5 días, siempre que se presente toda la información requerida y si la PyME está ubicada en Lima, debido a que la verificación de

---

<sup>14</sup> Nótese que las PyME deben ser empresas formales, dado que de otra manera no podrían participar en ningún concurso ni licitación. De ahí que sea de lo más frecuente que tengan sus estados financieros elaborados.

información en Registros Públicos, así como la inscripción de la hipoteca, son más rápidas. Si no se cumplen estas condiciones, la aprobación puede tardar más de una semana.

### ***El seguimiento de la PyME***

La mayoría de cartas fianza tiene plazos entre 60 y 90 días, por lo que no se realiza ningún tipo de seguimiento. Éste se realiza sólo cuando se renueva la carta fianza, y siempre que la PyME no haya cumplido con el plazo establecido.

### ***La comisión cobrada***

Está en función del riesgo involucrado y del historial crediticio del solicitante. El valor está en promedio en 1.5% trimestre o fracción.<sup>15</sup> La comisión mínima es de 60 dólares. No existen cobros de portes o gastos de mantenimiento. La cancelación de esta comisión debe realizarse antes de la entrega de la carta fianza. Según conversaciones realizadas con algunos usuarios de las cartas fianza, este costo es considerado, en general, razonable. Algunos señalan que el costo es menor que el que cobran las entidades bancarias, pero que los trámites en éstas son mayores. Algunos bancos, por ejemplo, piden que haya un depósito por el equivalente de entre el 30% y 40% del monto de la carta fianza, lo cual es un claro inconveniente, que puede hacer que, aun cuando las cartas fianza emitidas por los bancos sean más baratas (lo cual también fue señalado por algunos usuarios), éstas no sean las finalmente demandadas.

Además, el hecho de tener una línea de afianzamiento del FOGAPI hace que las PyME no tengan que pensar en otras opciones de cartas fianza. Un factor que ha contribuido a que las cartas fianza de FOGAPI hayan tenido mayor publicidad fue que en algunos concursos o licitaciones se señalaba en las bases como alternativa una carta fianza del FOGAPI.

### ***El honramiento***

Cuando vence el plazo de la carta fianza, el receptor de la carta tiene 15 días para exigir el cumplimiento del pago del cliente. Al solo requerimiento, FOGAPI debe pagar al receptor.<sup>16</sup> A su vez, la PyME tiene 30 días para acercarse a regularizar su situación; de lo contrario, aparecerá como un deudor moroso en las centrales de riesgos, y el FOGAPI puede ejecutar la garantía que tiene a su nombre.<sup>17</sup> El honramiento de las cartas fianza es inmediato luego de concluido el plazo estipulado. La entidad receptora de la carta pueda exigir el pago apenas que produzca el incumplimiento; y el FOGAPI tiene que cumplir sin mayor demora.

## **B. GARANTÍA DE CARTERA DE LOS CRÉDITOS A LAS PYME**

Desde junio de 1997, FOGAPI viene trabajando con una modalidad de garantía de “segundo piso”, mediante la cual FOGAPI garantiza la totalidad de las operaciones de una entidad

---

<sup>15</sup> Esta tasa es menor para los programas sociales.

<sup>16</sup> El incumplimiento puede deberse también a que la entidad contratante no pagó a la PyME hasta la fecha de vencimiento de la carta fianza.

<sup>17</sup> Un incumplimiento del plazo de la carta fianza se refleja en una contabilización como un crédito del monto de la carta fianza. Y el íntegro del monto se computa como moroso.

crediticia que se orienten a las PyME.<sup>18</sup> Esta modalidad fue implementada luego de la inclusión del FOGAPI dentro del sistema financiero formal (según la Ley de Bancos de diciembre de 1996), lo cual le ha dado legitimidad legal y el respaldo de la supervisión de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) a dichas operaciones.

### ***La selección de las entidades financieras***

Las entidades financieras deben ser eficientes (i.e., tener bajos niveles de mora, buenos ratios de rentabilidad, entre otros) y tener experiencia en la entrega de servicios financieros al segmento PyME. Esta verificación es realizada por COFIDE, entidad que conoce bien a las entidades financieras –con quienes tiene operaciones de segundo piso–, y que emite una carta de no objeción al convenio entre FOGAPI y la entidad financiera.

Además, las entidades financieras deben presentar un Informe Comercial, donde se señalan algunas características de la organización, tales como datos básicos –nombres, DNI, RUC, cargos y aportes– de los accionistas, del directorio y de la gerencia. La firma del contrato de garantía de cartera se realiza, de parte de FOGAPI, por los gerentes General y de Negocios.

### ***El procedimiento de aprobación en el FOGAPI***

En primer lugar, debe señalarse que las negociaciones y contactos se realizan a nivel de las gerencias de las instituciones financieras (IFI) interesadas y del FOGAPI.

La aprobación de una solicitud de garantía de cartera demora entre 10 y 14 días en la mayoría de los casos. A menor tamaño de la IFI, menor tiempo de evaluación. Los procedimientos seguidos se indican a continuación:

- (1) Verificación de la vigencia de los poderes de las personas que van a firmar el contrato en la IFI.
- (2) Copia de las políticas crediticias de la IFI.- FOGAPI toma conocimiento de los procedimientos empleados en la entrega, seguimiento y recuperación de los créditos, de tal manera que la IFI no vaya a relajar estos procedimientos alentada por la mayor seguridad que le da la garantía de crédito en los préstamos a las PyME.
- (3) Últimos estados financieros (balance, estado de ganancias y pérdidas).- Se analiza esta información, para asegurarse de que la IFI tenga algunos estándares mínimos de eficiencia y rentabilidad. Sin embargo, debe señalarse que algunas de las entidades financieras que participan en este servicio no tienen necesariamente los mejores indicadores de rentabilidad, ni morosidad en el mercado financiero. Es el caso de las CRAC Cajasur y Nor Perú, cuyas tasas de mora a junio del 2002 fueron 16 y 14%, respectivamente. Estos índices, además, representan mejoras respecto a diciembre del 2001.<sup>19</sup> Pese a lo anterior, debe reconocerse que estas CRAC tienen una larga trayectoria atendiendo al segmento PyME en el norte del país.

---

<sup>18</sup> Esto implica que los montos de los créditos no sean mayores a 20 mil dólares. En varios casos, además, se han fijado límites de crédito incluso más bajos.

<sup>19</sup> Además, CRAC Profinanzas registró pérdidas en diciembre del 2001 –por 44 mil dólares–, cuando estaba en vigencia su contrato con el FOGAPI; esta pérdida se acrecentó en junio del 2002 (cuando se decidió no continuar con el contrato con FOGAPI), hasta 122 mil dólares.

- (4) Breve información de la IFI, dada a través de un Informe Comercial señalado párrafos atrás. Esta información, al igual que la señalada en el punto (iii), es verificada por un asesor del FOGAPI, encargado de los temas referidos a las PyME.
- (5) El área de Asesoría Jurídica da el visto bueno para que los representantes de la IFI puedan contratar con el FOGAPI
- (6) La parte de evaluación financiera está a cargo de COFIDE (su carta de no objeción), sin perjuicio de que el asesor del FOGAPI haga su trabajo. No se trata de que COFIDE realice un análisis de la IFI a propósito de la garantía de cartera con el FOGAPI sino más bien que, en base a la información que maneja sobre las IFI, plantee su conformidad para que el FOGAPI contrate con la IFI.
- (7) Se firma el contrato (el presidente del Consejo de Administración y el Gerente General por FOGAPI). Los contratos son anuales y renovables.

### ***Las instancias de aprobación***

Al igual que en el caso de las cartas fianza, hasta 25 mil dólares, la Gerencia de Negocios decide la aprobación de las garantías. Pasado ese monto, y hasta 100 mil dólares, es el Directorio el órgano que decide. En ambos tipos de garantía no existen montos mínimos.

### ***La cobertura de la garantía***

Una de las condiciones para la garantía de cartera es que FOGAPI garantiza la totalidad de créditos PyME, que pueden estar asignados tanto a capital de trabajo<sup>20</sup> como a la adquisición de activos fijos, de una institución financiera. Esto evita el problema de selección adversa, que podría implicar que la entidad financiera seleccione a sus clientes más riesgosos para que sean cubiertos por la garantía, además se que le da una mayor escala a este servicio del FOGAPI.

La cobertura nominal de la garantía es el 62.5% del saldo del capital de los créditos PyME. Dado que para que se **honre** toda operación, el crédito debe haber sido amortizado en un 20% del capital, excepto en los casos en los que el capital deba ser pagado en una sola oportunidad (e.g., los créditos agrícolas), la cobertura efectiva máxima es del 50% del saldo del capital. El honramiento se realiza sobre la parte del *capital* pendiente de pago. De esta manera, el FOGAPI comparte el riesgo de (o la pérdida por el) incumplimiento en una proporción igual a la de la misma entidad financiera.

### ***El riesgo asumido y la comisión***

En cada operación, el FOGAPI asume el 10% del riesgo y el 90% restante es trasladado al Fondo de Respaldo,<sup>21</sup> que es administrado por COFIDE. Esto permite tener comisiones subsidiadas, que fluctúan entre 1.2% y 2%, en función del volumen garantizado, el plazo del

---

<sup>20</sup> Aunque en la práctica, la gran mayoría de créditos garantizados son para capital de trabajo. Esto es un reflejo de la mayor importancia de este tipo de créditos en el sistema financiero en general.

<sup>21</sup> Existe una excepción en el caso de la ONG EDAPROSPO, en cuyo caso el 100% del riesgo lo asumió FOGAPI (garantizó contra su propio patrimonio). El contrato de garantía con esta ONG venció en febrero de este año, y no ha sido renovado.

crédito y el nivel de honramiento registrado en contratos anteriores.<sup>22</sup> Cabe señalar que la comisión cobrada al inicio (1997) por el FOGAPI fluctuaba entre 3.0% y 1.85% anual, y se tenía un plazo de entre 5 y 6 meses para el honramiento. Este mayor costo y las excesivas demoras implicaron un claro desincentivo para las entidades financieras en los inicios del servicio de garantía de cartera. Esto explica parcialmente su desinterés inicial en el servicio. En los años siguientes, las comisiones se fueron ajustando hacia abajo hasta el año 2000, cuando el rango de variación de las comisiones estaba entre 1.5% y 1.425%, el nivel más bajo hasta ahora. Dicho año se registró un aumento en las tasas de honramiento (véase el cuadro 10), lo que explicaría el aumento de comisiones en el 2001, que variaron alrededor de 1.8%.<sup>23</sup>

### ***El seguimiento de las carteras PyME***

Luego de firmado el contrato, el FOGAPI entrega tres archivos planos, que extraen información acerca de: (i) las características de las PyME, (ii) las características de las operaciones crediticias, y (iii) las características de las garantías que respaldan los préstamos. Esta información es la usada para evaluar las características de los créditos otorgados a las PyME.

Como parte del convenio firmado con el FOGAPI, las entidades financieras se comprometen a entregar mensualmente información de su cartera PyME asegurada –que, según en Gerente de Negocios del FOGAPI, es la misma que envían a la SBS–. Además, las entidades deben enviar la información de los nuevos clientes PyME, de los niveles de atraso, de las amortizaciones, etc. Estos envíos de información significan un costo administrativo que, dependiendo de cada entidad, puede ser importante. Este no es el caso de Financiera Solución ni el Banco del Trabajo.

Pasado el segundo mes de inicio del contrato, el FOGAPI emite un *certificado de afianzamiento*, que implica una aceptación (o no) de los clientes incluidos por la entidad financiera dentro del convenio de garantía de cartera.

Según el contrato, además, los funcionarios del FOGAPI pueden visitar a la entidad financiera para comprobar el estricto cumplimiento del contrato firmado. Normalmente, existe una visita durante al vigencia del contrato.

### ***El honramiento***

El **honramiento** de la garantía (i.e., el cumplimiento del pago de la garantía) se realiza cuando el **garantizado** se torna en **insolvente**, lo que implica que deben transcurrir dos meses (60 días)<sup>24</sup> desde que la entidad financiera ha solicitado el pago del atraso al prestatario garantizado. Ésta debe demostrar evidencia de cobro. Luego de los 60 días, la entidad tiene **sólo** 15 días para exigir el pago de la garantía al FOGAPI. Dentro de los 10

---

<sup>22</sup> Inicialmente, la comisión era del 3.5% anual; y el plazo para el honramiento era de entre 5 y 6 meses. Estos elevados costos desincentivaban la participación de las entidades financieras.

<sup>23</sup> Debe señalarse que estas comisiones están en función de la calificación de las entidades financieras usuarias.

<sup>24</sup> En el caso de CRAC Cajasur, el funcionario encargado de la cartera asegurada con FOGAPI señaló que tal plazo era de tres meses para ellos. En el resto de casos, no obstante, sí se trata de dos meses.

días siguientes, FOGAPI verifica la información presentada por la entidad financiera – evidencia de gestiones de cobro, estado de cuenta del crédito– y el cumplimiento de las condiciones del prestatario para ser sujeto garantizado, y resuelve el pago. El reclamo del honramiento de las garantías, con su consiguiente justificación, tiene que hacerse crédito por crédito. Este plazo para exigir el honramiento es mucho menor que en el caso del FONREPE, que será examinado más adelante.

Este plazo de dos meses tiene un efecto importante sobre los índices de honramiento, dado que en ese lapso de incumplimiento la entidad prestamista obligadamente ya ha realizado los intentos de cobro respectivos, sobre todo si se trata en crédito a las PyME urbana, que suelen tener cuotas de pago mensuales. De ahí que buena parte de los créditos vencidos es “saneada” en esos dos meses, y como consecuencia de ello, sólo una reducida proporción de la cartera asegurada es sujeta de honramiento. Además, en el caso de montos reducidos (digamos de 200 soles), probablemente sea más caro solicitar el honramiento que buscar un acuerdo de pago al deudor. Por otro lado, en el caso de algunas CRAC (e.g., Nor Perú y, probablemente, Cruz de Chalpón), existen dificultades para identificar a tiempo (e.g., dentro de los dos meses) a los clientes asegurados con FOGAPI, debido a que el *software* no es tan versátil.

Por otro lado, existe una cláusula de *salv guarda* en el contrato que estipula que si el nivel de honramiento supera el 5% (lo que equivale a decir, aproximadamente, una tasa de mora de la cartera PyME asegurada del 10%), el FOGAPI pone en suspenso el convenio con la entidad financiera hasta que se reduzca la tasa de mora. Una vez que la tasa de mora se ha reducido, se renueva la relación; de lo contrario, esta termina.<sup>25</sup> Esta cláusula evita la excesiva concentración del riesgo de las instituciones financieras, y protege el capital del Fondo de Respaldo. El FOGAPI realiza la evaluación de los niveles de honramiento mensualmente.

### ***La recuperación luego del honramiento***

El contrato de garantía estipula que la entidad financiera deberá continuar con el proceso de recuperación aun después de que la garantía haya sido honrada. De esta manera, el 50% del saldo principal recuperado es devuelto al FOGAPI, pero sin costo financiero. Esta cláusula, al igual que la cláusula de salv guarda, permite proteger el fondo de una excesiva descapitalización.

### ***Ventajas de la garantía de cartera***

A continuación, se reseñan y discuten algunas de las ventajas de las garantías de cartera, señaladas por el mismo FOGAPI, sobre la base de la información obtenida en las visitas a los principales usuarios de este servicio (Banco del Trabajo, Financiera Solución, CRAC Cajasur, CRAC Nor Perú y CRAC Cruz de Chalpón):<sup>26</sup>

- (1) *Reduce el riesgo crediticio para la entidad financiera, quien asume el 50% del costo de la cartera atrasada*: el Fondo de Respaldo asume el 45% del principal de la cartera atrasada garantizada y el FOGAPI sólo el 5%. Al margen de la existencia de garantías

---

<sup>25</sup> Estos fueron los casos de la CRAC Selva Central y Norbank, entidades liquidadas a finales de los noventa.

