



Clasificación de los sistemas de garantía desde la experiencia latinoamericana

**Pablo Pombo
Horacio Molina
Jesús N. Ramírez**

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Instituciones para el
Desarrollo (IFD)

**NOTA TÉCNICA
IDB-TN-503**

Enero 2013

Clasificación de los sistemas de garantía desde la experiencia latinoamericana

Pablo Pombo
Horacio Molina
Jesús N. Ramírez



Banco Interamericano de Desarrollo

2013

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Pombo, Pablo.

Clasificación de los sistemas de garantía desde la experiencia latinoamericana / Pablo Pombo, Horacio
Molina, Jesús N. Ramírez.

p. cm. — (IDB Technical Note ; 503)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Finance charges—Latin America. 2. Credit—Latin America. 3. Financial institutions—Latin America.
I. Molina, Horacio. II. Ramírez, Jesús N. III. Inter-American Development Bank. Capital Markets and
Financial Institutions Division. IV. Title. V. Series.

IDB-TN-503

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2013 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Resumen

Los sistemas de garantía son instrumentos que tratan de mitigar las disfunciones que genera la exigencia de garantías a los empresarios en las operaciones crediticias. En este trabajo se diagnostican los efectos no deseados que provocan las reglas internacionales en el acceso al financiamiento de la micro, pequeña y mediana empresa, y se describen los diversos sistemas de garantía como solución a estas circunstancias. Para ello, se considera su configuración jurídica, sus características operativas, su relación con el sistema financiero y los niveles de desempeño que han alcanzado en América Latina. En el trabajo se ha considerado prácticamente la totalidad de los sistemas existentes, por lo que los resultados son muy significativos y constituyen un aporte original al conocimiento de dichos sistemas. Se introduce una clasificación de los mismos que permite ver una nueva realidad desde una perspectiva empírica para América Latina, según hayan operado y sostenido la cobertura de la garantía sobre su patrimonio, o bien actúen como operadores y meros administradores de un recurso líquido autónomo, denominado Fondo o Fideicomiso de Garantía, predominante en los esquemas de exclusiva participación pública, que no suelen tener la cobertura de la garantía sobre su patrimonio. Estas clasificaciones definen y establecen situaciones operativas y administrativas diferentes.

Clasificación, JEL Code: G21, G32, G01

Keywords: Guarantees, Credit institutions, financial crisis

Palabras clave: Garantías, instituciones de crédito, crisis financiera

1. Introducción

Las garantías son mecanismos o instrumentos tradicionalmente utilizados por el sistema financiero para dar cobertura al riesgo de las operaciones financieras. Además de proporcionar seguridad, las garantías permiten mitigar los problemas de asimetría de la información entre prestamista y prestatario descritos por la literatura científica (Stiglitz y Weiss, 1981, 1983 y 1985). Este instrumento goza hoy en día de tal aceptación que las propias normas de regulación de la solvencia de las instituciones financieras lo incorporan en las valoraciones del riesgo crediticio y, por consiguiente, tiene un efecto de minoración de sus necesidades de capital y provisiones (Pombo, 1993, 1995 y 2006b; Freedman, 2004; Schmidt y van Elkan, 2006).

La intervención de los reguladores financieros en los mecanismos de control del riesgo no está exenta de ciertos sacrificios. Uno de los más destacables es que proyectos que empresarialmente podrían ser viables se ven perjudicados en la obtención de fondos o en el coste de financiamiento, debido a los requerimientos de la regulación bancaria internacional. Para solucionar los efectos no deseados de la normativa internacional en la asignación de recursos, los sistemas de garantía de crédito ofrecen y refuerzan la cobertura de garantía a proyectos empresariales viables que, al no disponer de ellas en los términos exigibles, como consecuencia de la regulación bancaria, se quedan fuera de los circuitos financieros tradicionales¹. Por tanto, el mecanismo de asignación de crédito no es un mecanismo de mercado puro, porque las entidades que conceden crédito deben someter su actividad a una regulación prudencial, que requiere determinados niveles de recursos propios y provisiones, en función de las características que tenga la cobertura de garantía del crédito.

En definitiva, para una cobertura de garantía de menor calidad se necesitan mayores requerimientos de capital y de provisiones que para una de mayor calidad. Esta circunstancia supone una orientación del crédito hacia los prestatarios que dispongan de las mismas en detrimento de los que carecen de ellas, incluso aunque los flujos de efectivo esperados de los proyectos de estos últimos fuesen más sólidos que los de los primeros. En definitiva, para las instituciones financieras la garantía tiene un “valor” estratégico incuestionable para sus planes de negocio y expansión. De hecho, estas cargarán tipos de interés más bajos a los proyectos con cobertura de garantías mayores o de mejor calidad (Bester, 1985; Llorens, 1996).

¹ No se buscan proyectos de empresarios dispuestos a pagar más al prestamista para obtener el financiamiento, sino precisamente proyectos viables para que accedan en condiciones competitivas o en las mejores condiciones de tasa y plazo.

Asimismo, las garantías son un bien escaso, especialmente aquellas mejor calificadas y ponderadas, hecho que resulta trascendente para que las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyME) puedan acceder al financiamiento. Como consecuencia de la escasez de garantías, el acceso al crédito es más restrictivo (John, Lynch y Puri, 2003). Por otra parte, la escasez de garantías produce imperfecciones en el financiamiento empresarial, dificultando el acceso y empeorando las condiciones de tipo de interés y plazo para las entidades (Meyer y Nagarajan, 1996; Hubbard, Kuttner y Palia, 2002).

La escasez de garantías, especialmente las mejores calificadas y ponderadas, produce una selección de los actores, por el criterio de mitigación de riesgos de Basilea, frente a otros como la calidad de los proyectos, o el esfuerzo y la capacidad de los empresarios para competir en el mercado. En definitiva, la garantía, que es un instrumento destinado a dar cobertura y mitigar el riesgo moral, se convierte en un criterio de selección. Esta situación produce efectos no deseados: por un lado, la MiPyME es una importante generadora de empleo y de riqueza; y por otro, las mismas reglas del sistema financiero la discriminan con respecto a otras estructuras empresariales, e incluso territoriales (Pombo, Molina y Ramírez, 2008).

Con la finalidad de mitigar dichos efectos adversos, surgen los sistemas de garantía. Sin embargo, son instituciones que muestran sus efectos en el largo plazo, por lo que el apoyo para que el empresariado pueda acceder al financiamiento empleando sistemas de garantía requiere una política de Estado² de carácter permanente. Un reflejo de la situación actual, en el marco de una perspectiva histórica, pone de manifiesto que en las últimas décadas los sistemas de garantía se han ido extendiendo, integrándose en los sistemas financieros de un gran número de países. Los sistemas más desarrollados se encuentran en América del Norte, el Sureste Asiático y Europa, y emplean esquemas de programas de garantías administrados por una agencia estatal, o esquemas de sociedades de garantía corporativa (mercantil) y/o esquemas de sociedades de garantía mutua o recíproca, respectivamente. En los restantes ámbitos geográficos se pueden citar iniciativas muy incipientes (como en África y algunos territorios latinoamericanos) y nuevos impulsos de los mecanismos ya existentes, especialmente a través de programas de garantías y de nuevos esquemas de sociedades de garantía recíproca (como en América Latina).

² Este concepto es más amplio que el de política pública en el sentido de que el sistema de garantía tiene voluntad de permanencia, en tanto subsistema del sistema financiero, pues como tal debería estar integrado en el sistema financiero del país correspondiente.

Por ello, los sistemas de garantía han de tener en cuenta esta realidad heterogénea de cara a su seguridad, calidad, eficiencia, eficacia, impacto y relevancia. El reverso de este análisis es el traslado del comportamiento oportunista del prestatario, conocido como riesgo moral, a los gestores del ente de garantía (Levitsky, 1997; Reig Pérez y Ramírez Comeig, 1998; Camino y Cardone, 1999; Freedman, 2004), por lo que las características del manejo de la concesión y el seguimiento del riesgo por parte de las instituciones de garantía son determinantes para su adecuado control. En algunos casos pueden provocar una posible relajación en la supervisión, el seguimiento o el control de las operaciones por parte de las entidades financieras, con un claro incremento del riesgo de morosos y fallidos (Manove, Padilla y Pagano, 2001).

Dentro de este marco, ¿cómo se configura el estudio de los sistemas de garantía?, ¿cuáles son sus características?, ¿cuál es su impacto? Estas cuestiones no son obviadas por la literatura especializada, si bien constituyen un asunto que se ha empezado a abordar, como objeto de investigación, de forma reciente (Pombo y Herrero, 2001; Pombo, Molina y Ramírez, 2006, 2007a, 2007b y 2008), en algunos casos, de la mano de organismos multilaterales con planteamientos puntuales y aislados, muy relacionados con proyectos de consultoría y, por tanto, más preocupados por las inquietudes técnicas, administrativas y operativas que por las científicas. El primer objetivo de este trabajo es caracterizar los diversos modelos con los que se está respondiendo al problema de la falta y/o la necesidad de garantías en América Latina, y el segundo es proponer una clasificación de los mismos, indispensable si se quiere identificar el modelo sobre el cual aplicar la política pública.

2. Metodología

2.1. Los métodos estadísticos

En primer lugar, aquí se procura caracterizar los sistemas de garantía en América Latina para, en segundo lugar, formular una clasificación en función de la forma jurídica, la función que asume el operador, su grado de responsabilidad, cómo se capitaliza y quién toma las decisiones. La respuesta al primer objetivo se fundamenta en los resultados descriptivos obtenidos.

Posteriormente, se efectúa el trabajo de clasificación y explicación de las variables que influyen en cada modelo. El objetivo de clasificación se ha abordado utilizando técnicas de taxonomía (metodología de conglomerados o *clusters*), que permiten realizar una clasificación de

acuerdo con las características institucionales de los sistemas y entes de garantía en la región. Para determinar la tipología, se ha utilizado una técnica composicional, el análisis de conglomerados jerárquico (*hierarchical cluster*), que nos ha permitido decidir cuál es el número de grupos que verdaderamente existen en la población objeto de estudio. En el proceso ha sido desestimada una de las observaciones debido, posiblemente, a valores perdidos en alguna o algunas de las variables utilizadas en el estudio. El número de etapas cubiertas en la formación de los conglomerados ha ascendido a 29. Asintóticamente se ha determinado que la distancia máxima a la que deben unirse las observaciones para formar conglomerados homogéneos es de 7,5 en unidades de distancia re-escalada. Es decir, aquellas observaciones (casos) que se unen a una distancia inferior a 7,5 son tan homogéneas que deben ser consideradas como pertenecientes al mismo grupo (*cluster*); las que se unen a una distancia re-escalada superior a 7,5 no son homogéneas entre sí y, por tanto, pertenecen a grupos diferentes. Por lo que si en el dendrograma se traza una perpendicular al eje de abscisas que pase por el punto 7,5 de la distancia re-escalada, se observa que el número de líneas que intercepta dicho eje teórico asciende a 2, lo que indica que el número de *clusters* o conglomerados debería ser dos.

2.2. Las variables

En este trabajo se han utilizado fuentes de información primaria, lo que tiene un gran valor, dado que permitió obtener respuestas de todos los sistemas que integran la población, por lo que no se requiere realizar inferencia estadística.

La presentación de los resultados se ha dividido en cinco bloques temáticos: régimen jurídico y normativo, reafianzamiento, relaciones con el sistema financiero, productos y operaciones, y datos estadísticos y principales magnitudes. Por su parte, las variables que nos han permitido establecer una tipología de los sistemas de garantía en América Latina en función de sus características institucionales son las siguientes:

i) La forma jurídica del ente que opera la garantía (VI). El concepto de “personalidad jurídica” nos indica o traslada, por sí mismo, una conformación legal y, en definitiva, el carácter trascendente para ejercitar cualquier actividad en cualquier ámbito de actividad económica y mercantil. En el sector de actividad de los sistemas de garantía sucede lo mismo. En esta variable se plantea finalmente dejar tres variables: a) las sociedades

mercantiles (este valor se presentará como V1.1), b) los entes e institucionalidades de ámbito público (V1.2) y c) las fundaciones o entidades sin ánimo de lucro (V1.3).

ii) La funcionalidad del ente que opera la garantía (V2). Esta variable distingue los operadores de la garantía que respaldan la garantía sobre su propio patrimonio de aquellos operadores que son meros administradores de un recurso líquido autónomo, como un fondo, o como fiduciarios de un fideicomiso que respalda la cobertura de la garantía. Esta distinción es muy importante, dado que indica si el operador es un ente de garantía que ejerce como tal su función o bien es un mero administrador de un recurso líquido autónomo dotado para tal finalidad. En esta variable se han planteado tres opciones: a) como entidad que otorga y respalda directamente la garantía con su patrimonio (V2.1); b) como mera entidad administradora de un fondo de garantía o fondo de riesgo (V2.2); c) como mera entidad fiduciaria de un fideicomiso (mera fiduciaria que administra un fideicomiso y que se identifica como la operadora real de la garantía) (V2.3).

iii) La responsabilidad del ente que opera la garantía. Esta variable distingue entre los operadores de la garantía que respaldan la cobertura de la garantía con su patrimonio y aquellos que no asumen riesgo sobre su patrimonio. En esta variable se contemplan dos posibilidades: a) como entidad que asume el riesgo con cargo a su patrimonio social (es responsable de la cobertura de la garantía ante terceros con su capital social o sus recursos patrimoniales) (V3.1) y b) como entidad que no asume el riesgo de la cobertura de la garantía con cargo a su patrimonio (no es responsable patrimonialmente de la cobertura de la garantía) (V3.2).

iv) La capitalización del esquema de garantía. Esta variable diferencia aquellos sistemas de garantía que se capitalizan mediante un capital social de aquellos otros que lo hacen mediante un recurso líquido autónomo. Esta variable puede adoptar dos modelos: a) mediante capital social o recurso patrimonial, que forma parte del patrimonio, bajo la fórmula societaria y/o jurídica correspondiente del ente que opera la cobertura de la garantía (V4.1) y b) mediante un recurso líquido autónomo (fondo de garantía, fondo de riesgo, fideicomiso de garantía, etc.), administrado por un tercero, que es el que opera la cobertura de la garantía, y los recursos no están integrados en el patrimonio del mismo (V4.2).

v) *La administración de los recursos*. Esta variable trata de distinguir cómo se administran los recursos del sistema de garantía. En esta variable se han planteado dos opciones: a) la administración realizada mediante los órganos de gobierno corporativos o societarios, representativos del capital social de la entidad que otorga u opera la garantía (dirección, consejo, juntas o asambleas generales, etc.) (V5.1) y b) la administración realizada por un tercero (institucionalidad del sector público, privado u organismo internacional, etc.) del recurso líquido autónomo responsable que proporciona la cobertura de la garantía (V5.2).

2.3. La población

El instrumento de investigación utilizado es una encuesta que ya había sido empleada y contrastada con anterioridad (Pombo, Molina y Ramírez, 2006b; Pombo, Molina y Ramírez, 2007a) para el estudio de la estructura de los sistemas de garantía en Europa y América. El cuestionario ha sido respondido por responsables de los entes y las respuestas han sido contrastadas con información publicada sobre los mismos, así como también sujetas a un análisis de coherencia entre los datos a fin de clarificar todas las dudas que se planteaban con los interlocutores.

Cuadro 1
Sistemas y entes de garantía: procedencia, antigüedad y número, 2010

Nombre del sistema o ente de garantía	País	Año	Nº de entes
Programa de Garantías NAFIN	México	1997	1
FEGA del FIRA	México	1972	1
SAGARPA-FONAGA	México	2003	1
PROGARA	El Salvador	2000	1
PROGAPE	El Salvador	2000	1
PROGAIN	El Salvador	2002	1
Garantías y Servicios, SGR, SA de CV	El Salvador	2001	1
IMAS-BANCRÉDITO-BNCR	Costa Rica	2002	1
FINADE	Costa Rica	2008	1
FODEIMPYME	Costa Rica	2002	1
FOGABA	Argentina	1995	1
SGR Argentina	Argentina	1995	24
FONDO DE GARANTÍA PROPYME UNIÓN	Bolivia	2010	1
FAMPE-SEBRAE	Brasil	1995	1
FGPC-BNDES (extinguido)	Brasil	1997	1
FGI-BNDES	Brasil	2009	1
FUNPROGER-BB	Brasil	1999	1
FGO-BB	Brasil	2009	1
AGC da Serra Gaucha	Brasil	2004	1
FOGAPE-BANESTADO	Chile	1980	1
Programa de Garantía de COBEX CORFO	Chile	2001	1
Programa de Garantía FOGAIN CORFO	Chile	2007	1
IGR de CHILE	Chile	2007	10
FAG-FINAGRO	Colombia	1985	1
FNG, SA	Colombia	1982	1
FONDO DE GARANTÍA CREDITICIA FOGAMYPE	Ecuador	2009	1
FOGAPI	Perú	1979	1
FONDO DE GARANTÍA EMPRESARIAL (FOGEM)	Perú	2009	1
Sistema Nacional de Garantías SIGA	Uruguay	2009	1
SGR-Venezuela	Venezuela	1990	22
TOTAL			83

Fuente: Elaboración propia.

La muestra coincide prácticamente con la población latinoamericana. Está compuesta por 30 sistemas o esquemas de garantía, de los cuales tres corresponden a América del Norte, siete a Centroamérica y 20 a América del Sur. Todos ellos representan 83 entes de garantía en funcionamiento (uno en extinción con datos). No se han detectado esquemas o sistemas de garantía en funcionamiento en Guatemala y República Dominicana, y no se incluye un programa de garantía de Panamá, debido a la falta de disponibilidad de sus datos. Se precisa que tanto en Argentina como en Venezuela, El Salvador, Brasil y Uruguay, existen marcos legislativos para sistemas de sociedades de garantía recíproca o asimiladas que permiten que desarrolle su actividad un determinado número de sociedades de garantía recíproca, mutualistas, homogéneas.

Se han detectado también programas de instituciones multilaterales, y en todos los casos se trata de experiencias que ya no siguen operativas, de modo que han quedado al margen de este

estudio. Si bien el número de observaciones es limitado, estas tienen una gran representatividad, dado que supone prácticamente la población, por lo que no es preciso efectuar ninguna extrapolación de los resultados.

