

Documento de Trabajo

EL MARCO DE LOS SISTEMAS/ESQUEMAS DE GARANTIA EN EUROPA: PRINCIPALES CARACTERISTICAS Y CONCEPTOS

(La versión completa en español e inglés de este documento podrá ser consultada en
en la web de la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación)

**Pablo Pombo González
Horacio Molina Sánchez
Jesús N. Ramírez Sobrino
María José Vázquez de Francisco**

Julio de 2006

ETEA, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Córdoba

Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación

**C/ Escritor Castilla Aguayo, 4
14004 Córdoba (España)**

TI: +34.957.222157

Fax: +34.957.222101

www.etea.com

www.fundacionetea.org

EL MARCO DE LOS SISTEMAS/ESQUEMAS DE GARANTIA EN EUROPA: PRINCIPALES CARACTERISTICAS Y CONCEPTOS¹

Resumen: En los sistemas financieros, la garantía es un bien “escaso” (o un recurso escaso), sobre todo aquellas garantías mejor calificadas y ponderadas, lo que provoca graves dificultades en el acceso a la financiación de la microempresa y pyme (en adelante mipyme). En definitiva, en este punto nos encontramos ante una situación de contradicción: por un lado, la mipyme es una importante generadora de empleo y de riqueza; y por otro, las normas del sistema financiero la discriminan competitivamente respecto a otras estructuras empresariales e incluso territoriales. Una vía de solución se encuentra en los sistemas/esquemas de garantía. El diagnóstico real del problema del acceso a la financiación de la mipyme nos indica que las reglas internacionales, sobre requerimientos de capital y provisiones, establecidas sobre la calificación y ponderación de las garantías, les genera desigualdad competitiva en el acceso a los mercados financieros. Sobre la base de este diagnóstico, una vez adoptada la opción de establecer e implementar una política pública de un sistema/esquema de garantía en un territorio o modificar el existente, la decisión fundamental que hay que tomar, es ¿qué modelo de sistema/esquema de garantía es el más adecuado implementar y desarrollar? Porque los sistemas/esquemas de garantía no son homogéneos y, por lo tanto, no tienen la misma calidad, eficacia y relevancia. Una tipología y clasificación internacional es absolutamente necesaria porque lo habitual es encontrarse con evaluaciones, análisis y clasificaciones de sistemas/esquemas de garantías meramente descriptivos, que no han sido comparados con otros, evaluaciones de sistemas/esquemas heterogéneos como si fueran homogéneos, sólo porque tienen en común la actividad de la garantía (como si fuera lo mismo un banco que una entidad financiera o una compañía de *leasing* o de *factoring*, o un prestamista informal, por ejemplo). Todo ello agravado por el problema del uso genérico de ciertas denominaciones. Para facilitar estos procesos nuestro trabajo profundiza en la formulación de conceptos y características que coadyuven a una clasificación y una terminología internacional de los sistemas/esquemas de garantía.

Agradecimientos: *queremos manifestar nuestro especial reconocimiento y gratitud a todas las instituciones de garantías europeas que han contribuido con sus respuestas a las encuestas y especialmente a la Asociación Europea de Caucción Mutua AECM en las personas de su Presidente Hans Herbert Strombeck y su Secretario General André Douette*

¹ Este trabajo pretende ser un avance de otros que se desarrollen para otros ámbitos territoriales como es el caso latinoamericano, asiático, etc. para concluir en uno de ámbito global.

Autores del documento:

Pablo Pombo González, Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por ETEA, Facultad de CC. Económicas y Empresariales de la Universidad de Córdoba (España). Diploma de Estudios Avanzados del Programa de Doctorado "Planificación, dirección y entorno económico y social de la Empresa" de ETEA, Universidad de Córdoba. Más de 25 años de experiencia en el sector de las garantías. Presidente Fundador de la Asociación Europea de Caución Mutua (AECM) <<http://www.aecm.be>> desde 1996 y Presidente de su Consejo de Administración (1992-96). Secretario técnico de la Red Iberoamericana de Garantías (REGAR) <<http://www.redegarantias.com>> y consultor internacional en sistemas de garantías. Ha asesorado y dirigido proyectos de implantación legislativa y operativa en sistemas de garantías recíprocas en Argentina, Venezuela, El Salvador, Ecuador, Guatemala, México, Costa Rica, Honduras e Italia. Presidente de la Confederación Española de SGR'S (CESGAR), de 1991 a 1996, en la etapa de promulgación de la nueva Ley 1/94 del sector SGR español. Miembro del Consejo de Administración de la Compañía Española de Reafianzamiento (CERSA) (1994-96). Ha participado como ponente sobre la materia en numerosos foros internacionales en África (Camerún y Kenia), América latina (Argentina, Costa Rica, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú, Uruguay y Venezuela) y Europa (Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Grecia, Italia, Portugal y Reino Unido). Coautor del libro "Los sistemas de garantía para la micro y la PYME en una economía globalizada" <<http://www.redegarantias.com>> con Alfredo Herrero Calvo. Tiene concedida la Encomienda de la Orden del Mérito Civil por S.M. el rey Juan Carlos I de España en 1995. ppombo@telefonica.net

Horacio Molina Sánchez. Dr. en CC. EE. y Empresariales por la Universidad de Córdoba y Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Profesor titular del área de Contabilidad ETEA, Institución Universitaria de la Compañía de Jesús, (Facultad de CC. EE. y Empresariales). Actualmente es Gerente de INSA-ETEA y Tesorero de La Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación. Su línea de investigación se ha centrado en la auditoría financiera y la contabilidad, siendo autor del libro "La Planificación de la auditoría", así como de diversos manuales y artículos en ambas materias, tanto en revistas profesionales como científicas. Ha participado en numerosos encuentros internacionales relacionados con la auditoría interna y externa, la contabilidad financiera y la gestión de empresas familiares. Asimismo, ha dirigido varias tesis relacionadas con la información y gobierno corporativo en el sector financiero y líneas de investigación en el programa de doctorado sobre sistemas de garantía. hmolina@etea.com

Jesús N. Ramírez Sobrino, Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales (1990) por la Universidad de Málaga, Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por ICADE (1984), Universidad Pontificia Comillas de Madrid, y Master en Dirección de Marketing y Gestión Comercial por la Escuela Superior de Gestión y Marketing (ESIC) Madrid (1996), Profesor de Estadística y de Investigación de Mercados. Su actividad, en el ámbito de la investigación y la consultoría de Empresas y Administraciones Públicas, se ha desarrollado en diversas áreas de las Ciencias Sociales, tales como marketing, estadística aplicada, econometría, etc. Es autor de libros como: Informe Económico-Financiero de Andalucía, El Análisis Cuantitativo de la Economía Regional: Los Modelos Económicos Regionales, Anuario Agrario de la provincia de Granada. Son también numerosas las publicaciones en revistas especializadas sobre economía y empresa. En la actualidad es Director de INSA-ETEA y consejero de una caja de ahorros española (CAJASUR). Es vocal del Patronato de la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación. jramirez@etea.com

María José Vázquez de Francisco, Diploma de Estudios Avanzados del Programa de Doctorado "Planificación, dirección y entorno económico y social de la Empresa" de ETEA, Universidad de Córdoba, Licenciada en Ciencias EE. y Empresariales por la Universidad de Córdoba (1998). Actualmente es responsable del área de Promoción del Desarrollo de la pequeña y mediana empresa de la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, donde desarrolla su actividad investigadora, así como de la administración de la Fundación. Supervisa la actividad de la Fundación en Nicaragua y Guatemala. Trabajó en auditoría y consultoría en Arthur Andersen, desde 1998. En 2001, comenzó su andadura en el campo de la cooperación al desarrollo, como Coordinadora de ETEA en Nicaragua, donde compaginó su

labor docente en el área de contabilidad de la Facultad de Ciencias EE. y Empresariales de la Universidad Centroamericana (UCA) con la coordinación del Centro de Gestión Empresarial, institución que presta servicios de capacitación y asistencia técnica para micro, pequeñas y medianas empresas, financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional. En 2003, regresa a España y se incorpora a la Fundación ETEA. mjvazquez@etea.com

Colaboradora en el documento:

Leonor M^a Pérez Naranjo, Licenciada en Administración y Dirección de Empresas por la Facultad ETEA de la Universidad de Córdoba (España). Certificado de Docencia del Programa de Doctorado “Planificación, dirección y entorno económico y social de la empresa” de la Universidad de Córdoba. Actualmente, con beca para investigación en la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación. Su actividad en el ámbito de la investigación se desarrolla en diversas áreas de la Economía (sector agrario, sistemas de garantías,...), con publicación de artículos en revistas científicas y participación en congresos científicos a nivel internacional.

La institución:

La **Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación** (www.fundacionetea.org) es un centro universitario de formación, investigación y acción en el campo del desarrollo y la cooperación. En el año 2002 se constituye como Fundación y hereda una tradición de 20 años de trabajo en desarrollo y cooperación de ETEA.

ETEA, Institución Universitaria de la Compañía de Jesús en Córdoba (www.etea.com), fue creada en Córdoba en 1963, formando parte desde su constitución de la ya extinta Federación Libre de Escuelas Empresariales, junto con Deusto (Bilbao), ESTE (San Sebastián), ESADE (Barcelona), ICADE (Madrid) y ESCE (Alicante), con las que actualmente sigue teniendo relaciones institucionales.

ETEA introdujo en España los estudios de administración y gestión de empresas agroindustriales y en la actualidad es un centro adscrito a la Universidad de Córdoba como Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, desde la que se imparte títulos de pregrado y postgrado en estas materias. ETEA ha desarrollado una amplia labor investigadora en sus más de 40 años de existencia en diversos ámbitos de la dirección y administración de empresas y del análisis del entorno de la empresa y la acción de la administración de públicas.

ETEA y la Fundación ETEA fomentan el desarrollo de proyectos y actividades de investigación en torno al desarrollo y las políticas de cooperación. Las áreas de especialización de ambas instituciones son el Desarrollo Rural y Local como clave en la lucha contra la pobreza y la mejora de las condiciones de vida en los países empobrecidos; el Desarrollo Empresarial de las micro y pequeñas empresas a través del desarrollo de las capacidades y habilidades de las empresas y de la creación de un entorno legal y económico favorable; la Integración Regional y el Desarrollo, desde el estudio y apoyo al fortalecimiento de la institucionalidad regional centroamericana y el fomento de la participación civil; y las Políticas de Cooperación al Desarrollo, desde el punto de vista de su diseño y evaluación y con la intención de dotarlas de una mayor calidad y eficacia.

| <u>INDICE</u> | Pág. |
|---|-------------|
| 1. La financiación de la mipyme y la garantía | 7 |
| 1.1. La garantía es un bien escaso | 9 |
| 1.2. La garantía en el marco de los problemas de la economía de la información | 11 |
| 1.2.1. La asimetría de la información de los mercados financieros y el rol del sector público, según Stiglitz | 13 |
| 1.3. La relación diagnóstico - política pública – garantía: la identificación del diagnóstico real del problema del acceso a la financiación de la mipyme | 15 |
| 1.4. La garantía una cuestión de Estado | 19 |
| 2. Los sistemas de garantía y sus diversas manifestaciones: hacia una clasificación y terminología internacional de los sistemas/esquemas de garantía | 23 |
| 2.1. Problemática y limitaciones por enfoques incompletos sobre la cuestión de la clasificación | 24 |
| 2.2. Aproximación a una terminología y clasificación internacional de los sistemas/esquemas de garantía en un economía globalizada | 30 |
| 2.2.1. Caracterización para diferenciar los sistemas/esquemas de garantías: evaluación de algunas características básicas | 30 |
| 2.2.2. Propuesta para una clasificación internacional de los sistemas/esquemas de garantía | 36 |
| 2.2.3. Propuesta de un glosario de definiciones para los sistemas/esquemas de garantías | 45 |
| 3. El instrumento de investigación | 49 |
| 3.1. Estructura del cuestionario | 49 |
| 3.2. Muestra e instrumentos estadísticos | 49 |
| 4. Resultados | 51 |
| 4.1. Descriptivos y relación entre variables (gráficos 4 al 39) | 51 |
| 4.2. La participación de los sectores público y privado en el origen de los recursos de los sistemas/entes de garantía (gráficos 40 a 81) | 74 |
| 4.3. La participación de los beneficiarios en los entes de garantía: entes mutualistas frente a entes no mutualistas (gráficos 82 a 123) | 76 |
| 4.4. La evolución histórica de los entes: entes históricos o más antiguos frente a los recientes o modernos (gráficos 124 a 166) | 78 |
| 4.5. La configuración de los sistemas de garantía a nivel geográfico: Europa-15 frente a países de la Europa Oriental (gráficos 167 a 209) | 79 |
| 5. Conclusiones | 80 |
| Bibliografía | 85 |
| Anexo nº 1: La participación de los sectores público y privado en el origen de los recursos de los sistemas/entes de garantía | 87 |
| Anexo nº 2: La participación de los beneficiarios en los entes de garantía: entes mutualistas frente a entes no mutualistas | 116 |
| Anexo nº 3: La evolución histórica de los entes: | 142 |
| Anexo nº 4: La configuración de los sistemas de garantía a nivel geográfico: | 167 |
| Anexo nº 5: Estadísticas 2003-2004 de los sistemas/entes de garantía europeos | 193 |

1. LA FINANCIACIÓN DE LA MIPYME Y LA GARANTÍA

Recientemente, el *Flash eurobarómetro 160*, de junio de 2004, una encuesta elaborada por la Unión Europea (UE), preguntaba “¿es difícil crear un negocio propio debido a la carencia de apoyo financiero?”. La respuesta no nos debe pasar desapercibida: en la UE-25, el 74% de los encuestados opina que está muy de acuerdo con dicha pregunta, mientras que en los EEUU es del 69%.

