



AGENCIA
FINANCIERA
DE DESARROLLO



FOGAMU
Fondo de Garantía para la Mujer

MEMORIA INSTITUCIONAL DEL FOGAMU

Asunción, Paraguay - 2026

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
1. ¿Tienen las mujeres las mismas oportunidades que los varones?	5
3. Rol de la AFD y el FOGAPY en apoyar a las mujeres	7
4. EL FOGAMU	9
Distribución geográfica de los créditos respaldados por FOGAMU	11
CONCLUSIÓN	14

INTRODUCCIÓN

Angélica Vega, emprendedora de la ciudad de J. Augusto Saldívar, dedicada a la actividad hortícola, logró multiplicar su producción mediante la reducción significativa del ciclo productivo. Pasó de aproximadamente tres meses de ciclo de cultivo en tierra a apenas 22 días gracias a la implementación de sistemas hidropónicos.

Por su parte, **Leticia Fernández**, propietaria de la empresa Saint Cuir, en Asunción, dedicada a la fabricación de artículos de cuero —principalmente carteras y bolsos para dama—, consiguió mayor visibilidad en el mercado y un incremento significativo en el volumen de pedidos.

Marcela Sánchez, dueña de “El Rincón de David”, una parrilla dedicada a la venta de asado al público en Asunción logró expandir su emprendimiento. Pasó de contar con un solo local y un empleado a operar actualmente seis locales con más de veinte colaboradores.

Finalmente, **Mirta Solís**, ingeniera industrial y microempresaria, dedicada al rubro del calzado con locales en Luque y J. Augusto Saldívar, tanto en venta mayorista como minorista, amplió y mejoró su establecimiento “MS Calzados”, fortaleciendo así su presencia comercial.



Cabe preguntarse cuál es el denominador común de todas estas experiencias. En primer lugar, se trata de mujeres emprendedoras con una fuerte motivación por desarrollar su actividad y progresar. En segundo término, todas ellas necesitaban acceder a financiamiento a un costo razonable, pero enfrentaban limitaciones vinculadas a la falta de garantías suficientes o de información financiera y contable que permitiera a las instituciones financieras formales otorgarles crédito.

Todas ellas lograron acceder por primera vez al financiamiento de una institución financiera formal gracias al respaldo de una garantía otorgada por el **Fondo de garantía de la Mujer (FOGAMU)**, un subfondo de garantías del Fondo de Garantía del Paraguay (FOGAPY) administrado por la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), orientado a beneficiar a mujeres emprendedoras y microempresarias.

Este financiamiento se concedió en condiciones más favorables que los tradicionales, con tasas de interés más bajas, mayores montos prestables, plazos más largos y en algunos casos estuvo acompañado de capacitación y asesoramiento personalizado. Como resultado del apoyo recibido, estas emprendedoras pudieron expandir sus negocios, generar nuevos puestos de trabajo y avanzar en su proceso de formalización, en aquellos casos en que aún no lo estaban.

En las páginas siguientes se aborda el origen del FOGAMU, sus principales características, su evolución reciente y el rol fundamental que desempeña actualmente proveyendo apoyo a mujeres emprendedoras y a micro y pequeñas empresas lideradas por mujeres para obtener financiamiento. De este modo, contribuye efectivamente a la reducción de la brecha de género existente en Paraguay.

Previamente, y con el objetivo de comprender mejor la función que cumple este fondo, se desarrolla el concepto de brecha de género y se describe qué es un fondo de garantía.

1. ¿Tienen las mujeres las mismas oportunidades que los varones?

En 2015 la Organización de Naciones Unidas estableció como un objetivo de desarrollo sostenible lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres, poniendo fin a todas las formas de discriminación, violencia y prácticas nocivas contra las mujeres, reconocer y valorar el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, garantizar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo en todos los niveles de toma de decisiones en la vida política, económica y pública. Se destaca como particularmente relevante la realización de reformas para otorgar a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como el acceso a la propiedad y el control de la tierra y otras formas de propiedad, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales. Asimismo, adoptar y fortalecer políticas sólidas y legislación aplicable para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y niñas en todos los niveles.