<sup>26</sup> Extraído de Coquis (2001).

hipotecarias que respaldan los créditos garantizados, la garantía de cartera reduce la pérdida a la mitad en caso de incumplimiento.

- (2) *Al ser una garantía “preferida” reduce las provisiones para la entidad prestamista.* Debe señalarse que sólo en la medida en que haya una alta proporción de créditos a las microempresas (MES) y una mejora de garantías –que podría ser el caso de las entidades como Banco del Trabajo, Mibanco y Financiera Solución, que tienen una alta proporción de su cartera con garantías no preferidas–,<sup>27</sup> la entidad prestamista se beneficia de esta reducción en las provisiones. En los casos de las CRAC Nor Perú y Cruz de Chalpón, los créditos MES representan una proporción importante dentro de sus carteras: 56.1% y 64%, respectivamente, mientras que Cajasur tiene el 18.5% de su cartera en el segmento MES. De otro lado, el 3.7% de la cartera de Nor Perú tiene garantías no preferidas y el 27.9% no tiene garantías. En el caso de Cruz de Chalpón, el 28.2% de su cartera no tiene garantías y el resto tiene garantías preferidas. Cajasur tiene todos sus créditos con garantías, pero el 28.4% con aquellas no preferidas. En consecuencia, se podría decir que sólo una reducida proporción de las carteras de las CRAC podría beneficiarse con la reducción de las provisiones: en el mejor de los escenarios –i.e., considerando que toda la cartera no cubierta con garantías preferidas o sin ninguna garantía fuera PyME–, sólo alrededor del 18% de las carteras de Nor Perú y Cruz de Chalpón y el 5% de la correspondiente a Cajasur podrían beneficiarse de esta reducción en las provisiones. Los mismos funcionarios de las CRAC tampoco perciben una “utilidad” de la garantía de cartera en este sentido.
- (3) *En la medida en la que un gran número de PyME no accede al sistema financiero formal debido a la carencia de garantías reales, este servicio debería, en alguna medida, contribuir al aumento del volumen de operaciones de crédito.* Debemos señalar que esto es más un efecto esperado que un efecto real (o por lo menos no es un efecto **probado**). Del estudio de las principales entidades usuarias de la garantía de cartera, no queda nada claro que las garantías de cartera hayan permitido una mayor expansión de créditos hacia segmentos desatendidos, puesto que en muchos casos las garantías cubrían créditos que ya estaban respaldados por hipotecas y otras garantías reales y en otros el monto de la línea es insuficiente para cubrir toda la cartera “asegurable” (e.g., Solución, Mibanco y Banco del Trabajo), de tal manera que en este último caso si hubo alguna expansión hacia nuevos segmentos ésta no fue como resultado de la garantía de cartera. En ese sentido, el uso de las garantías de cartera no estaría sirviendo para impulsar la expansión de la cartera PyME hacia nuevos clientes en la mayoría de los casos.
- (4) *Permite reducir el nivel de morosidad, desde el momento en que el FOGAPI cubre la cartera garantizada.* En la medida en que la tasa de honramiento sea importante respecto de la tasa de morosidad, podría darse este efecto; no obstante, como se vio en esta sección, ello no ocurrió, de manera que el efecto sobre la reducción de la tasa de morosidad ha sido menor.

---

<sup>27</sup> A fines de marzo del 2002, el Banco del Trabajo tenía el 34.7% de su cartera en créditos a la microempresa; y teniendo en cuenta que el 92% de su cartera tenía garantías “no preferidas” como respaldo, algún efecto positivo debía proporcionarle en términos de menores provisiones. En el caso de Mibanco, el 100% de su cartera no tiene garantías preferidas –79% no tiene garantías y 21% tiene garantías no preferidas–, y el 72.3% de su cartera está en el segmento de microempresas. Financiera Solución tiene el 73% de su cartera en el segmento de microempresas y el resto en consumo.

(5) *El costo de la comisión es reducido.* De los casos analizados, el Banco del Trabajo y las CRAC Nor Perú y Cruz de Chalpón trasladan *directamente* el costo de la garantía al prestatario (y sólo en el último caso, el prestatario conoce de esto), es decir, no incurren en costos financieros por la garantía. Al ser éste el caso, la garantía de cartera se convierte en un seguro más para el prestamista, que los mismos prestatarios pagan,<sup>28</sup> y no en un mecanismo de expansión de la cartera. Sería muy simplista decir que el costo es *barato* sólo considerándolo en términos nominales. Para plantear una afirmación más contundente hace falta aproximarse a un indicador del costo efectivo de las garantías de crédito (que incluya el costo alternativo de los fondos pagados por la entidad prestamista, los montos netos percibidos luego del honramiento y de las recuperaciones posteriores; además del tiempo esperado para hacer efectivo el honramiento).<sup>29</sup> Al parecer, las entidades financieras pequeñas (las CRAC) no han realizado un análisis costo beneficio de las garantías antes de usarlas ni después como herramientas para decidir continuar o no con el servicio. Con todo, su percepción es que podría reducirse más la comisión. Si uno observa los reducidos niveles de honramiento, puede apreciar que habría todavía algún margen para reducirlo.

### C. LA EVOLUCIÓN DE LAS OPERACIONES DEL FOGAPI

Desde su creación hasta marzo del 2002, el FOGAPI ha realizado más de 112 mil operaciones garantizadas, que suman un monto afianzado mayor a los 130 millones de dólares, por un valor total de operaciones garantizadas de más de 277 millones de dólares. El monto promedio del afianzamiento ha venido disminuyendo significativamente en la última década, pasando de 5,294 dólares en 1992 a 853 dólares en marzo del 2002, lo cual sugiere un incremento en la profundización del segmento de clientes, es decir, se estaría centrando cada vez más en los pequeños productores. Esto también es consecuencia del nuevo producto –garantías de cartera– lanzado a mediados del 1997, luego de lo cual se han intensificado las operaciones de afianzamiento, debido a la importancia que adquirió este servicio desde su inicio (véanse los cuadros 1 y 2 y el gráfico 1).

En efecto, entre 1980 y 1996 se realizaron apenas el 6.7% de las operaciones totales acumuladas hasta marzo del 2002; así como el 20% de los montos afianzados y el 18.6% de los créditos garantizados (ver cuadro 1). Entre 1997 y marzo del 2002 se realizaron el 93.3% del total de operaciones llevadas a cabo desde 1980. En términos del monto afianzado, el porcentaje llega al 80%.

#### Cuadro 1. Operaciones históricas, 1980-2002 (31 de marzo)

(Montos en dólares)

Fecha	N.º operaciones	%	Monto afianzado	%	Operaciones garantizadas	%
1980-1996	7,559	6.7	26,098,539	20.0	51,453,120	18.6

<sup>28</sup> En los casos de Financiera Solución y CRAC Cajasur, se nos indicó que incluso las tasas de interés son iguales para aquellos clientes cubiertos como para los no cubiertos por las garantías de crédito. En ambos casos, de todos modos, la tasa de interés cobrada a todos los clientes PyME debe estar reflejando estos costos.

<sup>29</sup> Aun cuando no se dispone de suficiente información para realizar esto, más adelante se realiza un sencillo análisis costo beneficio de algunas de las principales entidades financieras usuarias.

1997-2002 <sup>a</sup>	105,234	93.3	104,284,883	80.0	225,762,792	81.4
<b>Total</b>	<b>112,793</b>	<b>100.0</b>	<b>130,383,423</b>	<b>100.0</b>	<b>277,215,912</b>	<b>100.0</b>

<sup>a</sup> A partir de junio de 1997 se otorga la garantía de cartera.  
Fuente: FOGAPI.

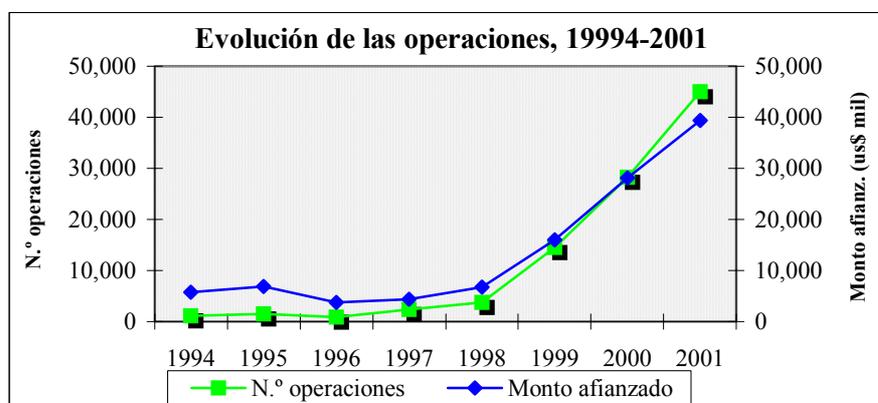
**Cuadro 2. Total de operaciones, junio 1997<sup>a</sup> a setiembre 2001**

Tipo de garantía	N.º de operaciones	%	Créditos garantizados	%	Promedio
Individual	5,328	6.8	71,246,771	39.0	13,372
De cartera	72,714	93.2	111,529,910	61.0	1,534
<b>Total</b>	<b>78,042</b>	<b>100.0</b>	<b>182,776,681</b>	<b>100.0</b>	<b>2,342</b>

<sup>a</sup> Fecha de inicio del servicio de Garantía de Cartera.  
Fuente: FOGAPI.

Como se muestra en el gráfico 1, los montos afianzados –en cartas fianza y garantías de cartera– por FOGAPI han crecido sustancialmente desde 1998, año en el que se otorgaron 3,760 garantías, por un monto afianzado de 6.7 millones de dólares. En el 2001, dichos montos fueron 11,476 y 9.8 millones de dólares, respectivamente. De esta manera, el número de operaciones garantizadas creció en 109.3% promedio anual entre 1998 y el 2001, mientras el monto afianzado creció a una tasa de 72.6% y las operaciones garantizadas crecieron en 74.9% en dicho período. Estas tasas de crecimiento fueron incluso mayores para el período 1999-2001.

**Gráfico 1**



Fuente: FOGAPI.

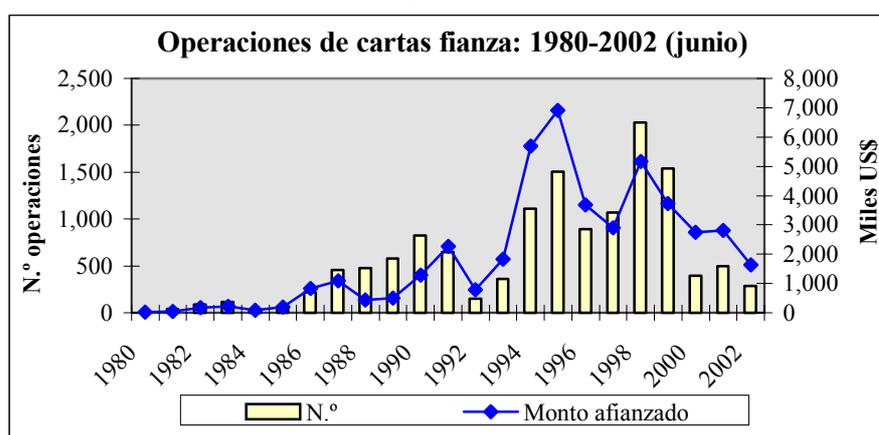
Veamos ahora la evolución desagregada de cada servicio financiero.

### **C.1 Las cartas fianza**

Como se muestra en el gráfico 2, las operaciones de cartas fianza han crecido de manera importante recién a partir de 1993, tanto en número como en monto afianzado. En 1980, sólo se otorgaron 9 cartas fianza por un monto afianzado de 13 mil dólares. En 1990, se otorgaron 824 cartas fianza por un monto total de 1.3 millones de dólares. Tras una caída a 358 operaciones con 1.8 millones de monto afianzado en 1993, se alcanzó un *pico* en 1998, tras lo cual se aprecia una consistente tendencia decreciente en las operaciones de

afianzamiento hasta junio del 2002.<sup>30</sup> Parte de este crecimiento desde mediados de los años noventa se explica por la importancia de los programas sociales (calzados escolares, buzos escolares, etc.) en las actividades de las PyME. Con el fin de la década, la importancia de los programas sociales se ha reducido, lo cual ha contraído parte del mercado de las PyME usuarias de las cartas fianza. En consecuencia, FOGAPI tiene un importante desafío para expandir su mercado de cartas fianza hacia nuevos sectores y sin depender tanto de los programas implementados por el Estado.

**Gráfico 2**



Fuente: FOGAPI.

Por otro lado, los montos afianzados promedio fluctuaron bastante desde fines de los ochenta. Así, crecieron desde 1,438 dólares en 1980 hasta 5,230 en 1984; cayeron a 869 dólares cinco años más tarde, y tras alcanzar los 5,295 dólares en 1992, decrecieron hasta 2,418 dólares en 1999; esta caída se debe principalmente al notable aumento de las operaciones afianzadas en el rubro de confecciones y a que este aumento no haya sido correspondido por un crecimiento proporcional en los montos afianzados (cuadro 3). Entre el año 2000 y junio del 2002, los montos afianzados promedio se mantuvieron entre 5,700 y 6,000 dólares.

La información de las cartas fianzas desagregadas según actividad económica muestra que entre los años 1998 y 2001 hubo importantes variaciones en las participaciones sectoriales. Estos cambios responden a las variaciones en las posibilidades de negocios para las PyME. No obstante, en general, la industria ha sido el sector más favorecido en el período considerado, excepto en 1999, año en el cual el comercio fue el sector más importante (cuadro 3). Otros sectores como agricultura, transportes y turismo, han tenido una importancia reducida. Al no haber una política de concentración en ningún sector específico, estos resultados reflejan el mayor o menor dinamismo del “mercado” de licitaciones y contrataciones.

**Cuadro 3. Cartas fianza otorgadas según actividad económica, 1998-2000**

*(Montos afianzados en miles de dólares)*

<sup>30</sup> El número total de operaciones de cartas fianza emitidas hasta junio del 2002 fue 13,379, mientras que el monto afianzado acumulado fue de 45.1 millones de dólares. El 50% de estas operaciones y montos afianzados se realizaron entre 1996 y el 2002 (junio).