La importancia de las mipymes² es ampliamente conocida; ellas representan cerca del 99% del tejido empresarial mundial. Pese a que eran oficialmente desconocidas hace 30 años, hoy son reconocidas como la fuente de generación de empleo y de riqueza más importante. Según la *Small Business Administration* (SBA), entre 1990 y 1995, el 60% de los empleos en los Estados Unidos de Norteamérica lo generaron las empresas de menos de 20 trabajadores. Igualmente, las series estadísticas de la Unión Europea (entre 1988 y 2001) nos ofrecen una conclusión bastante interesante: las mipymes son las empresas que más empleo han generado en la fase positiva del ciclo económico y son las que menos empleo destruyen en la fase negativa.

Por tanto, dada la importancia de las mipymes, no es de extrañar la atención que se les ha prestado desde las administraciones públicas encargadas de la promoción empresarial. Debemos subrayar las soluciones a los problemas financieros y, muy en concreto, al acceso a la financiación empresarial mediante la garantía, a través de los sistemas/esquemas de garantía.

En una situación de partida en la que existe un buen proyecto empresarial, viable, con capacidad de tener éxito y generar beneficios, con un buen empresario/gestor, la necesaria financiación para llevarlo a cabo puede verse condicionada por múltiples aspectos, entre ellos el requisito de las garantías que las entidades financieras solicitan para la concesión del crédito. Debido a la falta de garantías, una empresa puede verse privada de recursos financieros necesarios para asegurar la viabilidad de su proyecto de creación o expansión. Este problema está especialmente acentuado en la financiación a largo plazo que atiende las necesidades de inversión fija de la empresa.

En todos los ámbitos acotados, a escala internacional, multilateral, nacional y regional, se constata de forma específica el problema que supone para las mipymes la falta de garantías suficientes, o la carencia de ellas, para acceder al crédito de las entidades financieras. Al mismo tiempo, en esos mismos ámbitos existe una apuesta decidida por la implementación y mejora de instrumentos financieros diversos que ayudan a las mipymes a solucionar su problema de acceso a fuentes de financiación

² Por mipymes entendemos micros, pequeñas y medianas empresas.

exteriores, entre otros, mecanismos de microcréditos, de capital-riesgo, de garantías de crédito...

Durante la X Conferencia de la UNCTAD, del año 2000, se constató que la insatisfacción de la demanda de créditos, sobre todo en el sector microfinanciero, se encontraba en torno al 80% y que esa demanda insatisfecha se debía a la falta de cobertura de garantías. También, sobre la base de una encuesta de Eurocámaras del 2002, se concluyó que de los rechazos de las solicitudes de crédito, un 25% se motivaban por falta de garantías colaterales. Adicionalmente, un estudio del Banco Mundial del año 1994 determinó que la incapacidad en determinados territorios para ofrecer esquemas de garantías a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) reducía el crecimiento del PIB en un 2% anual.

La falta de garantías también produce efectos desfavorables tanto en el costo como en los plazos de financiamiento, lo cual está perfectamente constatado en el sector de la micro, pequeña y mediana empresa. Sin duda, el de la mipyme es uno de los sectores con más dificultades para ofrecer una garantía real y ello incide negativamente en las posibilidades de creación sólida y de crecimiento de estas empresas. Las escasas garantías con que cuentan son absorbidas por los créditos de corto plazo, los cuales no se ajustan a todas las necesidades de financiamiento del ciclo de negocio del micro, pequeño y mediano empresario en la mayor parte de los casos. Ello da como resultado, en última instancia, el estrangulamiento financiero de la empresa y de sus posibilidades de expansión y de crecimiento

Otro elemento crítico lo constituye su pequeña dimensión, que les impide negociar en condiciones de igualdad (o en mejores términos) la financiación. Es justamente por esta razón por lo que se ven obligadas a aceptar financiamientos de corto plazo y en condiciones más desfavorables.

La exigencia de presentación de garantías, tal y como está conformada según las reglas internacionales de requerimientos de capital y cobertura de provisiones para las entidades e instituciones del sistema financiero, supone un efecto discriminatorio hacia la mipyme, con efecto directo en su competitividad. La razón la encontramos en el hecho de que, por razón de su dimensión, entre otras, dichas empresas cuentan, generalmente, con escasos activos elegibles para ser usados como garantías de un crédito. Dicha situación limita sus posibilidades para acceder a los créditos aunque posean proyectos rentables y viables.

Por otra parte, en la actividad productiva y comercial, hay también entidades públicas y privadas que establecen un marco operativo de cobertura de garantías. Sucede en la contratación pública, que impide o limita a las mipymes a operar (licitar o subcontratar) en esos ámbitos, ya que utilizar una garantía técnica bancaria para una licitación o subcontratación consume riesgo y puede impedir a la mipyme disponer de nuevos riesgos financieros con el banco, en su caso, garante.

Los sistemas de garantías son un instrumento esencial muy refrendado y reconocido para enmendar dicho problema, ya que no sólo facilitan el acceso a la financiación de la mipyme, sino que, como objetivo final, han de lograr condiciones óptimas de tasa de interés y de plazo.

Con este trabajo pretendemos poner las bases conceptuales, identificar y definir las características más importantes para una clasificación internacional de los sistemas/esquemas de garantía. Con la intención de avanzar más allá de lo que sería un discurso de intenciones, en el trabajo que se presenta analizamos el caso de los sistemas de garantía que operan en Europa. La cobertura de análisis por la muestra seleccionada es muy elevada, ya que se integran en el estudio todas las entidades de la AECM (treinta), así como veinte entidades más, no adscritas a dicha asociación.

Por un lado, este documento pone de relieve las figuras existentes y trata de ayudar a poner un cierto orden en los conceptos para manejarlos de cara a una clasificación de los entes y sistemas de garantía.

Por otro, el trabajo de campo recoge el diseño del marco institucional. Presentamos cuáles son los marcos legales en función del tipo de entidad integrada en el sistema/esquema de garantía, el carácter de las entidades y su objeto social, el ámbito geográfico de actuación y sectorial y el papel del regulador y supervisor financiero, etc.

Finalmente, nuestra investigación describe las principales variables básicas de la actividad (marco legal, apoyo financiero del sector público, implicación de los beneficiarios/usuarios en las entidades del sistema, etc.), así como las variables representativas de los logros del sistema (número de usuarios beneficiarios del sistema, los grados de cobertura que consigue en las operaciones, el coste de las mismas para las empresas beneficiarias y los plazos admitidos, etc.). Culmina relacionando las acciones con los logros del sistema para el caso europeo.

Este análisis demostrará que la implementación del sistema de garantía de un país, a partir de determinados objetivos, requiere el conocimiento de cuáles son las características que deben incorporar para ayudar a su consecución.

1.1. La garantía es un bien escaso

La primera pregunta que deberíamos hacernos es el origen de la cuestión: *¿quién y por qué se demandan garantías en el sector financiero?* La respuesta habría que encontrarla en el entorno que nos rodea.

Cuando los micro, pequeños y medianos empresarios se enfrentan a un impreso o formulario de solicitud de financiación, sea cual sea su ámbito territorial,

siempre se les exige que informen y detallen qué garantías aportan o pueden aportar. Ello no se debe a una cuestión subjetiva o caprichosa, sino a que el sistema financiero, a nivel global, es el sector más regulado y más supervisado. Cuando se habla en términos generales de desregular sectores, el financiero permanece al margen de este planteamiento y su actividad inversora pone un énfasis especial en las garantías, ya que las reglas nacionales, inspiradas, entre otras normativas internacionales, en el Acuerdo de Basilea, establecen su esquema de funcionamiento.

Actualmente, se está produciendo la implementación del reciente Acuerdo del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea sobre "Convergencia Internacional de Medidas y Normas de Capital", más conocido como Basilea II, de 26 de junio de 2004. Sustituirá al de Basilea I, de 1988, que va a mantener la línea de regulación del sector financiero, en materia de requerimientos de capital o de recursos propios.

Hay que justificar, pues, la petición de garantías por parte del sector financiero, porque las normas a las que está sometido por el regulador financiero - Basilea I, en estos momentos - lo condiciona a invertir en aquellos activos que tienen una calificación y ponderación mejor, es decir, más segura, líquida y rentable, en función de la garantía o cobertura de riesgo, y, por lo tanto, es hacia donde enfocan preferentemente su actividad inversora.

Las garantías de los activos de inversión están calificadas y ponderadas, según ese Acuerdo. El "valor" de la garantía influye pues muy directamente en la gestión de las entidades de crédito y financieras, en su cuenta de resultados, y en los requerimiento de recursos propios y de provisiones. En definitiva, para éstas y para sus planes de negocio y expansión, la garantía tiene un "valor" estratégico. La calidad de las garantías es una necesidad importante para las entidades financieras y eso tiene implicaciones muy importantes sobre los solicitantes de financiación.

Hemos llegado, pues, al punto de más trascendencia y sensibilidad para la actividad de la mipyme: la exigencia de garantías que, clasificadas según las normas internacionales y atendiendo a distintos parámetros, tienen diferentes "valores". En consecuencia, estas normas internacionales implican ubicar a la mipyme (sobre todo a la micro y pequeña) en situaciones de "discriminación" competitiva clara frente a otras estructuras empresariales más desarrolladas. Esta situación se produce porque la mipyme se encuentra estructuralmente fuera del alcance de algunas de esas garantías calificadas y ponderadas con el máximo valor (por ejemplo, garantías públicas, líquidas, de entidades de crédito, reales o hipotecarias, etc.).

Esta circunstancia nos conduce a la siguiente afirmación: la garantía es un bien "escaso" (o un recurso escaso), sobre todo, aquellas garantías mejor calificadas y ponderadas, lo que provoca graves dificultades en el acceso a la financiación de las micro y pyme. Por tanto, esa calificación y ponderación de las garantías, según reglas internacionales, genera desigualdad a la micro y pyme en los mercados financieros.

En definitiva, en este punto alcanzamos una situación de contradicción: 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 respecto a otras estructuras empresariales e incluso territoriales.

Eliminar esa discriminación y desigualdad competitiva es el objetivo de un sistema de garantía (SG), esto es, facilitar el acceso a la financiación de la mipyme e integrarla en el circuito financiero formal. El sistema de garantía no opera como una medida temporal o provisional, no es una “moda”, sino que busca establecer un canal institucionalizado, no discriminatorio y transparente, que ayude a solucionar el problema de forma definitiva. De hecho, a veces, erróneamente, se confunde su apoyo con ciclos más o menos de “novedad” (ahora es la “moda” del capital riesgo, mañana la de la “innovación tecnológica”, etc.), sin profundizar en el hecho de que insertar un sistema de garantía en el sistema financiero es algo permanente.

Los problemas de economía de la información, y de los efectos de la información asimétrica, han sido objeto de estudio por la comunidad científica. Estos esfuerzos fueron reconocidos por la Academia sueca con la concesión del premio Nóbel de economía a los profesores George Akerloff, Michael Spence y Joseph Stiglitz, por sus trabajos sobre el comportamiento de los agentes ante la presencia de información asimétrica. La garantía es una manifestación del problema de la información asimétrica.

1.2. Las garantías en el marco de los problemas de la economía de la información

Por tanto, nos encontramos que conceptualmente la garantía es un problema real de asimetría de la información entre el prestamista y el prestatario y, en este sentido, el mismo Stiglitz (2001) lo ha matizado con más desarrollo, como evidenciaremos más adelante.

Una de las consecuencias de la información asimétrica es el problema del riesgo moral que asume el prestamista por las acciones del prestatario. En las relaciones crediticias, el riesgo se traduciría en un empleo improductivo de los fondos recibidos o en una ocultación de los flujos de las inversiones financiadas para incurrir posteriormente en el impago de la deuda. La otra consecuencia señalada por la literatura como consecuencia de la información asimétrica es la selección adversa; esto es, la imposibilidad de poder valorar el riesgo que asume el proyecto empresarial determina que no se puedan distinguir los proyectos más seguros de los menos y, por tanto, un aumento del crédito demandado. Como consecuencia de que no es posible discriminar los proyectos por su nivel de riesgo, los tipos de interés suben y, precisamente, los proyectos más arriesgados, con más elevadas tasas de retorno en

caso de resultar exitosos, son los que permanecen en el mercado, si bien los más seguros, con menores tasas de rentabilidad, no pueden permanecer porque dejan de ser rentables.

Ambos problemas se encuentran en el origen del fenómeno del racionamiento del crédito, entendiéndose como tal la eventualidad de que proyectos rentables no consiguen financiamiento. También existen situaciones en las que los cambios en las tasas de interés u otras variables crediticias son incapaces de eliminar el exceso de demanda de préstamos que pueda existir por parte de un conjunto específico de empresas o proyectos.

La presencia de racionamiento de crédito a mipymes significa que el mercado no es capaz de financiar proyectos de inversión de empresas micro, pequeñas y medianas con similar capacidad de pago o de reembolso a otras de mayor tamaño, aunque las primeras ofrezcan pagar mayores tasas de interés por el crédito.

Los costes de captación de la información perjudican a las empresas de menor dimensión, ya que el coste de la evaluación de los proyectos es mayor cuando se trata de importes para pequeños créditos. Por esta razón, la magnitud del problema informativo y de restricción crediticia es mayor en el caso de las mipymes. Este mayor costo no constituye en sí mismo una distorsión del mercado, aunque es posible que existan economías de escala para la provisión de la información. En este caso, siempre es deseable que el Estado se involucre para que las pymes puedan brindar información adecuada, la regulación contable, por ejemplo, sobre las características de sus proyectos.

Para los bancos, la manera más efectiva de atenuar el problema de información es el requerimiento de garantías suficientes, puesto que permite reducir las pérdidas ante un posible incumplimiento de pagos. Además, la posibilidad de poder ofrecer garantías fomenta o incentiva que las mipymes puedan presentar proyectos, incluso innovadores, y establece una creencia común o compartida entre el solicitante del crédito y su garante de que el proyecto financiado será exitoso. Por el contrario, Manove, Padilla y Pagano (2001) sugieren que este mecanismo disuade el seguimiento de los prestatarios por parte de las entidades financiadoras.