A pesar de los avances logrados en los últimos años, a nivel global y en Paraguay, persisten importantes brechas de género en la inclusión financiera de las mujeres. Estas continúan enfrentando mayores barreras para acceder a la oferta de servicios financieros formales, en particular al crédito. Esta situación limita su autonomía económica y su capacidad para invertir en sus emprendimientos o hacer frente a crisis económicas y obedece, entre otros factores, a:

- Barreras de demanda: asociadas a la baja formalización del empleo de las mujeres, menores niveles de ingreso, ausencia de garantías adecuadas o formalizadas, y a las cargas de trabajo no remunerado —como las responsabilidades de cuidado y el trabajo doméstico— que reducen el tiempo disponible para realizar trámites. A ello se suman limitaciones en la movilidad;
- Barreras de oferta de crédito: derivadas de una menor propiedad de activos físicos que puedan ser utilizados como garantía, posibles sesgos de género en evaluaciones crediticias informales, menor disponibilidad de información sobre el historial crediticio y contable, menor tamaño relativo de los emprendimientos, así como la existencia de productos financieros poco adaptados a las necesidades de las mujeres, ya sea en términos de horarios de atención, acceso a información financiera o montos de crédito.

Estas barreras justifican la implementación de políticas de acción afirmativa, es decir, medidas deliberadas y focalizadas adoptadas por el Estado y por instituciones públicas y privadas con el objetivo de corregir las desigualdades estructurales que afectan a las mujeres. Promover el crédito a mujeres no solo es una cuestión de equidad, sino que también tiene un impacto significativo en el empleo, el bienestar familiar y el crecimiento inclusivo. En Paraguay, este enfoque se ha materializado a través de la acción coordinada de diversos organismos, entre ellos el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de la Mujer, el Banco Central del Paraguay y en particular, la AFD, mediante instrumentos como el FOGAMU y otras iniciativas orientadas a promover la inclusión financiera y económica de las mujeres.

2. ¿Qué es un fondo de garantía?

Los fondos de garantía constituyen una herramienta habitual de política pública destinada a mejorar el acceso al financiamiento de micro, pequeñas y medianas empresas y trabajadores independientes, mediante la mitigación del riesgo crediticio asumido por los prestamistas (usualmente entidades financieras como bancos, financieras y cooperativas). Estos mecanismos permiten a los prestamistas compartir las pérdidas ante incumplimientos parciales o totales, lo que los incentiva a otorgar créditos que, en condiciones normales, se consideran excesivamente riesgosos. Uno de los roles centrales de estos esquemas es corregir fallas de mercado derivadas de la asimetría de información y de la ausencia de garantías confiables por parte de los pequeños prestatarios.

A los fondos de garantía se les establecen límites prudenciales respecto del volumen de crédito que pueden respaldar. En Paraguay, el banco central fijó una relación prudencial que implica que la entidad otorgante de la garantía debe mantener, como mínimo, un guaraní en fondos propios por cada cinco guaraníes de crédito garantizado. A pesar de esta restricción, el mecanismo ofrece un alto grado de apalancamiento. En efecto, si el fondo destinará sus recursos a otorgar créditos en forma directa, estaría limitado al monto de fondos propios. En cambio, al operar mediante garantías a favor de otro intermediario financiero, puede movilizar hasta cinco veces ese monto en crédito, ampliando significativamente su impacto en el acceso al financiamiento. Teniendo en cuenta las brechas y barreras adicionales que enfrentan las mujeres para acceder al crédito, los beneficios de los fondos de garantía adquieren una relevancia aún mayor, al reducir el riesgo percibido por las instituciones financieras al operar con este segmento.

Además, al incentivar a las instituciones financieras a operar con mujeres emprendedoras, les permiten adquirir un mayor conocimiento sobre su comportamiento crediticio, lo que facilita el rediseño de productos financieros adaptados a sus necesidades y mejora su acceso futuro a nuevas líneas de financiamiento y servicios financieros.