Actividad	1998		1999		2000 <sup>a</sup>			2001			Julio 2002		
	N.º	Monto	N.º	Monto	N.º	Monto	% Monto	N.º	Monto	% Monto	N.º	Monto	% Monto
<b>Industria</b>	<b>1,986</b>	<b>4,829</b>	<b>2,508</b>	<b>3,374</b>	<b>165</b>	<b>1,180</b>	<b>42.9</b>	<b>219</b>	<b>1,183</b>	<b>42.0</b>	<b>110</b>	<b>695</b>	<b>38.9</b>
Confecciones	310	983	1,911	1,701	15	68	2.5	21	90	3.2	25	146	8.1
Metalmecánica	345	633	113	421				30	154	5.4	18	204	11.4
Ind. del cuero	382	470	217	151									
Ind. madera	927	2,640	168	683	72	504	18.3	109	480	17.0	22	150	8.4
Alimentos	20	101	72	406	78	609	22.1	59	458	16.3	45	195	10.9
Artesanía	2	1	27	13									
<b>Otros sectores</b>	<b>1,774</b>	<b>1,921</b>	<b>10,975</b>	<b>11,767</b>	<b>232</b>	<b>1,571</b>	<b>57.1</b>	<b>278</b>	<b>1,636</b>	<b>58.0</b>	<b>210</b>	<b>1,094</b>	<b>61.1</b>
Agricultura	200	448	1,938	3,288	2	12	0.4						
Servicios	3	10	592	600				98	558	19.8	90	478	26.7
Comercio	1,522	1,109	8,321	7,153	15	33	1.2	20	123	4.4	23	158	8.8
Construcción	15	179	41	501	79	957	34.8	157	905	32.1	89	424	23.7
Turismo	2	18	17	37	5	33	1.2	2	20	0.7	3	21	1.2
Transportes	8	15	46	46	123	459	16.7						
Otros <sup>b</sup>	24	142	20	143	8	78	2.8	1	30	1.1	5	13	0.7
<b>Total</b>	<b>3,760</b>	<b>6,749</b>	<b>13,483</b>	<b>15,141</b>	<b>397</b>	<b>2,751</b>	<b>100.0</b>	<b>497</b>	<b>2,819</b>	<b>100.0</b>	<b>320</b>	<b>1,789</b>	<b>100.0</b>

<sup>a</sup> Incluye comité operativo del FOGAPI de las regiones San Martín y Nor Oriental del Marañón.

<sup>b</sup> Incluye: Minería, Comunicaciones, Pesquería, Otros.

Fuente: FOGAPI.

Tomado de *Perú en Números 2001* (Instituto Cuánto): años 1998-2000.

Como se muestra en el cuadro siguiente –información para el período 1997-2000–, los programas sociales alcanzaron un máximo en 1998, cuando agruparon el 51% de las operaciones de cartas fianza y el 65.3% del monto total afianzado. Como ya se indicó, la caída en la importancia de los programas sociales como fuente de empleo para las PyME urbanas (principalmente), redujo la importancia de las cartas fianza dentro de los servicios financieros ofrecidos por el FOGAPI, dado que este era un nicho de mercado importante.

#### Cuadro 4. Cartas fianza otorgadas según programa social

(Montos en miles de dólares)

Programa social	1997		1998		1999			2000 <sup>a</sup>	
	N.º Op.	Monto	N.º Op.	Monto	N.º Op.	Monto	% Monto	N.º Op.	Monto
Buzos escolares	228	761	253	820	576	758	40.0		
Mobiliario escolar	4	11	914	2,630	125	375	19.8		
Calzado escolar	386	519	378	467	189	127	6.7		
Calzado tipo ojota	6	18			27	23	1.2		
Lampas	286	633	333	490	83	187	9.9		
Chompas			44		289	399	21.1		
Desayunos escolares					1	18	1.0	23	345
Uniformes escolares					2	7	0.4	3	9
<b>Total</b>	<b>910</b>	<b>1,942</b>	<b>1,922</b>	<b>4,407</b>	<b>1,292</b>	<b>1,894</b>	<b>100.0</b>	<b>26</b>	<b>354</b>

<sup>a</sup> Incluye comité operativo del FOGAPI de las regiones San Martín y Nor Oriental del Marañón.

Fuente: FOGAPI.

Tomado de *Perú en Números 2001* (Instituto Cuánto).

La distribución de las cartas fianza según departamento indica que existe una creciente importancia de Lima, en términos de su participación en el total de operaciones como en los

montos afianzados, en los últimos tres años. Así, a julio del 2002, alrededor del 73% del número de operaciones afianzadas y del monto total afianzado se realizaron en Lima (cuadro 5). Piura también tiene una participación apreciable, pero mucho menor. Luego de Ucayali (julio 2002), el resto de departamentos tiene una participación mínima en el total de cartas fianza emitidas por el FOGAPI. Estas cifras reflejan la centralización de las PyME en la capital, pero también podrían estar indicando la falta de una política para descentralizar las operaciones en provincias. También, resulta claro que los trámites para cumplir los requisitos exigidos son más rápidos en Lima, en especial si se tiene que ofrecer hipotecas como garantías de las cartas fianza.

### Cuadro 5. Cartas fianza según departamento

(Montos afianzados en miles de dólares)

Departamento	2000						2001						Julio 2002					
	No.	%	monto afianz.	%	rec. moviliz.	%	No.	%	monto afianz.	%	rec. moviliz.	%	No.	%	monto afianz.	%	rec. moviliz.	%
Lima	221	55.7	1,415	51.4	9,692	47.0	250	50.3	1,549	55.0	12,512	58.2	229	71.6	1,300	72.7	10,425	74.7
Lambayeque	42	10.6	59	2.1	539	2.6	24	4.8	55	2.0	595	2.8	25	7.8	80	4.5	217	1.6
Arequipa													1	0.3	5	0.3	8	0.1
Junín													1	0.3	5	0.3	50	0.4
Ancash	29	7.3	214	7.8	442	2.1	2	0.4	27	1.0	268	1.2	3	0.9	17	0.9	165	1.2
Ayacucho	19	4.8	193	7.0	1,060	5.1	19	3.8	137	4.9	1,263	5.9	3	0.9	21	1.2	194	1.4
Piura	46	11.6	589	21.4	7,617	36.9	141	28.4	704	25.0	4,648	21.6	44	13.8	246	13.7	1,441	10.3
Tumbes	12	3.0	57	2.1	343	1.7	36	7.2	114	4.1	777	3.6	7	2.2	12	0.7	122	0.9
Huánuco	9	2.3	61	2.2	255	1.2	3	0.6	25	0.9	143	0.7						
Ucayali	8	2.0	64	2.3	362	1.8	20	4.0	195	6.9	1,200	5.6	5	1.6	102	5.7	1,318	9.4
San Martín	9	2.3	31	1.1	105	0.5	1	0.2	2	0.1	4	0.0	2	0.6	1	0.1	25	0.2
Loreto	2	0.5	70	2.6	211	1.0	1	0.2	10	0.4	99	0.5						
<b>TOTAL</b>	<b>397</b>	<b>100.0</b>	<b>2,751</b>	<b>100.0</b>	<b>20,627</b>	<b>100.0</b>	<b>497</b>	<b>100.0</b>	<b>2,819</b>	<b>100.0</b>	<b>21,509</b>	<b>100.0</b>	<b>320</b>	<b>100.0</b>	<b>1,789</b>	<b>100.0</b>	<b>13,965</b>	<b>100.0</b>

Fuente: FOGAPI.

### El honramiento de las cartas fianza

Dados los reducidos riesgos de las PyME afianzadas –los mercados de las PyME están asegurados–,<sup>31</sup> y dadas las modalidades de cartas fianza otorgadas –reseñadas en la parte A de esta sección–, las cartas fianza han tenido un relativamente bajo nivel de honramiento (cuadro 6). En términos del número de operaciones, desde 1991 hasta junio del 2002 se han honrado apenas 211 de las 10,483 operaciones realizadas (es decir, el 2%). Similar porcentaje se obtiene en el caso de los montos afianzados honrados para dicho período (2.6%). Para el año 2001 y hasta junio del 2002, el honramiento ha sido menor que la comisión cobrada –1.3% versus 1.5%– (recuérdese que el plazo promedio ha oscilado entre 2 y 3 meses; y el 1.5% es la comisión trimestral).<sup>32</sup> En consecuencia, al menos para el año

<sup>31</sup> Hay un comprador ya definido, que a su vez ya se encargó de evaluarlas y calificar las posibilidades técnicas para la producción.

<sup>32</sup> Para un mejor análisis de la *rentabilidad* de las cartas fianza, las tasas de honramiento deberían ser comparadas con las comisiones cobradas en cada período y con el plazo promedio de las cartas fianza. No obstante, no se cuenta con información acerca de la evolución de las comisiones cobradas en el tiempo, ni de los plazos de las cartas fianza.

2001 y lo que va del 2002, las cartas fianza habrían tenido un retorno financiero positivo. Este también habría sido el caso para el período 1998-1999, a juzgar por los índices de honramiento, dado que la comisión cobrada en esos años fue al menos igual a la actual.

**Cuadro 6. Cartas fianza: totales y honradas, 1991-2002 (junio)**

(Montos en miles de dólares)

Año	N.º de operaciones			Monto afianzado		
	Totales	Honradas	% Honramiento	Total	Honrado	% Honramiento
1991	649	1	0.1	2,258.5	2.9	0.1
1992	147	-	0.0	778.4	-	0.0
1993	358	-	0.0	1,837.8	-	0.0
1994	1,112	50	2.5	5,699.4	308.8	5.4
1995	1,507	72	3.6	6,917.7	370.4	5.4
1996	890	29	1.5	3,687.8	118.0	3.2
1997	1,071	23	1.2	2,889.6	75.4	2.6
1998	2,027	12	0.6	5,172.6	38.9	0.8
1999	1,542	9	0.5	3,729.2	32.8	0.9
2000	397	9	0.5	2,751.3	64.5	2.3
2001	497	6	0.3	2,818.6	36.3	1.3
2002	286	-	0.0	1,631.6	-	0.0
<b>Total</b>	<b>10,483</b>	<b>211</b>	<b>2.0</b>	<b>40,172.6</b>	<b>1,048.1</b>	<b>2.6</b>

Fuente: FOGAPI.

**C.2 Las garantías de cartera**

Hasta agosto del 2002, 15 entidades financieras –una de ellas es una ONG– habían usado el servicio de garantía de cartera del FOGAPI. Las primeras de ellas fueron la CRAC Selva Central (en liquidación), la CRAC Cruz de Chalpón de Chiclayo y el desaparecido Banco Regional del Norte (Norbank).

Como se muestra en el cuadro siguiente (cuadro 7), a junio del 2002, había 8 entidades financieras que tenían sus carteras PyME garantizadas por el FOGAPI. A agosto la CRAC Profinanzas se había retirado, dos meses antes de que cumpliera la vigencia de su contrato de garantía. De esta manera, a agosto del 2002, las 7 entidades financieras que tenían contrato vigente con el FOGAPI sumaban un monto total de 50.5 millones de dólares en sus líneas de garantías (i.e., montos máximos que podían estar bajo garantía). Este monto representa el 74.8% del monto total de las líneas otorgadas desde 1997 hasta dicha fecha. Esto significa que tres cuartas partes de las líneas de garantía otorgadas por el FOGAPI siguen vigentes. Aun cuando es un monto importante, todavía es bastante reducido como para se pueda cubrir toda la cartera PyME de las entidades participantes.

De los 50.5 millones de dólares, dos entidades financieras concentran el 70.3%: Financiera Solución (34.6%) y el Banco del Trabajo (35.6%). La CRAC Cajasur de Arequipa y Mibanco también tienen participaciones importantes (10.9% y 9.9%, respectivamente), pero mucho menores que las de Solución y el Banco del Trabajo. Un dato interesante es que las tres CRAC que tenían contratos vigentes hasta agosto del 2002 son las entidades financieras cuya relación contractual es más antigua y repetida con el FOGAPI. Mibanco empezó a usar la garantía de cartera en 1998; Financiera Solución, en 1999; y el Banco del Trabajo, la CRAC Profinanzas y la Caja Municipal de Crédito Popular de Lima, en el 2001.

**Cuadro 7. Características de los contratos de garantía.** Actualizado a julio del 2002  
(Montos en miles de dólares)

Entidad	Monto de la línea	Destino (Cap. trab., act. fijo)	Situación del contrato
CRAC Del Sur, Arequipa	5,500	50% para agricultura	Contrato firmado 25.05.97 y renovado 25.05.98, 26.05.99, 25.05.00, 25.05.01 y 25.05.02
CRAC Cruz de Chalpón, Chiclayo	1,000		Contrato firmado 02.10.97 y renovado 03.10.98, 03.10.99, 03.10.00 y 03.10.01
CRAC La Libertad, Trujillo	2,500	40% para agricultura	Contrato firmado 02.03.98 y renovado 03.03.99, 03.03.00, 03.03.01 y 03.03.02
Mibanco	5,000		Contrato firmado 12.12.98, 12.12.99, 12.12.00 y 12.12.01
Financiera Solución	18,000		Contrato firmado 16.07.99, 16.07.00 y 16.07.01
Banco del Trabajo	17,500		Contrato firmado 31.07.01
Caja Municipal C.P. Lima	1,000		Contrato firmado 31.07.01
CRAC Profinanzas, Cañete	1,000	30% para agricultura	Contrato firmado 22.08.01 (hasta junio 02)
<b>Sub total</b>	<b>51,500</b>		
CRAC San Martín, San Martín	1,000	20% para agricultura	Contrato firmado 20.10.97 y renovado 20.10.98, 21.10.99 y 21.10.00
CRAC Señor de Luren, Ica	3,000	10% para agricultura	Contrato firmado 22.05.97 y renovado 24.05.98, 24.05.99 y 24.05.00
CMAC Del Santa, Ancash	1,000		Contrato firmado 22.06.99 y 22.06.00
CRAC Prymera	2,000	30% para agricultura	Contrato firmado 14.09.99 y 14.09.00
ONG Edaprospro	50		Contrato firmado 13.02.01
CRAC Selva Central	3,000	20% para agricultura	Contrato firmado 23.05.97 y renovado 23.05.98
Norbank - Banco Regional del Norte	6,000		Contrato firmado 25.08.97
<b>Total</b>	<b>67,550</b>		

Fuente: FOGAPI.

Con cifras a junio del 2002, el número de operaciones acumuladas entre las 15 entidades que han usado la garantía de cartera fue de 106,755 (cuadro 8). Nuevamente, Financiera Solución y el Banco del Trabajo fueron las que concentraron más del 70% de estas operaciones. Le siguen en importancia Mibanco (10.3%) y la CRAC Cajasur (5.4%). Para tener una idea de las proporciones de las respectivas cartera, a junio del 2002 según la clasificación de la SBS la cartera PyME de Mibanco era de 51.4 millones de dólares (71% de su cartera total); la del Banco del Trabajo, 50.6 millones (37%); la de Solución, 53.2 millones (75%). Comparativamente, CRAC Cajasur tenía apenas 2.2 millones de dólares en su cartera PyME (22% del total); Cruz de Chalpón, 3.2 millones (61%); y Nor Perú, 5.4 millones (47%). Por tanto, las carteras PyME de Mibanco, Solución y el Banco del Trabajo representan 14.3 veces las carteras de las CRAC usuarias de las garantías de cartera (3).

Respecto al monto de créditos garantizados, el total acumulado hasta junio del 2002 fue de 153.4 millones de dólares, de los cuales el 52.2% correspondió a la Financiera Solución. El orden de importancia de las entidades financieras es similar al caso del número de operaciones.

**Cuadro 8. Estado de situación del servicio de garantía de cartera.** Junio 1997-30 junio 2002  
(Montos en miles de dólares)

Entidad financiera	N.º operaciones	Monto Glob. Garantizado	Monto Garantía Otorgado	Monto Créditos Garantizados
CRAC Cruz de Chalpón, Chiclayo	1,900	1,000	1,333	2,134
CRAC Del Sur, Arequipa	5,729	5,500	8,984	17,921
CRAC La Libertad (Nor Perú), Trujillo	2,286	2,500	2,166	3,730
Mibanco	10,948	5,000	7,895	12,632
Financiera Solución <sup>a</sup>	49,057	18,000	50,057	80,091
Caja Municipal Crédito Popular Lima	62	1,000	139	222
Banco del Trabajo	27,094	17,500	15,884	26,686
CRAC Profinanzas, Cañete	2,040	1,000	733	1,249
CRAC Selva Central	1,339	3,000	1,547	2,579
CRAC Señor de Luren, Ica	177	3,000	258	516
Norbank - Banco Reg. del Norte	23	2,209	57	92
CRAC San Martín, San Martín	312	1,000	239	382
CMAC Del Santa, Ancash	5,639	1,000	3,004	4,806
CRAC Prymera	72	2,000	181	343
ONG Edaprospro	77	50	16	26
<b>Total</b>	<b>106,755</b>	<b>63,759</b>	<b>92,492</b>	<b>153,410</b>

<sup>a</sup> A partir de julio 1999 incluye el efecto de adicionalidad de los préstamos revolventes. Esto es, se incluye los préstamos totales efectuados como línea de crédito.