A su vez, la garantía permite que la tasa de interés tenga un papel más efectivo en el proceso de eliminación de la demanda de excedentes de financiamiento (selección adversa) y permite una mayor aproximación entre ambas partes (riesgo moral).

En este sentido, son varios los autores que inciden sobre estos temas desde diferentes ópticas:

Sharpe (1990) indica que la competitividad fuerza a los bancos a captar empresas nuevas, lo que puede conducir hacia calidades de riesgo bajas y con menores experiencias. Esta ineficiencia se puede solventar con contratos de garantía, si bien son caros y difíciles en un entorno complejo.

Meyer y Nagarajan (1996) sostienen que los estudios realizados en algunos países distinguen otros beneficios distintos en los sistemas de garantía, tales como las mejoras de las condiciones de los préstamos, con tasas menores y plazos más largos. Esto afecta, sin duda, al concepto de selección adversa y, por el contrario, se consiguen buenos prestatarios.

Lesaffre (1997) afirma que las garantías ayudan a establecer vínculos entre los pequeños prestatarios y las instituciones financieras formales y facilitan el establecimiento de una relación estable y a largo plazo. Esta situación se multiplica en aquellos esquemas que utilizan el modelo de garantía individual, lo que aproxima de manera aún más significativa a prestamista y prestatario.

Berger y Udell (1995) aseguran que las relaciones consolidadas en el tiempo mejoran las condiciones que los prestamistas ofrecen a los prestatarios. Esto, sin duda, refuerza el rol de los sistemas de garantías como intermediarios entre ambas partes.

La ocasión es propicia para rescatar ideas y conceptos expuestos por el profesor Stiglitz (Joseph Stiglitz, 1981, 2000 y 2001)³ sobre los mercados financieros, el rol del Estado y la nueva economía del desarrollo. En los siguientes párrafos vamos a seguir su análisis y argumentaciones vertidas en la conferencia dictada ante la Asociación Brasileña de Instituciones Financieras de Desarrollo (ABDE), en Río de Janeiro (Brasil), en mayo de 2001.

1.2.1 La asimetría de información en los mercados financieros y el rol del sector público, según Stiglitz

La confianza en los mecanismos de mercado ha venido considerándose como parámetro absoluto para la colocación de recursos. Sin embargo, existen algunos tipos de imperfecciones que ocurren frecuentemente, cuando se enfrenta a situaciones de incertidumbre. Por tanto, cuando existen problemas de información, los mercados financieros fallan.

³ Premio Nóbel de Economía 2001, otorgado conjuntamente con George Akerlof y Michael Spence. El profesor Stiglitz, de la Universidad de Columbia (EE.UU.), ha contribuido a sentar las bases de una teoría general de los mercados con asimetría de información, lo que abrió la vía a una multiplicidad de aplicaciones, entre ellas el análisis de los mercados financieros contemporáneos. Asimismo, ha contribuido a identificar y definir los fundamentos de una nueva economía del desarrollo.

En mercados financieros en desarrollo hay muchos sectores donde el crédito es importante, pero determinados estratos empresariales no tienen acceso al mismo, lo que perjudica la competencia como fundamento del mercado. Los mercados no suelen conceder créditos a largo plazo. Ellos se especializan, particularmente, en créditos comerciales y no se puede construir una fábrica con crédito comercial. Existen fallas típicas de mercado incluso en países desarrollados. El mercado tiende a no dar préstamos adecuados a los pequeños negocios. En general, los mercados tienen dificultad para conceder crédito a áreas geográficas en las que el proceso de garantías es difícil. En momentos críticos, el gobierno tiene siempre un papel determinante: promover mercados de garantía, al igual que existen mercados financieros. Imaginemos un país sin mercado financiero: el fallo sería mayor. Los gobiernos deben estimular la existencia de entes de garantía, que reduzcan las fallas en el mercado financiero. Los mercados de garantías serían mercados auxiliares, pero debido a las estrictas normas bancarias, muy importantes para que el crédito pueda fluir, los agentes carecen de riqueza para garantizar sus proyectos. En este contexto, disponer de agentes garantes sería equivalente a disponer de bancos en un país, ya que permitiría una asignación más eficaz de los recursos a los proyectos rentables, sin obstáculos ajenos al proyecto, como puede ser la riqueza del prestatario.

Estos problemas mencionados, que ocurren en EE.UU. y Europa, se multiplican varias veces en el caso de Latinoamérica. Hoy existen empresas en esa zona con una relación deuda/patrimonio mucho menor que en otros países. En parte, esto se debe a las fallas en el sistema de bancos privados. En general, en los países menos desarrollados, los pequeños negocios deberían estar cumpliendo un papel más importante. En cierto modo, todo el proceso de desarrollo comprende el estímulo a los pequeños negocios y, generalmente, la banca comercial no presta atención a este sector.

Cuando se presentan fallas en los mercados financieros, el mercado por sí solo no corrige este tipo de problemas y precisa de una intervención del Gobierno, que debe procurar que se encuentren caminos más orientados por el mercado y trabajar de forma complementaria con el sector privado. Por lo tanto, las disputas sobre si el agente debe ser el Gobierno o el sector privado, para Stiglitz pertenecen al pasado. La cuestión ahora es cómo ambos pueden trabajar juntos o cómo deben interactuar.

Para determinar qué aspectos debe tener en cuenta una política pública, se debe identificar cuáles son las insuficiencias del mercado, intentar conocer las razones de las mismas y, a partir de ahí, preguntarse cómo encontrar soluciones.

1.3. La relación diagnóstico - política pública - garantía: la identificación del diagnóstico real del problema de la mipyme para acceder a la financiación

Toda política pública requiere, como base de partida que la sostenga, un diagnóstico de la situación o del problema. Se podría afirmar que sin diagnóstico no se soporta ninguna política pública.

En los sistemas/esquemas de garantía, este diagnóstico se ha venido dando por circunstancias sobrevenidas, como es el caso de los sistemas/esquemas de garantía que nacieron en el entorno posterior a los conflictos bélicos de mediados del siglo XX, básicamente para la recuperación de estructuras productivas destruidas. No obstante, en justicia, en su origen o nacimiento sí hubo realmente una base de partida que apunta en nuestro trabajo de investigación.

La legislación francesa de 1917 sobre las sociedades de caución mutua supone un reconocimiento claro de un sistema de garantía como un proceso de facilitación del acceso a la financiación para la microempresa. Pero lo más importante de su concepción, pronto olvidada o no seguida en los ámbitos internacionales, es lo que supone, en su origen, como política de estado, en cuanto al hecho de que suponía promulgar una ley dirigida a los microempresarios de la época. En estas circunstancias, el diagnóstico y la ejecución estaban correlacionados y prueba de ello es que, después de 80 años, aún existe ese sistema de garantía. Nos reafirmamos, pues, en que la cuestión fundamental es diagnosticar adecuadamente y, sobre esta base, construir las conclusiones, los análisis y la propuesta de la política pública, en relación al sistema/esquema de garantía.

Una percepción muy frecuente con los diagnósticos de los sistemas/esquemas de garantía es que la terapia es circunstancial y momentánea, sin realmente entrar a fondo en los orígenes y las causas del problema. Si a esto añadimos que además se generaliza o se entiende que cualquier tratamiento y enfoque de soluciones es homogéneo, la confusión aumenta.

Por esta razón, cuando hay que tomar decisiones en el contexto de políticas públicas, el diagnóstico forma parte del éxito de su implementación. Hoy en día, en muchos territorios, cada vez es más frecuente encontrarnos con estudios e informes de evaluaciones de impacto unidos a la implementación de determinadas políticas públicas. Según cuál sea el alcance y la bondad del diagnóstico previo, podremos establecer las decisiones oportunas para obtener los impactos adecuados o perseguidos.

Lo que desde el transcurrir de los tiempos era un principio de uso (se entregaba dinero a cambio de una garantía), en los mercados financieros actuales, se mantiene con normas internacionales más sofisticadas. El sector financiero puede tener una solicitud de financiación donde haya un empresario adecuado, un proyecto

con capacidad de reembolso; sin embargo, hay un tercer requisito *sine qua non*, que es la cobertura (garantía) del riesgo a asumir, según las “reglas del negocio” y que para el sector financiero es determinante.

Nuestro diagnóstico parte de la certeza de que los sistemas de garantía no son una cuestión de justicia socio-económica, sino realmente la solución a una situación de falla de mercado por la existencia de unas reglas financieras internacionales que, aplicadas en el sistema financiero, dificultan el acceso a la financiación de las mipymes y les generan situaciones de desigualdad competitiva.

La solución del problema del acceso al financiamiento a través de la garantía requiere la institucionalización de políticas públicas para devolver la condición de mercado que les resta la regulación bancaria al segmento de las empresas, sobretudo a las mipymes. Se trata de restablecer las condiciones de igualdad para que buenos proyectos no queden fuera del acceso a la financiación.

En nuestra opinión, estamos ante un problema estructural y no meramente coyuntural. De una forma gráfica, diríamos que la garantía es como la barrera de un parking, de manera que, si la mipyme la aporta, hace que la barrera se eleve y la mipyme acceda o “pase”, en este caso a los recursos financieros. El problema es que, solucionada esta primera situación, las siguientes requieren de situaciones similares. En la mayoría de los casos, cuando vuelva la mipyme a intentar acceder, se encontrará de nuevo la barrera de la garantía. Y por tanto, si más tarde, en otra solicitud, no se aportara, “no se podría pasar” y, por consiguiente, el problema del acceso a la financiación para la mipyme persiste.

En consecuencia, si se trata de un problema estructural, el sector público⁴, el financiero y empresarial, los *stakeholders* en definitiva, deberían convenir cómo resolverlo. De alguna forma, la necesidad de una “alianza” debiera ser el principio de base para el desarrollo de los sistemas de garantía.

Realizado el diagnóstico, éste se constituiría como principio de partida desde el que habría que tomar las decisiones iniciales. Es decir, si se ha decidido iniciar una política pública para facilitar el acceso a la financiación a la mipyme en un territorio, el paso siguiente es identificar y decidir la modalidad de política pública del sistema/esquema de garantía, ya sea público o mixto (privado y público); y a continuación, su implantación y desarrollo. En este proceso es donde debe ponerse más énfasis: en que hay diversas soluciones y no todas tienen la misma calidad, eficacia, relevancia, e impacto.

⁴ Los Estados deben velar y proporcionar la igualdad de acceso a los medios de producción (Tratado de Roma).

Una perspectiva de gran trascendencia en esta fase es el enfoque de la temporalidad del sistema de garantía, que va a marcar todo el proceso y las decisiones a adoptar. ¿Vamos a realizar una actuación puntual o hay una voluntad de permanencia? Este es uno de los principales interrogantes que hay que resolver de la política que se va a definir.

Una vez se considera la decisión de instrumentalizar una política para facilitar el acceso al crédito a la mipyme a través de un sistema/esquema de garantía como una cuestión de Estado, deberemos definir cuáles son las acciones gubernamentales más eficaces para sensibilizar a la propia sociedad civil. En nuestra opinión, los puntos críticos pasan por la definición del marco institucional: ¿qué marco legal y funcionalidad se requiere para ser eficaces?, ¿quiénes van a ser los actores o agentes?, ¿qué características deben cumplir los entes de garantía para tener éxito?

La definición del rol de los actores debería dar respuesta a cuál debería ser el origen de los recursos. ¿Es ésta una actividad que puede ser lucrativa y, en consecuencia, desarrollada por el sector privado o estamos, sin embargo, ante un tipo de actividad difícilmente sostenible sin un apoyo público?, ¿dónde debe residir la aportación?, ¿en los esquemas de reafianzamiento o deben centrarse incluso en la propia gestión de las sociedades o programas de garantía? En caso de optar por modelos de gestión privados y/o mixtos, ¿qué espacio deben ocupar el sector público y los propios beneficiarios/usuarios de la garantía, en su caso, en un posible esquema mutualista o asociativo empresarial?

Finalmente, deberíamos establecer unos objetivos políticos a conseguir (número de beneficiarios que acceden a la financiación, precios medios, niveles de cobertura, acceso al largo plazo, potenciación de sectores, de territorios, etc.) y evaluar el impacto no sólo cuantitativo sino también cualitativo.

Es decir, el que los recursos sean sólo públicos, mixtos o privados, determina claramente el proceso jurídico mercantil y financiero para articular el desarrollo de la actividad de la garantía. En este proceso jurídico mercantil y financiero es donde más claramente se ponen de manifiesto las diferencias entre unos modelos y otros y, fundamentalmente, se perfilará el hecho de estar o no inserto en el sistema financiero del país correspondiente.

En definitiva, a modo de síntesis, el debate se podría centrar en cuatro interrogantes básicas: política pública o producto de mercado; sociedades de garantía de crédito o programas de garantía; unicidad o multiplicidad de programas y/o sociedades; y garantía o seguro de crédito. Para poder resolver estas cuestiones con solvencia, es necesario saber de qué tipo de política se está hablando, qué se entiende por sociedad o programa de garantía, qué es una cobertura de garantía de crédito o un seguro de crédito. Si se quiere llegar a ello, dentro de un marco lógico, sin

duda ha de resolverse el vacío actual de una clasificación, tipología y terminología internacionalmente aceptada.

En este contexto, la lectura del pasado hay que realizarla con ciertas cautelas. De hecho, es muy diferente la situación en la que surgen, a inicios del siglo XX, las sociedades francesas de caución mutua, en pleno auge del mutualismo y cooperativismo, reconocidas como “padres de los sistemas garantía”, y la situación de destrucción de bienes o activos de las sociedades o programas de garantía que nacieron después de la segunda guerra mundial, cuando los Estados tuvieron que proporcionar a los sistemas financieros, más o menos estables y desarrollados, una solución para el acceso a la financiación de las mipyme con la que dar cobertura a los riesgos.