3. Rol de la AFD y el FOGAPY en apoyar a las mujeres

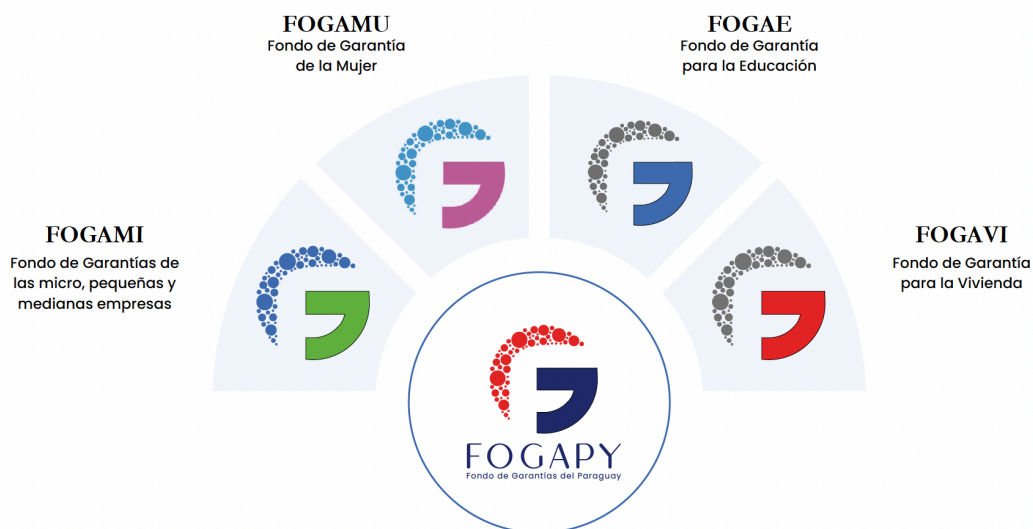
La Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) fue creada en el año 2005 y establecida como entidad autónoma y autárquica supervisada por la Superintendencia de Bancos, para desempeñar las funciones de única banca pública de segundo piso. La AFD es el único canal de préstamos del sector público a las entidades de intermediación financiera de primer piso públicas y privadas, y cooperativas (denominadas en su conjunto instituciones financieras participantes o IFPs) con el fin de posibilitar la ejecución de programas de desarrollo a través de dichas entidades. La administración de los fondos de la AFD se realiza exclusivamente mediante su adjudicación a las IFPs a través de sistemas competitivos y transparentes de adjudicación.

En el año 2023 la AFD emitió su “Política Institucional para la inclusión financiera de las mujeres” donde explicita su estrategia en relación con el mercado de mujeres. El enfoque estratégico de dicha política se orienta a *“cerrar las brechas de participación de las mujeres en el sector finanzas y a favorecer su autonomía y emancipación económica, teniendo en cuenta la diversidad de mujeres emprendedoras, profesionales, empresarias y consumidoras que existen en la sociedad y en el mercado, que no son suficientemente atendidas por el sistema financiero”*. Dicha estrategia está guiada por los tres principios rectores representados en el siguiente gráfico.