Fuente: FOGAPI.

Una observación importante que se desprende del cuadro anterior es que hay algunas entidades que han usado una parte de su línea de afianzamiento –como CRAC Luren, CRAC San Martín–, mientras que otras –como las CRAC Cruz de Chalpón y Cajasur, La CMAC Del Santa, el Banco el Trabajo, Mibanco y Financiera Solución– han excedido largamente sus líneas, y en algunos casos esto no ha sido suficiente para cubrir toda su cartera PyME que podría ser garantizada. Una ampliación del Fondo de Respaldo. Esto ayudaría a aumentar la cobertura de la cartera PyME de las entidades usuarias del servicio de garantía de cartera. Y si se quiere expandir el servicio a otras entidades, se tendría que contar incluso con mayores recursos.

Como se aprecia en el siguiente cuadro (cuadro 9), al igual que las cartas fianza, las garantías de cartera han estado fuertemente concentradas en Lima, tanto en número de operaciones como de montos afianzados. En general, dichas garantías están concentradas en 4 departamentos: Lima (31%), Arequipa (22.4%), Ancash (12.8%) y La Libertad (año 2000), con el 73.5% del monto afianzado y 74.6% de las operaciones. La importancia de Arequipa se explica por la presencia de la CRAC Cajasur. De la misma manera sucede en el caso de la CMAC Del Santa en Ancash. Excluyendo, además, los casos de La Libertad (donde está la CRAC La Libertad, ahora CRAC Nor Perú) e Ica (CRAC Señor de Luren), el resto de departamentos tiene una participación mínima, inferior al 3%.

**Cuadro 9. Garantía de cartera: Montos afianzados según departamento**  
(Montos en miles de dólares)

Departamento	1999	2000
--------------	------	------

	Operaciones	% Oper.	Monto	% Monto	Operaciones	% Oper.	Monto	% Monto
Lima	4,595	34.1	4,587	30.3	5,657	34.3	4,676	31.0
Arequipa	2,783	20.6	4,141	27.3	2,339	14.2	3,388	22.4
Lambayeque	1,130	8.4	1,066	7.0	643	3.9	640	4.2
Ancash	949	7.0	977	6.5	3,363	20.4	1,937	12.8
La Libertad	715	5.3	687	4.5	938	5.7	1,110	7.3
Ica	665	4.9	613	4.0	748	4.5	720	4.8
Cusco	527	3.9	511	3.4	393	2.4	345	2.3
Puno	406	3.0	470	3.1	414	2.5	417	2.8
Tacna	353	2.6	342	2.3	417	2.5	415	2.7
Piura	350	2.6	646	4.3	305	1.8	291	1.9
Junín	305	2.3	329	2.2	292	1.8	291	1.9
Moquegua	191	1.4	183	1.2	170	1.0	165	1.1
Cajamarca	183	1.4	168	1.1	189	1.1	159	1.1
San Martín	120	0.9	98	0.6	209	1.3	162	1.1
Loreto	113	0.8	94	0.6	143	0.9	129	0.9
Otros <sup>a</sup>	98	0.7	231	1.5	286	1.7	264	1.7
<b>Total</b>	<b>13,483</b>	<b>100.0</b>	<b>15,141</b>	<b>100.0</b>	<b>16,506</b>	<b>100.0</b>	<b>15,107</b>	<b>100.0</b>

<sup>a</sup> Incluye Ayacucho, Tumbes, Ucayali, Amazonas, Apurímac, Huanuco, Huancavelica, Madre de Dios y Pasco (1999); y sólo los 4 primeros departamentos para el 2000.

Fuente: FOGAPI.

### ***Honramiento de las garantías de cartera***

Los índices de honramiento de las garantías de cartera –que en teoría no deben pasar del 5%, gracias a la cláusula de *salvaguarda*–, fueron menores al 1.5% entre 1998 y 2001 (cuadro 10). Estos niveles de honramiento parecen ser especialmente reducidos si tenemos en cuenta que, por ejemplo, para el caso de la CRAC San Martín, se garantizaron un total de 312 operaciones de crédito entre el 20.10.97 y el 21.10.01, pero sólo se honraron 4 operaciones y por un monto de 1,646 dólares (cuadro 10), pese a que un gran porcentaje de su cartera está colocada en el sector agrícola. Similar observación se aplica al resto de casos, incluyendo la CRAC La Libertad (hoy CRAC Nor Perú).

Como ya se indicó, para las CRAC, la cartera sujeta a garantía del FOGAPI *suele* estar ya respaldada por alguna garantía real –lo cual aumenta la capacidad de presión del prestamista en caso de haber incumplimiento–. Asimismo, en los dos meses de plazo entre la fecha del atraso del pago y la solicitud de honramiento, normalmente se produce un acuerdo de pago.<sup>33</sup> De esta manera, aun cuando se hayan producido incumplimientos en el pago, las solicitudes de honramiento tienden a ser más reducidas, y se realizan sólo en los casos más graves. Al parecer, los prestatarios no agrícolas que cumplen con pagar el 20% (que son quienes están cubiertos por la garantía de cartera) son los que tienen mayor probabilidad de pagar todo el crédito, y que posiblemente la mayor parte de la mora esté explicada por clientes que no pagan ni el 20% requerido para aplicar la garantía de crédito.<sup>34</sup> Otra explicación del bajo índice de honramiento en el caso de Nor Perú es que su sistema de información aún tiene dificultades para identificar con el debido tiempo a los clientes garantizados por FOGAPI, de modo que los plazos para requerir el honramiento pueden

<sup>33</sup> En el caso de CRAC Cajasur, según en funcionario entrevistado, este plazo es de tres meses, lo cual reduce aún más la posibilidad de presentar solicitudes de honramiento.

<sup>34</sup> En todo caso, este es un análisis que las mismas entidades prestamistas tendrían que realizar para evaluar el grado de utilidad del servicio.

excederse. El hecho de no ser una prioridad en las actividades de las CRAC, y de no asumir el costo financiero, además de la falta de interconexión con sus agencias,<sup>35</sup> agrava esta situación.

**Cuadro 10. Honramientos registrados según año**

<b>Año</b>	<b>No. Operaciones</b>	<b>%</b>	<b>Operac. Honradas/ Operac. Totales (%)</b>	<b>Monto Honrado (US\$)</b>	<b>%</b>	<b>M. Honrado/ M. Afianz. Total (%)</b>
1998	1	0.08	0.06	363	0.04	0.02
1999	28	2.18	0.22	6,965	0.7	0.06
2000	223	17.38	0.80	243,963	24.6	0.96
2001	532	41.47	1.20	420,382	42.4	1.15
2002 <sup>a</sup>	499	38.89	2.69	320,380	32.3	2.08
<b>Total</b>	<b>1,283</b>	<b>100.0</b>	<b>1.20</b>	<b>992,052</b>	<b>100.0</b>	<b>1.07</b>

<sup>a</sup> Las operaciones honradas (número y monto) se refieren a junio del 2002; las operaciones totales, a julio del 2002.

Fuente: FOGAPI.

El cuadro 11 muestra los niveles de honramiento por operación y según monto. Se puede apreciar que sólo en el caso de CRAC Señor de Luren el 4.52% de las operaciones garantizadas ha sido honrado; a su vez, las operaciones honradas involucraron un monto equivalente al 6.14% del monto garantizado, es decir, un monto mayor al 5% estipulado en las pólizas. Este fue el principal motivo por el cual no renovaron el contrato en el 2001. en el resto de casos, las tasas de honramiento han estado muy por debajo del límite máximo establecido, lo cual implica que la rentabilidad del servicio para el FOGAPI ha sido positiva.

**Cuadro 11. Honramiento de las garantías de cartera. De Junio 1997 a Julio 2002**

<b>Entidad</b>	<b>No. operaciones garantizadas</b>			<b>Montos garantizados</b>		
	<b>Honradas</b>	<b>%</b>	<b>Honradas/ Totales (%)</b>	<b>Honrados (US\$)</b>	<b>%</b>	<b>Honrados/ Totales (%)</b>
CRAC Del Sur	162	12.6	2.83	261,384	26.3	2.91
CRAC Señor de Luren	8	0.6	4.52	15,875	1.6	6.14
CRAC de Chalpón	15	1.2	0.79	3,198	0.3	0.24
CRAC San Martín	4	0.3	1.28	1,646	0.2	0.69
CRAC La Libertad	9	0.7	0.39	28,395	2.9	1.31
Mibanco	189	14.7	1.73	68,949	7.0	0.87
Banco del Trabajo	189	14.7	0.70	78,277	7.9	0.49
CRAC Selva Central	2	0.2	0.15	689	0.1	0.04
Financiera Solución	705	54.9	1.44	533,640	53.8	1.07
<b>TOTAL</b>	<b>1,283</b>	<b>100.0</b>	<b>1.20</b>	<b>992,052</b>	<b>100.0</b>	<b>1.07</b>

Fuente: FOGAPI.

A manera de resumen, mientras que el servicio de cartas fianza ha reducido su importancia en el FOGAPI, el de garantías de cartera ha mostrado un crecimiento importante desde su

<sup>35</sup> CRAC Nor Perú tiene tres de sus seis oficinas fuera de Trujillo; Cruz de Chalpón, una de sus tres oficinas en Cajamarca; y Cajasur, cuatro de sus cinco oficinas fuera de la provincia de Arequipa (junio 2002).

creación en junio de 1997. Así, si bien a lo largo de los cinco años de operación, el número de entidades financieras usuarias no ha crecido de manera sustancial (ver cuadro 12), el número de operaciones y el monto garantizado sí lo han hecho a un ritmo notable. En el cuadro 13 se resumen estos indicadores, así como algunos otros que tienen que ver con la “profundidad” de las operaciones según entidad.

**Cuadro 12. Número de entidades participantes**  
(Con contratos vigentes a fines del periodo)

Entidad	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (junio)
CRAC	5	6	6	6	4	4
CMAC (Del Santa)			1	1		
Banco	1	1	1	1	2	2
Financiera (Solución)			1	1	1	1
Otra					2	1
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>8</b>

Fuente: FOGAPI.

Sólo unas ocho entidades financieras tenían contratos vigentes hasta junio del 2002, de las cuales la mitad eran CRAC. El resto son la Caja Municipal de Crédito Popular de Lima, el Banco del Trabajo, Mibanco y la Financiera Solución. A su vez, estas tres últimas son las que explican el crecimiento registrado en el monto y el número de operaciones realizadas en 1999 y el 2000 (cuadro 13); lo que convierte su presencia en crucial para el éxito del programa de garantía de cartera. Como resultado de dicho crecimiento, a diciembre del 2001 el monto garantizado promedio por entidad usuaria fue de 4 millones de dólares, con un número promedio de operaciones de 4,929. Estos promedios, naturalmente, ocultan las grandes variaciones entre los montos y las operaciones afianzadas por cada entidad usuaria (mostrados en el cuadro 8).

**Cuadro 13. Indicadores resumen de las garantías de cartera**  
(Con contratos vigentes a fines del periodo)

Indicador	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (junio)
Monto garantizado (miles US\$)	1,543	1,525	12,205	25,351	36,439	15,412
<i>Crecimiento</i>		<i>-1.1</i>	<i>700.3</i>	<i>107.7</i>	<i>43.7</i>	<i>-57.7</i>
No. operaciones	1,270	1,733	12,954	27,815	44,364	18,542
<i>Crecimiento</i>		<i>36.5</i>	<i>647.5</i>	<i>114.7</i>	<i>59.5</i>	<i>-58.2</i>
Monto garantizado por entidad (miles US\$)	257	218	1,356	2,817	4,049	1,927
No. operaciones garantizadas por entidad	212	248	1,439	3,091	4,929	2,318

Fuente: FOGAPI.

#### **D. UNA EVALUACIÓN DEL SERVICIO DE GARANTÍA DE CARTERA DEL FOGAPI**

Como ya fue señalado, el hecho de operar bajo un sólido marco legal (dado por la ley de bancos de 1996), que lo incluye como parte del sistema financiero formal y lo somete a la supervisión de la SBS, le ha dado al FOGAPI una mayor legitimidad para establecer relaciones contractuales con otras entidades reguladas. Esta legitimidad, no obstante, es sólo una parte del atractivo para atraer a las entidades financieras como usuarias de las garantías

de crédito, por cuanto se ha visto que sólo un reducido número del espectro de organizaciones microfinancieras que podrían usarlo participa en este servicio.

En efecto, una de las constataciones más importantes es que hay relativamente pocas entidades financieras que participan, y que la mayoría de éstas son CRAC (aunque en monto de garantías otorgadas su importancia es reducida), las entidades más riesgosas y menos eficientes del espectro microfinanciero. No participa ninguna CMAC,<sup>36</sup> pero sí lo hacen Mibanco, Financiera Solución y el Banco del Trabajo, entidades todas que contrastan claramente en resultados financieros con las CRAC.<sup>37</sup> Por tanto, si bien 8 de las 14 instituciones formales que han usado el servicio son CRAC, y dado que en general estas instituciones no han tenido un desempeño financiero apreciable, el diseño del contrato impide que los niveles de honramiento sean elevados y cautela la capitalización del Fondo.

Otro de los hallazgos claves ha sido la mayor importancia que le dan Financiera Solución y el Banco del Trabajo al servicio de garantía de cartera como un instrumento de manejo de riesgos, que por su naturaleza tiene una etapa de “maduración” tras la cual los costos incurridos serán compensados por los beneficios derivados del honramiento. Este enfoque contrasta claramente con los puntos de vista de los funcionarios entrevistados de las CRAC (Nor Perú, Cruz de Chalpón y Cajasur), para quienes el servicio es importante básicamente porque les permite reducir los riesgos en sus préstamos, pero no lo ven desde un enfoque de costo-beneficio. Además, sólo en el caso de Cruz de Chalpón, la garantía del FOGAPI *reemplaza* la exigencia de otro tipo de garantías reales, lo cual constituye un efecto positivo sobre la expansión de la cartera hacia sectores que no pueden ofrecer garantías reales. Este efecto, que era el deseado al inicio de la prestación del servicio, no se ha dado de manera sistemática en el resto de casos, en los cuales la garantía del FOGAPI *refuerza* las garantías que ya pudieran existir como respaldo de los créditos a las PyME. Este es un resultado que se explica parcialmente por el contrato establecido por FOGAPI, que para evitar una selección adversa de prestatarios, incluye a toda la cartera PyME que cumpla ciertos requisitos, incluyendo las garantías; y, por otro lado, las tecnologías crediticias de las tres CRAC señaladas dependen mucho de las garantías reales: como muestra de ello, alrededor del 70% de sus carteras estaba respaldado por garantías *preferidas* al 31 de diciembre del 2001.<sup>38</sup>

En agosto del 2002, estaban operando 13 CMAC, 12 CRAC y 13 EDPYME en el mercado microfinanciero; y apenas 3 CRAC usaban la garantía de FOGAPI. Parte de la explicación en el caso de las CRAC seguramente tiene que ver con la precaria situación financiera de la mayoría de ellas, y probablemente también con los bajos niveles de honramiento con relación a las comisiones. En el caso de las CMAC, su probada exitosa tecnología crediticia y su gestión eficiente, al parecer, son la mejor garantía de que su cartera no alcanzará una mora de dos dígitos (incluso ante la presencia de eventos *sistémicos*),<sup>39</sup> por lo cual su mejor seguro de crédito ante incumplimientos son sus provisiones. De acuerdo con un funcionario

---

<sup>36</sup> Aun cuando la CMAC Del Santa participó en octubre de 1999. Su contrato no fue renovado.