Por tanto, a mediados del siglo XX, las economías y los sistemas financieros de los diferentes países necesitaban reforzar o respaldar sus actividades productivas. Quizás los ejemplos más claros sean los de Japón y Alemania, entre otros europeos.

También es muy diferente la situación de los sistemas/esquemas que nacen a finales del siglo XX y principios del XXI, cuando surge todo un proceso de globalización y se discuten todas las ayudas públicas, sobre la base de la importancia de las micro, pequeñas y medianas empresas, de forma que éstas accedan al crédito en igualdad de condiciones que otras estructuras empresariales de mayor dimensión.

Hoy día es evidente que los sistemas/esquemas de garantías están en expansión en todo el mundo y que los países económicamente más desarrollados son los que utilizan su modelo o su sistema de garantías de forma más intensiva y activa.

En todas las realidades continentales hay distintos sistemas/esquemas de garantías, mediante los cuales gobiernos o sector público, entidades financieras y empresarios dan respuesta a sus necesidades y aspiraciones en la materia.

En este proceso debemos advertir que hay que evitar algunos mitos y enfoques erróneos. Es decir, no hay un modelo de “sociedad de garantía” o de “programa de garantía”, a “copiar” o “seguir ciegamente”, pues a nadie se le oculta que cada entorno socioeconómico tiene sus peculiaridades. Realmente lo que debe existir y perseguir en todo este proceso, como objetivo y cuestión de fondo, es un modelo o una estructura jurídica, mercantil y financiera adecuadamente perfeccionada para cumplir con la actividad y función que ha de desarrollar el sistema/esquema de garantía. Evidentemente, el adecuado diseño técnico y financiero del sistema/esquema de garantía va a asegurar en gran medida el éxito de la futura actividad.

En este sentido, la persistencia de un correcto diagnóstico cobra toda su importancia, pues no basta con desarrollar entes de garantía, ya que son un fin de los

sistemas de garantía. En este sentido, lo hemos afirmado repetidas veces: no se trata de tener “entes” de garantía, sino que debemos perseguir un sistema de garantía que no sea cuestionado en el entorno financiero donde se ubique y desarrolle. Se trata de articular un sistema de garantías seguro, confiable y sólido. De esta forma, se podría cuestionar la gestión de una sociedad/ente de garantía en concreto, pero el objetivo es que nunca lo sea el “sistema de garantía”, de igual manera que se puede cuestionar la gestión de una entidad de crédito o financiera específica en un país, pero nunca su sistema financiero.

1.4. La garantía, una cuestión de Estado

En los últimos años, la realidad es incuestionable: las mipymes representan cerca del 99% del tejido empresarial mundial, con un porcentaje similar en todos los continentes. En España, las microempresas (menos de 10 trabajadores) constituyen el 92% del total de empresas, circunstancia muy similar a la del resto de la UE y no muy diferente a la del resto del mundo. De hecho, muchos gobiernos proponen soluciones como los sistemas de garantías para favorecer el acceso al financiamiento empresarial, porque son conscientes de que las mipyme aportan una parte significativa del PIB, crean empleo y riqueza, pese a que eran unas auténticas “desconocidas” hasta hace unas décadas. Los gobiernos de algunos países han buscado soluciones para favorecer el entorno de las mipyme y, dentro de ellas, perfeccionar el sistema financiero con la creación de un sistema de garantía de cobertura de riesgos de calidad.

En la economía real hay una separación entre los empresarios que son atendidos y operan habitualmente en el circuito financiero formal y los empresarios que no tienen posibilidad de acceder a ese circuito.

Un sistema de garantía (SG) supone un puente entre esos empresarios “desatendidos” y el espacio o ámbito donde fluyen los recursos financieros formales de manera cotidiana,

Un sistema de garantía de calidad persigue integrar a la mipyme en el circuito financiero formal, donde los recursos circulan realmente, para que no tengan que depender de una voluntad circunstancial que eventualmente las considere, sino que las incluya e inserte de forma permanente en ese circuito financiero (no como apoyo de carácter temporal, limitado, etc.). Por tanto, se trata de definir un canal institucionalizado de financiamiento transparente, universal y no discriminado, para acceder competitivamente (en costo y plazos) a los recursos financieros mediante avales, fianzas técnicas y asesoramiento financiero.

Cuando se decide implantar un sistema nacional de garantía de calidad, hay que tener en consideración dos principios que lo conforman. En primer lugar, debe ser

una **política de Estado**⁵, no es algo temporal, ni siquiera la voluntad más o menos decidida de un gobierno, a favor de las mipymes que, entre otros objetivos, busque favorecer el acceso a la financiación de las empresas. Es decir, tiene que tener un planteamiento de servicio a la mipyme de carácter intemporal, que permita su incorporación plena en los circuitos financieros. Por tanto, no se trata de una moda de carácter provisional y perecedero, sino que debe constituir un instrumento financiero de aplicación real y con voluntad de *permanencia*.

Hay sistemas muy consolidados en el mundo, con plena vigencia y con más de 80 años de actividad (entre ellos, algunos europeos). Esta política debe perseguir, como ya hemos comentado, la seguridad jurídica plena de la actividad, con el objeto de que no se pueda cuestionar el sistema de garantía, de igual manera que no se cuestiona el sistema financiero de un país, aunque lógicamente sí puede serlo la gestión particular de las entidades que lo componen.

En segundo lugar, es necesario establecer una **alianza** y consenso pleno entre los agentes involucrados (administraciones públicas, entidades financieras y las micro y pyme y sus organizaciones) en el desarrollo legislativo y operativo posterior del sistema de garantía, para que todas las partes puedan satisfacer sus intereses legítimos. Este marco de acuerdos (la “alianza” o *partenariat*) a largo plazo permite elevar el grado de eficacia y de aplicación real de los sistemas de garantías, dentro de un marco legislativo y normativo de calidad y seguridad⁶, para que la garantía que se otorgue en el seno de un sistema de garantía de calidad necesariamente esté integrada y tenga un “valor” reconocido dentro del sistema financiero (calificada, ponderada e integrada en el sistema financiero del país correspondiente). Un sistema de garantía que se diseñe y ejecute de espaldas a los intereses reales y legítimos de los actores que intervienen en el sistema, jamás funcionará adecuadamente, ni será eficiente.

Para concretar esa **alianza**, el sistema de garantía precisa de un marco legislativo y normativo, que corresponde a los poderes del Estado, dentro del cual se tiene que producir un proceso de interacciones y alianzas entre el sector público, el financiero y el empresarial. Ese marco suele estar respaldado por un sistema de reafianzamiento o de cobertura nacional, e incluso por encima de éste, por un marco de cobertura supranacional. En el caso de la Unión Europea, existe un Fondo Europeo de Inversiones (FEI) que reasegura a los sistemas de reaseguro de los sistemas de

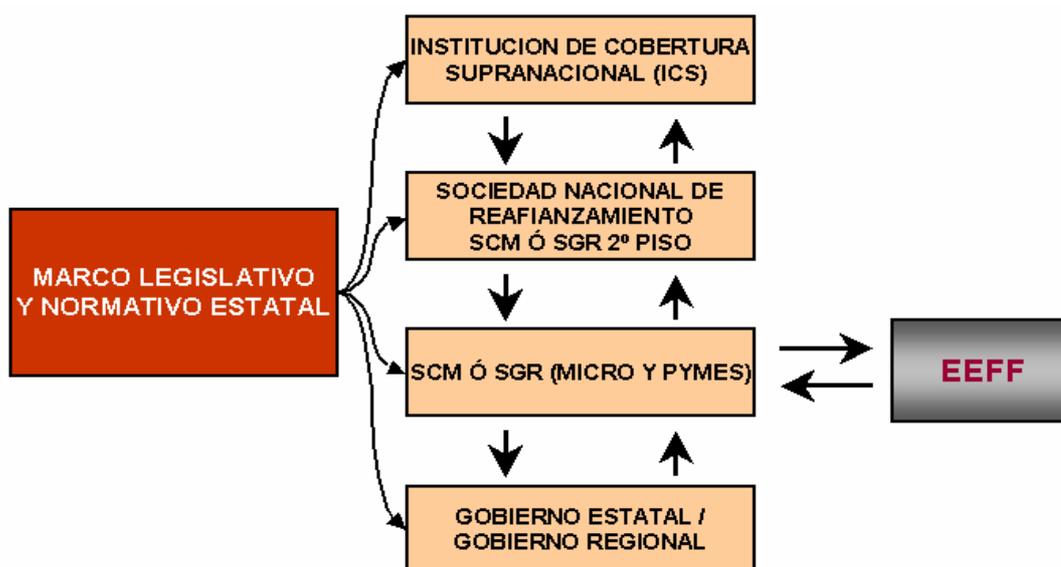
⁵ En este sentido hay que recordar la aprobación por unanimidad, en el Congreso y el Senado, de la Ley de SGR’S española de 1.994 o en la Asamblea Legislativa de la Ley de SGR’S de El Salvador de 2001.

⁶ La cuestión principal es el marco regulatorio, afirma Stiglitz. Es muy difícil hacer que funcionen buenos sistemas regulatorios. Prueba de ello fue la crisis de ahorro y crédito de 1989 en los Estados Unidos y las crisis similares ocurridas en Suecia, Noruega y Finlandia. Estos países tenían reputación de poseer estructuras institucionales sofisticadas y aun así, antes de la crisis asiática, tuvieron que hacer frente a las cuatro mayores crisis del mundo. Estas experiencias nos brindan la idea de cómo es posible alcanzar una buena regulación, aunque no debemos subestimar la dificultad para conseguirla. El problema añadido es que los bancos privados carecen de una regulación que les pueda garantizar la recepción de información de estructuras contables correctas. Sin ellas, corren riesgos elevados cuando prestan dinero. Es fácil prestar y difícil recibir la devolución del dinero. Por eso, las instituciones financieras no saben realmente si hicieron un buen o un mal préstamo.

garantías y en algunos países donde éstos no existen, reasegura directamente a los entes del sistema de garantía.

Los intereses u objetivos de los tres agentes implicados en esta “alianza” no son homogéneos. Así, la administración pública tiene unos intereses tales como promover empresas, empresarios y riqueza, generar empleos, etc. (lógicamente, en estos términos no se está confluyendo con las entidades financieras, por ejemplo); los empresarios quieren acceder al financiamiento en costos y plazos competitivos; las instituciones financieras necesitan un marco de calidad, esto es, plena seguridad jurídica de la garantía o aval y, sobre todo, una cuestión fundamental de carácter económico-financiero: que la garantía que proporciona el sistema/esquema “*tenga un valor*” (esté calificada y ponderada), pues si no es así, difícilmente se convencerá a los proveedores de dinero o recursos para que los proporcionen.

Gráfico 1. “Alianza” de Administraciones Públicas, Entidades Financieras y mypymes en el Sistema de Garantía Recíproca



Fuente: Elaboración propia

Además de la cobertura, la garantía tiene que ser un factor real, económico y financiero, de mitigación de riesgos. La garantía bien calificada y ponderada, por la normativa del sistema financiero, constituye el atractivo económico y financiero para una entidad financiera, a la hora de hacer posible que las operaciones fluyan en el circuito financiero formal. Es decir, lo que realmente interesa a una entidad financiera es una cobertura de garantía que apenas consuma recursos propios y provisiones. Por ejemplo, cuando en España una sociedad de garantía recíproca avala ante un banco, éste no necesita consumir un 8% de recursos propios por requerimientos de capital para cubrir su riesgo; sólo necesita cubrir un 1,60%, porque esa garantía está calificada y ponderada al 20,00%

Cuando una entidad financiera, debido a que tiene el aval de una sociedad de garantía, además no necesita o casi no necesita hacer provisiones, entonces le interesa negociar con una entidad de garantía de esas características. La sociedad de garantía podrá negociar en términos convincentes con el sector financiero, para conseguir unas buenas condiciones de acceso al financiamiento. Por eso decimos, en ese sentido, que **quien domina la garantía, domina el crédito**.

La actividad de la garantía requiere un marco específico, porque su integración en el sistema financiero conlleva una serie de singularidades y matices que, necesariamente, tienen que estar recogidos en la normativa y en los marcos legales y jurídicos del sistema financiero de cada país.

Un marco jurídico de calidad y específico permite la sostenibilidad de las sociedades/entes de garantía, porque lo que se persigue es integrar a esas sociedades en el sistema financiero formal. Esto implica asumir unas exigencias y responsabilidades importantes y, sobre todo, asumir que la actividad tiene que ser sostenible. Además, un marco legal de calidad hace posible que la actividad y la gestión de este tipo de sociedades señalen unos caminos de rigor y viabilidad.

La mipyme es el usuario directo de un sistema de garantías, puesto que lo que se busca es mejorar el acceso al financiamiento empresarial. No obstante, hay algunos matices. Uno de ellos es que, en el siglo XXI, no se concibe una sociedad de garantía simplemente como una prestadora de garantías. La sociedad de garantía está cerca del empresario y, por tanto, no es sólo un agente prestador de avales, sino también un asesor financiero que orienta a las empresas en la organización de la documentación necesaria para una solicitud de financiamiento, que proporciona información financiera, que prepara entrevistas con directores de entidades financieras, etc.

Otra cuestión importante es que no sólo se otorga una garantía para un préstamo, sino que el micro, pequeño y mediano empresario también tiene grandes dificultades para acceder a la contratación pública donde, por la ley de contratos públicos, generalmente se exigen una serie de garantías a las que hacer frente. Resulta curioso cómo utilizar este servicio en el sector financiero puede implicar concentrar todo el riesgo del que se dispone, simplemente por la prestación de un aval técnico de estas condiciones.