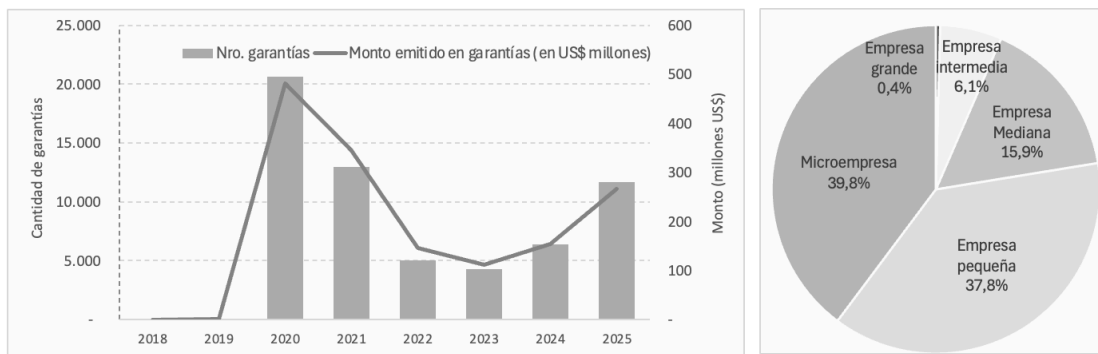


Aunque no se encuentra expresado explícitamente en la política institucional hay otros elementos complementarios en el accionar histórico de la AFD que han favorecido a las mujeres. Entre los mismos destacan programas que ofrecen créditos con tasas preferenciales, condiciones más flexibles y asesoramiento para las emprendedoras (por ejemplo, FOGAMU, PROMIPYMEs/ Lotes Mujer, Créditos para vivienda, y programa JEPYTASO); creación de redes de apoyo para facilitar el intercambio de experiencias y oportunidades de mercado; así como capacitación en gestión empresarial, planificación financiera y comercialización. También resulta un componente fundamental la colaboración con organismos internacionales y el sector privado para ampliar el impacto de sus programas orientados a las mujeres.

El Fondo de Garantías del Paraguay (FOGAPY) fue creado en 2016 con el objetivo de otorgar garantías y/o reafianzar créditos, operaciones de arrendamiento y otros mecanismos de financiamiento a IFPs. El fondo tiene duración indefinida, con patrimonio propio y carácter autónomo. La AFD actúa como administradora del FOGAPY y establece las condiciones que deben cumplir los beneficiarios para acceder a las garantías o al reafianzamiento de sus financiamientos a través de las IFPs autorizadas, así como los requisitos que estas instituciones deben cumplir. Actualmente, el FOGAPY puede garantizar operaciones por hasta cinco veces el valor de su patrimonio, generando un efecto multiplicador en la economía real. La cobertura de la garantía y/o del reafianzamiento es determinada por la AFD y no puede superar el 90 % del saldo deudor de cada financiamiento o garantía, según corresponda. Desde su creación, el FOGAPY ha evolucionado desde un fondo orientado exclusivamente a las MIPYMEs (FOGAMI) hacia un esquema que abarca otros sectores y tipos de beneficiarios. En la actualidad, el FOGAPY administra cuatro subfondos, representados más abajo.



La evolución histórica de las garantías emitidas por el FOGAPY refleja el fuerte impacto puntual de la crisis provocada por el COVID-19. El auge de las garantías estuvo estrechamente vinculado a las medidas de apoyo implementadas durante la crisis económica para las empresas, en particular para las MIPYMEs, a través del FOGAPY. Superada la crisis de 2020, y hasta 2023 se observó una marcada retracción, seguida de un crecimiento más moderado pero sostenido impulsado por la incorporación del FOGAMU en 2022 y del FOGAVI en 2025.



4. EL FOGAMU

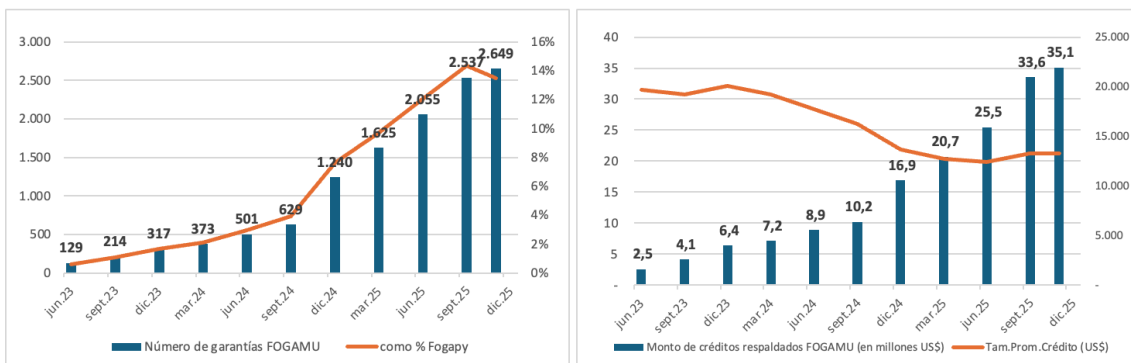
El FOGAMU fue creado con el objetivo de eliminar las barreras que enfrentan las mujeres para acceder al financiamiento. Se constituyó gracias a la cooperación internacional, mediante una donación inicial de USD 5 millones del Fondo de Cooperación Internacional y Desarrollo de Taiwán, que permitió la creación del subfondo FOGAMU dentro del FOGAPY.