3. Resultados de los sistemas o esquemas de garantía en América Latina

3.1. Resultados descriptivos

Los principales resultados descriptivos a nivel global reflejan la tipología de los sistemas o entes de garantía existentes en la región, para que posteriormente se puedan conocer datos de su actividad y evolución. En la presentación de los resultados se ha continuado con un esquema similar al utilizado en Europa (Pombo, Molina y Ramírez, 2006) y América (Pombo, Molina y Ramírez, 2007a). Por lo tanto, el análisis se ha dividido en siete bloques: 1) marco institucional, 2) origen de los recursos y toma de decisiones, 3) actividad y ámbito de los usuarios, 4) características del reafianzamiento, 5) relaciones con el sistema financiero, 6) características de los productos y servicios, y 7) evolución de los sistemas de garantía en América Latina.

3.1.1. Marco institucional

El análisis institucional pone de manifiesto que en su mayoría los sistemas latinoamericanos suelen estar regulados: el 70% por normativa específica y un 30% por la legislación general del país. Si a esto se agrega la existencia de alguna regulación específica en todos los países en los que existe algún sistema de garantía, se confirma el interés de los diversos Estados por regular la especificidad de este tipo de entidades y por crear instrumentos específicos para abordar la cuestión de la garantía.

Una segunda característica que se observa es la existencia mayoritaria de una sola entidad de garantía. En un 30% de los casos, los entes de garantía actúan bajo un sistema de garantía, es decir dentro de un marco legal que promueve el desarrollo de entes de garantía homogéneos (por ejemplo las SGR argentinas, venezolanas, salvadoreñas, chilenas, etc.), y en el 70% restante de los casos se trata de meros entes individuales e independientes (por ejemplo, la sociedad argentina Fogaba S.A., los programas mexicanos Fonaga-Sagarpa y Nafin, o la sociedad anónima FNG de Colombia, entre otros).

El papel relevante de los gobiernos en la puesta en marcha de los esquemas de garantía va más allá del establecimiento de una regulación específica, pues participa en la creación de los actores que operan las garantías. Como se puede observar, dominan las instituciones en el ámbito de lo público (66%), seguidas por las sociedades mercantiles mutualistas (17%), las sociedades mercantiles no mutualistas (10%) y las fundaciones sin ánimo de lucro, como la AGC de Serra de Gaucha en Brasil y la Fundación Fogapi de Perú (7%); estas dos últimas cuentan en sus recursos con participación empresarial directa o indirecta (cámaras que agrupan a empresarios).

Estos resultados determinan el dominio del sector público en la aportación de recursos a los sistemas o entes de garantía en su capitalización o en sistemas de reafianzamiento. De hecho, esta situación se ha incrementado en los últimos años.

En los entes o instituciones públicas, la actividad se desarrolla desde una institución pública con capital o recursos integrados en su patrimonio (banco u organismo público de desarrollo; sociedad, ente o institución pública, etc.) o mediante un recurso líquido autónomo público, denominado fondo de garantía (FG), con una administración delegada, o fideicomisos de garantía con recursos públicos, administrados por un fiduciario, directamente o de forma delegada.

Gráfico 1
Forma jurídica

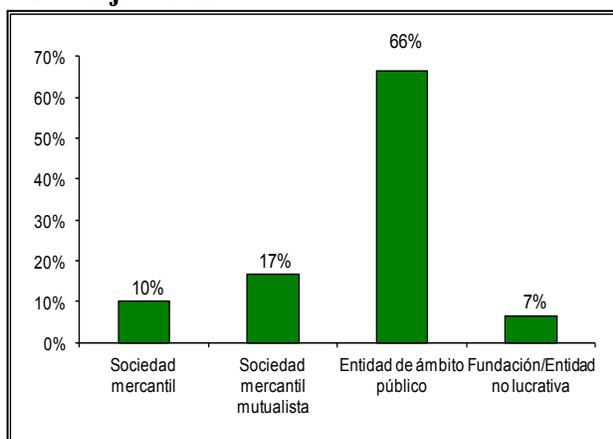
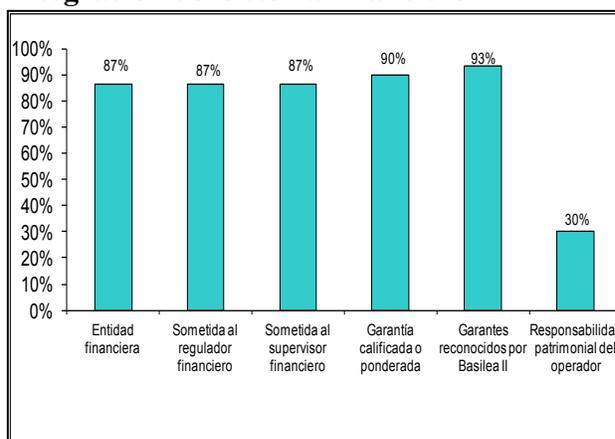


Gráfico 2
Integración del sistema financiero



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, más de tres cuartos de las entidades que operan o administran los sistemas son entidades financieras (87%) o asimiladas, aunque los fondos o fideicomisos no lo fuesen. Como entidades financieras están sometidas a la regulación financiera y a la vigilancia del organismo supervisor. Las garantías que se otorgan están calificadas y ponderadas en un 90% de los sistemas, lo que permite disminuir los requerimientos de capital y de provisiones de los bancos prestamistas. La amplia presencia de fondos y fideicomisos de garantía determina que el ente que opera la garantía no corra riesgos sobre su patrimonio en virtud de las pérdidas originadas; por ello, tan sólo un 30% de los casos lo asumen sobre su patrimonio.

La función del operador de la garantía está muy perfilada (véase el gráfico 3). Predomina la figura del fideicomiso, en la que los operadores actúan como fiduciarios (40%), mientras que en un 30% de los casos los operadores de los sistemas administran un fondo de garantía y el 30% restante respalda directamente con su patrimonio la garantía que otorga. En los dos primeros gráficos se traza una barrera entre el patrimonio del operador y el del fondo que responde. Un 30% de la capitalización de los sistemas es con recursos propios/capital social, mientras que un 70% es mediante un recurso líquido autónomo que no está integrado en el patrimonio del operador de la garantía.

Gráfico 3
Funcionalidad del operador

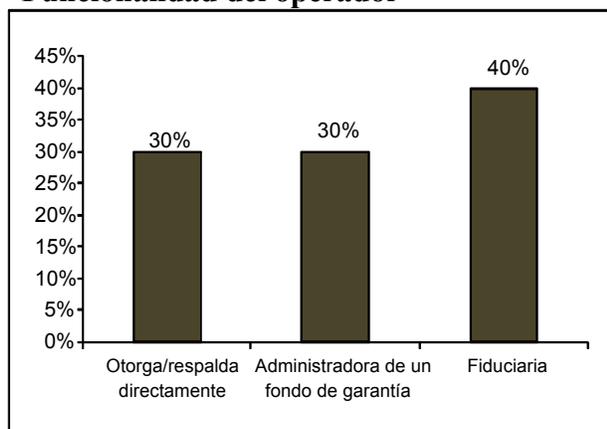
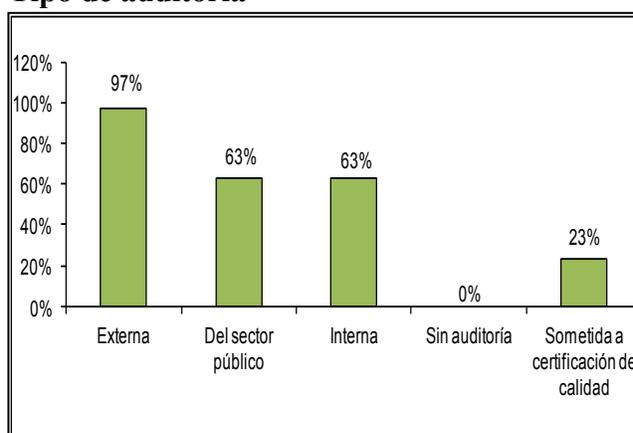


Gráfico 4
Tipo de auditoría



Fuente: Elaboración propia.

Las características contractuales de las garantías, en relación con Basilea II, son bastante homogéneas y –como ya se señaló– están calificadas o ponderadas. Por tanto, las garantías reúnen sustancialmente las características contractuales de ser: directas (las garantías individuales deben representar una protección directa en nombre del garante), explícitas (la protección del crédito debe ligarse a exposiciones específicas; su alcance debe definirse claramente y ser incontrovertible), irrevocables (ninguna cláusula contractual puede permitir que el garante cancele unilateralmente la cobertura del crédito, pueda aumentar el coste de la protección, restringir el vencimiento de la demanda y evitar un pago en el momento oportuno) y ejecutables (en todas las jurisdicciones competentes). Además, el pago de la garantía suele estar condicionado; sólo en un 23% de los casos son incondicionales (ninguna cláusula contractual impide que el garante pague de manera oportuna si se produce un impago).

Debido al elevado porcentaje de entidades públicas, un gran número de entidades de garantía son auditadas a través de auditorías públicas (63%). Los entes están generalmente sujetos a auditorías externas (97% de los casos). Cuando no se realizan auditorías externas, es porque estas revisiones son llevadas a cabo por el sector público. Sólo en el 63% de los casos disponen de auditores internos, como medio para revisar sus cuentas y sistemas de control interno. Hay que tener en cuenta que gran parte de los sistemas o esquemas de garantía o sus operadores está supervisada (87%) y sólo un 23% de los sistemas tiene certificados sus procesos en calidad.

3.1.2. Origen de los recursos y toma de decisiones

El Estado desempeña un papel relevante en la capitalización de los esquemas de garantías. La estructuración del tejido empresarial latinoamericano³ determina un rol más activo del apoyo estatal, para facilitar el acceso al crédito, como se visualiza en los sistemas de garantía de la mayoría de los países de la región (Pombo, Molina y Ramírez, 2007a).

En América Latina, un 63% de las entidades cuenta sólo con recursos públicos y un 27% los tiene de mayoría pública. Frente a este 90% total, tan determinante, un 10% es de carácter mixto de mayoría privada (7%) o sólo privado (3%). Esta situación tan desequilibrante, en cuanto a la participación pública, se ha acentuado en los últimos años.

³ En términos generales, representan el 99% de las empresas de la región y su aporte es importante en términos de empleo, no tanto en términos de producción y muy poco en las exportaciones (Stumpo, 2012).

Gráfico 5
Origen de los recursos

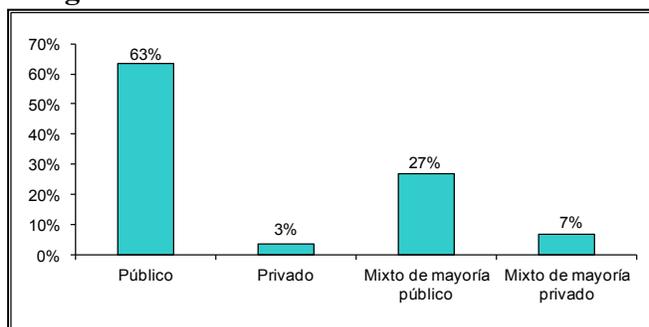
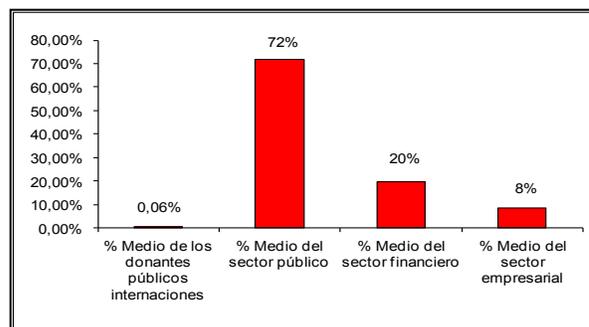


Gráfico 6
Recursos de cada sector involucrado



Fuente: Elaboración propia.

La forma de capitalización y la procedencia de los recursos son determinantes en la conformación de los diferentes modelos de sistemas o esquemas de garantía y en su forma de operar en América Latina. Como se podrá comprobar más adelante, esta forma de capitalización mediante la aportación de recursos públicos determina una forma de administración, mediante las figuras del fondo o del fideicomiso de garantía, realizada por un operador diferente de quien aporta los recursos y que no asume los riesgos de la operación sobre su propio patrimonio. El operador de la garantía suele ser una entidad financiera versus un banco de desarrollo.

Los mecanismos de apoyo del sector público son aportaciones a: fondos de cobertura de riesgos (fondos o fideicomisos de garantía) (80%), a recursos permanentes en forma de capital (20%), a pérdidas esperadas (13%), a programas de reafianzamiento⁴ (20%), a las subvenciones al coste del aval (17%) y a las exenciones de impuestos (23%). Los recursos líquidos autónomos fondos o fideicomisos de garantía son una fórmula de capitalización con apoyo público característica de los esquemas o sistemas de garantía latinoamericanos.

⁴ Esquema de cobertura de garantía, de segundo piso, en un porcentaje establecido, de las operaciones garantizadas por los sistemas o entes de garantía, en el primer piso.

Gráfico 7
Mecanismos de apoyo del sector público

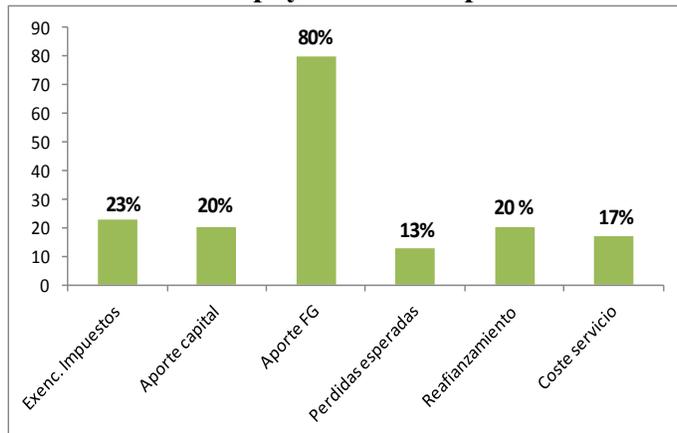
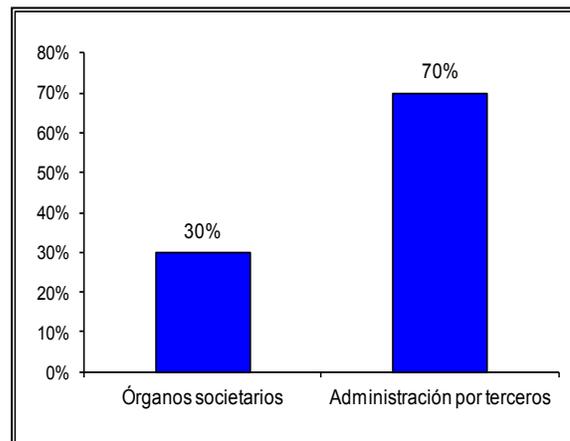


Gráfico 8
Administración del sistema



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al gobierno de las entidades, en un 70% de los casos la administración es realizada por terceros (como administradores de los fondos o fideicomisos de garantía), frente a un 30% en que son los propios órganos de gobierno de la entidad operadora de la garantía los que administran los recursos patrimoniales y ejecutan la actividad. El predominio del sector público conduce a una reducida participación de los beneficiarios en los recursos, órganos de gobierno y decisiones de concesión, lo que distancia a los encargados de la toma de decisiones y a los beneficiarios en cuanto al conocimiento de las necesidades de estos últimos.

Una característica general es la moderada participación de los beneficiarios en los recursos permanentes y en los órganos de gobierno (es nula en el 80% y el 66% de los casos, respectivamente). La participación en la decisión de otorgar la garantía es también muy baja (el 10% de la participación es directa y el 3% es indirecta).⁵

⁵ El término “directa” hace referencia a la participación individual de las empresas en el sistema/ente de garantía; la expresión “indirecta”, a su participación a través de las asociaciones o cámaras de representación.

Gráfico 9
Participación de los beneficiarios en los recursos, gobierno y decisiones

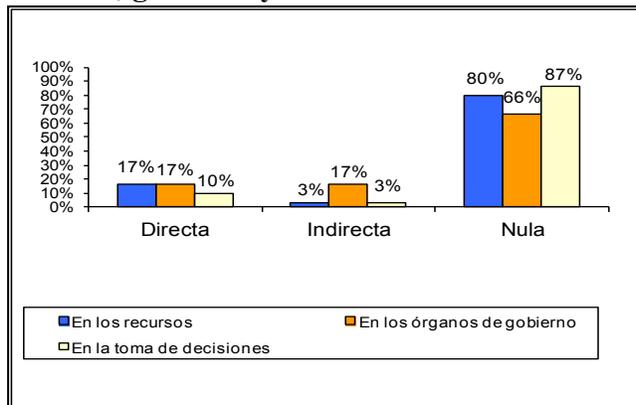
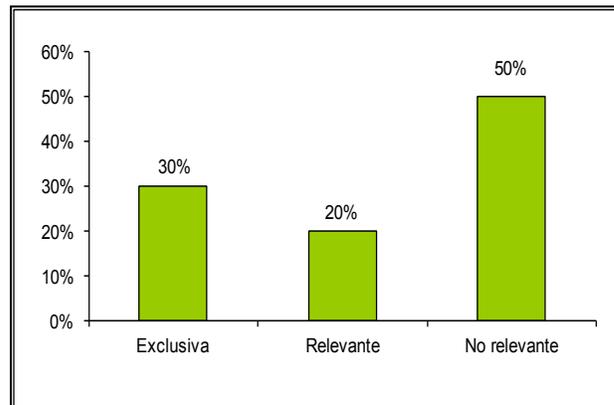


Gráfico 10
Actividad de la garantía



Fuente: Elaboración propia.

3.1.3. Actividad del sistema de garantía, y características y ámbito de los usuarios

Un tercio de los sistemas o entidades de garantía se dedica exclusivamente a la actividad de la garantía (30%). La actividad de la garantía es relevante, superior al 50% de la actividad del operador, en un 20% de los sistemas, y no relevante en el 50%. Para los modelos de capitalización mediante fondos de garantías y fideicomisos en América Latina, se ha tenido en cuenta la situación de los administradores o ejecutores del fondo y/o de los fiduciarios del fideicomiso, con respecto a esta cuestión del objeto social. Al tratarse de entidades financieras, los administradores de los sistemas de garantía no desarrollan la actividad en exclusiva y, en muchos casos, esta no es relevante.