La experiencia de sistemas de garantías activos y exitosos apunta hacia la siguiente conclusión: el acceso al crédito se percibe como un problema para la mipyme, puesto que cuanto menos desarrollado está el mercado financiero, más restringido es el acceso al crédito bancario. El reto es diseñar sistemas o esquemas que mejoren la relación entre la oferta y la demanda. En este sentido, tal y como apunta Lesaffre (1997), los sistemas de garantías crediticias han demostrado ser instrumentos útiles a la hora de establecer esa conexión. Lesaffre (1997, p.105) afirma, en este sentido, que “un sistema

de garantía crediticia ideal pretende repartir el riesgo entre los tres actores (prestataria, prestamista y garante), de tal manera que no se eliminen los incentivos". Esta calificación y ponderación óptima de la garantía es, sin duda, un incentivo para el prestamista. El reparto de riesgo es la concreción de la alianza comentada.

Esta misma autora señala que "una segunda generación de sistemas de garantías otorga mayor importancia a los préstamos que siguen los tipos de interés del mercado, la disciplina en el reembolso del crédito y la movilización de recursos con vistas al reparto del riesgo. La durabilidad de los sistemas de garantías debe considerarse en el horizonte permanente y a largo plazo. No obstante, los apoyos incluidos en sistemas de garantías son menos deformadores que los subsidios a interés (los primeros tienden a promover los depósitos de ahorro, mientras que el crédito subvencionado no crea ningún incentivo para el ahorro)".

Por tanto, y en línea con el pensamiento de Lesaffre, la clave es que el sistema de garantía debe concebirse de tal forma que los prestamistas tengan un incentivo para aprobar los préstamos, cuando estén convencidos de que el proyecto es viable, y que hagan todo lo posible para recaudar el desembolso del préstamo.

Todo esto coincide con las afirmaciones del III Congreso Europeo de Sociedades de Caución Mutua, celebrado en Portugal en 1994, organizado por la AECM y el IAPMEI portugués, donde ya se señalaba que un sistema de garantías ha de diseñarse cubriendo los intereses legítimos de los agentes que lo componen, entre ellos el sector público, el sector financiero y el empresarial, todo ello dentro de un marco de "alianza" a largo plazo entre los mismos.

2. LOS SISTEMAS DE GARANTÍAS Y SUS DIVERSAS MANIFESTACIONES: HACIA UNA CLASIFICACIÓN Y TERMINOLOGÍA INTERNACIONAL DE LOS SISTEMAS / ESQUEMAS DE GARANTÍA

En el presente, con Basilea I, igual que en el futuro con Basilea II, los esquemas de garantía, en sus diferentes categorías, no tendrán la misma eficacia y penetración en el sector financiero como factor de mitigación de riesgo.

Algunos consideran los sistemas/esquemas de garantía un instrumento inútil e ineficaz, pero una observación más exigente y objetiva revela que estos adjetivos suelen aplicarse a fondos de garantías públicos, a menudo administrados centralmente y de forma muy burocrática. Estos fondos, con un horizonte temporal limitado, tienen objetivos muy específicos y están sometidos a restricciones de recursos y de cartera de riesgo y, sobre todo, están diseñados con una operativa que dificulta de manera sustancial el procedimiento de pago a la entidad financiera, en caso de incumplimientos.

Por ello, y de forma definitiva, se conforma la necesidad de clasificar los esquemas de garantías a nivel internacional, estableciendo categorías diferentes, sobre todo desde la perspectiva del marco institucional del que otorga la garantía y las características de las mismas.

Un amplio trabajo de investigación sobre la clasificación de los sistemas/esquemas de garantías en el mundo nos lleva a la conclusión de que no hay prácticamente nada avanzado en este campo. Además, las escasas iniciativas nos muestran una situación poco alentadora.

Lo habitual es encontrarse con evaluaciones, análisis y clasificaciones de sistemas/esquemas de garantías meramente descriptivos, que no han sido comparados con otros, evaluaciones de sistemas/esquemas heterogéneos como si fueran homogéneos, sólo porque tienen en común la actividad de la garantía (como si fuera lo mismo un banco que una entidad financiera o una compañía de *leasing* o de *factoring*, o un prestamista informal, por ejemplo). Todo ello agravado por el problema del uso genérico de ciertas denominaciones como comentaremos en el apartado 2.1.

Por un lado, habría que señalar que la mayor parte de los intentos se limitan, básicamente, a describir las características de los sistemas/esquemas de garantías. En otros casos, establecen unas diferencias muy superficiales entre los sistemas/esquemas de garantías, simplemente señalando algunos rasgos operativos, pero sin analizar en profundidad las variables o conceptos que realmente determinarían una clasificación internacional necesaria y definitiva. Y todo ello en un contexto, o marco generalizado, en el que no existe aún un intento formal por normalizar unas definiciones homogéneas y comunes.

En consecuencia, cada día es más necesaria una clasificación internacional para que, una vez se haya decidido implementar una política de un sistema/esquema de garantía en un territorio o modificar el existente, permita elegir fácilmente el modelo de sistema/esquema que se va a utilizar, es decir, el diseño que se va a ejecutar.

2.1. Problemática y limitaciones por enfoques incompletos en la cuestión de la clasificación

En estos momentos, uno de los aspectos que más llevan a confusión en la clasificación de los sistemas de garantía es su manejo de forma imprecisa, equívoca y sin un trasfondo real de conceptos que la soporten. Antes de acometer una clasificación de los sistemas/esquemas de garantías, hay algunas cuestiones que deben ser expuestas en ese sentido.

Atendiendo a determinados conceptos, por enfoques incorrectos preestablecidos, se generan limitaciones y problemas para realizar una correcta

clasificación de los sistemas/esquemas de garantía. Hay autores que establecen clasificaciones en función de simples denominaciones, sin que haya la más mínima inquietud por el marco legal que las respalde, (clasificar Fondo de Garantía a una Sociedad Mercantil, etc. porque así se denomine ésta). Otras tendencias clasifican los sistemas/esquemas según una terminología nacionalista (modelo “japonés”, “español”, etc.), lo que lleva a más confusión. E incluso los hay que tienen en cuenta ciertos mecanismos operativos.

A continuación desarrollaremos las características de estos intentos de clasificaciones enfocadas con frecuencia, y a nuestro juicio, de forma incompleta o incorrecta, para superar las limitaciones que conllevan.

a) Limitaciones por el uso de la denominación genérica “Fondo de Garantía”

Este enfoque por denominación genérica es uno de los más conocidos por su efecto distorsionador sobre la clasificación de los sistemas/esquemas de garantía. Es el más habitualmente extendido y el que más confusión universalmente provoca. Como consecuencia de su difusión, ha provocado que prácticamente, para muchos, todos los sistemas/esquemas de garantías estén metidos en el mismo espacio clasificatorio, bajo la denominación de Fondo de Garantía.

Realmente el concepto de Fondo de Garantía es un concepto de “capitalización”, de dotación o provisión de recursos hacia la actividad de la garantía. De hecho, así surgió en las sociedades mutualistas sin formar parte de su patrimonio y evolucionando luego a integrarse en él e incluso cambiando su denominación contable como Fondo de Provisiones Técnicas en las legislaciones más recientes.

Estas dotaciones de recursos, en algunos casos y territorios, de ser meras partidas presupuestarias o contables en origen fueron luego evolucionando como fondos regulados y se denominaron “fondos de garantía”. De forma inexplicable, en la terminología de la clasificación esta denominación se fue extendiendo a situaciones de sistemas/esquemas que no tienen nada que ver con el descrito.

Por reflejarlo de otra forma, algo exagerada, sin duda, es como si denomináramos a los sistemas/esquemas de garantía “capital social de garantía”, por ser ésta la forma de capitalización de las sociedades mercantiles. En definitiva, la capitalización de los sistemas/esquemas de garantía se realiza de diferentes formas, pero ni mucho menos, esta característica ha de marcar una denominación genérica del sector de la garantía para préstamos a mipymes.

Por todo ello, la denominación *Fondo de Garantía* se usa equivocadamente como alusión genérica a los sistemas/esquemas de garantías, pero también se emplea para denominar sociedades mercantiles, sociedades de reafianzamiento, programas de garantía, etc. Por ejemplo, se denominan Fondos de Garantías como tal a entes

que son definitivamente sociedades mercantiles (anónimas, limitadas o cooperativas), sólo por el hecho de que llevan las palabras "Fondo de Garantía" en su denominación.

En este caso, se encuentran algunos de los actuales entes de los sistemas/esquemas de Rumania, Hungría, Lituania, Colombia, Perú o Uruguay, etc., en los que la referencia al "fondo de garantía" sólo es una mera denominación societaria. En estos países nos encontramos con fórmulas que obedecen a sistemas/esquemas de sociedades de garantías por su régimen jurídico como sociedades mercantiles, sociedades públicas, como fundación, como sociedad anónima de capital variable e incluso como sociedad cooperativa. El mismo caso se da con los llamados "fondos regionales de garantía" coreanos, que son sociedades de garantías mutualistas puras, participados por las administraciones públicas y asociaciones de empresas y empresarios.

Otro caso es el de los programas de garantías que reciben denominaciones de "fondo de garantía". En Brasil, si bien el Fundo de Aval às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (FAMPE) del Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) se denomina como tal, su funcionamiento responde al de un programa de garantías nacional desarrollado a través de una agencia de desarrollo del segmento mipyme: la propia SEBRAE. En el mismo caso, se encontraría el Fondo para la Generación de Empleo y Renta (FUNPROGER) de Banco do Brasil (BB) y el Fondo de Garantía para la Promoción de la Competitividad (FGPC) del Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES).

Independientemente de las denominaciones que reciban, como hemos tenido ocasión de comprobar, estas entidades de garantía son, por lo general, expresión de un programa de garantías gubernamental o de sociedades-corporaciones en forma de sociedades de capital público o mixto. En definitiva, una simple denominación no implica una realidad legal o jurídica, por muy precisa que sea desde un punto de vista lingüístico.

El Acuerdo de Basilea II, como se ha comentado anteriormente, definirá las características de las garantías para su aceptación como factor de mitigación de riesgo y, en este sentido, cómo se denomine un ente o sistema no tiene relevancia, sino que la cuestión verdaderamente determinante será el reconocimiento del garante dentro de del marco regulatorio institucional, con un perfil jurídico determinado.

b) Limitaciones lingüísticas

El problema lingüístico se refleja en las distintas denominaciones asentadas o articuladas para cada sistema/esquema/ente de garantías. Para ilustrar el problema lingüístico en la clasificación de los sistemas de garantía, vamos a tomar una perspectiva más amplia que la europea.

Las diferencias aparecen entre las denominaciones del ámbito anglosajón y las del ámbito francófono o hispano. Hay denominaciones, en ambos sentidos, que pueden obedecer a los mismos modelos que vamos a describir y también hay denominaciones de sistemas nacionales muy particulares que no deben ser obviadas.

En el ámbito anglosajón, podemos encontrar formas como el *credit/loan guarantee scheme*, que obedecería normalmente al programa público estatal de garantías, y denominaciones como *credit guarantee program*, que se emplean para referirse a lo mismo.

En el caso alemán, los entes de garantías son llamados Bürgschaftsbanken ("bancos de garantía"), aunque jurídicamente son sociedades limitadas (GmbH) que conforman un sistema de sociedades de garantía, participadas por las entidades financieras y asociaciones o cámaras de representación empresarial, a través de las que se vinculan al sistema las empresas beneficiarias.

En el caso del sureste asiático predomina la figura denominada *Credit Guarantee Corporation (CGC)*, es decir, una sociedad de garantías participada por instituciones públicas, entidades financieras, organizaciones de desarrollo y empresariales. También hay gobiernos que han creado instituciones públicas de garantías que tienen un carácter jurídico especial y que actúan en un modelo híbrido entre un ente de garantías y una entidad financiera de carácter público. Ese es el caso de los fondos de garantía centrales de Corea, las dos entidades de garantía de Indonesia, o el *Small and Medium Business Credit Guarantee Fund* de Taiwán. Como caso extremo de indefinición de los entes de garantías, se encuentra la corporación *Small Business Guarantee and Finance Corporation*, que está participada principalmente por el gobierno y las entidades financieras y está registrada como "compañía financiera" y como "institución financiera pública". Sin embargo, el banco central filipino las califica como "entidades financieras no-bancarias con funciones cuasi-bancarias".

c) Limitaciones del enfoque según "la nacionalidad"

En ocasiones, en el debate sobre la clasificación de los sistemas de garantías, se hacen afirmaciones en el sentido de que el modelo español de SGR'S se ha extendido en determinados países; o se plantean, en los términos de referencia de algunas consultorías, la búsqueda de mejores prácticas entre los modelos, por ejemplo, colombianos, argentinos o venezolanos. Esto podría conducir o dar por supuesta una clasificación de los modelos de sistemas/esquemas de garantía, atendiendo al criterio erróneo de la nacionalidad. Además, esta opción podría generar más confusión en la búsqueda de la posible solución.

No existe un modelo de sistemas/esquemas de garantías español, francés o japonés. La cuestión o la problemática que se pretende abordar es mucho más compleja y, por tanto, el enfoque de la nacionalidad no resulta válido.

Citando el sistema/esquema SGR desarrollado en España, como ejemplo, se puede apreciar que no se define un “modelo nacional”, sino que se está definiendo un sistema/esquema de garantías desde una perspectiva de una legislación específica, de recursos mixtos (públicos y privados), basando su actividad en una figura jurídica societaria específica (SGR), integrada plenamente en el sistema financiero español, con una garantía bien calificada y ponderada, para facilitar a la mipyme el acceso a la financiación y la contratación pública.

Por este camino nos adentraremos, desde la perspectiva de un sistema de garantía plenamente integrado, en el marco institucional del sistema financiero del país correspondiente y, en consecuencia, la personalidad jurídica del otorgante de la garantía, el objeto social, el origen y temporalidad de sus recursos se convierten en factores determinantes. En el futuro inmediato, la tendencia ya iniciada por algunos sistemas/esquemas de garantía a ser reconocida la garantía por parte de Basilea, supone inevitablemente una línea divisoria clara entre la relevancia de unos sistemas/esquemas sobre otros.