El FOGAMU otorga garantías a los créditos concedidos por entidades financieras a mujeres emprendedoras, empresarias y propietarias de MIPYMEs, con el fin de apoyar especialmente a aquellas que no cuentan con garantías suficientes para respaldar un préstamo. Los créditos garantizados pueden destinarse al financiamiento de capital de trabajo, adquisición de activos fijos o ejecución de proyectos productivos. La garantía cubre exclusivamente el monto del capital de cada financiamiento y el plazo máximo de los créditos no podrá exceder los 10 años. Asimismo, se establecen límites específicos a los montos de financiamiento sujetos a garantía.

	Monto de financiamiento máximo sujetos a garantía	Cobertura de las garantías (en términos del capital impago)
Microempresas	₡ 450 millones (US\$ 63.948)	hasta el 90 por ciento
Pequeñas Empresas	₡ 1.250 millones (US\$ 177.633)	hasta el 80 por ciento
Medianas Empresas	₡ 2.000 millones (US\$ 284.212)	hasta el 70 por ciento

La comisión a la que tiene derecho el FOGAPY es del 0,5 % anual para las MIPYMES inscriptas en el registro del Ministerio de Industria y Comercio; en caso contrario, la comisión asciende al 0,625 % anual.

El número y el monto de las garantías otorgadas por el FOGAMU registraron un fuerte impulso a partir de septiembre de 2024. Este crecimiento se evidencia no solo en la cantidad de garantías emitidas, sino también en la mayor participación de las garantías FOGAMU dentro del total de garantías otorgadas por el FOGAPY. Desde el inicio de sus operaciones, el FOGAMU ha logrado un impacto significativo: al mes de noviembre de 2025 se habían emitido 2.649 garantías, respaldando créditos por un total de USD 35,1 millones.