Los beneficiarios suelen ser las MiPyME; no en vano esta política de acceso a la garantía se implementa para resolver el problema de acceso al financiamiento de la microempresa (83%), la pequeña empresa (93%) y la mediana empresa (53%). Por este motivo, los sistemas de garantía de la región prácticamente no prestan atención a la gran empresa (sólo lo hacen en un 7%). Los programas que atienden a grandes empresas son los de Corfo Progain y Cobex, ambos en Chile.

Gráfico 11
Tamaño de los beneficiarios

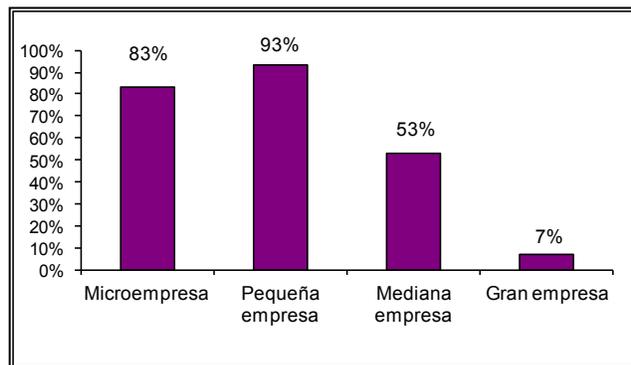
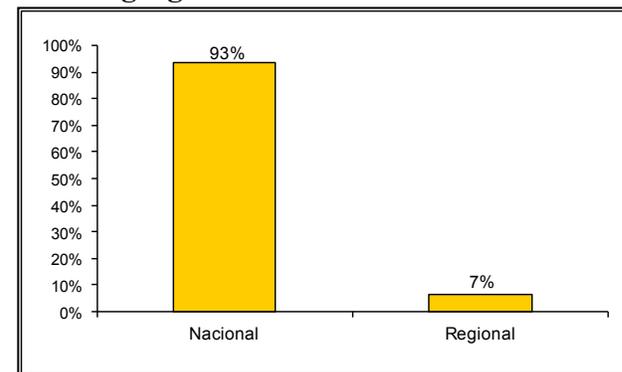


Gráfico 12
Ámbito geográfico de actuación



Fuente: Elaboración propia.

La actividad de los sistemas de garantía se circunscribe básicamente al ámbito nacional o federal (93%) y escasamente al regional o estatal (7%). También se observa que los sistemas o entes de garantía son predominantemente intersectoriales (83%). Como sistemas de garantías sectoriales, en concreto del sector agrícola, se encuentran: FAG de Colombia, Progara y Progain en El Salvador, Fega de FIRA y Sagarpa en México, que suponen un 26,90% de los beneficiarios y un 19,77% de las garantías vivas de América Latina en 2010.

Gráfico 13
Sector y carácter temporal

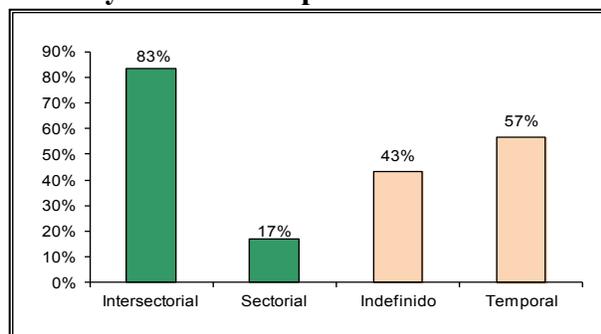
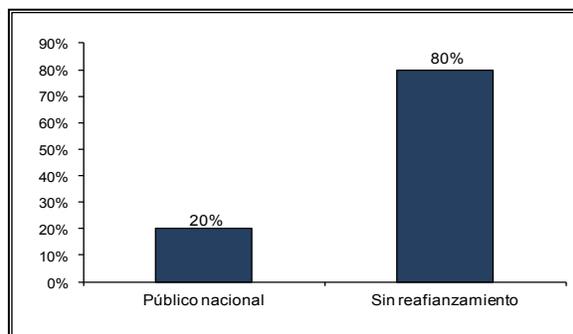


Gráfico 14
Procedencia del reafianzamiento



Fuente: Elaboración propia.

Los sistemas con recursos temporales y limitados (60%) tienen en común el hecho de que sus recursos proceden del sector público⁶ y, en consecuencia, hay un grado importante de

⁶ Los recursos con carácter permanente son propios de los esquemas societarios, y su vocación de permanencia existe desde su constitución formal, mientras que los recursos de los programas públicos –por su naturaleza– tienen un marcado carácter temporal.

dependencia de dicho sector y de sus plazos. Por otra parte, los sistemas o esquemas de garantía con carácter indefinido, o con recursos de carácter permanente (40%), muestran la voluntad de permanencia en el tiempo de algunos de estos esquemas, por lo que para ello suelen utilizar fórmulas societarias.

3.1.4. Características del sistema de reafianzamiento

El sistema de reafianzamiento permite redistribuir el riesgo que implica la actividad de la garantía. No obstante, en América Latina este instrumento no suele emplearse para canalizar el apoyo a nivel gubernamental. Es significativo que en la región el 80% de los sistemas o entes de garantía no cuenta con este instrumento. Sólo en un 20% de los casos hay un reafianzamiento nacional, que se centra en sistemas de sociedades de primer piso, como las SGR o mutualistas, ya que no tendría sentido un reafianzamiento público nacional sobre entes públicos nacionales. Los sistemas que cuentan con reafianzamiento son: Nacional Financiera (Nafin), las SGR salvadoreñas (Fideicomiso FDSGR), las SGR venezolanas (FonPyME, S.A.), las IGR chilenas (Fogape y Corfo), las SGR argentinas y Fogaba (FogaPyME).

Gráfico 15
Características del reafianzamiento

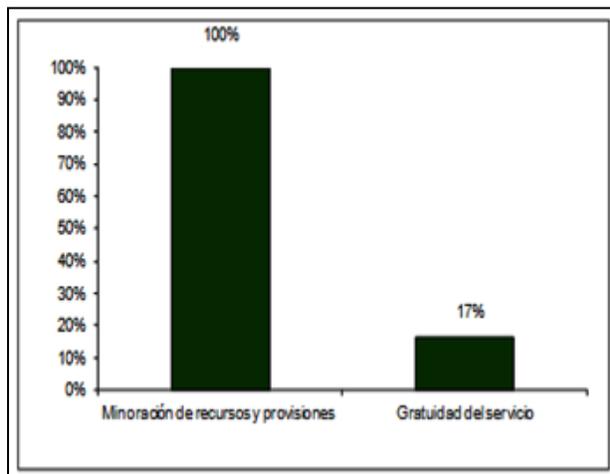
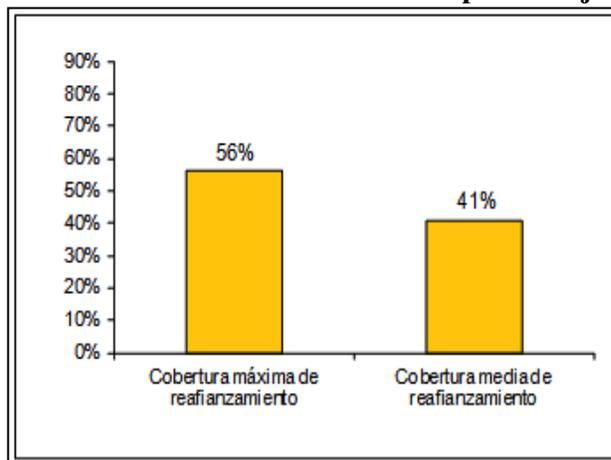


Gráfico 16
Cobertura del reafianzamiento en porcentaje



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, como parte de la política de apoyo público a la garantía, los sistemas o entes reciben el reafianzamiento de manera gratuita en el 17% de los casos (sólo uno de seis), mientras que el 83% restante lo utiliza con coste. Este coste oscila entre un 0,20% y un 1% anual sobre saldos vivos. La media de cobertura máxima alcanza el 56% de la operación, mientras que la media de la cobertura del reafianzamiento se ubica en el 41%. En todos los casos, el esquema de reafianzamiento o la contragarantía se percibe reconocido, en el marco de Basilea II, como un efecto de minoración de recursos propios y de provisiones, lo cual le da un valor añadido muy importante a su cobertura.

3.1.5. Relaciones con el sistema financiero

Los receptores de las garantías suelen ser las entidades financieras (en el 100% de los casos el sector bancario es el receptor de la garantía). Otras entidades receptoras son: otras instituciones financieras (27%), otras compañías e instituciones (13%), el sector público (13%) y las sociedades de capital de riesgo (0%).

Gráfico 17
Receptores de la garantías

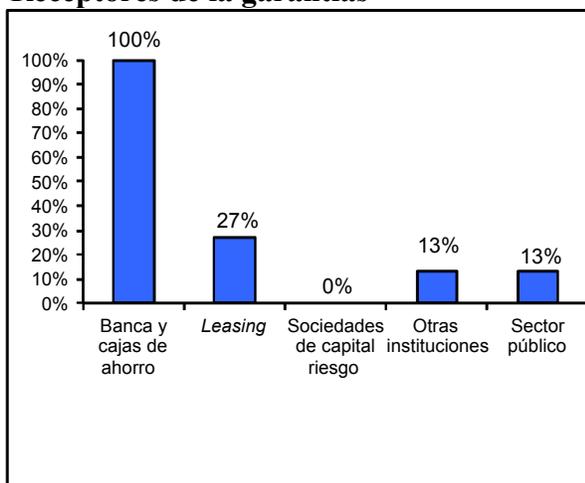
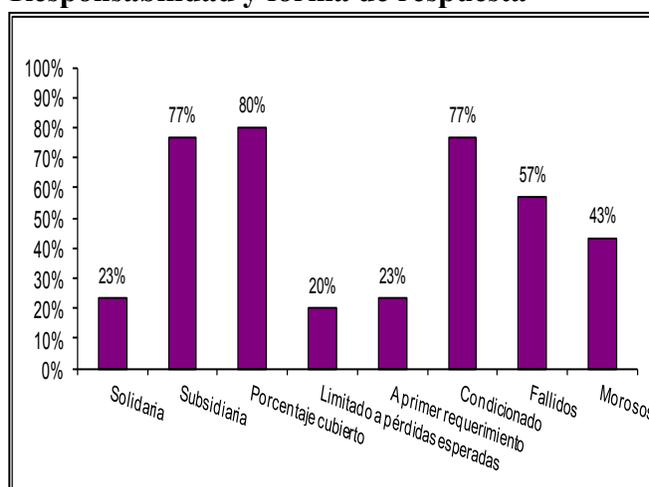


Gráfico 18
Responsabilidad y forma de respuesta



Fuente: Elaboración propia.

La responsabilidad del sistema o de los entes suele darse con carácter subsidiario en un 77% de los casos, mientras que en un 23% tiene carácter solidario, lo que es coherente con el origen público de los recursos. En un 80% de los casos los sistemas responden por el porcentaje cubierto, mientras que en un 20% lo hacen por la estimación de pérdidas esperadas. En

coherencia con lo anterior, el tipo de requerimiento de pago más frecuente es el condicionado (77%), el cual implica en mayor medida al prestamista junto al beneficiario, lo que resta eficacia al sistema o al esquema de garantía ante el sector financiero, que primero deberá ir contra el beneficiario, si bien contribuye a una mayor cobertura del riesgo moral en favor del sistema o del esquema de garantía. La forma de pago es por morosos en un 47% y por fallidos en un 53% de los casos.

La documentación de la garantía se suele concretar con la entidad financiera en la modalidad de contrato de cartera (53%) o mediante la expedición de un certificado de garantía del operador de la garantía (40%) al propio beneficiario. En un 7% de los casos, los contratos de garantías están asociados a un préstamo concreto, avalado directamente por el ente de garantía. El 33% de todos estos contratos o documentos se formaliza con la intervención del fedatario público.

Gráfico 19
Administración de la garantía

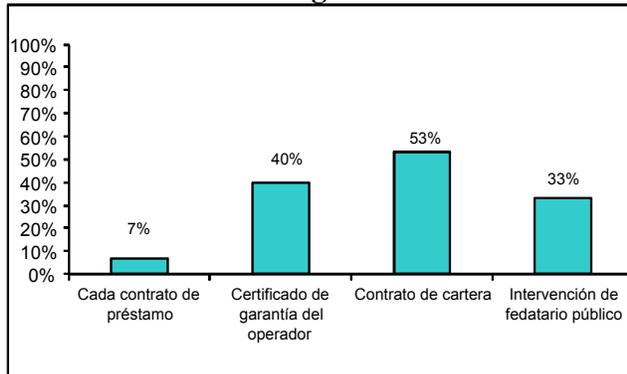
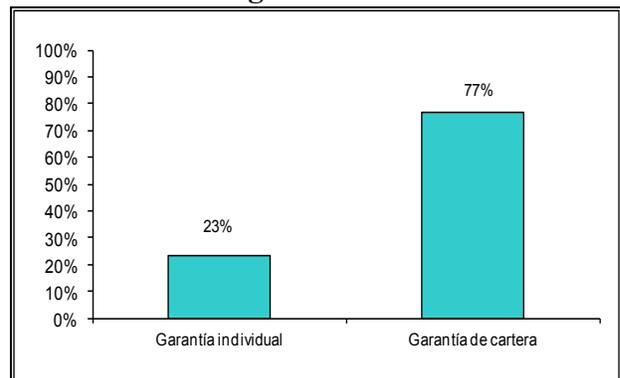


Gráfico 20
Mecanismo de la garantía



Fuente: Elaboración propia.

En un 23% de los casos la garantía es individual y en un 77% es de cartera. Todas estas características o variables están relacionadas,⁷ en el sentido de que en los sistemas donde predomina el capital público las coberturas tienden a ser menores,⁸ lo que equivale a afirmar que son compartidas con la entidad financiera (para reducir el riesgo moral y mejorar la sostenibilidad del sistema en el largo plazo). El nivel de cobertura media se encuentra en línea con lo sugerido por Levitsky (1997) como práctica deseable.

Por el contrario, el mecanismo de garantía es predominantemente de cartera y el análisis se delega a las entidades financieras (lo cual permite ahorrar costes de gestión y coincide con una tipología de sistemas en las que el conocimiento del prestatario reside en la entidad financiera). Nuestros datos ponen de manifiesto una relación significativa entre la participación empresarial y un perfil de responsabilidad en la garantía con carácter solidario, y un mecanismo de pago a primer requerimiento (el pago por fallido en sí mismo ya es un condicionamiento).

Gráfico 21
Relación con el sistema bancario

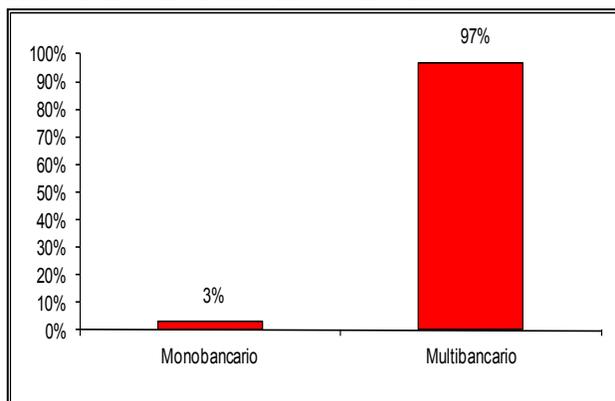
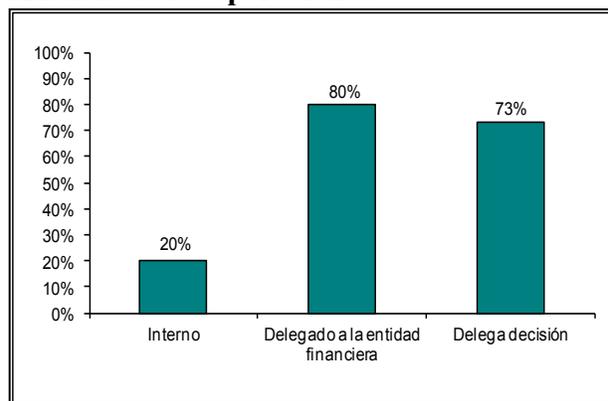


Gráfico 22
Análisis de las operaciones



Fuente: Elaboración propia.

⁷ Pombo (2006b) y Pombo, Molina y Ramírez (2006 y 2008) prueban que un mayor porcentaje de cobertura, un mayor ahorro de costes de las operaciones financieras garantizadas y el precio fijo del servicio de la garantía caracterizan a los sistemas o esquemas mutualistas europeos. El sector financiero valora especialmente que el porcentaje de cobertura sea elevado, porque es esta medida la que le permite aprovechar mejor la calificación de su activo, reduciendo sus requerimientos de capital y provisiones y, en definitiva, la mitigación del riesgo (Acuerdo de Basilea). También esto, entre otras cuestiones, permite aclarar la mejor capacidad de negociación de las condiciones de los préstamos de los “mutualistas”.

⁸ Pombo (2006b) y Pombo, Molina y Ramírez (2006 y 2008) prueban que un mayor porcentaje de cobertura media de la garantía caracteriza al grupo de mayoría privada. En nuestro caso, la relación presenta la misma tendencia pero no es estadísticamente significativa.

La relación con el sistema bancario es de carácter multibancario o abierto en un 97% de los casos. La práctica monobancaria (3%) de operar en exclusiva con una red o institución de crédito está escasamente extendida, y solamente incluye el caso de Imas Bancrédito de Costa Rica, y en referencia a la banca pública.

De acuerdo con los sistemas que garantizan carteras, el análisis se delega a la entidad financiera que facilita el préstamo en el 80% de los casos. Sin embargo, el tipo de análisis de las operaciones es interno en el 20% de los casos. Ello se corresponde con una delegación de la decisión de otorgar la garantía hacia la entidad financiera en un 73% de los casos. Esta forma de proceder supone trasladar la evaluación del riesgo a los intermediarios financieros.