Como se ha reseñado a lo largo del texto, los sistemas/esquemas de garantía son heterogéneos y no todos tienen la misma relevancia y eficacia. Por ese motivo, es recomendable, para una adecuada clasificación, la identificación de las “mejores prácticas” en los conceptos del diseño y definición del propio sistema/esquema de garantías, no en determinadas características operativas “nacionales” de determinados entes.

d) Limitaciones del enfoque operativo según el mecanismo de la garantía de crédito

A veces encontramos un criterio de clasificación según el papel desempeñado por cada uno de los agentes relacionados con el desempeño de la actividad y la forma en la que operan. En estos tres mecanismos básicos de garantía de crédito, los agentes principales (empresario, ente de garantía y banco) representan papeles distintos:

- En el modelo individual, el empresario solicita individualmente el crédito al banco o tramita su solicitud contando con el aval y la asistencia técnica de una entidad de garantías. El ente de garantía y el banco suelen celebrar un convenio operativo donde se establece el marco de relaciones. La sociedad de garantía evalúa la solicitud de operación y, una vez otorgada la garantía, asiste al empresario en su tramitación ante el banco. El banco valora la solicitud y, una vez aprobada y concedida, formaliza

la operación con el aval del ente de garantía. Este mecanismo es el más frecuente en los sistemas de sociedades de garantía, sean mutualistas o corporativos.

- En el modelo de cartera, la entidad de garantías y el banco, en vez de tramitar solicitudes individuales, establecen un convenio donde se marcan criterios válidos para la concesión de operaciones de una cartera de crédito específica. De esta forma, los créditos otorgados por los bancos, según las condiciones especificadas en el convenio de cartera, estarán garantizados automáticamente. En algunos casos, este mecanismo se denomina "garantía automática". Este mecanismo operativo está generalizado en los programas de garantía nacionales y en los programas de organismos multilaterales y bilaterales.

- El modelo de intermediario trabaja sobre la hipótesis de un alejamiento extremo entre empresario y banco, que hace necesario un papel de intermediación entre ambos agentes. En este caso, hay un cuarto agente implicado, el intermediario. Éste, con el aval de una entidad de garantías, recibe un crédito del banco y concede sus propios créditos, normalmente microcréditos, mediante su propia metodología y su objeto social. Además, el intermediario es el responsable de las labores de recobro y reembolso del préstamo al banco. Este mecanismo está especialmente extendido en esquemas de microcrédito gestionados por ONG, cuyos recursos son garantizados por una organización multilateral o bilateral.

Aunque hay un cierto acuerdo sobre la existencia de estos mecanismos de garantías, no es recomendable la clasificación sistémica en razón de su operativa. Entre los estudiados, podemos encontrar programas de organizaciones e instituciones estatales o multilaterales de garantías; programas con fondos regulados de cobertura de garantía; sociedades de garantías, bien de carácter mutualista bien con carácter de corporación o fundación; etc. Entre estas entidades hay sistemas que combinan mecanismos de modelos individuales, de cartera o de intermediario.

Como conclusión, no parece un camino lógico y definitivo establecer como base de una clasificación internacional los mecanismos de la garantía. No obstante, en la escasa literatura sobre clasificación de los sistemas de garantías nos podremos encontrar con quienes apuntan a este enfoque, a nuestro juicio equivocado, para acometer esta labor. Es equivocado en razón de que quisiéramos, por ejemplo, clasificar las instituciones bancarias por el tipo de operaciones que realizan y no por su personalidad jurídica u objeto social, origen de los recursos, etc., que son conceptos más definitivos y relevantes, como trataremos de demostrar. El Acuerdo de Basilea II normará y definirá claramente las características de las garantías como factor de mitigación de riesgos para su aceptación y valoración. En este sentido, los mecanismos operativos son incompletos para tal finalidad.

2.2. APROXIMACIÓN A UNA CLASIFICACIÓN Y TERMINOLOGÍA INTERNACIONAL DE LOS SISTEMAS/ESQUEMAS DE GARANTÍA EN UNA ECONOMÍA GLOBALIZADA

La primera decisión, una vez que se ha decidido implantar una política de garantía para la mipyme en un territorio, es identificar y definir la política del sistema/esquema de garantía. La siguiente es identificar y decidir sobre el modelo que se quiere implantar, ya sea público o mixto (privado y público) y sus características fundamentales.

El marco institucional e internacional de Basilea II, sobre todo en los aspectos de reconocimiento de los garantes y las características de las garantías que otorgan, demanda al menos hacer el esfuerzo por clasificar y definir, de forma homogénea, los conceptos elementales y los sistemas/esquemas de la actividad de la garantía, sobre todo si pretende interactuar con un mismo nivel de información y transparencia.

Para aproximarnos a establecer una clasificación y definición de los sistemas/esquemas de garantía vamos a proceder según la metodología del análisis factorial. En este sentido estableceremos las características que entendemos pueden establecer el perfil adecuado de los sistemas/esquemas de garantía, sobre ellas basaremos la clasificación y finalmente desarrollaremos las definiciones.

2.2.1. Caracterización para diferenciar los sistemas/esquemas de garantías: evaluación de algunas características básicas

Mediante una simple observación de la realidad, podemos seleccionar una serie de conceptos, elementos o características significativas que diferencien unos sistemas/esquemas de garantía de otros.

Según este planteamiento, todo ente que desarrolla una actividad en el sector financiero debe estar identificado, en primer lugar, por la personalidad jurídica bajo el marco jurídico y normativo, en el que actúa. La personalidad jurídica va intrínsecamente unida a la toma de decisión de creación y origen del ente, a su objeto social, al origen de los recursos que en definitiva nos va a perfilar la propiedad y la gestión y finalmente la temporalidad de la actuación. Con todo ello podremos hacer una primera aproximación para diferenciarlos.

Una vez establecido un perfil básico hay otras características que nos podrán ayudar a explicar o completar el perfil como la calificación o no como entidad financiera y lo que supone de supervisión y control, la calificación y ponderación de las garantías, el ámbito de actuación, la cobertura, la gestión del análisis del riesgo, su operativa, etc.,

La principal característica considerada para estas clasificaciones es la personalidad jurídica del otorgante de la garantía. El Acuerdo de Basilea II refrenda esta decisión. En definitiva, se trata de evidenciar y poner énfasis en *quién* otorga la garantía, es decir, *quién es el garante y cómo o cuáles* son las características de la garantía otorgada y *su efecto* con factor de mitigación de riesgos.

a) La personalidad jurídica y el marco jurídico y normativo

El marco legal estatal sobre el que se enmarca la actividad de la garantía es de una gran importancia para establecer el perfil jurídico del sistema/esquema de garantía, la conformación de los recursos y su temporalidad. La trascendencia de este marco, que otorga seguridad jurídica y específica, radica en que, para poder integrar la actividad de la garantía en el sistema financiero, es necesario recoger una serie de singularidades y matices en la normativa y en los marcos legales del sistema financiero de cada país.

Dentro del marco legal y normativo, es muy importante la calificación o no como entidad financiera del ente de garantía y, en consecuencia, si está sujeto a la normativa de regulación del supervisor y su control, lo que implica cumplir con determinados coeficientes legales o normativos. En este sentido, existe una vinculación estrecha con el Acuerdo de Basilea. La calificación y ponderación óptima de la garantía, en el contexto del sistema financiero, de los entes del sistema/esquema de garantía supone un objetivo preferente de los mismos. El hecho de que el sistema/esquema de garantía esté plenamente integrado en el marco regulatorio del sistema financiero para llegar a una calificación y ponderación óptima de la garantía es una cuestión de gran trascendencia.

La personalidad jurídica del garante también nos marca muy claramente la filosofía que hay detrás del mismo. En este sentido, basta repasar las definiciones establecidas sobre las sociedades de garantía, por ejemplo. Tenemos el caso de los sistemas mutualistas, donde la personalidad jurídica de base es una sociedad mercantil específica finalista.

Hay otras realidades que aparecen en lo que denominamos programas de garantías, donde la actividad de la garantía, como ya se ha mencionado, se realiza con recursos públicos administrados a través de terceros. En estos casos, la personalidad jurídica de la entidad gestora para la conformación de la actividad de la garantía también nos permitirá hacer las subclasificaciones oportunas.

La personalidad jurídica también define el horizonte temporal de la actividad e implica que la creación o el origen de un sistema/esquema de garantía provenga, unas veces, de una decisión administrativa/gubernativa y, otras, de un acuerdo social entre partes.

b) El objeto social y la exclusividad de la actividad de la garantía

En esta cuestión, no cabe duda de que el sistema/esquema de garantía debe tener como objeto social facilitar el acceso a la financiación⁷ de las micro y pymes en las mejores condiciones posibles, mediante la actividad de la prestación de garantías. Por lo tanto, se puede decir, que la actividad de la garantía es una cuestión esencial y vital como objeto social.

Otro tema de gran relevancia es que la actividad de la garantía, según qué realidades, puede ser exclusiva o preponderante, o bien secundaria o complementaria. En la práctica se dan estas dos circunstancias, pero son situaciones bien diferentes, en las que algunos sistemas/esquemas tienen el desarrollo de la actividad concreta y exclusiva de la garantía, mientras que en otros esta actividad pasa a ser secundaria o complementaria por el ente que la ejecuta.

c) El origen de los recursos y el apoyo público. La especificidad del reafianzamiento

El origen de los recursos necesarios para el desarrollo del sistema/ente de garantía nos lleva a distinguir entre esquemas públicos, mixtos (privados y/o públicos) y, en algunos casos concretos y singulares, exclusivamente privados y/o públicos.

Las sociedades mutualistas con el carácter de variabilidad de su capital social y sus dos tipos de socios (protectores y partícipes) permiten la captación de los recursos patrimoniales, la movilidad del capital social y de los socios micros y pymes, usuarios o beneficiarios, y la participación en la gestión del sector privado junto con el sector público, en algunos casos. En los programas de garantía, la situación y la evolución de los recursos están limitadas presupuestariamente.

Estructurado el marco legal, jurídico y operativo del sistema/esquema de sociedades de garantía recíproca, se observa que el reafianzamiento forma parte esencial y prácticamente única de la política de apoyo desde el Estado hacia el sistema de garantía, complementada por algunos organismos reafianzadores a nivel regional. Además, como único caso a nivel internacional, el Fondo Europeo de Inversiones (FEI) es un reafianzador supranacional.

Una característica especial de la estructura europea es la existencia de reafianzamientos nacionales y regionales y de una plataforma reafianzadora supranacional, organizada y financiada por la Comisión de la UE y manejada por el

⁷ También existen sistemas de garantías que facilitan el acceso de las micro y las pyme a la contratación pública, mediante garantías técnicas e incluso el asesoramiento financiero.

Fondo Europeo de Inversiones (FEI), única práctica supranacional⁸ conocida a nivel global (se dice en el párrafo anterior). Desde la perspectiva nacional y/o regional, las políticas públicas materializan la política de apoyo al acceso a la financiación de la mipyme, aportando recursos al reafianzamiento. La actividad del reafianzamiento deviene de la iniciativa pública, con el objetivo de apoyar el desarrollo del sistema/esquema de garantías absorbiendo una parte del riesgo garantizado por las instituciones de garantía, multiplicando así las posibilidades de actuación de éstas.

d) Participación directa o indirecta de la micro y pyme en la gestión/administración y otorgamiento de la garantía

Desde el punto de vista de la gestión, el origen de los recursos y su composición en el sistema/esquema de garantía tiene una repercusión importante. En definitiva, el concepto de gestión y administración nos muestra que coexisten los sistemas/esquemas donde la gestión y administración por la micro y pyme es prácticamente única; otros donde es compartida entre el sector público y financiero; y finalmente, algunos donde sólo hay una gestión y administración pública. Precisamente, los sistemas/esquemas mutualistas, a diferencia de los públicos, permiten una participación, directa o indirecta, con mayor o menor incidencia, del sector de la micro y pyme y sus organizaciones, en la gestión, administración e incluso en la toma de decisiones en el otorgamiento de la garantía.

e) Basilea II y las garantías como factor de mitigación de riesgo

Después de muchos años de funcionamiento de Basilea I, se aproxima la entrada en vigor del Acuerdo de Basilea II⁹, donde serán cuestiones fundamentales el marco institucional del reconocimiento de los esquemas de garantía como “garante”, las características de las garantías otorgadas por éstos y la manera en la que se administren los riesgos. En suma, Basilea II identifica al garante y las características de su cobertura como factor de mitigación de riesgo. De hecho, ya lo estamos comprobando en la Proposición al Parlamento Europeo de la Directiva Europea 10 (2004) sobre regulación de capitales de los bancos: “La garantía como factor de mitigación: *timely payment*”.

f) Otros conceptos

El ámbito de actuación y determinados aspectos operativos con el sistema financiero y el usuario/beneficiario de la garantía también pueden coadyuvar a esta

⁸ No obstante, el reafianzamiento de mayor cobertura del mundo es el que aplica la Reserva Federal de los EEUU, que cubre el 100% de las pérdidas del programa de garantías de la SBA.

⁹ Acuerdo de 26 de junio de 2004, del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea "Convergencia Internacional de Medidas y Normas de Capital", más conocido como "Basilea II" y publicado en la URL <http://www.bis.org> del BIS (Banco Internacional de Pagos).

¹⁰ Sitio web UE: http://europa.eu.int/comm/internal_market/regcapital/index_en.htm.

clasificación, aunque evidentemente son menos trascendentes y definitivos que los anteriormente descritos.