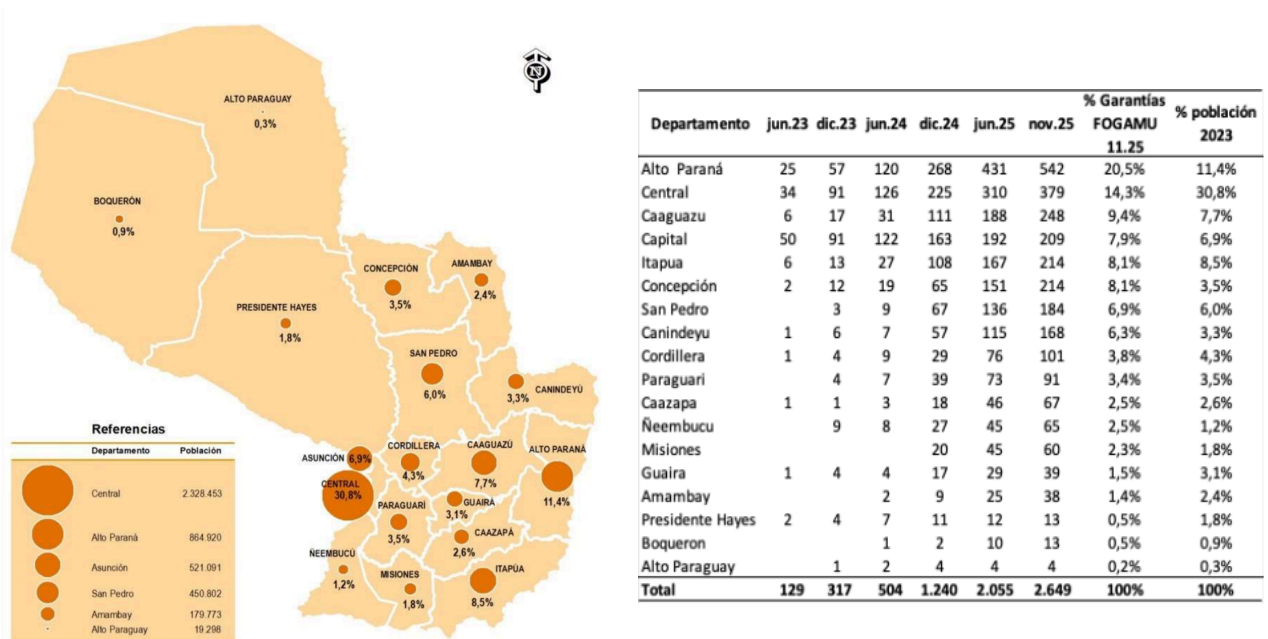


Puede observarse la creciente relevancia que ha adquirido el subfondo FOGAMU dentro de la cartera total de los fondos de garantía administrados por el FOGAPY. Otro aspecto importante es la evolución del tamaño promedio de los créditos garantizados por el FOGAMU, el cual ha mostrado una tendencia descendente, pasando de valores cercanos a USD 20.000 en junio de 2023 a aproximadamente USD 13.000.

Esta evolución guarda relación con la orientación cada vez más marcada de las garantías del FOGAMU hacia el apoyo a las micro y pequeñas empresas.

Otro aspecto que destacar se relaciona con la distribución geográfica de los créditos otorgados con garantía del FOGAMU. Hasta junio de 2024, estos se concentraban principalmente en la zona central del Paraguay. No obstante, con el paso del tiempo, el FOGAMU ha logrado expandir su cobertura a todos los departamentos del país, alcanzando una distribución geográfica más equilibrada y representativa del territorio nacional.

Distribución geográfica de los créditos respaldados por FOGAMU



El impacto del FOGAMU también se manifiesta en otros aspectos relevantes. En primer lugar, una proporción significativa de los créditos otorgados a las beneficiarias con garantía FOGAMU corresponde a su primera experiencia de financiamiento a través de una IFP. Este hecho es particularmente importante, ya que les permite iniciar una relación formal con la entidad financiera, facilitando no solo la renovación de los créditos, sino también el acceso a otros servicios financieros, el aumento de los montos financiados o la obtención de mejores condiciones crediticias en el futuro.

Un segundo aspecto, estrechamente vinculado al anterior, es que la financiación recibida permite a las beneficiarias construir un historial crediticio en la Central de Riesgos. Al registrarse información positiva sobre mujeres con buen comportamiento de pago, se genera un historial favorable que facilita el acceso posterior a préstamos, líneas de crédito y otros productos financieros.

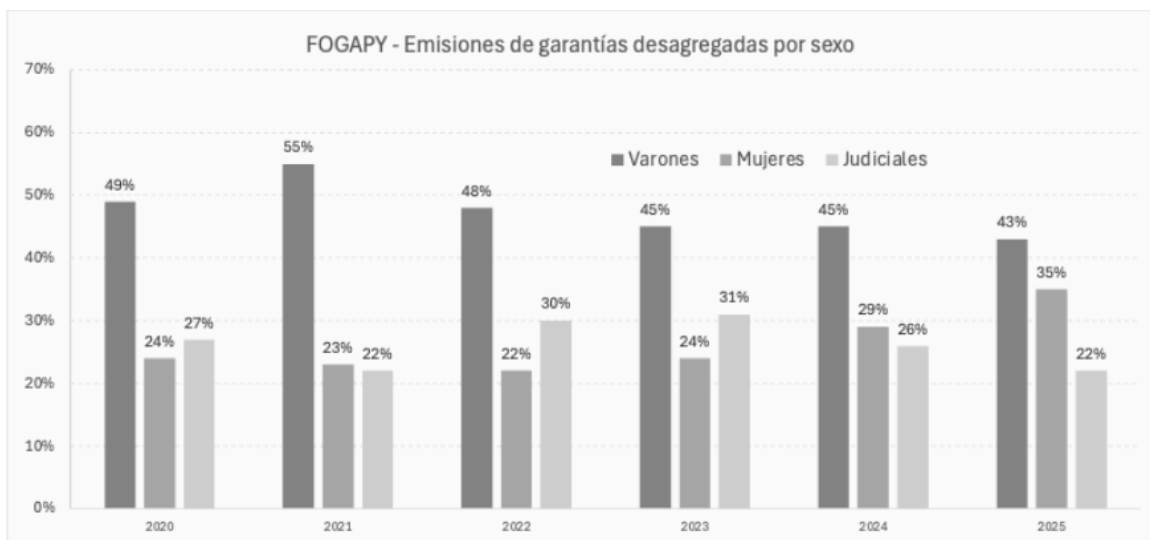
Asimismo, un beneficio frecuentemente asociado a los créditos es la capacitación y los servicios de acompañamiento vinculados al programa FOGAMU. Los oficiales de crédito de las IFPs brindan apoyo a las beneficiarias en la estructuración de sus negocios, la definición de objetivos realistas y la elaboración de flujos de fondos adecuados, lo que contribuye, entre otros aspectos, al repago oportuno de los préstamos.