<sup>37</sup> Mibanco renovó tres veces el contrato, actualmente vigente, mientras que los contratos de Financiera Solución y el Banco del Trabajo vencieron a fines de julio de este año. Estos contratos con seguridad fueron renovados.

<sup>38</sup> Esto no quiere decir necesariamente que descuiden la evaluación de la capacidad y voluntad de pago en la selección de clientes, pero de que las garantías con importantes en la aprobación, lo son.

<sup>39</sup> Con información a junio del 2002, sólo CMAC Ica registró una tasa de mora de dos dígitos (14.5%). Ocho de las trece CMAC tuvieron índices de morosidad menores al 6.5%.

del FOGAPI, el carácter público de las CMAC les implica limitaciones para contratar libremente, lo cual afectaría en alguna medida su disposición a adquirir este servicio. Sin perjuicio de lo anterior, para funcionarios de una de las cajas municipales más importantes (CMAC Arequipa), el motivo para no comprar el servicio fue muy simple: los costos de la comisión eran muy elevados en comparación con la cobertura del riesgo crediticio. Este también sería el motivo por el cual el resto de CMAC con buen desempeño no demandaría el servicio.

Por otro lado, a pesar del relativamente reducido interés de la mayoría de entidades microfinancieras por usar el servicio de garantía de cartera del FOGAPI, existe una limitación de los recursos del Fondo de Respaldo que impediría cubrir las carteras PyME de más entidades. Aunque hay perspectivas de un aumento en dicho fondo, éstas aún no parecen muy claras hasta el momento. En un contexto de una mayor expansión de la cartera microcrediticia, los fondos para la garantía de cartera serían claramente insuficientes. Respecto de su propio patrimonio –que a agosto del 2002 sumaba 2.4 millones de dólares–, FOGAPI está autorizado para invertir en ciertas operaciones en el mercado local: depósitos en entidades financieras nacionales, participar en fondos mutuos, y adquirir bonos y valores.

Como se puede apreciar en el cuadro 14, dentro del balance, entre 1998 y el 2000, los activos del FOGAPI crecieron a una tasa promedio anual de 13%, crecimiento explicado principalmente por la evolución positiva de los fondos disponibles, que representaron el 94% del total de activos en el 2002. A su vez, casi la totalidad de fondos disponibles estuvo como depósitos en instituciones financieras (2.95 de los 3.00 millones de disponibles en el 2002). La importancia de las colocaciones entre 1998 y 1999 se debe a los resultados no auspiciosos que tuvo FOGAPI otorgando créditos (que fueron en gran medida castigados). Los pasivos están constituidos básicamente por cuentas por pagar<sup>40</sup> y provisiones para créditos contingentes (para los avales otorgados y las garantías de cartera). Luego de registrar importante pérdidas contables en 1998, el FOGAPI mejoró sus resultados progresivamente.

**Cuadro 14. Balance general del FOGAPI, 1998-2002 (30 de junio)**

*(En miles de dólares)*

<b>Partidas</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>Activos</b>	<b>2,045</b>	<b>2,358</b>	<b>2,746</b>	<b>2,949</b>	<b>3,198</b>
Fondos disponibles	1,375	1,642	1,507	2,700	3,007
Inversiones					72
Colocaciones (netas de provisiones)	241	160	436	95	5
Cuentas por cobrar	32	17	61	50	29
Bienes realizables recibidos en pago, adjudicados			32		
Inmuebles, maquinaria y equipo	27	24	17	27	16
Otros activos	369	515	692	78	69
<b>Pasivos</b>	<b>918</b>	<b>1,102</b>	<b>956</b>	<b>620</b>	<b>801</b>
Obligaciones con el público				23	18
Cuentas por pagar		24 <sup>a</sup>	5	184	253
Adeudados a bancos y otras instituc. financieras	408	396			
Provisión para créditos contingentes			76	397	514

<sup>40</sup> Que debe estar representadas, al menos parcialmente, por los honramientos solicitados y no realizados.

Otros pasivos	510	682	874	16	16
<b>Patrimonio neto</b>	<b>1,126</b>	<b>1,256</b>	<b>1,790</b>	<b>2,329</b>	<b>2,397</b>
Capital social	1,558	1,607	1,746	1,849	1,851
Reservas	14	13	14	14	439
Utilidades no distribuidas		-423	-97	31	
Utilidades netas	-446	58	128	436	107

<sup>a</sup> Se refiere a intereses y comisiones devengados.

Fuente: FOGAPI.

En cuanto al estado de resultados, como ya se mencionó, se han revertido los malos resultados de 1998, año en el que las pérdidas sumaron 446 mil dólares, debido principalmente a los gastos administrativos incurridos, explicados por la elevada proporción de los gastos “varios”, que habrían incluido –entre otros componentes– la logística para implementar y expandir el servicio de garantía de cartera. Dos hechos importantes llaman la atención del cuadro 15: (i) los ingresos financieros dependen en gran medida de los depósitos efectuados en las instituciones financieras del país; y (ii) los ingresos obtenidos por operaciones contingentes alcanzaron para cubrir los gastos totales en el 2001, e incluso hay un excedente 78 mil dólares. Esto implica 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 2001, y no confiarse en el retorno de los depósitos en entidades financieras – que no es el rubro de negocio del FOGAPI– sino expandir las garantías de cartera a otras entidades financieras.

#### **Cuadro 15. Estado de ganancias y pérdidas del FOGAPI, 1998-2002 (30 de junio)**

(En miles de dólares)

<b>Partida</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>Ingresos financieros</b>	284	259	321	360	202
Intereses y comisiones de colocaciones	61	37	95	85	6
Intereses de depósitos en instituciones financieras	116	180	171	251	180
Diferencia de cambio	107	43	56	24	16
<b>Gastos financieros</b>	45	39	66	49	3
Intereses y comis. por obligaciones con el público					1
Intereses y comis. por otras obligac. financieras	40	27	7	5	2
Diferencia de cambio		5	59	44	
Otros	4	7			
<b>Margen financiero bruto</b>	<b>239</b>	<b>220</b>	<b>256</b>	<b>311</b>	<b>199</b>
Provisiones para incobrabilidad de créditos	48	85	112	57	22
<b>Margen financiero neto</b>	<b>191</b>	<b>135</b>	<b>144</b>	<b>254</b>	<b>177</b>
Ingresos netos por servicios financieros <sup>a</sup>	324	425	623	880	374
Ingresos por operaciones contingentes	181	239	490	878	366
Ingresos diversos	143	186	132		8
<b>Margen operativo bruto</b>	<b>516</b>	<b>560</b>	<b>766</b>	<b>1,131</b>	<b>550</b>
Gastos administrativos	871	407	485	483	279
Personal y directorio	208	189	220	278	171
Gastos generales	197	217	219	203	107

Gastos varios	466	1	45	2	2
<b>Margen operativo neto</b>	<b>-355</b>	<b>153</b>	<b>282</b>	<b>648</b>	<b>271</b>
Provisiones, depreciación y amortización	15	34	74	386	142
Provisiones para contingentes y otras		18	59	359	128
Depreciación y amortización	15	16	15	27	14
<b>Resultado de operación</b>	<b>-370</b>	<b>119</b>	<b>207</b>	<b>262</b>	<b>129</b>
Otros ingresos y gastos				125	-17
Resultados por exposición a la inflación	-76	-61	-80	49	-5
<b>Resultados antes de impuesto a la renta</b>	<b>-446</b>	<b>58</b>	<b>128</b>	<b>436</b>	<b>107</b>
<b>Utilidad (pérdida) neta</b>	<b>-446</b>	<b>58</b>	<b>128</b>	<b>436</b>	<b>107</b>

<sup>a</sup> Netos de gastos por servicios financieros.

Fuente: FOGAPI.

Por otro lado, quisiéramos señalar algunas apreciaciones recogidas en las visitas a los principales usuarios de las garantías de cartera. La apreciación general es que es un servicio importante, que permite reducir los riesgos.<sup>41</sup> Dos de los principales usuarios –Financiera Solución y el Banco del Trabajo– señalaron que el monto de la línea era muy reducido para cubrir toda su cartera PyME que cumple las condiciones para ser asegurada –que es el objetivo del FOGAPI y es lo que señalan los contratos respectivos–. En ese sentido, no sería incorrecto afirmar que si las CMAC más grandes estuvieran interesadas en este servicio, probablemente tendrían la misma dificultad en caso de solicitarlo.

En los casos de las CRAC Nor Perú y Cruz de Chalpón, los funcionarios indicaron que la reducción del costo financiero de la garantía –y por ende, la tasa de interés cobrada– les permitiría ser más competitivos en sus respectivos mercados. En Cajasur, el reclamo es similar pero se le da énfasis a la baja tasa de honoramiento como justificación para ello.<sup>42</sup> Naturalmente, en dichos casos –aunque en mayor medida en los casos de Solución, el Banco del Trabajo y Mibanco– podría haber espacio para una reducción de costos operativos<sup>43</sup> pero, sobre todo, para aumentar la eficacia de las tecnologías –lo que redundaría en menores tasas de morosidad y gastos en provisiones–; todo lo cual también les permitiría ser más competitivos. En un contexto de creciente competencia, en especial para las CRAC –que están aumentando su presencia en el segmento PyME–, el traslado del costo del seguro de crédito a la tasa de interés implica perder atractivo respecto a otros prestamistas que no usan el seguro y que, por tanto, pueden ofrecer menores tasas de interés. Por otro lado, dado que son instituciones pequeñas y que, como ya se señaló, el manejo de información no está

<sup>41</sup> Debe señalarse sería señalar que en buena medida las apreciaciones positivas están marcadas por el hecho siguiente: las entidades usuarias no asumen los costos financieros del servicio, sino el prestatario cuyo crédito está asegurado o los prestatarios de la cartera PyME –cubiertos o no por las garantías–. Esto, no obstante, no le quita la importancia ni el atractivo al servicio.

<sup>42</sup> La competencia que enfrentan en el segmento PyME proviene de la CMAC Trujillo, Financiera Solución, Banco del Trabajo y en mucho menor medida de las EDPYME Edyficar y Crear Trujillo (Nor Perú); y CMAC Trujillo, CMAC Piura, Financiera Solución, Banco del Trabajo y Mibanco, en mucho menor medida de las EDPYME Solidaridad, Alternativa y Raíz (Cruz de Chalpón). En Arequipa, además de Solución, Banco del Trabajo y recientemente Mibanco, hay 4 EDPYME operando y la Caja Municipal tiene el liderazgo en el segmento PyME.

<sup>43</sup> El indicador gastos administrativos (personal, directorio, impuestos y gastos varios) sobre el total de créditos directos e indirectos de las CRAC Cajasur, Nor Perú y Cruz de Chalpón es similar al indicador promedio de las CMAC: alrededor de 11% (junio 2002). Este indicador es mucho mayor para el Banco del Trabajo (19.1%), Mibanco (17.5%) y Financiera Solución (21.9%).

totalmente computarizado y no existe interconexión con sus agencias, los costos operativos de identificar a su cartera asegurada y de solicitar los honramientos todavía son relativamente elevados para las CRAC. Este es un tema en el cual tendrán que trabajar para aumentar la eficiencia de sus operaciones.

Una sugerencia puntual planteada en Financiera Solución es que sería valioso tener un mayor retorno de la información que envía al FOGAPI; como por ejemplo, realizar una distribución agregada según sector económico de las carteras garantizadas, de los niveles de honramiento, etc. Éste es un aspecto importante que podría ayudar a identificar los riesgos sectoriales de cada entidad usuaria y permitiría evaluar la cartera garantizada por FOGAPI respecto al promedio de las demás entidades usuarias, y respecto del desempeño del resto de la cartera de cada institución.

Por último, dos temas resultan de particular importancia en el análisis de las garantías de crédito ofrecidas por el FOGAPI: (i) la relación que pudiera existir entre el crecimiento de la cartera PyME y la cartera garantizada por dichas garantías y (ii) la relación entre el costo financiero (comisión) y los beneficios (honramientos). En el primer caso, se trata de encontrar indicios de la *adicionalidad*. Lamentablemente, aun cuando a todas las entidades financieras estudiadas se les solicitó la misma información, sólo para CRAC Nor Perú se puede realizar el ejercicio de correlaciones entre la cartera total y la cartera PyME (estimada) *versus* la cartera cubierta por FOGAPI (estimada).<sup>44</sup> Los resultados corroboran la percepción de los funcionarios de dicha CRAC –coeficiente de correlación de apenas 0.147–; así como las nuestras: no hay una correlación estadística significativa entre el crecimiento de la cartera PyME y la cartera garantizada por el FOGAPI (cuadro 16). Con toda seguridad, si uno hiciera el mismo ejercicio para las demás entidades usuarias, encontraría resultados similares.

**Cuadro 16. Coeficiente de correlación entre cartera PyME y cartera cubierta por FOGAPI: CRAC Nor Perú**

Mes	Cartera bruta (miles de S/.)	Cartera PyME (miles de S/.)	Cartera FOGAPI (miles de S/.)
Dic-00	31,267	20,500	1,784 <sup>a</sup>
Ene-01	32,524	21,325	3,467
Feb-01	33,268	21,812	3,547
Mar-01	34,701	22,752 <sup>a</sup>	3,699
Abr-01	34,813	21,779	3,541
May-01	34,360	21,496	3,495
Jun-01	33,766	21,124 <sup>a</sup>	3,435
Jul-01	33,138	20,261	3,294
Ago-01	32,953	20,148	3,276
Sep-01	33,653	20,576 <sup>a</sup>	3,346

<sup>44</sup> Resulta pertinente indicar cómo se estimaron ambas variables. Los datos que se tienen son: cartera PyME trimestral desde marzo del 2001 (incluyendo julio y agosto 2002) y cartera FOGAPI (diciembres de 2000, 2001 y agosto de 2002). Para las carteras PyME de los meses anteriores al mes del que se tiene información (marzo, junio, setiembre y diciembre) se usó la proporción de cartera PyME correspondiente al trimestre (e.g., a la cartera de enero y febrero se aplicó la proporción encontrada en la cartera de marzo). Para las carteras FOGAPI de los meses comprendidos entre diciembre 2000 y diciembre 2001 y agosto 2001 y agosto 2002 se aplicó las ponderaciones promedio entre los dos datos existentes.

Oct-01	34,203	19,187	3,120
Nov-01	35,213	19,753	3,212
Dic-01	35,075	19,676 <sup>a</sup>	4,686 <sup>a</sup>
Ene-02	35,280	18,419	3,404
Feb-02	36,795	19,210	3,550
Mar-02	37,727	19,696 <sup>a</sup>	3,640
Abr-02	37,924	17,648	3,262
May-02	39,502	18,382	3,398
Jun-02	40,632	18,908 <sup>a</sup>	3,495
Jul-02	41,269	18,378 <sup>a</sup>	3,397
Ago-02	42,692	18,398 <sup>a</sup>	2,420 <sup>a</sup>
<b>Coef. de correlación</b>	<b>0.01152</b>	<b>0.14732</b>	

<sup>a</sup> Información disponible.