Por citar alguna referencia más, nos podemos referir a la organización. Por ejemplo, en los programas de garantía la que prima es la de la entidad sobre la que se formula el sistema/esquema de garantías; y en las sociedades de garantía, son los órganos de gobierno de la misma. Dicho de otra forma, por un lado, unos “terceros” serían los administradores de los recursos en los que se deposita esa función y en el otro caso, los propios socios.

Lógicamente, hemos enumerado los más importantes, sin ser exhaustivos. No obstante, conviene mencionar que la lista podría ser mucho más completa, lo que se puede deducir a partir de la observación del cuadro número 1.

Conviene indicar que la valoración de las diferentes variables dentro de los diferentes sistemas/esquemas de garantía se efectúa considerando una tendencia general o mayoritaria. Por ello, en algunos casos, el encuadramiento completo y fiel al registro exacto de todas las variables no es posible por lo que necesariamente para ubicar, puntualmente, determinados sistemas/esquemas de garantía habrá que realizar aproximaciones.

Cuadro 1: Características de los sistemas/esquemas de garantías para su clasificación

| | Programas de Garantía | | Sociedades de Garantía | |
|--|-------------------------|-------------------------|------------------------|-----------------------|
| | Instit. Públicas espec. | Organismos públicos | Sociedades | Soc. Mutualistas |
| Decisión creación y origen | Gobierno/administrativa | Gobierno/administrativa | Acuerdo social | Acuerdo social |
| Ambito del derecho | Público | Público | Privado | Privado |
| Personalidad Jurídica | Ente jurídico. | Organismo administra. | Sociedades legales | Soc. leg. específicas |
| Legislación | Normas, reglamentos | Normas, reglamentos | Legislación | Legislación especif. |
| Aval calificado. y ponderado óptimo | Según institución | NO | SÍ | SÍ |
| Objeto social/exclusividad de la actividad garantía | Compartida | Exclusivo garantía | Exclusivo garantía | Exclusivo garantía |
| Capitalización | Recur. presupuestarios | Recur. presupuest. | Capital social | Capital social |
| Origen de los Recursos | Públicos | Públicos | Mixtos: púb. y/o priv. | Mixtos: may. priv. |
| Situación y evolución de los recursos | Limitados | Limitados | Crece con actividad | Crece con actividad |
| Temporalidad de los recursos | Temporal | Temporal | Permanentes | Permanentes |
| Administración y gestión de la actividad garantía | Institución gestora | Organismo gestor | Socios | Socios |
| Participación en la gestión por la mipyme | NO | NO | NO / SÍ | SÍ |
| Participac. decisión otorgar garantías por la mipyme | NO | NO | NO | SI |
| Organización | Aplica Institución | Aplica Institución | Órganos societarios | Órganos societarios |
| Calificación entidad financiera | Según institución | NO | SI | SI |
| Normativa supervisión (requer. capital, provisiones) | Según institución | NO | SÍ | SÍ |
| Supervisión y control superintendencia financiera | Según institución | NO | SÍ | SÍ |
| Cobertura | 50% y/o Pérdidas Esp. | 50% y/o Pérdidas Esp. | 50% al 100% | 50% al 100% |
| Pago coste garantía por el usuario del servicio | SI y/o con apoyo | SI / NO | SÍ | SÍ |
| Gestión crediticia | Delega EEFF | Delega EEFF | Interna | Interna |
| Relación/vinculación del usuario y el ente garantía | Sin relación directa | Sin relación directa | Relación directa | Relación directa |
| Actividad | Media/Alta | Media | Alta | Alta |
| Mecanismo de la garantía | Garantía de cartera | Garantía de cartera | Garantía individual | Garantía individual |
| Reafianzamiento | NO/SI | NO | SÍ | SÍ |

Fuente: Elaboración propia

2.2.2. Propuesta para una clasificación internacional de los esquemas/sistemas de garantía

En los apartados anteriores se han planteado los conceptos fundamentales que definirían el perfil de un esquema de garantías para tomar una decisión objetiva sobre su clasificación. Para esta primera aproximación, como ya hemos comentado, vamos a utilizar la personalidad jurídica del ente que otorga la garantía como la característica diferencial fundamental, complementado con el origen de los recursos y el objeto social.

Desde la perspectiva de clasificar los sistemas de garantía, convenimos conceptualmente dos modelos generales en los que se pueden englobar todos los sistemas de garantías detectados: 1) las sociedades de garantía y 2) los programas de garantía. Así, se plantea establecer las bases para conformar una propuesta definitiva en dos grandes grupos troncales básicos para una clasificación de los sistemas de garantías. Si bien, como se podrá comprobar, éstos se subdividen según a algunos criterios o características diferenciales que se consideran importantes.

En estas clasificaciones propuestas sería factible encuadrar todos los sistemas/entes de garantía existentes en los diversos continentes y, en consecuencia, percibir su alcance, desarrollo y, en cierta forma, su eficacia en función de los objetivos propuestos. En este sentido, como se ha señalado, se establece una subclasificación en las sociedades de garantía: en mutualistas y mercantiles/corporativas; al igual que en los programas de garantía: los gestionado por instituciones especializadas y los gestionados en el seno de organismos o departamentos de la administración pública.

Esta clasificación tiene presente, como toda clasificación de un ámbito amplio e irregular, las distintas variaciones, híbridos y casos específicos. También es evidente que hay países donde coexisten los diversos modelos de forma sincrónica o en su evolución histórica. En este sentido, como se ha señalado, se establece una subclasificación en las sociedades de garantía, al igual que en los programas de garantía,

En las sociedades de garantía, que suelen establecerse en el ámbito mercantil, se distinguen las sociedades mercantiles, conformadas según el régimen o la personalidad jurídica escogida, y las sociedades mutualistas, que también se rigen por los marcos jurídicos societarios habituales, pero con ciertas especificidades incluso en su denominación (por ejemplo, las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR), Sociedades de Caucción Mutua (SCM), Sociedades de Garantía Mutuas (SGM), las Bürgschaftsbanken, los fidis, las sociedades cooperativas, etc..)

En el caso de los programas de garantía, se trata de diferenciar dos modelos: uno, en el que la conformación del sistema/ente de garantía se aplica sobre una

institución pública determinada y otro modelo, donde el marco institucional está en el organismo público que desarrolla la actividad.

En el cuadro 2 se muestra una primera aproximación, según esta propuesta de clasificación en función del ámbito del derecho que aplica, la personalidad jurídica del sistema/ente de garantía, la procedencia de sus recursos patrimoniales, el objeto social, la temporalidad y la creación en su origen del ente de garantía.

Recogiendo las tendencias definidas por las encuestas se pueden observar para las variables presentadas lo siguiente:

Cuadro 2. Propuesta de clasificación de los sistemas/esquemas de garantía según personalidad jurídica, composición de los recursos y objeto social

| CONCEPTO | SOCIEDAD DE GARANTÍA | PROGRAMA DE GARANTÍA |
|---|---|---|
| AMBITO DEL DERECHO | Privado | Público |
| PERSONALIDAD JURIDICA | - Sociedades mercantiles: específicas mutualistas y/o corporativas. - Fundaciones, instituciones reguladas de derecho privado. | - Bancos públicos o de desarrollo, agencias de desarrollo, sociedades/entes de derecho público, organismos del Estado. - Fondos regulados de cobertura de riesgos, |
| RECURSOS | Mixtos con predominio privado o público | Públicos |
| DURACIÓN/TEMPORALIDAD | Permanente | Temporal |
| OBJETO SOCIAL | Exclusivo para otorgar garantías a mipymes | Otorgar garantías a mipymes compartido con otras actividades (salvo en los algunos entes de derecho público, donde se puede dar la exclusividad) |
| CREACIÓN Y ORIGEN DE LOS ENTES DE GARANTÍA | Acuerdo social | Decisión administrativa y/o gubernamental |

Fuente: Elaboración propia

A. Las sociedades de garantía

Funcionan en un marco jurídico de derecho privado, en forma de una sociedad comercial o de una institución regulada. Resultan de un acuerdo social entre accionistas que aportan suscripciones de capital social privadas y/o públicas, de manera permanente en el tiempo. Los accionistas participan en los órganos sociales. El objeto social es el otorgamiento exclusivo de la garantía.

El marco institucional en algunos sistemas/esquemas se perfecciona con la legislación, y calificación como entidad financiera e integración en el marco de control y supervisión de la superintendencia de cada sistema financiero para que la garantía esté calificada y ponderada de forma óptima.

Son sociedades de ámbito generalmente local, regional o nacional. Las sociedades de garantía desempeñan labores de análisis y concesión de la garantía al usuario, con el fin de obtener el crédito de las entidades financieras. Asume morosidades y falencias y se encarga directamente de la actividad de recuperación de fallidos.

El mecanismo de la garantía, generalmente, es individual. El usuario está "fidelizado" con el ente de garantía, por lo que solicita directamente las operaciones y paga los costes del servicio de la garantía.

Se desarrollan a través de dos subtipos: sociedades de garantía mutualistas o asociativas empresariales y sociedades de garantía mercantiles/corporativas.

A.1. Sociedades de garantía mutualistas o asociativas empresariales

Desarrollan su actividad en base a un marco legal de derecho privado, surgen mediante un acuerdo social entre los *shareholders*, bajo la figura de sociedad mercantil. Los recursos del capital social son mixtos con predominio de los privados del sector empresarial, con carácter de permanencia en el tiempo y existe la participación de los empresarios directa o indirectamente en el capital social, la gestión y decisiones a través de los órganos de gobierno. El objeto social es exclusivamente el otorgamiento de la garantía,

El empresario participa, como sector privado, en el capital social como socio (además de socio es cliente o usuario), directamente a nivel individual o bien indirectamente a través de sus cámaras profesionales o gremiales de representación, que aportan recursos suficientemente "representativos" para compensar esa participación empresarial o gremial. Entre estas últimas están los casos de las *Bürgschaftsbanken GmbH* alemanas y de la SOCAMA y SIAGI en Francia.

Recientemente, también se estableció en Turquía una entidad integrada en este subtipo, el *Kredit Garanti Fonu* (KGF).

Su denominación varía según los ámbitos. En el ámbito francófono son Sociedades de Caudón Mutua (SCM). En el ámbito angloparlante son Sociedades de Garantías Mutuas (SGM). En zonas hispano parlantes o latinas son Sociedades de Garantías Recíprocas (SGR) o fidis. Los sistemas de Bélgica, España, Francia, Hungría, Italia, Suiza, Turquía, Argentina, El Salvador, Venezuela, Marruecos, etc. entre otros, constituyen buenos ejemplos de este subtipo.

Es muy relevante el hecho de que en la sociedad francesa de primeros del siglo XX, los “artesanos”¹¹ (microempresas) tuvieran el reconocimiento social que implicaba conseguir leyes financieras que respaldaran su actividad empresarial y productiva. Así, por primera vez en la historia de los sistemas/esquemas de garantía, aparecía un modelo soportado en una sociedad mercantil, para desarrollar la actividad de la garantía para facilitar el acceso a la financiación de los “artesanos” franceses.

A.2. Sociedades de garantías mercantiles/corporativas

Son sistemas/esquemas soportados en sociedades mercantiles o, en algunos casos, dotados de cierta institucionalidad regulada (fundaciones por ejemplo). Sus recursos son mixtos, predominantes del sector público y del sector financiero y, a veces, el empresario de forma corporativa, a través de cámaras o asociaciones empresariales. Su objeto social es exclusivo para la actividad de la garantía .

Cuadro 3. Sociedades de garantía

| Ámbito Esquema | África | América | Asia | Europa | Oceanía | Organismos multilaterales |
|--|---|--|-----------------|--|----------------|---|
| Sociedades de garantías mutualistas o asociativas | Marruecos, Túnez, Malí, Ruanda | Argentina, Bolivia Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Uruguay, Venezuela | Corea Taiwán | Alemania Austria Bélgica, España, Francia, Hungría, Italia, Luxemburgo Portugal, Suecia, Suiza, Turquía | No se detectan | OIT, Fondo Internacional de Garantías (RAFAD/FIG) |

¹¹ Empresas de menos de 10 a 15 trabajadores según la normativa francesa.

| | | | | | | |
|---|--------|-----------------------------------|--|---|----------------|----------------------|
| Sociedades de garantías mercantiles / corporativas | Egipto | Colombia, Perú, Paraguay, Uruguay | Japón, Jordania, Malasia, Nepal, Tailandia | Francia Grecia Hungría, Lituania Polonia Rumanía | No se detectan | Fondo GARI de la AFD |
|---|--------|-----------------------------------|--|---|----------------|----------------------|

Fuente: Elaboración propia

El sector público tiene un rol muy importante, pero, a veces, se acompaña de las entidades financieras, que suelen tener un papel preponderante por su participación no sólo en el capital social, sino también en la operativa.

Aquí se encontrarían ubicados gran parte de los sistemas asiáticos: Japón, Malasia, Nepal, Tailandia, además de Jordania. También hay un gran número de entidades de garantías corporativas en el ámbito de Europa central y del Este. Así, en Austria las BÜRGES; en Hungría HITELGARANCIA y AVHGA; en Bélgica, SOWALFIN; las RCGF, RLGf y NCGF en Rumania, INVEGA y RCGF en Lituania, etc..

B. Los programas de garantías

La garantía se ejerce en el marco legal o normativo de una institución de derecho público o administrativo según reglamentos o programas institucionales que tienen su origen en una decisión administrativa o política (gubernamental). Los recursos públicos, limitados y temporales son confiados a una entidad/organismo (agencia pública, institución financiera pública o departamento ministerial) que los administra, generalmente como un patrimonio autónomo ("fondo de garantía", a veces). Para la institución de gestión, la garantía no es una actividad exclusiva. La supervisión se ejerce según las normas del control de las cuentas públicas o según las normas que controlan a la institución encargada de la gestión.

No suele haber una legislación específica para el sistema de garantía, porque se enmarca en el ámbito del marco institucional del garante. La calificación como entidad financiera, la supervisión y el control por parte de la autoridad financiera dependen también del marco normativo del ente de garantía sobre el que se soporta la actividad de la garantía.