Otro elemento relevante es el efecto multiplicador del programa sobre las mujeres, ya que es habitual que las beneficiarias expandan sus operaciones mediante la contratación y/o incorporación de otras mujeres en las actividades que desarrollan. Finalmente, el contexto en el que se otorgan estos financiamientos también contribuye a avanzar en la formalización impositiva de las beneficiarias.

El FOGAMU está desempeñando un rol clave en el crecimiento sostenido del crédito formal destinado a mujeres emprendedoras y a MIPYMEs lideradas por mujeres en Paraguay. El número de garantías otorgadas pasó de 129 en junio de 2023 —respaldando créditos por USD 2,5 millones— a 2.649 en noviembre de 2025, acompañando financiamientos por un total de USD 35,1 millones.

El éxito del programa se sustenta, por un lado, en la acción coordinada entre la AFD y el Viceministerio de MIPYMEs— y, por otro, en el trabajo estratégico del FOGAPY, administrado por la AFD, con las IFPs. Este trabajo ha sido clave para el diseño de esquemas de financiamiento dirigidos a mujeres con un enfoque integral, que articula el acceso al crédito con el otorgamiento de garantías, la capacitación y los servicios de asistencia técnica.

Resulta destacable que un fondo de tamaño relativamente reducido, como el FOGAMU, haya contribuido de manera significativa al incremento de la participación de las mujeres en los créditos respaldados por el FOGAPY, la cual aumentó del 22 % a fines de 2022 al 35 % en mayo de 2025 como muestra el siguiente gráfico.



CONCLUSIÓN

Las historias de Angélica, Leticia, Marcela y Mirta no son casos aislados de éxito; son el testimonio de lo que sucede cuando el talento de las mujeres recibe un respaldo financiero adecuado. Al analizar la trayectoria del FOGAMU, queda claro que sus garantías son una herramienta adecuada que contribuyen a derribar las barreras históricas que han limitado la autonomía económica de las mujeres en Paraguay.

La relevancia de las garantías otorgadas por FOGAMU en la expansión del crédito a las mujeres radica en su alto grado de apalancamiento y el consecuente efecto multiplicador. Conjugando lo anterior con una relación de cobertura de los créditos hasta el 90%, montos prestables mayores, plazos más largos, y el asesoramiento técnico en los proyectos de las beneficiarias, el FOGAMU ha logrado movilizar en sólo 3 años USD 35,1 millones en créditos que, bajo condiciones de mercado tradicionales, habrían sido inaccesibles para ellas. Pero el impacto de este fondo trasciende las frías estadísticas financieras. Al facilitar el acceso al crédito a las mujeres, activa un círculo virtuoso: una mujer con financiamiento no sólo formaliza su negocio, sino que crea empleos, invierte en el bienestar de su familia y dinamiza la economía de toda su comunidad.

En conclusión, la continuidad y el fortalecimiento de estas políticas de acción afirmativa son imperativos. Seguir utilizando y expandiendo las garantías del FOGAMU no es solo una medida de equidad, sino una estrategia de optimización financiera: los créditos otorgados se traducen en mayor empleo, formalización tributaria y una reducción efectiva de la brecha de género. El éxito del programa es la prueba de que, cuando el Estado y el sector financiero coordinan instrumentos técnicos con enfoque de género, se activa un motor de crecimiento inclusivo de gran impacto no sólo para las mujeres sino de todo el Paraguay.



MEMORIA

INSTITUCIONAL DEL FOGAMU

Asunción, Paraguay - 2026