Cálculos propios sobre la base de información de la SBS y de Nor Perú.

Como ya se indicó, sólo en la CRAC Cruz de Chalpón el prestario conoce y *acepta* pagar la garantía de crédito antes de acceder a un crédito siempre que no cuente con garantías reales y el monto solicitado supere los 2 mil dólares. En el resto de casos revisados, esto no sucede. Esta política de Cruz de Chalpón tiene implicancias importantes sobre la posibilidad de generar una mayor expansión de la cartera PyME para otros prestamistas usuarios. Obviamente, esto también podría aumentar el riesgo de los prestamistas –y por tanto la probabilidad de tener que honrar un préstamo PyME para FOGAPI–, pero ese riesgo se puede cubrir con una correcta selección de clientes. Llama la atención que ninguna de las entidades usuarias haya señalado que la garantía les ha permitido incursionar en nuevos mercados, con la excepción señalada de Cruz de Chalpón, en cuyo caso se señaló que esta garantía le había *facilitado* entrar en otros mercados.

Por último, en el caso del costo-beneficio de la garantía de cartera, se realizó un ejercicio sencillo sobre la base de información proporcionada por FOGAPI para seis entidades financieras usuarias, que agrupan el 93.3% del monto total de garantías otorgadas, el 93.3% de los montos de créditos garantizados y el 98.2% de los montos honrados hasta junio del 2002 (cuadro 17). Como se puede apreciar, dados los supuestos realizados sobre las comisiones pagadas,<sup>45</sup> en todos los casos existe un exceso de los costos (comisiones pagadas) sobre los beneficios (montos honrados); siendo éste mayor en la CRAC Cruz de Chalpón y el Banco del Trabajo, en las que se registra un “costo neto” equivalente a 11.35 veces y 5.3 veces los respectivos montos honrados. Este indicador requiere ajustes, pero da una muestra clara de que, visto como un mero seguro para las entidades financieras, los costos son mayores que los beneficios obtenidos.

#### **Cuadro 17. Histórico 1997-2002 (junio)**

(Montos en dólares)

Entidad	Honrados (A)	Créditos Garantizados	Comisión (%) <sup>a</sup>	Comisiones Pagadas (B)	Costo “neto” (B) – (A)	Costo “neto”/ Montos
---------	-----------------	--------------------------	------------------------------	---------------------------	---------------------------	-------------------------

<sup>45</sup> Las comisiones variaron entre los siguientes rangos: 3.0-1.85 (1997); 2.5-1.85 (1998); 1.85-1.675 (1999); 1.5-1.425 (2000); y 1.85-1.75 (2001). De esta forma, es un supuesto plausible considerar la tasa de 1.85% para todas las entidades financieras del cuadro 17, en especial si se tiene en cuenta que de la información disponible algunas CRAC como Cajasur y Nor Perú tienen menores comisiones vigentes.

						<b>honrados (%)</b>
CRAC Del Sur	261,384	17,920,945	1.85	331,537	70,154	27
CRAC Cruz Chalpón	3,198	2,133,931	1.85	39,478	36,280	1,135
CRAC Nor Perú	28,395	3,730,370	1.85	69,012	40,616	143
Banco del Trabajo	78,277	26,686,241	1.85	493,695	415,418	531
Financiera Solución	533,640	80,090,501	1.85	1,481,674	948,034	178
Mibanco	68,949	12,632,005	1.85	233,692	164,743	239
<b>Total</b>	<b>973,843</b>	<b>143,193,994</b>	<b>1.85</b>	<b>2,649,089</b>	<b>1,675,246</b>	<b>172</b>

<sup>a</sup> Se asume esta tasa constante para todo el período considerado. Algunas entidades, como Cajasur y Nor Perú, tienen una menor comisión.

Cálculos propios sobre la base de información remitida por FOGAPI.

### 3. El 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. Se suponía que la administración del Fondo estaría a cargo de un Comité de Administración conformado por el Director General del Tesoro Público (MEF) o su suplente (presidente), dos representantes –titulares y suplentes– de la Asociación Peruana de Empresas de Seguros (APESEG) y de la Asociación de Bancos (ASBANC); sin embargo, ninguna empresa de seguros tuvo interés en participar. El mencionado programa fue constituido 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) de un monto similar de los 10 bancos que originalmente participaban en el programa.<sup>46, 47</sup> La suma de los aportes del Estado y de los bancos viene a ser el Fondo de Contingencia de respaldo al Programa de Seguro de Crédito, cuyos aportes *comprometidos* por los bancos ascendían a 22.2 millones de dólares al 31 de diciembre del 2001.<sup>48</sup> A esta fecha, los aportes en efectivo al Fondo sumaron 26,242,931.79 dólares, de los cuales el 89.9% representaba el aporte –capitalizado– del Estado.<sup>49</sup>

Tras la aprobación del Reglamento Operativo del programa (marzo 1997), el aporte del Estado se hizo efectivo en enero de 1998, y fue transferido a COFIDE, entidad encargada de la administración e inversión de dichos fondos. El mencionado Programa de Seguro de Crédito inició operaciones en mayo de 1998, y en este año registró apenas 18 operaciones aseguradas, como reflejo de la desconfianza inicial en el programa, que de alguna manera se ha extendido hasta hoy (octubre 2002). Además, hay que tener en cuenta que este programa surgió en un contexto en el que el sistema financiero estaba enfrentando problemas, y en un marco de crecimiento en las tasas de morosidad. Las prioridades, entonces, eran resolver esto problemas, antes que analizar si entrar o no a un segmento riesgoso (el sector PyME). Esto explica en parte su poco interés en el programa. Como resultado de ello, hasta el 2001 sólo el Banco de Crédito había sido el usuario de este programa. Recién este año 2002 el Banco Continental se ha incluido, pero todavía con mucha cautela.

Más aún, dado que el plazo de vigencia del programa fue establecido en cinco años, en febrero del 2003 el fondo debe ser devuelto al Ministerio de Economía. Al inicio de este estudio (julio 2002), y hasta unas semanas después había todavía la esperanza de que el plazo se ampliara; sin embargo, ya a fines de setiembre del 2002 se sabía que definitivamente esto no iba a suceder. Hay toda una experiencia acumulada que no debería desaprovecharse.

#### 3.1 Organización del Programa de Seguro de Crédito<sup>50</sup>

---

<sup>46</sup> Los aportes de las empresas del sistema financiero serán con fondos contingentes de sus patrimonios; y los correspondientes a las empresas de seguros, con reservas por el saldo neto no asegurado.

<sup>47</sup> Bancos de Crédito, Continental, Latino, Interbank, Wiese, Santander, Sudamericano, Financiero, Bánex y Orión, los dos últimos en liquidación.

<sup>48</sup> Quitando los aportes comprometidos de Orión y Bánex, la suma total sería 21.6 millones de dólares.

<sup>49</sup> Recuérdese que el aporte inicial fue de 19.65 millones de dólares.

<sup>50</sup> Esta sección se basa en el Informe Anual 2001 del Fondo de Contingencia.

El programa está bajo la dirección y supervisión del Comité Directivo del Fondo de Contingencia, integrado por tres personas: los representantes de los bancos de Crédito (quien lo preside), Continental y Wiese Sudameris y un representante del MEF (funcionario del Banco de la Nación). Este Comité establece las condiciones básicas del funcionamiento del programa: monto de primas, criterios de exclusión, constitución de reservas y fijación de las condiciones generales de la póliza. Dado su reducido número, los cambios realizados durante la vigencia del programa fueron implementados con rapidez

### **3.1.1 Secretaría Técnica (ASBANC)**

La Secretaría Técnica, que está a cargo de la Asociación de Bancos (ASBANC), tiene bajo su responsabilidad la representación del Comité Directivo y la administración y la planificación financiera del Fondo. El pago que realiza el Fondo de Contingencia a la Secretaría Técnica suma 5,100 dólares mensuales, donde una persona es la encargada de la administración, que es apoyada por un asesor contable externo. Como parte de sus tareas de administración, maneja las cuentas y la contabilidad del Programa, realiza el seguimiento de las carteras cubiertas (verifica que las condiciones de la póliza sean cumplidas), registra los siniestros, paga las indemnizaciones, y prepara los informes requeridos por el Comité Directivo, entre otras funciones. En la práctica, sólo una persona es la responsable de realizar las tareas señaladas.

### **3.1.2 SECREX S.A.**

El origen de la Compañía de Seguros de Crédito y Garantías (SECREX) S.A. está estrechamente ligado al interés del Estado en promover las operaciones de comercio exterior. Actualmente, es la única empresa de seguros especializada en créditos y garantías. Respecto a los accionistas, al cierre del ejercicio 2001, la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación S.A. Cía. de Seguros y Reaseguros (CESCE) participa con el 65.2%, participación adquirida en noviembre del 2000. Compañías de seguros del mercado local tienen el 9.11%; instituciones bancarias nacionales, 15.01%; y el Estado peruano, 10.68%, a través del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE).

SECREX es la encargada de la operatividad del seguro de crédito. La comisión cobrada por SECREX es el 8% de las primas cobradas.<sup>51</sup> Esta empresa es supervisada por la SBS a partir de setiembre del 2000 (D.S. 104-2000-EF). Entre sus funciones se encuentran:

- (1) Suscribir los contratos respectivos con los bancos
- (2) Endosar el seguro, cobrar las primas del seguro y recibir y liquidar los siniestros registrados que la Secretaría Técnica debe pagar a los bancos.
- (3) Proyectar el flujo de caja del Programa –estimar ingresos por primas y pagos de siniestros–, y recomendar las provisiones requeridas.
- (4) Verificar que las condiciones de los créditos se ajusten a lo estipulado en la póliza y que los bancos realicen, cuando sea el caso, las acciones de recuperación.

---

<sup>51</sup> SECREX S.A. fue constituida en 1980 para operar inicialmente en el rubro del comercio exterior; de ahí que su razón social inicial fuera “Compañía Peruana de Seguro de Crédito a la Exportación”. Desde fines de 1994 ampliaron su cobertura desde seguros de crédito y garantías hacia otras actividades económicas.

- (5) Realizar el seguimiento de la cartera de las instituciones financieras que participan en el programa del Seguro de Crédito para la Pequeña Empresa.
- (6) Realizar el seguimiento de las recuperaciones de los siniestros liquidados.
- (7) Hacerse cargo de la sustentación documentaria de primas, siniestros y recuperos para que la Secretaría Técnica formule los balances.

Como se desprende de lo anterior, SECUREX no asume ningún riesgo en la operación. Del personal total de 25 personas (y dos contratadas), sólo uno tiene como dedicación exclusiva las actividades relacionadas a los seguros de crédito encargados por el mencionado programa, el mismo que es asistido por cuatro personas más.

### 3.1.3 COFIDE

Como ya se indicó, COFIDE administra el Fondo, en virtud del Contrato de Comisión de Confianza suscrito en diciembre de 1997 –por lo cual cobra por trimestre una comisión del 0.025% del monto total invertido–, lo que implica que es la entidad responsable de realizar las inversiones de los recursos según los criterios fijados por el Comité Directivo –rentabilidad, liquidez y seguridad–. COFIDE debe informar acerca del detalle de los movimientos realizados con los recursos del Fondo. Con cifras al 31 de diciembre del 2001, las inversiones –por un monto total de 25.76 millones de dólares– se restringieron básicamente a fondos mutuos (35.7%) y bonos de arrendamiento financiero (30.9%). El resto de instrumentos en los que se invirtió fueron bonos –titulizados, corporativos e hipotecarios– (8.7%, 7.9% y 5.8%, respectivamente), depósitos a plazo (5.8%) y papeles hipotecarios (3.6%). Asimismo, en términos de plazos, el 47.1% de las inversiones tuvieron plazos de 1 a 90 días y el 28.3% tuvo plazos de más de 2 años.

## 3.2 Objetivos del Programa

Este programa está dirigido a mejorar el acceso al crédito de la pequeña empresa a través de la banca múltiple. La manera como se intenta lograr esto es mediante la reducción del riesgo para la entidad prestamista, y reemplazando la carencia de garantías exigidas por la banca comercial (se supone que la garantía de crédito reemplazará a las garantías reales). De esta manera, de modo similar a FOGAPI para la microempresa, el objetivo de este 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.

## 3.3 Las características del Programa y del seguro de crédito

La mencionada reducción de riesgos 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. También de manera similar que el FOGAPI, el banco se obliga a cubrir *toda* la cartera que cumple las condiciones establecidas en la póliza (aun cuando en la práctica, la cartera de pequeña empresa del Banco de Crédito seguramente es mucho mayor que la incluida en el seguro). Las pólizas tienen una vigencia anual, renovables tácitamente por igual período.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Terminada la vigencia de la póliza, el Fondo de Contingencia está obligado a cubrir los riesgos de los créditos que hayan sido desembolsados con anterioridad el término del contrato, y hayan sido declarados al operador.

El seguro de crédito cubre los siniestros por incobrabilidad de créditos otorgados a personas naturales o jurídicas que realicen cualquier actividad económica,<sup>53</sup> siempre que cumplan las siguientes condiciones:

- (1) Que desarrollen actividades consideradas de “pequeña empresa”, es decir, que registre ventas anuales entre 40 mil y 750 mil dólares, y su endeudamiento en el sistema financiero no exceda los 50 mil dólares.<sup>54</sup>
- (2) El programa excluye a las pequeñas empresas vinculadas a grupos económicos o conglomerados que, como grupo, excedan los límites antes señalados.

Además, el plazo del crédito asegurable no debe exceder los 12 meses, excepto cuando se trate de financiar activos fijos o arrendamientos financieros, en cuyo caso el plazo máximo será de 36 meses. Las exclusiones a la cobertura del seguro son: (i) los créditos otorgados antes de la suscripción de la póliza, (ii) las refinanciaciones sin garantías, (iii) los créditos indirectos, (iv) los sobregiros en cuenta corriente, y (v) los créditos clasificados en las categorías deficiente,<sup>55</sup> dudoso o pérdida, o aquellos créditos no clasificados que tengan un atraso mayor a 90 días o estén en cobranza judicial. De esta manera, como es lógico, el programa se cubre de tener excesivos riesgos.

En términos de cobertura, se estableció que los bancos podían solicitar una cobertura equivalente al doble de sus aportes al Fondo (dado que el Estado aporta el 50% restante); esto implica un financiamiento total de 80 millones de dólares (considerando sólo las operaciones vigentes, al usar toda la línea de la cartera). Si sus créditos y arrendamientos financieras asegurables sumaran más del límite antes señalado, los bancos se obligan a asegurar el 100% de dicha cartera. Esto obviamente no se dio, pero fue lo que se diseñó originalmente.

Las primas son reajustables, en función del nivel de siniestralidad registrada, en cada renovación anual de la póliza, pero una vez que hayan transcurrido 24 meses de la suscripción de la póliza. Los reajustes son los siguientes: (i) siniestralidad de 0% a 15%, descuento del 20% sobre la prima base; (ii) siniestralidad de 16% a 30%, descuento del 10% sobre la prima base, (iii) siniestralidad de 31% a 50%, recargo del 10% sobre la prima base, y (iv) siniestralidad de más de 50%, recargo del 20% sobre la prima base. El costo de la prima a partir del 2002 es del 5.5% anual. En el 2001, la prima era del 5.75% (y al inicio, la prima era de 6.5% anual).<sup>56</sup> Esta reducción obedece a la disminución en la tasa de

---

<sup>53</sup> Esta cobertura se realiza, en primer lugar, con el patrimonio del Fondo de Contingencia (las primas y los retornos de las inversiones, en ese orden), y luego, de resultar insuficiente, con el aporte en efectivo del FONREPE y el aporte comprometido por siete los bancos que participan en el programa, en proporciones iguales.