Gráfico 23
Conceptos garantizados

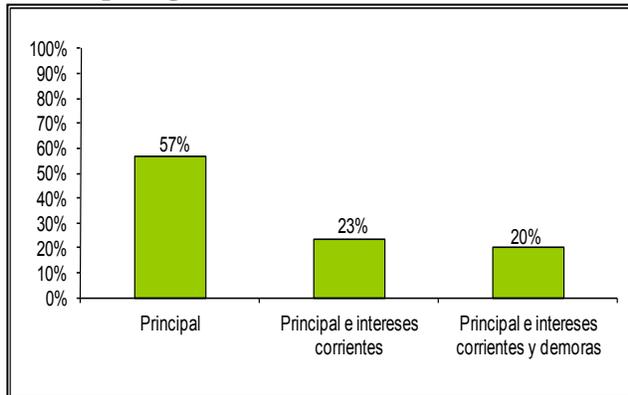
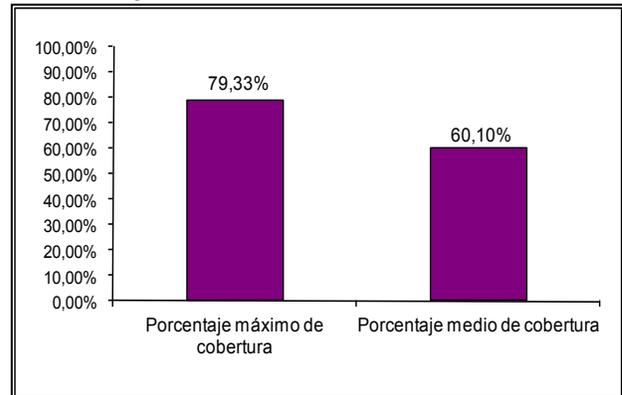


Gráfico 24
Porcentaje medio máximo de cobertura



Fuente: Elaboración propia.

El 57% de los esquemas o sistemas de garantía latinoamericanos garantiza sólo el principal de las operaciones, un 23% garantiza los intereses y el principal, y un 20% incluye además de los anteriores los intereses de demora.

Gráfico 25
Nivel de cobertura

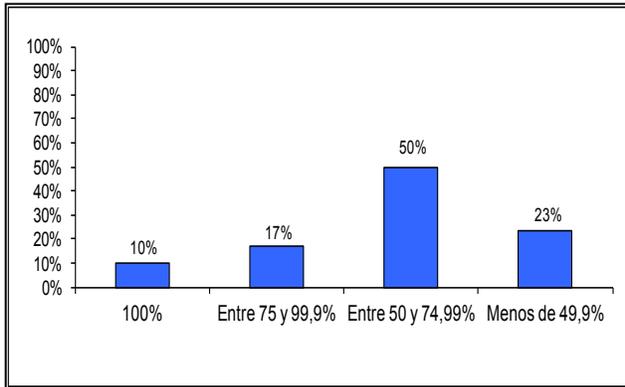
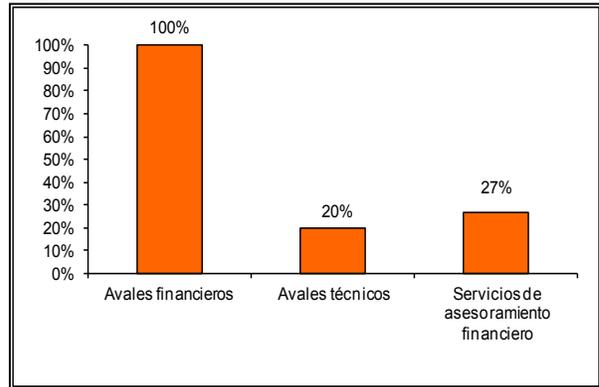


Gráfico 26
Tipo de productos y servicios



Fuente: Elaboración propia.

La media del porcentaje máximo de cobertura se sitúa en el 79,33% de las operaciones, con una reducida desviación típica del 20,11%. Por su parte, la media del porcentaje habitual de cobertura es el 60,10% del importe de la operación, también con una reducida desviación típica del 21,34%.

3.1.6. Características de los productos y servicios

Las garantías que ofrecen los entes y sistemas suelen ser: avales financieros (93%), avales técnicos, y servicios de asesoramiento financiero conexo o vinculado a la operación de la garantía (en un 17% y un 27% cada uno, respectivamente), que son residuales.

Gráfico 27
Aplicación según productos y servicios

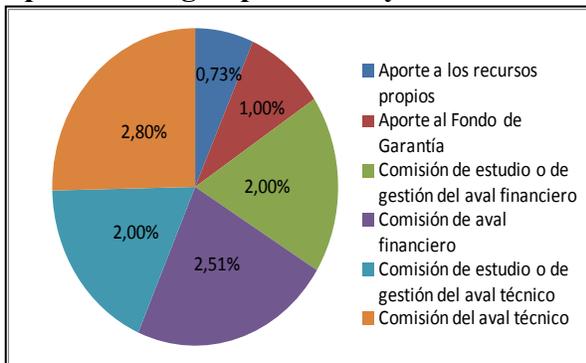
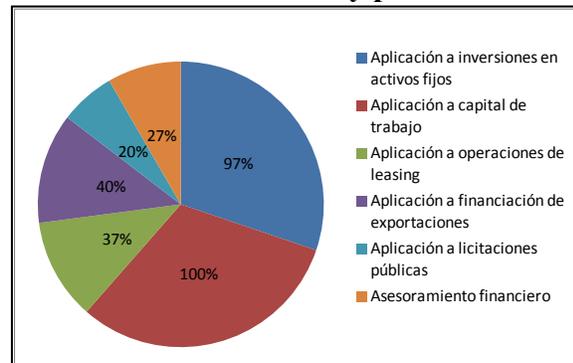


Gráfico 28
Precio medio en coste y productos

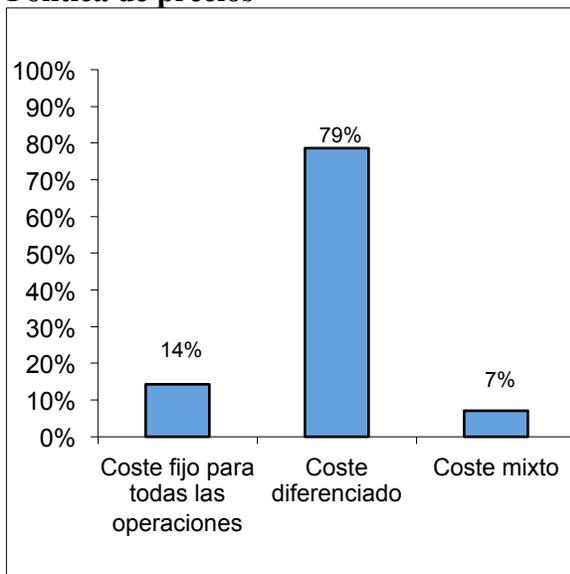


Fuente: Elaboración propia.

La aplicación de la garantía a inversiones en activos fijos está prevista en prácticamente todos los sistemas (97%), en todos ellos al capital de trabajo (100%), y en menor medida a operaciones de exportación (40%). Sólo se aplica a operaciones de *leasing* en el 33% de los casos, a capital riesgo en un 0% y a licitaciones públicas en el 20%. La actividad de asesoramiento financiero tiene lugar en un 27% de los casos.

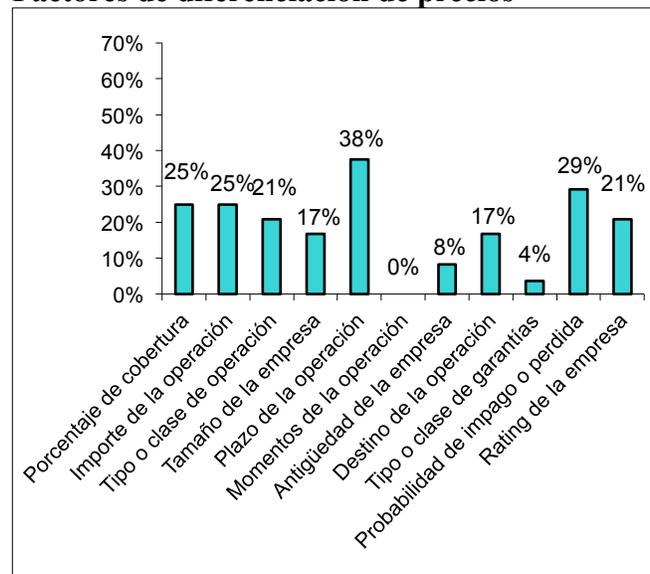
La política de precios es heterogénea. Un 14% de los entes aplica un coste fijo para todas las operaciones y en un 79% de los casos el coste es diferenciado. Los sistemas no públicos presentan en su totalidad sistemas de precios diferenciados; en cambio, los sistemas públicos utilizan tanto sistemas de precio fijo como de precio diferenciado. Entre los factores de diferenciación del coste más importantes cabe mencionar el plazo y la probabilidad de impago; a estos le siguen el porcentaje de cobertura, el importe y el tipo de operación, así como también el *rating* de la empresa. En el 93% de los casos, el usuario de la garantía tiene o asume un coste, y la media de la comisión de aval (garantía) es de un 2,51% sobre el monto cubierto por año.

Gráfico 29
Política de precios



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 30
Factores de diferenciación de precios



Algunas entidades no cargan coste a los usuarios MiPyME,⁹ por ejemplo: Imas Bancrédito de Costa Rica y el Fondo Nacional de Garantías de los Sectores Agropecuario, Pesquero, Forestal y Rural (Fonaga) operado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) de México.

La media del plazo máximo de la garantía es de 106 meses, mientras que la media del plazo medio de la garantía es de 34 meses, por lo que se puede afirmar que la concesión de garantías se realiza con un horizonte a corto plazo y respaldando fundamentalmente operaciones de esta naturaleza. En el 47% de los casos el plazo predominante de la cartera es de entre 1 y 3 años. La media del importe máximo garantizado asciende a US\$1.098.970, mientras que la media del importe medio garantizado es de US\$40.344, en ambos casos con una desviación típica elevada.

Gráfico 31
Medias de plazo máximo y medio

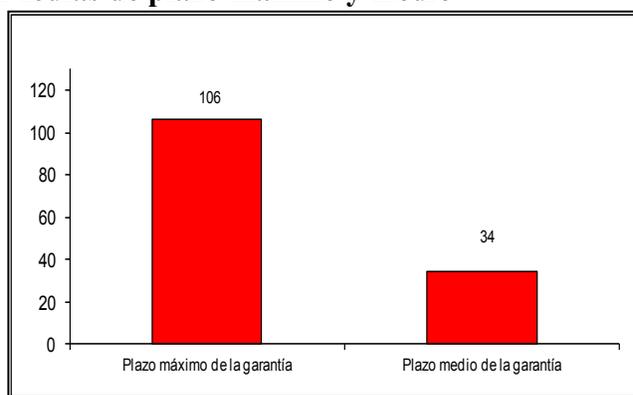
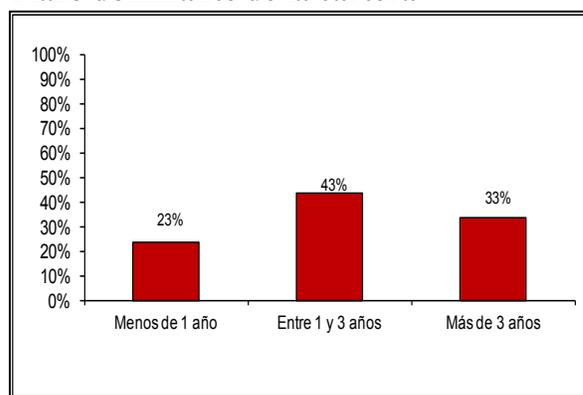


Gráfico 32
Plazo dominante de la cartera



Fuente: Elaboración propia.

Las entidades encuestadas señalan que en un 90% de los casos el acceso a través del sistema o ente de garantía implica un abaratamiento de los costes financieros, concretamente de un 50%, y citan una mejora de más de un 3% (véase el gráfico 34), lo que refleja y constata que los sistemas de garantía no sólo permiten el acceso al financiamiento, sino que además cumplen un papel clave al proporcionar tipos de interés más bajos, facilitando el acceso al largo plazo. Este

⁹ En estos y en otros casos, como los programas de garantía de Canadá o el programa de la SBA de Estados Unidos, la entidad financiera es la que paga el coste del servicio de la garantía aunque luego lo puede repercutir al beneficiario dentro de la tasa de interés que cobra por el préstamo.

hallazgo revela la adicionalidad en el 90% de los sistemas, pues su intervención supone algún tipo de minoración del coste de financiamiento de la MiPyME.

Gráfico 33
Importe máximo y medio

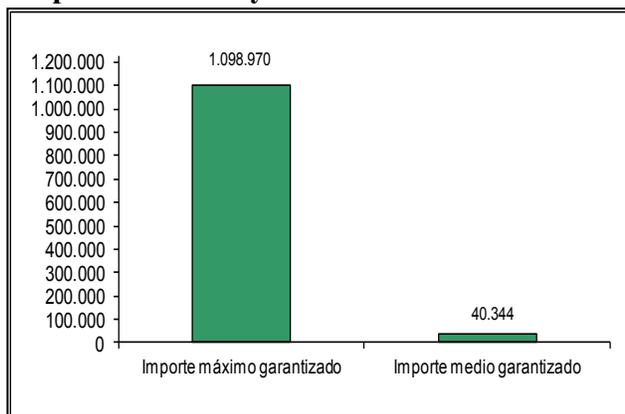
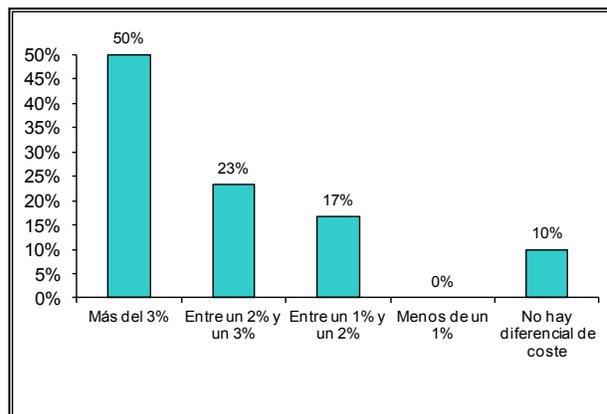


Gráfico 34
Ahorro de coste financiero



Fuente: Elaboración propia.

3.1.7. Evolución de los sistemas de garantía en América Latina

La evolución general de los sistemas de garantía en la región ha estado dominada por el crecimiento, aun en este período en el que la economía mundial ha sufrido un fuerte ajuste. Los valores medios, presentados en el cuadro 2, muestran claramente un aumento de las MiPyME beneficiarias (un 15,5% entre 2007 y 2010), dado que la actividad que desarrollan estos sistemas requiere tiempo para consolidarse. Este crecimiento precisa del aumento de los recursos permanentes, que en el período considerado casi se han duplicado, pasando de US\$104,6 millones US\$188 millones.

Como consecuencia de lo anterior, se han duplicado las garantías vivas al cierre del ejercicio, en este período de 2007 a 2010, pasando de US\$359,5 millones a US\$641,2 millones. El crédito movilizado ha aumentado un 75,7%, con una gran rotación en las operaciones, pues los créditos movilizados y las garantías concedidas en todos los ejercicios están próximas o por encima del saldo al final del ejercicio.

La antigüedad de los entes es relativamente poca, por lo que todavía la capacidad de movilización de crédito está por descubrirse en muchos de los casos. Un 53,30% de ellos tiene menos de 10 años de antigüedad y un 30% menos de cinco años (con respecto a 2010).

Cuadro 2
Valores medios de actividad de los sistemas o esquemas de garantía, 2007-10 (millones de dólares de EE.UU.)

	2007	2008	2009	2010
Nº de PyME beneficiarias	67,542	61,824	60,255	77,999
Recursos permanentes	104,616	118,310	166,852	188,123
Garantías vivas (cartera)	359,548	393,354	519,304	641,215
Garantías formalizadas en cada año	366,555	366,487	424,603	641,290
PyME beneficiarias en cada año	35,821	27,554	31,095	48,599
Saldo/cartera de crédito movilizado ^a	602,978	642,537	816,391	1.059,899
Crédito movilizado en cada año	705,854	655,352	841,259	1.090,726

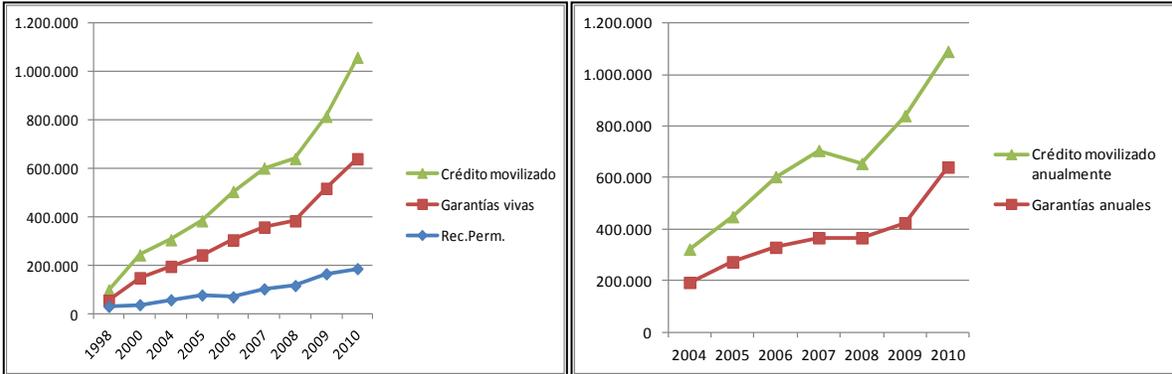
Fuente: Elaboración propia.

^a El importe o monto de crédito movilizado está asociado a todas las operaciones de crédito con cobertura de garantía. Generalmente es superior al monto de cobertura de garantía pues esta suele ser inferior al crédito recibido por las empresas beneficiarias.

El apoyo al acceso a la garantía es una llave en la puerta del crédito y de los sistemas, tanto por el crédito movilizado como por el número de MiPyME beneficiarias, y es una política pública que contribuye a beneficiar el acceso al financiamiento de las MiPyME en las mejores condiciones.