<sup>54</sup> Inicialmente, además se exigía que el monto del crédito no fuera menor a 5 mil dólares. Esto fue cambiado.

<sup>55</sup> Existe una excepción a los deudores clasificados en la categoría deficiente. A éstos se les puede otorgar una cobertura provisiones, siempre que en el siguiente reporte de la SBS mejoren su clasificación. Si lo anterior no se produce o si el siniestro se registra antes de ello, se cancela el seguro y se cobra una prima mínima equivalente a 90 días.

<sup>56</sup> Dado este alto costo inicial de la prima, para aumentar su atractivo para los bancos, desde 1999 la garantía de crédito ofrecida es también considerada una garantía “preferida” por el sistema financiero, lo que conlleva la reducción en las tasas de provisión de los bancos usuarios.

siniestralidad de las operaciones realizadas. Esta prima sigue siendo alta: es más del doble de la prima cobrada por el FOGAPI.

Los créditos se aseguran a partir del pago de la prima correspondiente, la misma que debe efectuarse inmediatamente después del desembolso del crédito al deudor. Este pago se realiza al inicio y es por el plazo total del crédito, aunque si el plazo supera los 6 meses, el pago se realiza semestralmente.

El seguro cubre los riesgos de incumplimientos del deudor registrados ante la presencia de tres circunstancias:

- (1) *Insolvencia del deudor*, que –para efectos del seguro– se da cuando se produce uno de los siguientes hechos: (i) declaración de quiebra del deudor, (ii) celebración de un convenio de liquidación extrajudicial o (iii) la ineffectividad de las acciones judiciales que promoviera el asegurado (el banco) para recuperar su crédito, siempre que la ejecución de la sentencia a su favor resultara infructuosa por la insuficiencia de bienes del deudor. Luego de acreditar la ocurrencia de alguno de estos sucesos, se procede al pago de la indemnización.
- (2) *Presunción de insolvencia o mora prolongada* del deudor. Para que pueda presumirse insolvencia o configurarse la mora “prolongada”, deben transcurrir cuatro meses del incumplimiento del pago del deudor, computados a partir de la fecha de notificación del banco al operador. El banco asegurado debe notificar el vencimiento dentro de los 60 días de producido éste. Para que proceda la indemnización, el banco asegurado debe demostrar que realizó las acciones necesarias de recuperación. Hasta agosto del 2002, todos los siniestros se dieron dentro de esta categoría.
- (3) *Declaración de insolvencia del deudor*. Se presume insolvencia y el siniestro configura cuando el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) declara la insolvencia de un deudor. Luego de quedar demostrada tal declaración, se procede a pagar la indemnización correspondiente al banco.

Por otro lado, producido el incumplimiento, el banco debe iniciar acciones –judiciales o extrajudiciales– para recuperar el saldo impago. Si el capital no pagado supera los 10 mil dólares, el banco está obligado a iniciar acciones judiciales. Al igual que en el caso del FOGAPI, para recibir a indemnización, el banco debe entregar al operador (SECREX) un informe de sus gestiones de recuperación, así como la liquidación de la pérdida. De manera similar también, si el banco recuperara alguna parte del crédito impago que ha sido indemnizado, debe comunicar al operador para realizar el reajuste correspondiente. Cualquier recuperación adicional por cualquier concepto podrá ser aplicada para cubrir los rubros no cubiertos por la póliza (intereses, gastos, capital); asimismo, los excesos resultantes deberán ser puestos a disposición del Fondo hasta cancelar la indemnización recibida. En todo momento, se entiende que estas comunicaciones se basan en un principio de buena fe.

Un aspecto importante del diseño de la póliza es que el plazo requerido para solicitar el honramiento es de cuatro meses (es decir, el doble que en el caso del FOGAPI), plazo que significa una reducción del 50% respecto al establecido al inicio del programa de seguro de crédito para la pequeña empresa. Si en el caso del FOGAPI, los dos meses de atraso podían

implicar la recuperación del préstamo antes de solicitar el honramiento, en este caso el doble de dicho plazo es incluso más holgado como para lograr un pago de la deuda atrasada. No obstante, en este caso los montos promedio asegurados –como se verá en la siguiente sección– son claramente mayores, de manera que las pérdidas por atrasos o incumplimientos del pago también lo son.

### 3.4 Las características de la cartera asegurada y del Fondo de Contingencia

Como se muestra en el siguiente cuadro (cuadro 18), desde mayo de 1998 hasta junio del 2002, 4,610 operaciones, por un monto total de 31.2 millones de dólares, fueron aseguradas por el programa de seguro de crédito a la pequeña empresa. 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.<sup>57</sup> Cabe resalta que los 12.9 millones de dólares de operaciones aseguradas en el 2001 representan casi la mitad de las inversiones realizados en dicho año, lo cual ofrece una de la subutilización de los recursos.

Los montos promedio de las operaciones registradas –todas pertenecen al Banco de Crédito hasta el 2001; y el 2002 (hasta junio), el Banco Continental registró 23 operaciones por un monto de 172 mil dólares– se mantuvo relativamente estable entre 1999 y el 2002: alrededor de 6,800 dólares. Este promedio es más del doble del registrado por el FOGAPI (el monto de créditos garantizados fue 1,437 dólares –ver cuadro 8–). Estas diferencias responden a sus distintos segmentos empresariales objetivo: las pequeñas empresas en el caso del FONREPE y las micro empresas en el de FOGAPI. Nótese las diferentes proporciones entre los montos garantizados por ambos fondos hasta junio del 2002: 31.2 millones *versus* 153.4 millones de dólares.

**Cuadro 18. Programa de seguro de crédito para la pequeña empresa**

Año	Operaciones registradas			Primas cobradas	
	N.º	Monto (US\$)	Promedio	N.º	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)	1,369	8,969,296	6,552	1,231	214,162
<b>Total</b>	<b>4,610</b>	<b>31,205,814</b>	<b>6,769</b>	<b>4,336</b>	<b>829,834</b>

Nota: informe preliminar del mes de junio.

Fuente: SECREX S.A.

Elaboración: Secretaría Técnica del Fondo de Contingencia - ASBANC.

Como se muestra en el cuadro 18, a junio el 2002, se tenía una cartera total de pequeña empresa garantizada de 9.0 millones de dólares en el FONREPE. Comparando esta cifra con la cartera de créditos microempresariales-MES (i.e, menores a 20 mil dólares) del Banco de Crédito, dichas operaciones representan el 32% de aquélla.<sup>58</sup> Ahora bien, esta aproximación

<sup>57</sup> Debe señalarse que las cifras fueron convertidas a dólares según los tipos de cambio contables que publica la SBS, al cierre de los períodos 1999-2001 y al 15 de junio del 2002.

<sup>58</sup> Los bancos en conjunto sumaban 288.7 millones de dólares de créditos MES. La cartera MES agregada de los 7 bancos en operación que comprometieron su aporte al fondo de contingencia suma

es sólo referencial, por cuanto los créditos que pueden ser asegurados por el FONREPE van hasta los 50 mil dólares, pero al mismo tiempo el prestatario debe registrar ventas anuales entre 40 y 750 mil dólares, lo cual excluye a la microempresa.

En términos de las actividades económicas realizadas por los clientes cuyo crédito estaba asegurado por el programa, en el 57% de operaciones aseguradas se financiaba actividades comerciales. Por su parte, las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler representaron el 14.4% de las operaciones totales; y la industria, 14.2%. Transporte representó 6.9% y el resto de actividades tuvo participaciones marginales, menores al 2%.

Respecto de los siniestros registrados, al 31 de diciembre del 2001 se registraron 73 operaciones siniestradas, por un valor de 511,685 soles (148,572 dólares, tomando el tipo de cambio del 31.12.2001); de las cuales se habían indemnizado 40, por un valor de 309.498 soles (89,866 dólares). Este monto indemnizado representa el 26.2% de las primas pagadas (tasa de *siniestralidad*). Además, este monto indemnizado representa el 1% de las operaciones aseguradas (tasa de *honramiento*).

Veamos ahora la situación y los resultados del Fondo de Contingencia. Del análisis de los estados financieros se desprenden dos hechos importantes: (i) las inversiones son largamente el activo más importante del Fondo: dada su subutilización, las primas cobradas no representan una proporción importante de los ingresos financieros, como se muestra en el cuadro 19; (ii) a diferencia del FOGAPI, el aporte del Estado es registrado como una deuda (Tesoro público), que será revertida apenas dicho aporte vuelva al Ministerio de Economía en el 2003;<sup>59</sup> (ii) el fondo patrimonial acumulado ha crecido de manera importante en el 2001 (77.8% con cifras en dólares), 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 (ver cuadro 20).

**Cuadro 19. Balance general del Fondo de Contingencia**  
(Miles de dólares)

<b>Partida</b>	<b>2001</b>	<b>2000</b>
<b>Activos</b>	<b>25,695</b>	<b>23,494</b>
Caja y bancos	329	143
Inversiones financieras temporales	24,928	23,351
Intereses por cobrar	437	0
<b>Pasivos</b>	<b>23,710</b>	<b>22,378</b>
Tesoro público	23,598	22,299
Otras cuentas por pagar	111	79
<b>Fondo patrimonial acumulado</b>	<b>1,985</b>	<b>1,116</b>
Fondo patrimonial al inicio del año	1,141	1,083
Fondo patrimonial del año	844	33

Fuente: Fondo de Contingencia, *Informe Anual 2001*.

---

185.3 millones de dólares (debe señalarse que Interbank no tiene créditos MES, lo cual hace que en realidad sean sólo 6 bancos).

<sup>59</sup> Asimismo, dado que el Fondo de Contingencia opera bajo la modalidad de *outsourcing*, no registra activos fijos, ni tiene personal propio.

Analizar la rentabilidad misma del servicio de garantía de cartera implicaría separar los rubros de inversiones de los correspondientes a la garantía de crédito e imputar los respectivos costos a cada uso de los recursos. Sin embargo, ese ejercicio es difícil de realizar con precisión, aun cuando podemos intentar una aproximación para el año 2001:

(i) Para el servicio de manejo de inversiones de COFIDE:

- Asumiendo inversiones promedio en el ejercicio 2001 de 24.14 millones de dólares (el promedio de los registrados a fines de los períodos 2000 y 2001), la comisión pagada en el 2001 a COFIDE sería 24,140 dólares;
- se imputan los ingresos financieros por 1,891,696 dólares;
- los gastos de provisiones por fluctuación de valores y capitalización de intereses (un total de 1,327,816 dólares).
- Esto da como resultado –antes del REI– un ingreso neto de 539,739 dólares.

(i) Para las garantías de cartera:

- Como ingresos están las primas y los otros ingresos, que suman 523,810 dólares
- Como gastos se imputan los gastos administrativos menos el pago a COFIDE y la provisión para operaciones siniestradas; en total, 200,308 dólares;
- Esto da como resultado un ingreso neto de 323,501 dólares.

Es decir, en ambos casos se obtiene un ingreso neto positivo para el 2001. No obstante, el ejercicio para el 2000 arrojaría un resultado negativo antes del REI del servicio de garantía de cartera de –49,800 dólares.<sup>60</sup> El crecimiento en más del 90% tanto en las operaciones y montos registrados, como en las primas cobradas en el 2001 implicaron un cambio importante en los resultados del servicio de garantía de crédito que, de mantenerse este año, permitiría vislumbrar una tendencia creciente en los resultados de las operaciones. No obstante, en este muy probable entorno de crecimiento de operaciones y resultados netos es que el Programa de Crédito para la Pequeña Empresa desaparecerá.

**Cuadro 20. Estado de resultados del Fondo de Contingencia**  
(Expresado en miles de dólares)

<b>Partida</b>	<b>2001</b>	<b>2000</b>
<b>Ingresos</b>	<b>2,416</b>	<b>1,966</b>
Financieros	1,892	1,789
Primas de seguros	343	176
Otros ingresos	180	
<b>Gastos</b>	<b>1,552</b>	<b>1,948</b>
Provisión por capitalización de intereses	830	1,351
Administrativos	174	138
Provisión para fluctuación de valores	498	347
Provisión por operaciones siniestradas	50	112
<b>Fondo patrimonial antes del REI</b>	<b>863</b>	<b>18</b>
Resultado por exposición a la inflación-REI	-19	15

<sup>60</sup> Asumiendo inversiones promedio durante el año de 23,351,420 dólares (el saldo de fin del período 2000).

<b>Fondo patrimonial del año</b>	<b>844</b>	<b>33</b>
Fondo patrimonial al inicio del año	1,141	1,083
<b>Fondo patrimonial al final del año</b>	<b>1,985</b>	<b>1,116</b>

Fuente: Fondo de Contingencia, *Informe Anual 2001*.

### 3.5 Una breve nota sobre la *adicionalidad* y rentabilidad de las garantías de cartera

Como ya fue señalado repetidas veces a lo largo de este documento, el hecho de haber sólo un usuario hasta el 2001 del servicio de garantía de cartera del Fondo de Contingencia implicó una serie de restricciones a la expansión del servicio, así como a su posibilidad de generar un mayor efecto de *adicionalidad* dentro de la pequeña empresa. Debe señalarse que para generar este efecto de manera importante, la garantía de cartera tendría que reemplazar o mejorar las garantías que las pequeñas empresas pueden ofrecer a los bancos. Ahora bien, es difícil pensar que empresas que tienen ventas superiores a 40 mil dólares anuales y hasta 750 mil anuales no puedan ofrecer alguna garantía real por sus créditos, a menos que ya tengan otros créditos respaldados por garantías reales. Peor aún, de ser este último el caso, ya no se estaría dando el mencionado efecto. Además, si tenemos en cuenta que muy probablemente la cartera de pequeña empresa del Banco de Crédito que cumple las condiciones para ser asegurada es mayor a la que efectivamente está asegurada, hay aun menores posibilidades de que la expansión de la cartera a la pequeña empresa se haya explicado en alguna medida por las garantías de cartera.

Por otro lado, en mayor medida que en el caso del FOGAPI, el Fondo de Contingencia del que forma parte el FONREPE ha tenido beneficios positivos derivados del servicio de garantía. Un simple análisis de costos indica que las indemnizaciones pagadas por el Fondo hasta junio del 2002 fueron apenas de 44 operaciones,<sup>61</sup> por un monto de 126,964 dólares. Suponiendo que hasta diciembre del 2001 ese monto era el mismo, dicha cifra representa el 20.6% de las primas pagadas por el banco de crédito. Con estos resultados positivos, y con una expectativa de crecimiento aún mayor que la registrada hasta el momento, este Fondo está condenado a desaparecer, luego de más de cuatro años de funcionamiento en medio de un clima de inestabilidades y otras prioridades en el sistema bancario.

<sup>61</sup> Se registraron 111 siniestros (de 3,105 operaciones), pero se pagaron 44 a dicha fecha.

#### 4. Conclusiones y recomendaciones de política

En este documento, se presentaron los servicios de garantía de cartera de los dos fondos de garantía existentes en el país: el Fondo de Garantía de Préstamos para la Pequeña Industria (FOGAPI) y el del Programa de Seguro de Crédito para la Pequeña Empresa, cuyo fondo *efectivo* está constituido por el aporte del Estado al Fondo de Contingencia de dicho programa, conocido como el Fondo de Respaldo para la Pequeña Empresa (FONREPE). En el primer caso, la garantía de cartera se empezó a ofrecer en junio de 1997, mientras que en el segundo, recién en mayo de 1998 se iniciaron operaciones. Esto significa que en los dos casos, los respectivos servicios se empezaron a ofrecer en momentos difíciles para el sistema financiero en general –por ejemplo, entre 1999 y el 2001 el sistema bancario se contrajo: sus colocaciones brutas cayeron a una tasa promedio anual de 8.9%–, y del segmento de pequeña y gran empresa en particular. Sin embargo, debe reconocerse también que el sistema microfinanciero ha mostrado tener un comportamiento anticíclico respecto al sistema financiero en general –considerando las CMAC, CRAC, EDPYME y Mibanco, la cartera de las empresas microfinancieras creció a una tasa promedio anual de 30.9% entre 1999 y 2001–, lo cual se explica parcialmente por su gran capacidad para adaptarse a contextos adversos y a su gran flexibilidad para reducir su escala e incluso cambiar de rubro.

En parte, la mayor cobertura del seguro de FOGAPI respecto al del Programa de Seguro de Crédito para la Pequeña Empresa, se explica por estas evoluciones diferenciadas. No obstante, existieron otras razones más fuertes entre los bancos que les impidieron participar activamente en el mencionado programa, el mismo que fue creado por el Estado; entre ellas, la 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 (e.g., el caso del Banco Wiese), la desconfianza en el Estado, el alto costo de la prima, etcétera.

No obstante, pese a la mayor cobertura del FOGAPI respecto al FONREPE, ninguno de los dos fondos de garantía estudiados ha servido para *ampliar* la cartera de créditos a las pequeñas y micro empresas en la medida esperada. Si bien es cierto que debe haber habido cierto efecto en este sentido, éste no debe haber sido importante ni en el caso del Banco de Crédito (como usuario de la garantía respaldada por el FONREPE) ni en los casos revisados para el FOGAPI (Banco del Trabajo, Financiera Solución, CRAC Nor Perú, CRAC Cruz de Chalpón y CRAC Cajasur) y tampoco lo habría sido en el resto de entidades usuarias.<sup>62</sup> Lo anterior se explica por una serie de motivos:

- (i) El diseño mismo del contrato no ha permitido generar un mayor efecto de *adicionalidad*. Por un lado, los contratos suscritos con FOGAPI (al menos los de varios de ellos: las CRAC Nor Perú, Cruz de Chalpón, Cajasur, Profinanzas y San Martín) no han incentivado la expansión de la cartera PyME hacia clientes que *no tenían* acceso al

---

<sup>62</sup> A junio el 2002, se tenía una cartera total de pequeña y micro empresa garantizada de 34.2 millones de dólares (25.2 del FOGAPI y 9.0 del FONREPE). Comparando estas cifras con las de la cartera de créditos microempresariales-MES (i.e., menores a 20 mil dólares). Sólo el Banco de Crédito, tenía 27.9 millones de dólares en créditos MES.<sup>62</sup> Las CMAC tenían 137.7 millones en cartera MES; y las CRAC, 31.5 millones de dólares. La cartera MES de Solución era de 186.8 millones de dólares. De esta manera, podría afirmarse que hay un gran mercado para ampliar la cobertura de la garantía de cartera del FOGAPI, pero más como un seguro de crédito.

sistema financiero formal. Condiciones como el limitar la exposición de la cartera agrícola cubierta por el seguro –lo cual es totalmente entendible desde la perspectiva del ente asegurador– o limitar el monto máximo del crédito<sup>63</sup> o, peor aún, exigir que los créditos asegurados estén cubiertos por garantías reales, constituyeron limitaciones para lograr la tan ansiada adicionalidad.

- (ii) Por otro lado, en las entidades usuarias más importantes (Banco del Trabajo y Financiera Solución), de acuerdo con sus mismos funcionarios, la expansión registrada en sus carteras PyME se produjo por una cuestión de crecimiento natural y de reorientación de mercado objetivo, pero no por un efecto de la garantía de cartera que, dicho sea de paso, es insuficiente para cubrir *todas* sus carteras PyME. En la práctica, entonces, el seguro de crédito (o la garantía de cartera) si bien ha permitido a los prestamistas cubrirse mejor contra el riesgo de incumplimiento, no explica el crecimiento de sus carteras PyME.<sup>64</sup>
- (iii) Todavía no existe una clara conciencia en ninguno de los usuarios estudiados de que este seguro puede servir como un instrumento que permita la expansión de la cartera PyME en nuevos segmentos de 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 se ha dado. Por otro lado, dado que en ningún caso la prioridad es incrementar la cartera agrícola sino todo lo contrario, no se prevé una mayor expansión de este seguro hacia esos segmentos. Además, en el caso del FOGAPI, ha existido una restricción clara de la concentración de la cartera en este sector.

Respecto al *rol de las garantías*, la evidencia encontrada de que las garantías de cartera no han servido para reemplazar la carencia de garantías reales de la que tanto se habla respecto de las PyME se explica parcialmente porque los prestatarios no participan directamente de este servicio. En consecuencia, al tratar de que no haya un efecto de *selección adversa* que aumente el riesgo crediticio de los clientes que sabiendo que sus créditos están asegurados por FOGAPI (y, eventualmente, son más caros) pueden usarlos para financiar inversiones más riesgosas, se está anulando un efecto deseado por los fondos de garantía: incluir a clientes que tienen limitaciones para ofrecer garantías reales en el sistema financiero formal. En este caso, se podría analizar la posibilidad de promover desde FOGAPI este reemplazo de garantías, es decir, ampliar el servicio a clientes sin garantías, sin modificar la exigencia de asegurar toda la cartera PyME.<sup>65</sup>

La no participación activa del prestatario en el esquema de garantía –salvo en el caso de la CRAC Cruz de Chalpón–, implica que no haya diferencias en las condiciones del contrato

---

<sup>63</sup> En la práctica, en ninguno de los casos revisados los montos máximos llegaron a los 20 mil dólares, que es el monto tope para ser considerado un crédito “microempresarial” de acuerdo con la clasificación de la SBS.

<sup>64</sup> De igual manera, el crecimiento registrado en el mercado microfinanciero ha estado explicado principalmente por el crecimiento de las carteras de las CMAC, las mismas que no participan en el servicio de garantía de cartera del FOGAPI. Por tanto, no puede decirse que este servicio haya tenido un efecto agregado sobre el mercado microfinanciero.

<sup>65</sup> Por ejemplo, el seguro podría cubrir un menor porcentaje del capital insoluto, que se iría reajustándose en función de las tasas de honramiento registradas. Las comisiones también podrían ajustarse hacia arriba, dado el mayor riesgo de pérdida que enfrentaría el FOGAPI.

entre los prestatarios cuyos créditos están garantizados y los demás, aun cuando en la práctica el costo financiero del seguro lo pagan los clientes cuyo crédito está asegurado o todos los prestatarios que pertenecen al segmento de las PyME. La uniformidad de costos de comisión a toda la cartera PyME hace que se afecte indistintamente a clientes que tienen un gran récord de pago como a clientes nuevos, a clientes con hipotecas inscritas como a aquellos sin garantías reales de respaldo. Si aún no lo hacen, las entidades prestamistas pueden perfectamente establecer costos *efectivos* –que incluyan las comisiones pagadas al FOGAPI– diferenciados en función del riesgo percibido.

En el tema de *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 sólo la mitad del riesgo de incumplimiento *neto* –que incluye los cobros realizados luego de pagadas las indemnizaciones– respaldado, los incentivos para no relajar procedimientos son minimizados. Si los seguros cubrieran el 100% del incumplimiento, seguramente habría un mayor incentivo para reducir los costos operativos del crédito ya sea en la selección, en el seguimiento o en la recuperación. De esta manera, consideramos apropiado el hecho de cubrir sólo parte del riesgo de ambos seguros estudiados.

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 de FONREPE, en ambos casos resulta *mayor* a los niveles de honramiento registrados. Los bajos niveles de honramiento (o siniestros) implican que las garantías no se están usando en la misma proporción que los costos financieros que implican. Dicho de otra manera, las entidades financieras usuarias no están usando los seguros; y para las entidades que no lo consideran como seguros, pondría a varias de ellas en duda sobre los beneficios de seguir participando en las actuales condiciones.

Finalmente, si bien es evidente que el crecimiento del sistema financiero en su conjunto –y el de las PyME en particular– significaría un aumento del potencial mercado de las garantías de cartera, como ha quedado claro en este documento, eso no bastaría para expandir las garantías de cartera: hace falta, además, un adecuado diseño de contratos que, al mismo tiempo que asegure una adecuada rentabilidad a la entidad aseguradora, permita un retorno positivo para las entidades financieras usuarias y, sobre todo, que estos seguros permitan la inclusión de nuevos prestatarios –con adecuada capacidad y voluntad de pago, pero carentes de garantías reales– al sistema financiero formal. Ahora bien, es claro también que las garantías no deberían ser vistas sólo como una cuestión de costos y beneficios presentes sino también futuros, ya que estas garantías pueden ser un respaldo importante para cubrir atrasos que se pueden ir registrando a medida que la cartera “madura” o cuando se realizan expansiones hacia nuevos segmentos. En ese sentido, sería una pena perder la experiencia y el conocimiento acumulados en más de cuatro años de funcionamiento del Fondo de Contingencia del Programa de Seguro de Crédito para la Pequeña Empresa.

Este inminente término pone sobre el tapete el tema del financiamiento de las garantías de cartera dirigidas hacia las PyME. Tanto en el FONREPE, como en el FOGAPI, el financiamiento público ha sido crucial. ¿El sector privado podría o se animaría a suplir la presencia del sector público en estos ámbitos? Bajo las mismas condiciones, seguramente no. Cualquier diseño futuro de fondos de este tipo deberá tener en cuenta una mayor coordinación –que ha faltado en los dos casos analizados–, además de que deben procurar ser sostenibles operando en condiciones de mercado. En ambos casos, existe una subutilización de recursos que debería ser resuelta ajustando los términos de los contratos

para incluir a una mayor proporción de la cartera PyME (por ejemplo, incluyendo en el caso del FOGAPI a la cartera sin garantías reales). El tomar un poco más de riesgos 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 las oportunidades de encontrar nuevos clientes rentables se va reduciendo.

## Referencias bibliográficas

- Alvarado, Javier (1996), *Las Garantías en los Préstamos Rurales*. Lima: Asociación Latinoamericana de Desarrollo (ALIDE).
- Coquis, Edgard (2001), “Situación y evolución del fondo de garantía FOGAPI (Perú)”. Ponencia presentada en el VI Foro Iberoamericano de Sistemas de Garantía en El Salvador (octubre).
- FOGAPI (2002), “FOGAPI: Más cartas fianza para más trabajo de las PYME”, *Boletín FOGAPI* Año 3, No. 2. Lima, marzo.
- Gudger, Michael (1998), *Credit Guarantees: An Assessment of the State of Knowledge and New Avenues of Research*. Roma: FAO.
- Holden, Paul (1997), “Collateral without Consequence: Some Causes and Effects on Financial Underdevelopment in Latin América”, en Juan José Listerri, Charles A. Stone y Anne Zissu (eds.), *The Financier. Analyses of Capital and Money Market Transactions* 4 (1-2). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Instituto Cuánto (2001), *Perú en Números 2001*. Lima.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI (1993), *Tercer Censo Económico*.
- Meyer, Richard L. y Geetha Nagarajan (1996), “Evaluating Credit Guarantee Programs in Developing Countries”, *Economics and Sociology Occasional Paper* No. 2322 (junio). Columbus, Ohio: The Ohio State University.
- Stearns, Catherine (1993), *Fondos de Garantía y sus Posibilidades para la Microempresa*. Cambridge, MA: Acción Internacional, agosto.
- Superintendencia de Banca y Seguros-SBS (varios años). *Memoria anual*. Lima: SBS.
- Vogel, Robert y Dale W. Adams (1997), “Cost and Benefits of Loan Guarantee Programs,” *The Financier* 4 (1-2), febrero-mayo, número especial publicado por el BID.
- Westley, Glenn (1997), “Costs and benefits of loan guarantee programs”, en Juan José Listerri, Charles A. Stone y Anne Zissu (eds.), *The Financier. Analyses of Capital and Money Market Transactions* 4 (1-2). Washington, D.C.: BID.
- Young, Robin y otros (1997), *Microfinance Guarantees: A Basic Primer and Review of Experiences in Latin America and Caribbean*. Washington, D.C.: Unidad de Microempresa, BID.

## ANEXOS

### Anexo 1. Información estadística solicitada al FOGAPI

- 1) Instituciones que han trabajado con FOGAPI con garantía de cartera desde el inicio del producto (97) hasta la actualidad.
- 2) Monto y número de los créditos garantizados con garantía de cartera desde el 97 hasta la actualidad, por institución, según sector (agropecuario, comercio, industria...), ubicación geográfica, y total.
- 3) Monto y número de las garantías que han sido pagadas por FOGAPI (nivel de honramiento) en los créditos con garantía de cartera desde el 97 hasta la actualidad, por institución, sectorial, geográfica y total.
- 4) Condiciones de las garantías de cartera: comisiones, porcentaje cubierto por las garantías desde el 97.
- 5) PYMES o proveedores que han trabajado con cartas fianzas de FOGAPI desde el inicio del producto hasta la actualidad.
- 6) Monto y número de cartas fianzas de FOGAPI desde el 90, según tipo de PyME o proveedores, distribución geográfica, o sectores.
- 7) Monto y número de cartas fianzas ejecutadas desde el 90, según tipo de PyME o proveedores, distribución geográfica o sectores.
- 8) Número de solicitudes de garantías (garantías de cartera y cartas fianza) recibidas, aprobadas y rechazadas en los 4 últimos años.
- 9) Condiciones de las cartas fianzas: monto mínimo o máximo, comisiones desde el 90.  
¿Varían éstas en función del tipo de carta fianza?
- 10) Estados financieros del FOGAPI desde el 95.
- 11) Número de PyME que han usado servicios de asesoría de FOGAPI desde el 90.

## **Anexo 2. Información estadística solicitada al FONREPE y a SECUREX**

- 1) Instituciones que han trabajado con el FONREPE desde el inicio del producto hasta la actualidad.
- 2) Monto y número de los créditos garantizados hasta la actualidad, por institución, según sector (agropecuario, comercio, industria...), ubicación geográfica, y total.
- 3) Monto y número de las garantías que han sido pagadas por SECUREX (nivel de honramiento) en los créditos con garantía de cartera desde el inicio hasta la actualidad, por institución, sectorial, geográfica y total.
- 4) Condiciones de las garantías de crédito: comisiones, porcentaje cubierto por las garantías desde el inicio.
- 5) Número de solicitudes de garantías de crédito recibidas, aprobadas y rechazadas en los 4 últimos años.

### **Anexo 3. Relación de personas entrevistadas**

Lizardo Cruchaga, Gerente de Negocios, FOGAPI  
Juan Higa, funcionario de COFIDE  
Juan Giannoni, Gerente General, SECREX  
Massimiliano Bonomi, Asociación de Bancos del Perú (ASBANC)  
Benedicto Cigüeñas, Banco de Crédito  
Danilo Chávez, Financiera Solución  
Alicia Higuera, Banco del Trabajo  
Américo Arévalo, CRAC San Martín  
María Álvarez, CRAC Profinanzas  
Socorro Acuña, CMAC Arequipa  
César A. Pinillos Sakoda, CRAC Cruz de Chalpón  
Sr. Núñez, CRAC Cajasur  
Oscar Lama, CRAC Nor Perú