Por otra parte, el crecimiento de los sistemas o esquemas de garantía latinoamericanos ha sido espectacular tanto en términos de valores medios como en valores totales. Los sistemas de garantía en la región han crecido muy significativamente en los últimos 13 años, tanto en términos de valores medios, tal y como lo ponen de manifiesto los gráficos 35 y 36, como en valores totales (gráficos 36 y 37).

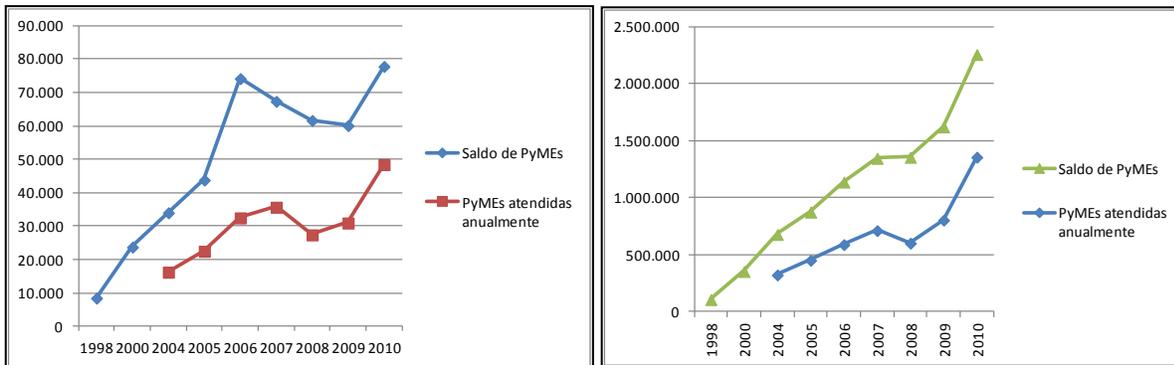
Gráfico 35
Evolución de los valores medios de las principales magnitudes, 1998-2010



Fuente: Elaboración propia.

En todos los períodos de referencia, tanto en los valores medios (gráficos 35 y 36) como en los absolutos (gráficos 36 y 37) se observa un crecimiento muy intenso, con un gran impulso a partir de 2008. En 2007 y 2008 hay una cierta ralentización de la actividad, incluso con un ligero descenso del número de PyME atendidas por año, cifra que vuelve a crecer a partir de 2008.

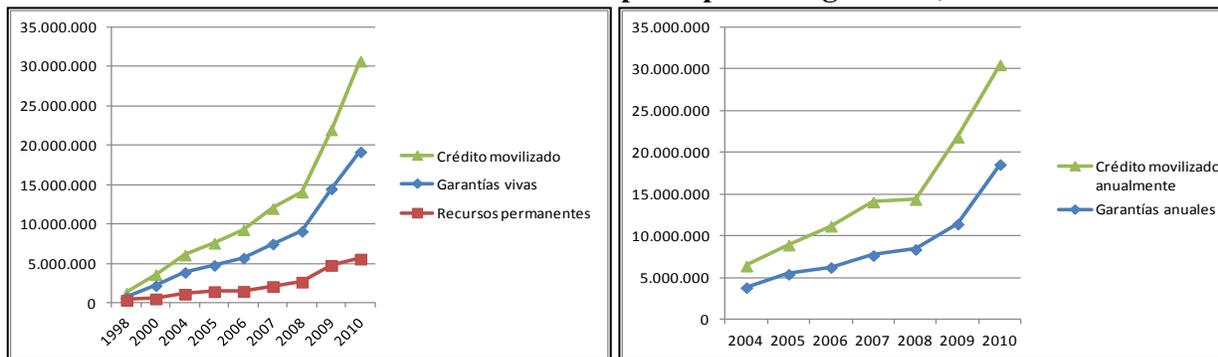
Gráfico 36
Evolución en valores medios y absolutos sobre PyME beneficiarias, 1998-2010



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 37

Evolución en valores absolutos de las principales magnitudes, 1998-2010



Fuente: Elaboración propia.

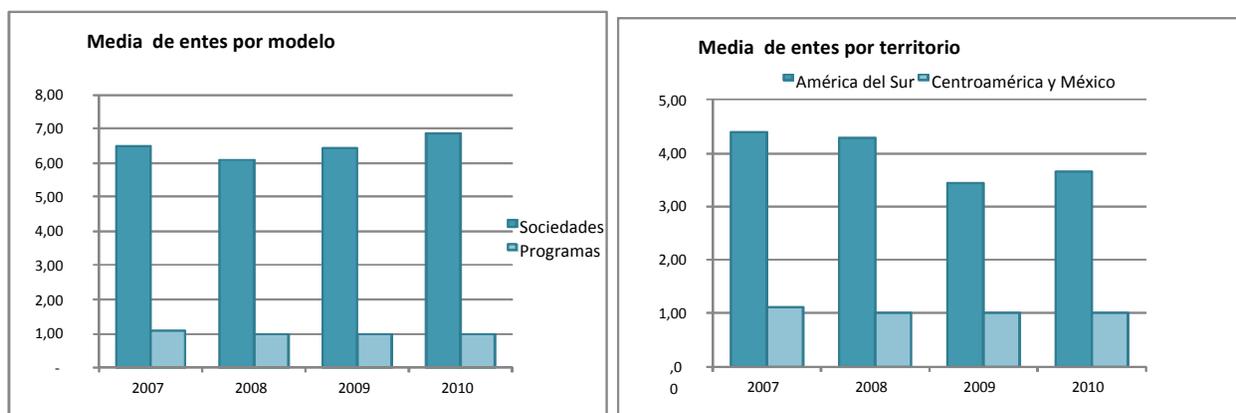
Si se analizan los sistemas en función de su caracterización jurídica, se observa que el desempeño medio es diferente. A tal fin, se han distinguido por un lado las sociedades mercantiles y mutualistas y, por otro, las instituciones del ámbito público y las fundaciones no lucrativas que suelen operar a través de programas de garantía.

En los programas de garantía (70% de los sistemas), el sistema pivota sobre un recurso o patrimonio líquido autónomo asignado a la finalidad de respaldar garantías, el cual es operado por un ente que trata de definir las políticas que se persiguen con respecto al tipo de créditos, empresarios, plazos o riesgos asumidos por cada una de las partes, etc., que se desea que asuma el fondo. Sin embargo, la relación directa con el prestatario suele delegarse en el intermediario financiero, pues es frecuente la instrumentación a través de una garantía de cartera. Por el contrario, las sociedades (30% de los sistemas) fundamentan su modelo de negocio en el conocimiento directo del prestatario, realizando un análisis de la calidad crediticia del este último; el riesgo de este modelo es balancear entre una garantía atractiva para el sistema financiero, la cual debe asumir una parte relevante del riesgo, y el riesgo moral que puede adoptar el sistema financiero al decaer su función de análisis de la operación.

En el modelo societario, la cercanía al prestatario se puede instrumentar a través de una red de entidades, como las sociedades de garantía recíproca, que se encargan de relacionarse directamente con los prestatarios. Por el contrario, en el caso de los programas, la labor comercial y de análisis se delega en las instituciones financieras, por lo que suelen constituirse con un solo ente. El gráfico 38 revela un comportamiento muy parecido en ambos modelos, tanto

en lo que se refiere al número de PyME beneficiarias como al saldo de la cartera de garantías. Sin embargo, las diferencias en dimensión no son proporcionales a la diferencia que existe en capitalización entre los sistemas de los distintos modelos (en 2010, los programas presentaban una media de recursos permanentes de US\$221,5 millones frente a US\$110,2 millones en el caso de las sociedades), lo que trae como consecuencia un mayor impacto de las sociedades frente a los programas tanto por MiPyME beneficiarias como por saldo de garantías vivas.

Gráfico 38
Reparto de entes por modelo y territorio, 2007-10

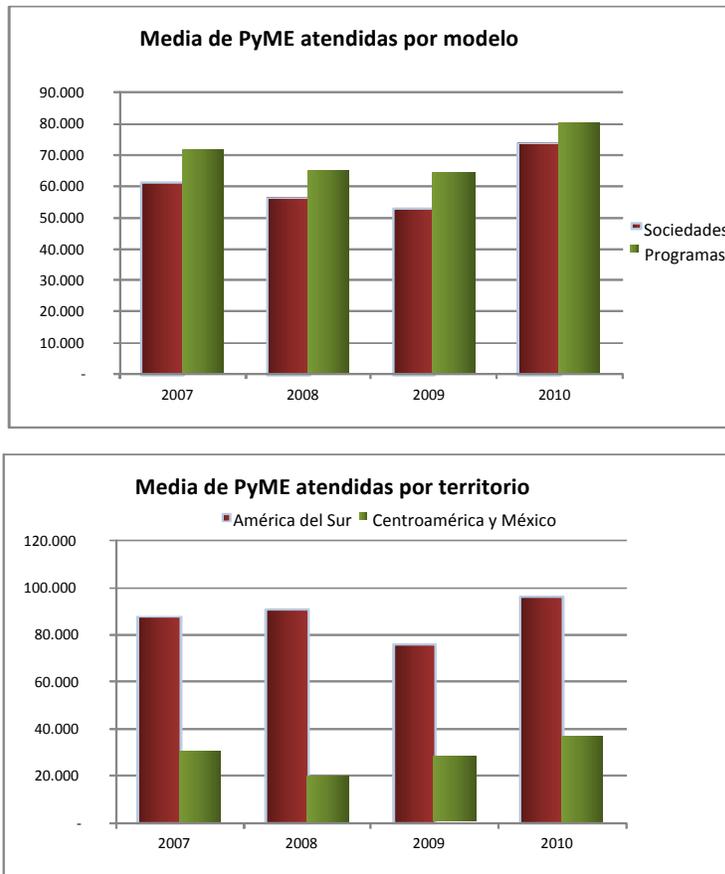


Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con el gráfico 38, si se analiza la distribución de los sistemas atendiendo a las zonas geográficas (América del Sur, y Centroamérica y México), se observa que los esquemas con mayor número de entes se encuentran en América del Sur, debido principalmente a que los sistemas de garantía de tipo mutualista desarrollados sobre la base de sociedades homogéneas están todos prácticamente concentrados en Argentina, Chile y Venezuela.

Asimismo, los sistemas de América del Sur atienden como media a un mayor número de beneficiarios que en Centroamérica y México, debido a los grandes volúmenes que abarcan algunos entes brasileños y el FNG, SA y el FAG de Colombia (gráfico 39). En este sentido habría que puntualizar que los sistemas de garantía Fega de FIRA y Sagarpa de México tienen establecidos sus datos en base a las garantías otorgadas a agrupaciones de productores denominadas “fincas”. Si se tuvieran en cuenta los beneficiarios directos, productores agropecuarios, se superaría el millón de beneficiarios.

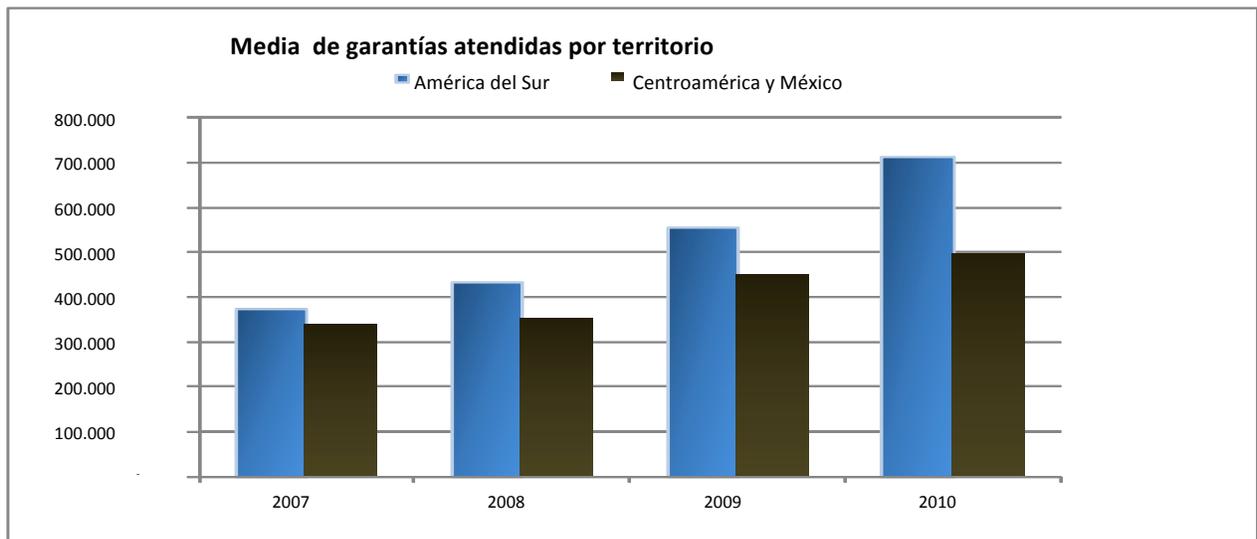
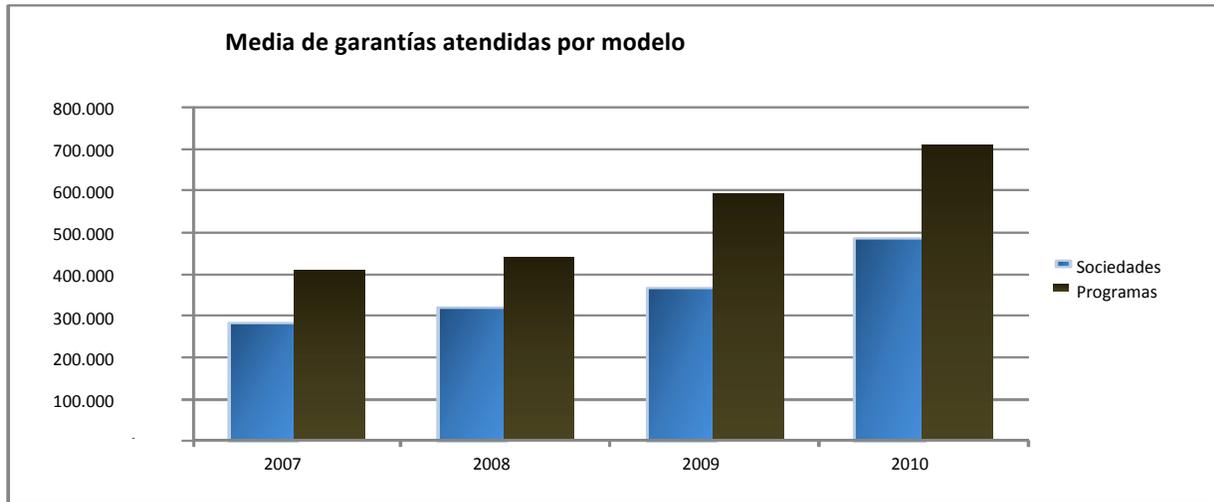
Gráfico 39
Reparto de MiPyME por modelo y zonas geográficas, 2007-10



Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, las medias de garantías vivas (gráfico 40) aumentan en ambas zonas geográficas de manera sostenida, si bien la diferencia no es tan pronunciada como en el caso de los beneficiarios.

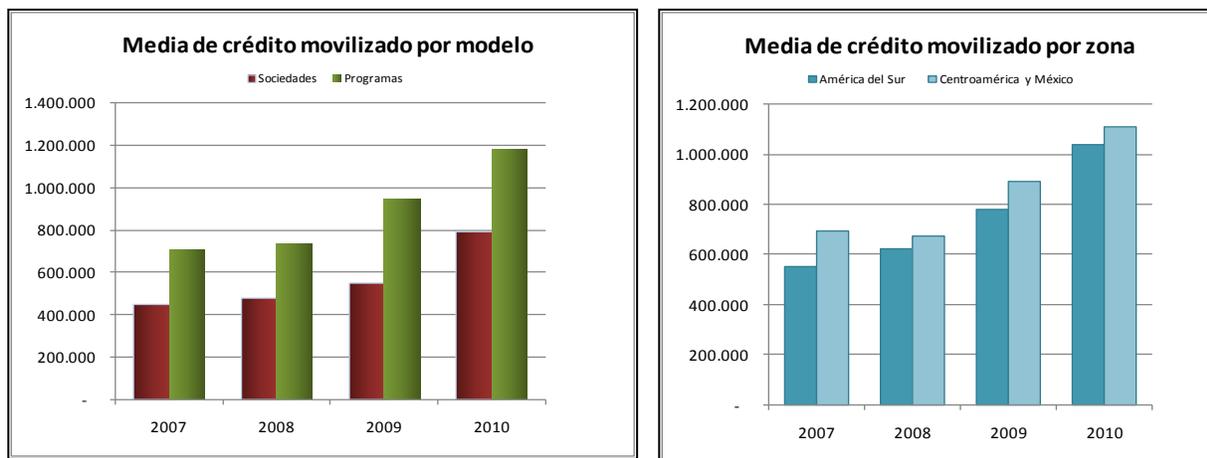
Gráfico 40
Reparto de garantías vivas por modelo y zonas geográficas, 2007-10



Fuente: Elaboración propia

En cuanto al crédito movilizado, en el gráfico 41 se puede apreciar que en Centroamérica y México es ligeramente superior que en América del Sur, a pesar de que el importe de las garantías es inferior. El crédito movilizado ha evolucionado de forma creciente tanto en los programas de garantía como en las sociedades (gráfico 41).

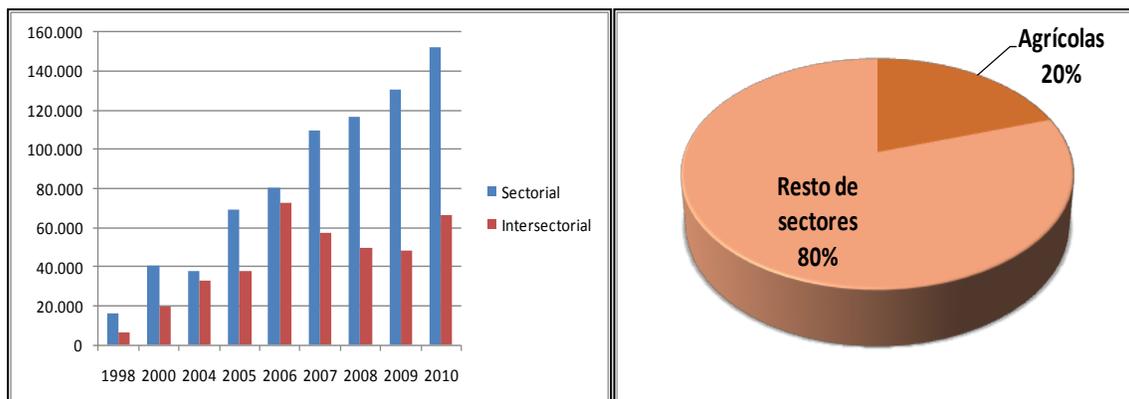
Gráfico 41
Reparto de crédito movilizado por modelo y zonas geográficas, 2007-10



Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, los sistemas de garantía sectoriales indican de forma importante en el sector agrario (20% de la actividad). Los sectoriales (gráfico 42) son los que movilizan una media mayor de número de MiPyME beneficiarias, frente a los de carácter intersectorial, pese a que, como ya se ha señalado para el caso de México, no se computan los beneficiarios finales.

Gráfico 42
Media de MiPyME beneficiarias según clasificación sectorial, 1998-2010



Fuente: Elaboración propia.

El crecimiento de los sistemas está generando una mayor eficiencia en el empleo de los recursos permanentes, a pesar de mantener una estructura de solvencia con niveles de capital básico (*core capital*), medido este coeficiente como los recursos permanentes divididos entre las garantías vivas, en torno del valor 30. En este sentido, los entes de garantía sectoriales agrícolas están 16 puntos por encima de este valor.

Cuadro 3
Capital básico y adicionalidad en el período 2007-10

Capital básico y adicionalidad	2007	2008	2009	2010
Capital básico = 100x (Recursos permanentes/Garantías)	29,10	30,08	32,13	29,34
Adicionalidad = (Crédito movilizado/ Recursos permanentes públicos)	8,95	7,22	6,00	7,30
Adicionalidad anual = (Crédito movilizado en el ejercicio/ Recursos permanentes públicos)	10,55	8,13	8,45	9,61

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, en 2010 el nivel de adicionalidad, medida como el crédito movilizado con los recursos permanentes aportados por el sector público, se sitúa en 7,30 y es muy similar en los tres últimos ejercicios, aunque algo superior en 2007 (cuadro 3). Si se analiza con las

concesiones anuales, se observa que la evolución es similar. En 2008 se produce una contracción del crédito movilizado en el ejercicio y una desaceleración en el saldo de crédito que explica la caída en la adicionalidad de los recursos públicos.

Los niveles de capital básico por sistema y país revelan que algunos sistemas se encuentran en la fase de lanzamiento (por ejemplo, Bolivia o Ecuador) y que otros arrojan un exceso de recursos permanentes sobre las necesidades que tiene la actividad de garantía, como en el caso de FodeMiPyME en Costa Rica. Pero lo que se evidencia es que los países donde la actividad de la garantía es más intensiva (Brasil, Chile y Colombia), este coeficiente manifiesta un nivel similar, algo por encima del 20%, lo cual indica una mayor eficiencia en el uso de los recursos involucrados, aunque sin duda excedentarios en referencia a las recomendaciones de Basilea II y III. En el caso de México, el capital básico casi se dobla con respecto a los tres países anteriores.

Por último, cuando se analiza la adicionalidad, no debe olvidarse que hay un elevado número de sistemas de garantía que consiguen, con su intervención, reducir los costes de financiamiento de las MiPyME. Este hallazgo revela una adicionalidad en el 90% de los sistemas, según se pone de manifiesto en el gráfico 34.

Si se comparan los datos obtenidos con otras realidades continentales, se puede observar aun notables diferencias entre el continente latinoamericano y algunos países asiáticos, Europa y América del Norte en cuanto a las garantías vivas. En cuanto a las microempresas y las PyME beneficiarias, esta diferencia entre continentes ya se encuentra neutralizada por el crecimiento experimentado en los últimos años.

Grafico 43
Saldo de garantías vivas, 2010

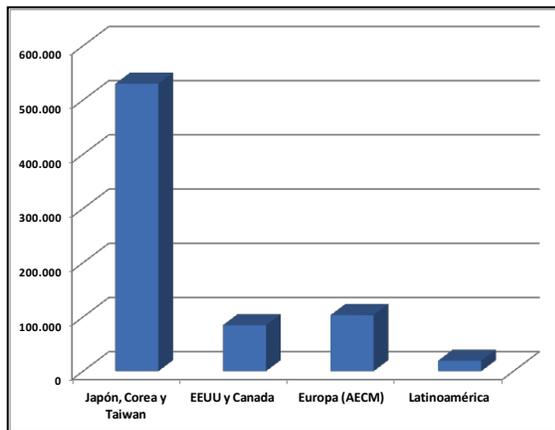
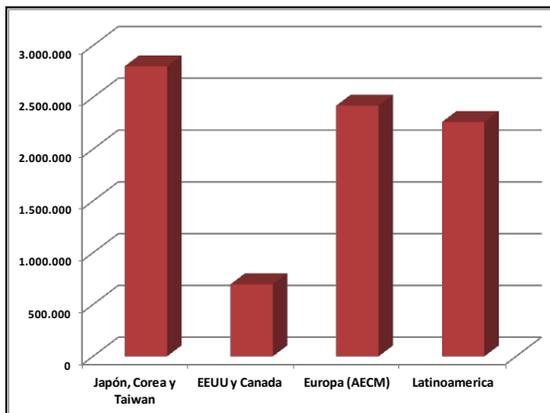


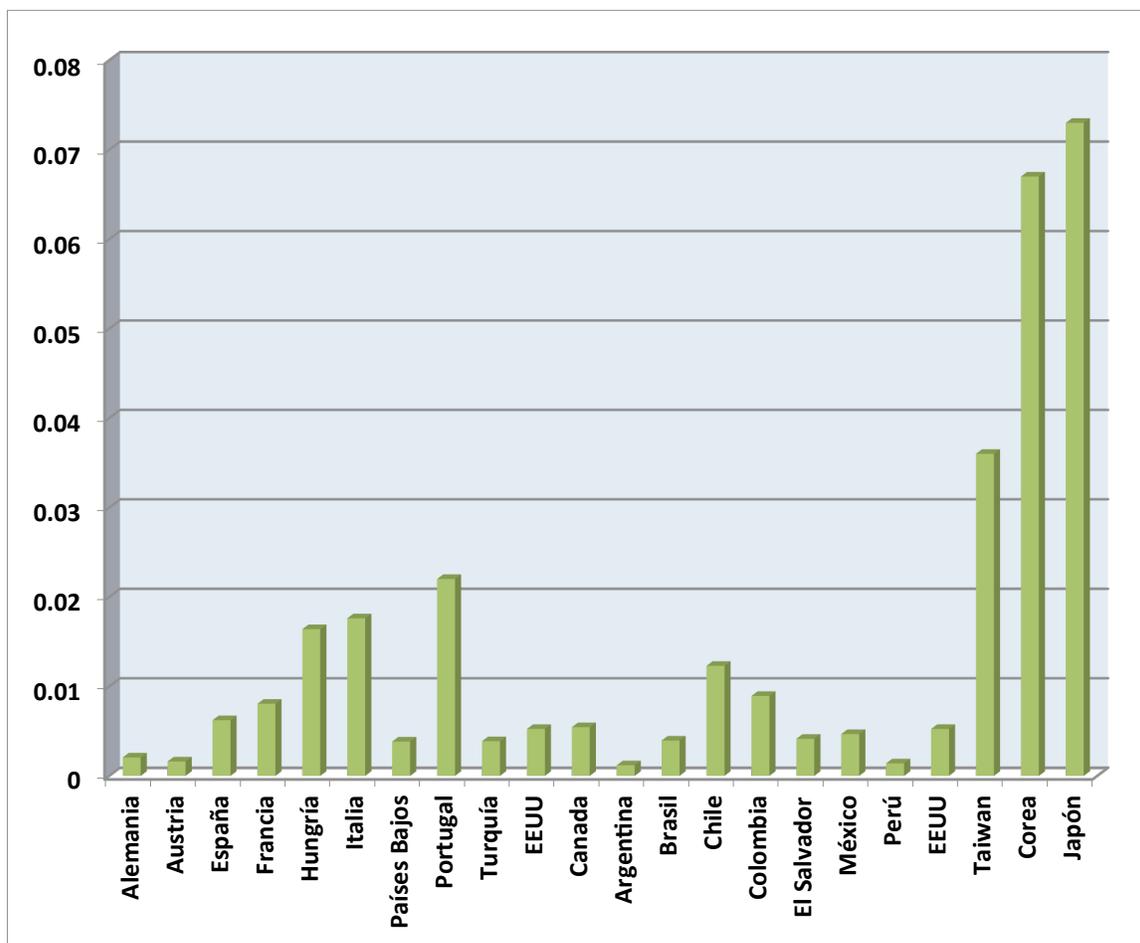
Gráfico 44
Saldo de PyME beneficiarias, 2010



Fuente: Elaboración propia.

Existe una evaluación especialmente relevante y es la que consiste en comparar el saldo de garantías vivas en relación con el producto interno bruto (PIB). Así, se puede observar que Chile, Colombia, El Salvador, Brasil y México están al nivel de algunos países europeos (aunque nunca al de Portugal, Italia o Hungría), y desde luego muy lejos de los asiáticos Taiwan, Corea y Japón, donde claramente la “política pública” por definición la constituyen los sistemas o esquemas de garantía.

Gráfico 45
Garantías vivas / PIB por países, 2010

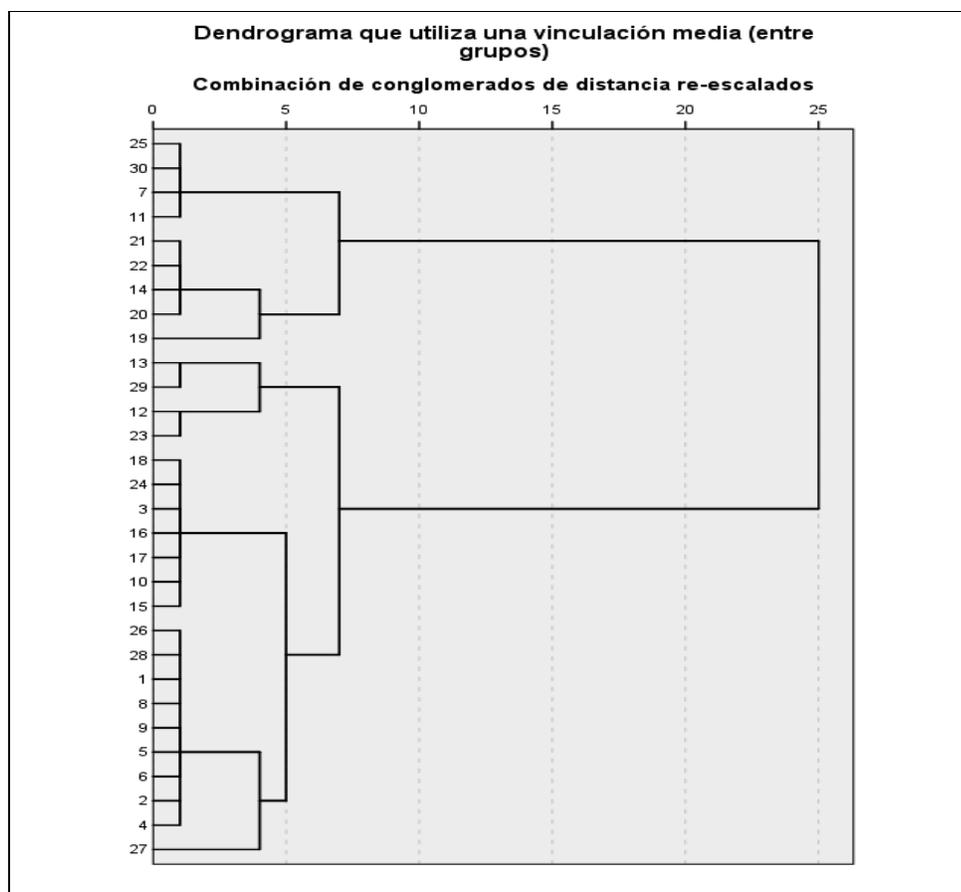


Fuente: Elaboración propia.

3.2. Clasificación de los sistemas

El cuadro 4 presenta el dendrograma del análisis de conglomerados jerárquico, donde se pueden observar dos conglomerados. La asignación de cada observación a los distintos conglomerados o grupos se presenta en el cuadro 5.

Cuadro 4
Dendrograma de clasificación de los sistemas de garantía en América Latina



Fuente. Elaboración propia.

Cuadro 5
Conglomerados de pertenencia de los diferentes sistemas

Sistemas / Entes de garantía	Conglomerados
Programa de garantías de Nafin, Fega de FIRA, Fonaga-Sagarpa, Progara, Progape, Progain, Imas Bancrédito-BNCR, Finade, FodeMiPyME, SGR Argentina, Fondo de Garantía Pro PyME Unión, FGI-BNDES, FGPC-BNDES, Funproger-BB, FGO-BB, IGR Chile, FAG-Finagro, Fondo de Garantía Crediticia Pogamype, Fogapi, Fondo de Garantía Empresarial Fogem, Sistema Nacional de Garantías SIGA.	1
GyS SGR Fogaba, Fampe-Sebrae, AGC da Serra Gaucha, Fogape-Banestado, Programa de Garantía Cobex-Corfo, Programa de Garantía Fogain-Corfo, FNG, SA, SGR-Venezuela.	2

Fuente: Elaboración propia.

El primero tiene 21 sistemas de garantía, y el segundo, nueve observaciones. Esta interpretación queda corroborada por los resultados de la matriz de distancia. El grado de homogeneización de los grupos, dentro de cada conglomerado, justifica que sean dos y no menos. En resumen, el análisis de conglomerados jerárquico, junto con los datos complementarios del cuadro 6 (véase más adelante), arroja como resultado dos situaciones básicas:

1. Un grupo o conjunto de entes y sistemas operadores de la cobertura de la garantía que la respaldan con su patrimonio, hasta un total de nueve, mediante sociedades jurídico/mercantiles o entes del ámbito público (FNG, SA 25; SGR-Venezuela 30, GYS SGR 7 y Fogaba 11 más Cobex-Corfo 21, Fogain-Corfo 22; Fampe 14, Fogape 20 y AGC de Serra Gaucha 19).

Dentro de este grupo hay dos conglomerados bien diferenciados que se destacan por ser muy homogéneos:

- 1.1. Un grupo o conjunto de entes o esquemas operadores de la cobertura de la garantía que la respaldan con su patrimonio y que son sociedades jurídicas o mercantiles, en cuatro situaciones (de ellas tres mutualistas).
- 1.2. Un grupo o conjunto de entes o esquemas operadores de la cobertura de la garantía que la respaldan con su patrimonio y que son entes de institucionalidad del ámbito público en cuatro casos y uno de entidad sin ánimo de lucro.

Gráfico 46
Esquema empírico de clasificación de los sistemas de garantías en
América Latina según grupos



Fuente: Elaboración propia.

2. Un grupo o conjunto de entes o sistemas operadores de la cobertura de la garantía que no la respaldan con su patrimonio sino que son meros administradores de un recurso líquido autónomo, fondos o fideicomisos de garantía, hasta un total de 21 (Fondo ProPyME 13, SIGA 29, SGR Argentina 12, IGR Chile 23, FGO 18, FAG 24, Fonaga- Sagarpa 3, FGPC 16, Funproger 17; FodeMiPyME 10, FGI 15, Fogamype 26, Fogem 28, Nafin 1, Imas 8, Finade 9, Progage 5, Progain ELS 6, Fega de FIRA 2, Progara 4, Fogapi 27). Dentro de este grupo hay dos conglomerado diferenciados que se destacan por ser muy homogéneos:

2.1. Uno de ellos está mayoritariamente constituido por entidades de institucionalidad del ámbito público, que actúan como operadores de la cobertura de la garantía y que no la respaldan con su patrimonio, sino que son meros administradores de un recurso líquido autónomo constituido por un fondo o por fideicomisos de garantía. Hay 17 casos dentro de este bloque que conforman una especie de agrupación diferenciada según sean fondos de garantía (seis casos) o fideicomisos de garantía (11 casos).

2.2. El otro grupo abarca sociedades mercantiles que actúan como operadores de la cobertura de la garantía y que no la respaldan con su patrimonio, sino que son meros administradores de un recurso líquido autónomo. Hay cuatro casos puntuales dentro de este bloque, que se caracterizan por que los operadores tienen una personalidad jurídica de sociedad corporativa. Realmente se trata de cuatro observaciones que son “desviaciones” o “híbridos”. Es decir, sociedades (dos mutuales) en administración de

fondos de garantía (dos casos) y sociedades mercantiles en administración de fideicomisos (dos casos).

Existen, en cada uno de los grupos troncales, dos observaciones puntuales o residuales con la figura de fundaciones o entidades sin ánimo de lucro. En el cuadro 6 se presentan los valores que toman las variables empleadas en los diversos sistemas para realizar la clasificación, de donde se pueden inferir las características de los dos grupos de sistemas obtenidos tras el dendrograma. En primer lugar se puede observar que la personalidad jurídica no es el criterio por el cual se agrupan los sistemas, aunque sí ejerce su influencia en los subgrupos. Nuestros resultados indican que son más relevantes otros criterios, como la responsabilidad, la capitalización del sistema o cómo se administran los recursos.

Así, las variables que describen la funcionalidad del operador de la garantía (es decir: si este respalda con su propio patrimonio o gestiona un fondo o fideicomiso encomendado) permiten distinguir los dos grandes conglomerados (gráfico 43):

- ✓ V.2.1 = operadores que respaldan con su patrimonio la cobertura de la garantía para el grupo del primer tramo de la primera columna: desde FNG, SA nº 25 hasta AGC de Serra Gaucha nº 19 inclusive (nueve casos en total).
- ✓ V2.2 y v2.3 = operadores que no respaldan con su patrimonio la cobertura de la garantía para el grupo del segundo tramo de la primera columna, desde Fondo de Garantía ProPyME Unión nº 13 hacia abajo, hasta FGI nº 15, inclusive (21 casos en total).

Cuadro 6
Análisis de conglomerados y variables seleccionadas

Clusters	SISTEMA/ESQUEMA/ENTE	Nº	Forma jurídica			Funcionalidad			Responsabilidad		Capitalización		Administración	
			v1.1	v1.2	v1.3	v2.1	v2.2	v2.3	v3.1	v3.2	v4.1	v4.2	v5.1	v5.2
Grupo I	FNG, SA	25	X			X			X		X		X	
	SGR-VENEZUELA	30	X			X			X		X		X	
	GARANTIAS Y SERVICIOS, SGR - SA de CV	7	X			X			X		X		X	
	FOGABA	11	X			X			X		X		X	
	PROGRAMA DE GARANTIA COBEX CORFO	21		X		X			X		X		X	
	PROGRAMA DE GARANTIA FOGAIN CORFO	22		X		X			X		X		X	
	FAMPE-SEBRAE	14		X		X			X		X		X	
	FOGAPE-BANESTADO	20		X		X			X		X		X	
	AGC DA SERRA GAUCHA	19			X	X			X		X		X	
Grupo II	FONDO DE GARANTIA PRO PYME UNION	13	X				X			X		X		X
	SISTEMA NACIONAL DE GARANTIAS SIGA	29	X				X			X		X		X
	SGR ARGENTINA	12	X					X		X		X		X
	IGR CHILE	23	X					X		X		X		X
	FGO-BB	18		X			X			X		X		X
	FGA-FINAGRO	24		X			X			X		X		X
	SAGARPA-FONAGA	3		X			X			X		X		X
	FGPC-BNDES	16		X			X			X		X		X
	FUNPROGER-BB	17		X			X			X		X		X
	FODEIMPYME	10		X			X			X		X		X
	FGI	15		X			X			X		X		X
	FONDO DE GARANTIA CREDITICIA FOGAMYPE	26		X			X			X		X		X
	FONDO DE GARANTIA EMPRESARIAL FOGEM	28		X			X			X		X		X
	PROGRAMA DE GARANTIA DE NAFIN	1		X			X			X		X		X
	IMAS-BANCRECITO-BNCR	8		X			X			X		X		X
	FINADE	9		X			X			X		X		X
	PROGAPE	5		X			X			X		X		X
	PROGAIN	6		X			X			X		X		X
	FEGA DEL FIRA	2		X			X			X		X		X
	PROGARA	4		X			X			X		X		X
	FOGAPI	27			X		X			X		X		X

Fuente. Elaboración propia.

A medida que se desciende en la lista de sistemas, esquemas o entes de garantía de la primera columna, prácticamente se pasa, en una secuencia sucesiva, de los que cubren la garantía con su patrimonio a los que no lo hacen.

Las variables v1.1 junto a las v3.1, v4.1 y v5.1, con respecto a las v1.2 y v1.3, junto con las v3.2, v4.2 y v5.2, marcan y aclaran aún más las diferencias entre unos grupos y otros. Al final, es la variable de la forma jurídica la que aporta los matices para que entre los sistemas que asumen la cobertura de la garantía existan dos grupos diferenciados y entre los que no la asumen existan otros dos, aunque en este segundo bloque habría que matizar claramente los que son administrados por los fondos de garantía de los fideicomisos de garantía.

En resumen, estamos en presencia de dos tipos de sistemas o esquemas de garantía: uno que opera la cobertura de la garantía con cargo a su patrimonio (grupo 1) y otro en el que los

operadores de la cobertura de la garantía no asumen riesgos sobre su patrimonio (grupo 2). Desde esta perspectiva, se podría concluir que un análisis de las diferentes variables de los sistemas y esquemas de garantía respecto de la variable funcionalidad del operador de la garantía marcaría claramente las características diferenciales de un grupo frente al otro. En este sentido, para el ejemplo del grupo 2, o conjunto de entes y esquemas operadores de la cobertura de la garantía que no brindan respaldo sobre su patrimonio sino que son meros administradores de un recurso líquido autónomo (cuadro 7), se observa en todos los casos que no asumen el riesgo sobre su patrimonio (v3.2). Son esquemas de capitalización en base a recursos líquidos autónomos (V4.2) y se administran por terceros, que son aquellos operadores o fiduciarios de la actividad de la garantía (V5.2).

Cuadro 7
Características de los sistemas de garantía según determinadas variables

Variables	Operadores que asumen la cobertura sobre su patrimonio	Operadores que no asumen la cobertura sobre su patrimonio
Variable 1: Personalidad jurídica	Coexisten sociedades mercantiles con instituciones públicas.	Predomina la institucionalidad pública.
Variable 2: Funcionalidad del operador de la garantía	Operan la cobertura de garantía sobre su patrimonio.	Operan la cobertura de la garantía como meros administradores de recursos líquidos autónomos (fondos o fideicomisos de garantía aportados por otros).
Variable 3: Responsabilidad de la cobertura	Asumen la cobertura de garantía sobre su patrimonio.	No asumen la cobertura de garantía sobre su patrimonio.
Variable 4: Capitalización	El capital social es la fórmula de capitalización.	Los recursos líquidos autónomos (fondos o fideicomisos de garantía) son la fórmula de capitalización.
Variable 5: Administración de los recursos	Los recursos son administrados desde órganos de gobiernos societarios (por sus propietarios).	Los recursos son administrados por el operador (diferente del propietario o aportante de los mismos).

Fuente: Elaboración propia.

4. Conclusiones

El análisis de los sistemas de garantía en América Latina revela una tendencia al crecimiento, al desarrollo y a la implementación tanto de sistemas existentes como de nuevas experiencias, así como el inicio de proyectos que culminarán en inminentes realidades. La actividad ha crecido 10 veces en la última década y prácticamente todos los territorios están atendidos por sistemas de garantía.

Asimismo, el Estado juega un papel importante en la implantación y el desarrollo de los sistemas de garantía, los que coexisten, aún de forma incipiente, con sistemas mixtos con participación privada. Actualmente se destaca la relevancia de los programas de garantías públicas, sin menospreciar un destacado impulso de los sistemas o esquemas mixtos privados y públicos como las SGR. Asimismo, en los últimos años se ha confirmado la entrada del sector privado (fundamentalmente de entidades financieras) en los fondos y fideicomisos de garantía. Este análisis pone de manifiesto la existencia de dos grupos de sistemas de garantía: i) un grupo de nueve sistemas que operan la cobertura de la garantía respaldándola en su patrimonio y ii) otro grupo de 21 sistemas operadores de la cobertura de la garantía que no la respaldan con su patrimonio sino que son meros administradores de un recurso líquido autónomo denominado fondo o fideicomiso de garantía. Este último predomina en los esquemas de exclusiva participación pública. Esta clasificación es a todos los efectos absolutamente novedosa y ofrece una visión realista y operativa de los sistemas latinoamericanos. En el cuadro 8 se pueden observar las diferentes características de estos dos grupos en función de las diferentes variables objeto de análisis.

Un elemento evidente relevante es la tendencia hacia la implementación de marcos regulatorios y de supervisión, de calidad y eficientes, en los sistemas de garantía. Por lo tanto, en los próximos años previsiblemente no se podrá concebir un sistema o esquema de garantía sin su plena integración en el sistema financiero del país correspondiente, con todas sus implicaciones. La consolidación del modelo de negocios de un sistema de garantía se basa en el reconocimiento del “valor” de su garantía, mediante la calificación y ponderación de sus coberturas y de los reafianzamientos respectivos, los cuales se manifiestan en la mitigación de recursos propios y de provisiones, para las entidades financieras, y en los entes de garantías (por los reafianzamientos).

Sin duda, en la medida en que se extienda y se consolide, todo ello marcará nuevas formas de operar y relacionarse con el sistema financiero.

La garantía no es un producto para la PyME y los microempresarios. Es un producto dirigido a la entidad financiera y debe entenderse en el tradicional esquema de seguridad (máxima cobertura), rentabilidad (calificación y ponderación de la garantía) y liquidez (primer requerimiento). En definitiva, y como consecuencia de ello, se trata de llevar al empresario al crédito, en las mejores condiciones, desde la cobertura de la garantía por parte del sistema nacional de garantía. En los sistemas de garantías mixtos el apoyo del Estado puede producirse a través del reafianzamiento, con el otorgamiento de contragarantías a las entidades de garantía de primer piso.

La implantación y el desarrollo creciente de los sistemas de garantía latinoamericanos se pone de manifiesto con los resultados de la evolución de la actividad, del número de MiPyME atendidas y de la adicionalidad, entendida como el nivel de crédito movilizado por cada unidad garantizada. Una segunda evidencia de esta adicionalidad se encuentra en los niveles elevados de sistemas que consiguen reducir los costes de financiamiento de las MiPyME. En nuestra opinión, los sistemas consiguen movilizar más crédito y mejorar las condiciones crediticias. Asimismo, nuestros resultados revelan que las operaciones garantizadas presentan plazos medianos o largos, y que los importes medios garantizados son razonables para el perfil de empresario considerado.

Por su parte, actualmente la sostenibilidad se fundamenta en una filosofía de riesgos compartidos con el sector financiero, y los porcentajes de cobertura medios alcanzan un 60% del crédito. Los costes de aval financiero se sitúan en una media del 2% en comisión de estudio y 2,51% en comisión de aval. Los precios suelen ser diferenciados, y se emplean algunos criterios derivados del riesgo asumido como el tipo de operación, el plazo o el importe. En cuanto a la gestión de las incidencias, el dilema sostenibilidad versus adicionalidad se resuelve a favor de la primera, pues el pago se condiciona, predominando el pago del fallido (pérdida), menos atractivo para la entidad financiera, y la responsabilidad es subsidiaria sobre un porcentaje cubierto. Estas situaciones, con salvedades, son coherentes con la delegación del estudio y la decisión del otorgamiento en la entidad financiera, ya que así se controla el riesgo moral del prestamista, pero esto vuelve menos atractivo el producto para la entidad financiera. Quizás la naturaleza pública de los recursos influya en este control por el riesgo moral. La alternativa sería una mayor implicación en el control de riesgo por parte del sistema y el ofrecer un producto más atractivo al

sector financiero, con un cobro más inmediato. El control del riesgo por parte del sistema se revela más eficaz cuando participa activamente el sector empresarial, como sucede en el caso de Europa Occidental.

En definitiva, el modelo exclusivamente público tiene su razón de ser en entornos empresariales débiles, como mecanismo iniciador para resolver la exclusión financiera o para mejorar las condiciones; sin embargo, conforme el tejido empresarial se fortalece, el sistema de garantías se puede reforzar con su participación, siendo aconsejable que evolucione para dar entrada a recursos privados que permitan grados superiores de adicionalidad a la inversión pública y otorguen estabilidad al sistema, a fin de que se equilibren los requerimientos crecientes para los presupuestos fiscales de los Estados. En este esquema, el sistema de garantías pasa a considerar que su producto de garantía es realmente interesante para el sector crediticio, ya que reduce sus necesidades de recursos propios y provisiones con bajo riesgo crediticio y operativo.

Referencias bibliográficas

- Bester, H. 1985. "Screening vs. Rationing in Credit Markets with Imperfect Information." *American Economic Review*, 75(4): 850-855.
- Brugger, Reichmuth y Stocker. 1996. "Impacto de los programas de garantía de FUNDES sobre pequeñas empresas en América Latina".
- Camino, D. y C. Cardone. 1999. "The Valuation and Cost of Credit Insurance Schemes for SMEs: The Role of the Loan Guarantee Associations." *International Small Business Journal*, 17(4): 3-31.
- Freedman, P. L. 2004. "Designing Loan Guarantees to Spur Growth in Developing Countries." Washington, D.C: USAID.
- Hayek, F. 1990. *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza editorial.
- Hubbard, R. G., K. N. Kuttner y D. N. Palia. 2002. "Are the Banks Effects in Borrowers' Cost of Funds? Evidence from Matched Sample of Borrowers and Banks." *Journal of Business*, 75(4): 559-581.
- John, K., A. Lynch y M. Puri. 2003. "Credit Ratings, Collateral and Loan Characteristics: Implications for Yield." *Journal of Business*, 76(3): 371-409.
- Levitsky, J. 1997. "Credit Guarantee Schemes for SMEs – An International Review." *Small Enterprise Development*, 8 (2): 4-17.
- Llisterri, J. J. 2006. "Alternativas operativas de sistemas de garantías de crédito para la mipyme". Serie de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.
- Llisterri, J. J. et al. 2006. *Sistemas de garantía de crédito en América Latina: orientaciones operativas*. Washington, D.C.: BID.
- Llorens, J. L. 1996. "Sistemas de garantías de crédito: experiencias internacionales y lecciones para América Latina y el Caribe: Los sistemas de garantía de crédito en Europa". D.C.: BID.
- Manove, M., J. Padilla y M. Pagano. 2001. "Collateral versus Project Screening: A Model for Lazy Banks." *Rand Journal of Economics*, 32(4): 736-744.

- Meyer, R. y G. Nagarajan. 1996. "Sistemas de garantía de crédito: experiencias internacionales y lecciones para América Latina y Caribe. Criterios para la evaluación de los programas de garantía de crédito". Washington, D.C.: BID.
- Ochring. 1996. "FUNDES modelo, resultados y perspectivas". Washington, D.C.: BID.
- Pombo, P. 1995. "Las sociedades de garantía recíproca, una experiencia de financiación de las pymes". *Boletín Económico de la Junta de Andalucía*, 19: 285-302.
- . 2006a. *¿El modelo de garantía recíproca es un modelo relevante para América latina?* Publicaciones técnicas Programa Alide / BID / Fomin, *Banca de Desarrollo de España y Europa, prácticas relevantes para América latina*, pp. 69-95, Lima (Perú).
- . 2006b. "Aportes conceptuales y características para una clasificación internacional de los sistemas/esquemas de garantía". Tesis doctoral. Córdoba, España: Universidad de Córdoba.
- Pombo, P. y A. Herrero. 2001. *Los sistemas de garantía para la micro y la pyme en una economía globalizada*. Sevilla: DP Editorial.
- Pombo, P., H. Molina y J. Ramírez. 2006. "The European Framework of Guarantee Systems/Schemes: Main Concepts and Characteristics." *Journal of Small Medium Enterprise Development*, 1: 127-166 (septiembre).
- . 2007a. "The American Framework of Guarantee Systems/Schemes: Main Concepts and Characteristics." *Journal of Small Medium Enterprise Development*, 4: 39-68 (junio).
- . 2007b. "Propuesta para una clasificación y terminología internacional de los esquemas/sistemas de garantía: conceptos, características, tipologías y definiciones". *Revista Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Granada*, XV (1): 53-76.
- . 2008. *Conceptual Contributions and Characteristics for Classifying Guarantee Systems/Schemes*. Premio Unicaja para la Investigación Económica 2007. Málaga: Unicaja.
- Reig Pérez, A. e I. Ramírez Comeig. 1998. "Efecto de la información asimétrica sobre el riesgo y el comportamiento de las sociedades de garantía recíproca: un análisis empírico". *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 95: 469-497 (abril-junio).
- Schmidt, A. y M. van Elkan. 2006. "The Macroeconomic Benefits of German Guarantee Banks." Berlín: Institut für Mittelstandsökonomie.

- Stiglitz, J. E. y A. Weiss. 1981. "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information." *American Economic Review*, 71(3): 393-411.
- Stiglitz, J. E. y A. Weiss. 1983. "Incentive Effects of Terminations; Applications to the Credit and Labor Markets." *American Economic Review*, 73(3): 912-927.
- . 1985. "Credit Rationing with Collaterals." *Bell Communications Research*, documentos de discusión, 12:1-45.
- Stumpo, G. 2012. "Microempresas y pymes en América Latina". Santiago de Chile: CEPAL.

Anexo

Sistemas de garantía en Panamá, República Dominicana y México

Panamá

Panamá cuenta con una iniciativa autóctona en sistemas de garantía que está en funcionamiento desde 2005, año en el que se puso en marcha el Programa de garantías para la actividad agropecuaria, cuyo operador es el Instituto de Seguro Agropecuario.

Anteriormente, el único esquema conocido era el programa Multilateral de Garantías para Latinoamérica Fundes, de 1985, ya extinguido a comienzos de los años noventa, y cuya incidencia fue escasa y desigual en la región (Brugger, Reichmuth y Stocker, 1996; Orchid, 1996). El programa se extinguió porque Fundes, como institución privada que trabajaba con recursos privados, no debía limitar sus riesgos financieros y no podía crear programas de garantía en cada país. En la memoria anual de Fundes de 1994 se cita un monto promedio de US\$28.318 para los créditos garantizados. En concreto, con respecto a Panamá, Fundes cita 92 prestatarios sobre un total de 1.781 del programa, con un monto de US\$2,2 millones sobre US\$22,3 millones del total de la cartera. La mora de la cartera era de US\$2,4 millones (6,8%), cifra de la cual Panamá tenía US\$326.000. Las pérdidas o fallidos de la cartera total en 1994 ascendían al 1,1%, por un total de US\$243.000, US\$23.000 de los cuales correspondían a Panamá. Se dio también la circunstancia de que, precisamente, de la cartera descrita en el párrafo anterior, en un programa de microcréditos directos (sin aplicar garantías), se realizaron en Panamá 1.187 operaciones con un monto de US\$4,3 millones.

En 1998, en Panamá se constituyó un fondo de garantía por US\$2 millones bajo la supervisión de la Comisión Bancaria Nacional, pero tuvo un nivel de pérdidas del 5%. Operó con unos contratos consensuados con 12 bancos, la prima fue del 5% anual, y se extinguió.¹⁰ En gestiones de verificación muy de última hora se ha podido detectar una iniciativa o intención por parte de la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPyME), en la Dirección de

¹⁰ Información facilitada por la USAID.

Servicios Financieros de AMPyME para impulsar un programa de garantía de carácter de apoyo a la micro y PyME del país.

Desde esta situación, sería oportuno y conveniente realizar un análisis de los motivos y circunstancias que no han propiciado, hasta la fecha, el impulso de un sistema o esquema de garantías de carácter intersectorial en Panamá. A partir de la experiencia, se puede afirmar que estos motivos y circunstancias obedecen al hecho de que el sector público no ha sabido o no ha podido identificar estas actividades como una política de apoyo a las micro y PyME del país para favorecer su acceso al financiamiento y, por otro lado, las gremiales empresariales no han sabido o no han podido transmitir esta necesidad.

También la experiencia indica que normalmente es el sector público el que suele tomar la iniciativa en cuanto a políticas en este sentido, impulsado por los interesados. Por ello, el énfasis de la investigación debería estar basado en esa dirección. El sector financiero suele ser mucho más pasivo, y reacciona o se posiciona y moviliza cuando la política pública se plantea o dirige en la dirección oportuna. De todas formas, en los últimos años las circunstancias han hecho que el sector financiero se volviese mucho más proactivo, en tanto y en cuanto la calidad de los riesgos es una necesidad y la cobertura de garantías con Basilea II y III, un elemento estratégico necesario e imprescindible para el desarrollo de su actividad. Desde la década de 1990, en las gremiales empresariales ha existido una cierta inquietud, pero no parece que haya habido mucho calado o cabildeo en ese sentido. El cuadro A1 presenta el desarrollo histórico de la actividad de la garantía en Panamá, que en este caso refleja una iniciativa nacional vigente.

Cuadro A1

Resumen histórico de los sistemas o esquemas de garantía en Panamá

Año	Sistema o esquema de garantía
1985	Programa de Garantías para Latinoamérica Fundes (extinguido)
1988	Fondo de Garantía (extinguido)
2005	Programa de garantías para la actividad agropecuaria – Instituto de Seguro Agropecuario I.S.A.

Fuente: Elaboración propia.

Ente de garantía: programa de garantías para la actividad agropecuaria

Este programa establecido por la Ley N° 25 del 19 de julio de 2005. En el artículo 3 se determina que este programa de garantías para la actividad agropecuaria será administrado por el Instituto de Seguro Agropecuario I.S.A. y capitalizado mediante un recurso transferido desde el Banco de Desarrollo Agropecuario al I.S.A. por B/ 10.000.000.

Su objetivo es fomentar la competitividad agroempresarial para el fortalecimiento del sector agropecuario, a través del acceso al financiamiento agropecuario, con especial atención a los pequeños y medianos productores, a fin de mejorar el comportamiento de la economía y elevar el nivel de vida de la población rural panameña.

Referencias Web: <http://www.isa.gob.pa/>.

República Dominicana

En 1983 se creó en República Dominicana una iniciativa denominada Reserva de Garantías de Créditos Especiales, ya extinguida, la cual más correctamente no tuvo apenas actividad. Lo mismo sucedió con la siguiente iniciativa, de 1996, el Sistema de Garantía Compartida (Sigac), y con el proyecto Fondo de Garantía para la Pequeña Empresa (Foganpe), de 2003, que tampoco tuvo éxito.

La situación cambió recién a partir del año 2007, con el proyecto Diseño de un sistema de garantías para el sector de la micro, pequeña, y mediana empresa en República Dominicana, con asistencia técnica y de consultoría internacional,¹¹ dentro del Programa del marco de desarrollo institucional y de políticas en apoyo de la micro, pequeña y mediana empresa en República Dominicana (BID 1474/OC-DR), ya que se consiguió establecer como política consensuada entre prácticamente todas las instituciones involucradas del país la implementación de un sistema de sociedades de garantía recíproca (SGR).¹²

A partir de 2008 se ultimó la redacción del proyecto de Ley de SGR en el Banco Central de la República Dominicana de forma autónoma. La información recabada indica que a finales

¹¹ Cabe destacar la labor del consultor internacional Pablo Pombo González, según metodología desarrollada y experimentada en diversos países latinoamericanos: Venezuela (1997-99 y 2003-04), El Salvador (1999-2001 y 2002-04), Guatemala (2002-05), Honduras (2005-07), República Dominicana (2007) y México (2011).

¹² Las sociedades de garantía mutua o recíproca son sociedades que tienen por objeto otorgar garantía a los micro, pequeños y medianos empresarios que además de ser beneficiarios participan en la sociedad.

de junio de 2011 se había avanzado de forma importante en la redacción de un texto legal que previsiblemente iniciase en 2012 su cabildeo legislativo. El cuadro A2 presenta el desarrollo histórico de la actividad de la garantía en República Dominicana.

Cuadro A2

Resumen histórico de los sistemas o esquemas de garantía en República Dominicana

Año	Sistema o esquema de garantía
1983	Reserva de Garantías de Créditos Especiales (extinguido)
1996	Sistema de Garantía Compartida (Sicag) (extinguido)
2003	Proyecto Fondo de Garantía para la Pequeña Empresa (Foganpe)
2007	Definición de políticas para un sistema de garantía de SGR

Fuente: Elaboración propia.

México

En México los sistemas de garantías vigentes son bastante recientes, pero el mecanismo de garantías para la micro, pequeña y mediana empresa (MiPyME) tiene una historia que se remonta al año 1932, cuando dichos sistemas inician su actividad en este contexto como entidades mutualistas enfocadas hacia el crédito, pero que contemplan la posibilidad de prestar garantías a sus socios. Después de varias reformas legales, su actividad pasó a estar muy enfocada en esta actividad del crédito. En 1954 surgió el Fondo de Garantía y Fomento para la Pequeña y Mediana Industria (Fogain), ya extinguido, y apareció un institución para la cobertura específica de la garantía a favor de la MiPyME. En 1972 nació el

Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (Fega) de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), y posteriormente, en la década de 1980, salieron a la luz los distintos programas de garantías existentes, todos ellos auspiciados por el gobierno federal a través de entidades financieras públicas consideradas bancos de desarrollo. En 2002 la Secretaría de Economía de alguna manera centralizó y trató de cohesionar la actividad, señalando que estos programas formaban parte de las medidas políticas del Estado federal para atender al sector de la MiPyME.

En 1989 se inició el Programa de Garantías de Nacional Financiera (Nafin), que en 2002 se reestructuró con la denominación de sistema nacional de garantía.¹³ En 2002 surgieron Sagarpa para el sector de la agricultura, complementario de FIRA, y el programa GLIEX para el fomento de las exportaciones. En el cuadro A3 se resume el desarrollo histórico de la actividad de la garantía en México.

Cuadro A3

Resumen histórico de los sistemas o esquemas de garantía en México

Año	Sistema o esquema de garantía
1932	Uniones de crédito
1954	Fondo de Garantía y Fomento para la Pequeña y Mediana industria (Fogain) (extinguido)
1972	Programa de Garantía Agrícola (Fega de FIRA)
1987	Programa de garantía para impulsar la exportación de Bancomext B (extinguido)
1989	Programa de Garantía de Nacional Financiera (Nafin)
1991	Fondo de apoyo a las empresas de solidaridad (Fonaes)
2002	Programa de Garantía de la Secretaría de Economía
2003	Programa / esquema de garantía de Sagarpa – Fincas - Fonaga
2005	Programa de Garantía Líquida para la Exportación (GLIEX) de Bancomext

Fuente: Elaboración propia.

En México los sistemas de garantía públicos son absolutamente predominantes. Este modelo es desarrollado a través de un recurso líquido autónomo (el fideicomiso de garantía) como fórmula de capitalización, administrado a través de un banco o de una agencia de desarrollo público. En consecuencia, este opera la garantía y administra los recursos sin asumir el riesgo de las garantías sobre su patrimonio. El modelo o esquema de mayoría privada se articula a través de las uniones de crédito, que hoy por hoy tienen escasa incidencia en esta actividad.

En este momento, se está en un proceso muy avanzado de reflexión para integrar al sector privado junto con los diferentes programas. En base a ello, el Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (Focir) ha impulsado en 2011 la implementación del sistema de SGR

¹³ Con asistencia técnica del consultor español Pablo Pombo González.

con asistencia técnica de consultoría internacional,¹⁴ para el cual, en una primera fase, se ha conseguido el respaldo de prácticamente todas las instituciones involucradas.

Con respecto a América Latina, México representa un 24% de garantías vivas y un 27% del saldo de crédito movilizado, que en los últimos años viene teniendo crecimientos importantes. Destaca por los beneficiarios atendidos (un 24% del total latinoamericano) y ocupa el cuarto lugar en el índice de garantías vivas/PIB. En consecuencia es un país donde las políticas públicas en materia de garantías para facilitar el acceso al crédito viene siendo determinante y muy importante en los últimos años. Dentro de México, el Fega de FIRA junto con Sagarpa, que es una garantía complementaria, acaparan casi el 56% de las garantías vivas en México y el 12% de las PyME, aunque aquí hay que matizar que se opera a través de intermediarios denominados Fincas, y la realidad es que los productores agropecuarios beneficiarios se acercan al millón.

Cuadro A4
Actividad de los sistemas o esquemas de garantía en México, 2010

MEXICO 2010	AÑO	ENTES	REC. CAP.	REC. FG	SALDO GAR.	PYMES	GAR. AÑO	PYME AÑO	SALDO CTO.	CTO. AÑO	CORE	GV/PIB
FEGA DEL FIRA	1972	1	0,00	997.500	2.309.974	25.000	2.900.000	31.500	3.948.538	5.965.960	43,18	0,0022
NAFIN	1997	1	0,00	647.667	2.124.881	187.406	1.673.863	135.704	5.775.607	6.067.692	30,48	0,0020
SAGARPA	2003	1	0,00	335.286	394.000	0,00	596.000	0,00	0,00	0,00	85,10	0,0004
TOTAL 2010		3	0,00	1.980.453	4.828.855	212.406	5.169.863	167.204	9.724.145	12.033.652	41,01	0,0046

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A5
Actividad de los sistemas de garantía en México, 2010, en porcentaje

MEXICO 2010 %	AÑO	ENTES	REC. CAP.	REC. FG	SALDO GAR.	PYMES	GAR. AÑO	PYME AÑO	SALDO CTO.	CTO. AÑO	CORE	GV/PIB
FEGA DEL FIRA	1972	1	0,00	50,37	47,84	11,77	56,09	18,84	40,61	49,58	43,18	0,0022
NAFIN	1997	1	0,00	32,70	44,00	88,23	32,38	81,16	59,39	50,42	30,48	0,0020
SAGARPA	2003	1	0,00	16,93	8,16	0,00	11,53	0,00	0,00	0,00	85,10	0,0004
TOTAL 2010		3	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	41,01	0,0046

Fuente: Elaboración propia.

¹⁴ Cabe destacar la labor del consultor internacional Pablo Pombo González, según metodología desarrollada y experimentada en diversos países latinoamericanos: Venezuela (1997-99 y 2003-04), El Salvador (1999-2001 y 2002-04), Guatemala (2002-05), Honduras (2005-07), República Dominicana (2007) y México (2011).

El Fega de FIRA

Creación y legislación

Se constituyó en 1972 y es uno de los cuatro Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA). El fiduciario es el Banco de México, mientras que el fideicomitente es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que aporta los recursos fiscales.

Perfil del sistema o ente, estructura institucional y operativa

Los recursos que administra son 100% públicos y actúa a través de intermediarios financieros cubriendo operaciones crediticias concedidas por FIRA, o bien por otros intermediarios financieros que atienden al público objetivo de FIRA. El sistema se capitaliza mediante un recurso líquido autónomo administrado por un comité técnico. Los activos del fondo se invierten en bonos del gobierno y bancarios, pues la finalidad es que el fondo sea autosostenible.

Cada uno de los cuatro fideicomisos que integran FIRA cuenta con su propio comité técnico. Para el caso del comité del Fondo, el presidente es nombrado anualmente por los integrantes del comité; los demás comités están presididos por un representante nombrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El presidente no tiene cargo ejecutivo en FIRA. La función del director general es dirigir a la institución de acuerdo con las políticas, estrategias, metas y disposiciones aprobadas por los comités técnicos, así como también vigilar la ejecución de los acuerdos de estos (artículo 17 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales).

El ámbito de actuación del programa es nacional, sectorial y sus procedimientos han sido certificados bajo las normas de calidad ISO-9001, y además está sometido a auditoría externa, del sector público, y dispone de un servicio de auditoría interna.

El Fega de FIRA actúa a través de la banca múltiple. Su cobertura máxima puede alcanzar el 90% y precisa la autorización del comité técnico del Fega, aunque el promedio de cobertura es del 50%, el esquema más frecuente alcanza el 90%. La cobertura abarca tanto a principal como a intereses.

Los beneficiarios deben asumir un coste que oscila entre el 0,60% y puede alcanzar hasta un máximo de un 4% de comisión de aval (anual sobre saldo de riesgo vivo). Según la clase de operación que el ente avale existen costes diferenciados para la MiPyME, según criterios

establecidos, vinculados fundamentalmente al porcentaje de cobertura y al tipo de garantías colaterales (la denominada garantía líquida).

El plazo máximo de las operaciones se sitúa en los 36 meses para créditos que financian el capital de trabajo y 180 meses en el caso de inversiones fijas. El plazo medio de la cartera de garantías se sitúa en unos 23 meses. En cuanto al importe medio garantizado es de US\$ 77.000. Los beneficiarios de las garantías que aporta FEGA de FIRA mejoran sus condiciones financieras con una reducción del tipo de interés frente a las condiciones de mercado de un diferencial de coste entre un 2% y 3%.

Datos básicos de actividad en 2010: véase cuadros A4 y A5 en la página 54.

Referencias Web: <http://www.fira.gob.mx/nd/index.jsp>.

El Fonaga, operado por Sagarpa)

Creación y legislación

El Fondo Nacional de Garantías de los Sectores Agropecuario, Pesquero, Forestal y Rural (Fonaga), operado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) fue creado en 2003, como segundo nivel para garantizar las carteras de los diversos intermediarios financieros. Sagarpa define las líneas de financiamiento prioritarias.

Perfil del sistema o ente, estructura institucional y operativa

Los recursos son 100% de origen público y el ente actúa a través de intermediarios financieros a los que complementan las garantías. El sistema se financia con recursos en forma de fondo o recurso líquido autónomo (Fonaga), administrado por Sagarpa, y no se integra en el patrimonio del operador. Este fondo es la forma de capitalización del sistema, por lo que el operador no asume ningún riesgo con cargo a su patrimonio. Asimismo, el apoyo público se explicita en la aportación a un fondo regulado de cobertura de riesgos.

El ámbito de actuación del programa es nacional, sectorial (agropecuario, pesquero, forestal y rural), tiene carácter temporal, sus procedimientos no han sido certificados en calidad y está sometido a auditoría del sector público.

Su cobertura máxima puede alcanzar el 10%. La cobertura abarca tanto el principal como los intereses. El producto primordial que ofrece a los beneficiarios es el aval financiero destinado a inversiones en activos fijos y capital de trabajo (circulante). Los beneficiarios y los intermediarios financieros no asumen ningún coste por la garantía. El plazo máximo es de 36 meses y el plazo medio de 12 meses. El plazo predominante se sitúa entre 12 y 36 meses. El importe máximo garantizado es de US\$60.902 y el importe medio se sitúa en US\$30.000.

Los beneficiarios de las garantías que aporta Sagarpa mejoran sus condiciones financieras con una reducción del tipo de interés frente a las condiciones de mercado de un diferencial de coste de más de un 3%.

Datos básicos de actividad en 2010: véase cuadros A4 y A5 en la página 54.

Referencias Web: <http://www.sagarpa.gob.mx/Paginas/default.aspx>.

Ente de garantía: el Programa de Garantías de Nacional Financiera S.N.C. (Nafin)

Creación y legislación

Nacional Financiera S.N.C. (Sociedad Nacional de Crédito) (Nafin) es el banco de desarrollo de México y opera de acuerdo con su propia ley orgánica, la Ley de Instituciones de Crédito, y las disposiciones de carácter general emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. El sistema de garantía comenzó a operar en 1997, si bien la entidad se constituyó en 1934. El objetivo estratégico del programa de garantía de Nafin es facilitar el acceso al crédito a empresas del sector industrial, comercial y de servicios de la micro, pequeña o mediana dimensión, tanto para financiar activos fijos como circulantes.

Perfil del sistema o ente, estructura institucional y operativa

Nafin gestiona dos fideicomisos que integran el Sistema Nacional de Garantías. Uno de ellos está respaldado con recursos propios y el otro actúa como administrador de la Secretaría de Economía, siendo su principal misión la de reafianzar sus operaciones. La Secretaría de Economía aporta los fondos para este segundo fideicomiso que administra Nafin desde 2005, y que permite complementar al fideicomiso financiado con los recursos de Nafin, lo que genera efectos similares al reafianzamiento. La cobertura máxima de reafianzamiento alcanza el 33%, y

la cobertura media es del 20%. Nafin administra prácticamente el 95% de los recursos que la Secretaría de Economía destina a esta finalidad.

El programa de garantías de Nafin es de ámbito nacional, intersectorial y sus procedimientos han sido certificados bajo las normas de calidad ISO-9000; además, está sometido a auditoría externa, del sector público, y dispone de un servicio de auditoría interna.

Nafin desarrolla de manera relevante la actividad de garantía, si bien como banca de desarrollo realiza otras actividades de financiamiento de la MiPyME. Su cobertura máxima es del 70% para los activos de inversión, con un promedio del 50%. En determinados casos excepcionales (desastres naturales) alcanza el 100%. La cobertura abarca tanto el principal como los intereses.

El producto primordial que ofrece a los beneficiarios está conformado por los avales financieros y, de forma marginal, el asesoramiento financiero. Los avales van destinados a inversiones en activos fijos, capital de trabajo (circulante), operaciones de *leasing*, y por otra parte operan para facilitar el acceso a programas de compras del sector público. Los beneficiarios deben asumir un coste de hasta un máximo de un 3% de comisión de aval (anual sobre saldo de riesgo vivo). El plazo máximo de las operaciones se sitúa en los 240 meses, mientras que el plazo medio es de 40 meses. En cuanto a los importes, el máximo garantizado por empresa/operación es de US\$1.250.000 y su importe medio de US\$32.000.

Los beneficiarios de las garantías que aporta Nafin mejoran sus condiciones financieras con una reducción del tipo de interés frente a las condiciones de mercado de un diferencial de coste en más de un 3%.

Datos básicos de actividad en 2010: véase cuadros A4 y A5 en la página 54.

Referencias Web: <http://www.nafin.com/portalfn/content/home/home.html>.