Los recursos del programa de garantía suelen proceder del Estado o de organismos de la cooperación o desarrollo. Pueden ser de ámbito estatal (agencia nacional) o interestatal (organismos bilaterales o multilaterales). Suelen delegar la operativa básica en las entidades financieras y el usuario no suele tener ninguna relación directa con el programa. También suelen avalar carteras de riesgo de las

entidades financieras, mediante el mecanismo de garantía de cartera, que se encargan de todo el manejo del riesgo y del recobro de fallidos¹².

Están sustentados en la mayoría de los casos en el desarrollo de unas políticas públicas de carácter, al menos inicialmente, temporal o en el ámbito del marco de los presupuestos públicos. Esto significa que su base de capitalización son los recursos públicos y, en consecuencia, se diferencian también dos tipos; programas de garantía de instituciones públicas especializadas en promoción de micro y pyme, y programas de garantía gestionados por organismos de la administración pública (departamentos ministeriales, etc.)

Respecto a la cobertura, generalmente hay dos maneras diferentes de gestionarla en los programas de garantía. Por un lado, mediante lo que se denomina mecanismo de “pérdidas esperadas” (PE)¹³, es decir, los recursos asignados al programa sólo cubren el porcentaje de pérdidas esperadas convenido entre el garante y la entidad financiera y por el límite de esas pérdidas. Por otro lado, en algunos programas se realiza mediante la cobertura directa por parte del garante, de un porcentaje del total de la operación (capital e intereses, habitualmente). El programa delega sus actuaciones (análisis, evaluación, seguimiento, recobro, etc.) en las entidades financieras colaboradoras.

El usuario solicita el crédito y, normalmente, paga por el uso de la garantía sobre su crédito, aunque en los programas de garantía sobre instituciones especializadas, en ocasiones, existen subsidios para ese coste. Sin embargo, en la otra modalidad de programa de garantías, el beneficiario no soporta ningún coste, en algunos casos, por el servicio de la garantía y además, los administradores del programa se encargan de “disimular” que esos programas tienen un respaldo público entre los beneficiarios para combatir la cultura del no pago.

También es frecuente encontrarnos con buenas prácticas, en el sentido de que el establece licitaciones públicas para distribuir su garantía entre aquellas instituciones del sistema financiero que mejores condiciones ofrecen.

A mediados del siglo XX, después de las conflagraciones mundiales y en un contexto de gran destrucción de los bienes o activos, los Estados tuvieron que proporcionar a los sistemas financieros más o menos estables y desarrollados una solución para el acceso a la financiación de las mipymes. Es en este contexto donde los programas de garantía comienzan a visualizarse.

¹² En algunos casos, existen procesos de titulización de carteras con el aval de los programas, como con el las entidades prestamistas vinculadas al programa "7a" de la *Small Business Administration* de EE.UU.

¹³ Actualmente, en el Acuerdo de Basilea II se manejan los conceptos de probabilidad de incumplimiento (PD) y la pérdida en caso de incumplimiento (LGD).

B.1. Los programas de garantía gestionados por instituciones públicas especializadas

La ejecución del programa de garantía esta descentralizada hacia un organismo o ente especializado en la promoción económica o de apoyo de la mipyme (bancos públicos o de desarrollo, agencias de desarrollo, sociedades/entes de derecho público,) que asegura la gestión técnica y otras actividades comerciales. La responsabilidad financiera de la actividad de la garantía se detrae de los recursos de la institución pero se basa en última instancia en el presupuesto público que creó el programa.

Es decir, el sector público ubica la actividad de la garantía en el contexto de estructuras jurídicas y/o administrativas de la administración pública. En muchas situaciones, la actividad de la garantía es compartida con el objeto social del ente que la aplica y no supone, por tanto, "exclusividad". La cobertura suele ser sobre el capital y los intereses de las operaciones garantizadas.

Cuadro 4. Programas de garantía gestionados por instituciones públicas especializadas

| Ámbito Esquema | África | América | Asia | Europa | Oceanía | Organismos multilaterales |
|--|--|---|--|--|---|--|
| Programa de garantías con instituc. especial. | Camerún, Etiopía, Ghana, Kenia, Marruecos, Nigeria, Suráfrica, Swazilandia , Túnez | Brasil, Canadá, Chile, EE.UU., México | Corea Filipinas, India, Indonesia, Israel, Sri Lanka, Taiwán | Austria Bélgica Bulgaria Croacia, Dinamarca Eslovaquia Eslovenia Finlandia, Italia Polonia Rep Checa Rusia Serbia, | Australia, Islas Salomon, Estados Federados de Micronesia | Banco Mundial, ONU (UNDP), USAID, AFD, y todos los programas de organismos multilaterales de ámbito regional |

Fuente: Elaboración propia

Estos programas cuentan con recursos públicos, generalmente de ámbito nacional, y están administrados por una institución pública bajo el auspicio del gobierno nacional (agencia de desarrollo, institución financiera pública o especializada de desarrollo, ente de derecho público, etc.), que otorga la garantía directa de la institución. Son casos claros, según estos criterios: AWS, de Austria; CMZRB, de la República Checa; FINNVERA, de Finlandia; SZRB, de Eslovaquia; Fondo Interbancario, de Italia; NAFIN, de México, etc. Para incluir a este tipo de instituciones en esta clasificación,

también se tiene en cuenta, de forma definitiva, que la actividad de la garantía no forme parte exclusiva de la actividad del ente, generalmente financiero.

Este tipo de programas de garantías, con recursos/fondos públicos gubernamentales, a veces se articulan mediante un marco institucional de capitalización que suele denominarse “fondo de garantía” (así se define, a veces, a ese fondo regulado de cobertura de riesgo), que respaldan carteras de riesgo de mipyme.

La figura del fondo de garantía es básicamente el instrumento de capitalización líquida autónoma de la actividad de la garantía (haría el rol de capital social o recurso permanente en las sociedades mercantiles), con la particularidad de que estos recursos son administrados por generalmente por terceros, bancos centrales nacionales, bancos y agencias de desarrollo, u otro tipo de instituciones públicas, los cuales delegan la gestión operativa del análisis del riesgo a los intermediarios financieros.

B.2. Los programas de garantía gestionados por organismos de la administración pública (departamentos ministeriales)

Los programas de garantía con instituciones especializadas son diferentes de los que se articulan sobre organismos de la administración pública (departamentos ministeriales). Los programas de garantía administrados por un organismo de la administración pública (departamento ministerial), se ubican en ámbito del derecho público administrativo, gestionan el presupuesto y el reglamento en los cuales se basa, la actividad de la garantía, como servicio público especializado de apoyo

Cuadro 5. Programas de garantía gestionados por organismos de la administración pública (departamentos ministeriales)

| Ámbito Esquema | África | América | Asia | Europa | Oceanía | Organismos multilaterales |
|--|--|---------|---|------------------------------|----------------|---|
| Programa de garantías con organismo público | Fondos de organismos de cooperación y desarrollo multilaterales y bilaterales en gran número de países | | Fondos de organismos de cooperación y desarrollo multilaterales y bilaterales en algunos países | Holanda, Reino Unido, México | No se detectan | Principalmente FAO, OIT, USAID, ARIA/AFD, RAFAD |

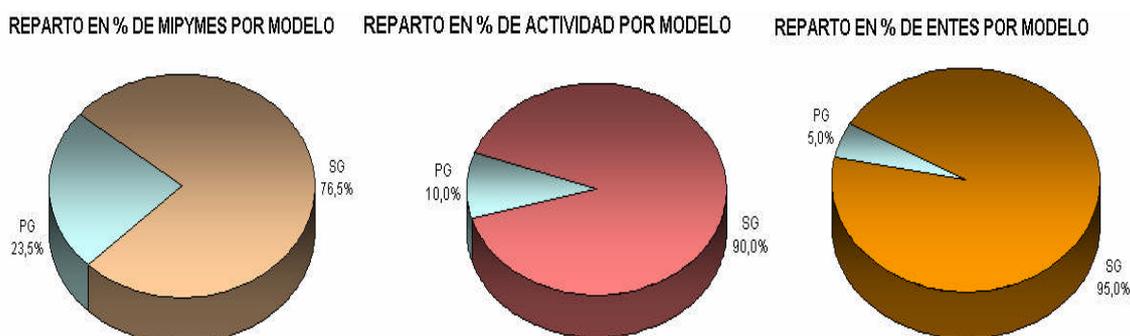
Fuente: Elaboración propia

Como tal programa de garantías, estos fondos regulados de cobertura de riesgos (fondos de garantía), ministeriales, tienen unos recursos limitados y temporales, que proceden del Estado o de la cooperación internacional (hay escasos ejemplos en los que procedan del sector privado). En ambos casos, los recursos sólo tienen como fin respaldar las operaciones financieras garantizadas por el programa.

A veces un organismo público articula la actividad de la garantía “fuera” del ministerio, pero bajo su control, mediante la figura de un fideicomiso u otros mecanismos. En estos programas de garantías con fondos regulados de cobertura de riesgo (fondos de garantía), ministeriales, el ente gestor suelen delegar el operativo del sistema, tanto el análisis y concesión de la operación como el recobro de fallidos, en entidades financieras o intermediarios financieros no regulados. Generalmente operan mediante los tres mecanismos: garantías individuales, garantías de cartera (éste suele ser predominante) y garantía de intermediario.

En el gráfico 2, podemos observar la gran incidencia que tiene en el mundo el esquema de sociedades de garantía frente a los programas de garantía. Estos datos no sorprenden, ya que la actividad desarrollada por el sistema japonés y los sistemas europeos hacen inclinar la balanza sobre estos esquemas. De la misma forma, en los programas de garantías, la actividad desarrollada por el programa de garantías de la SBA de los EEUU y Canadá vienen a darle casi todo su peso específico.

Gráfico 2: Porcentaje de esquemas según número de mipymes, actividad de garantías y número de entes en el mundo



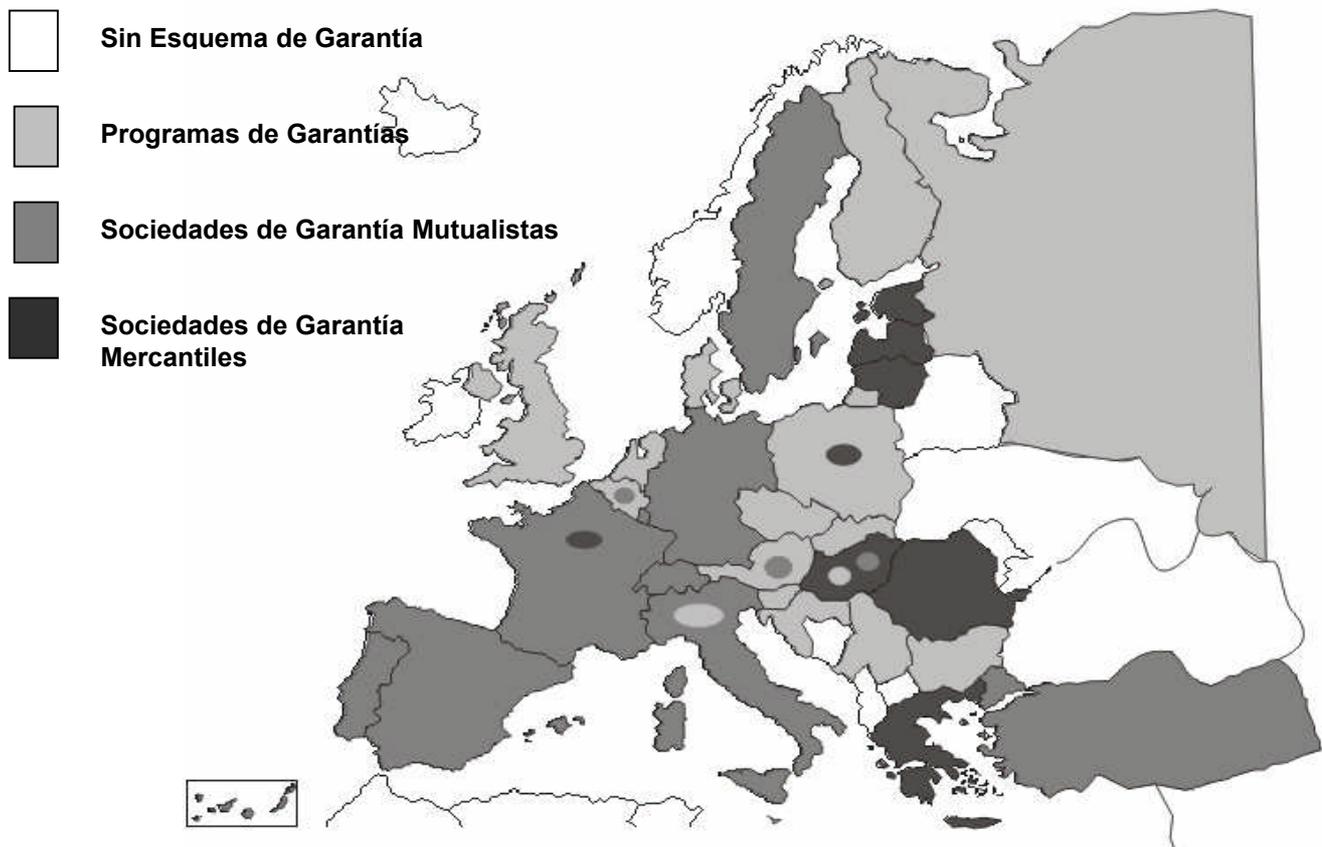
Fuente: Elaboración propia. PG = Programa de garantías y SG = Sociedad de garantía

Respecto al porcentaje de mipymes atendidas por modelo de garantías, se observa que a nivel mundial, las sociedades de garantía son las más relevantes, mientras que en algunos continentes, como América Latina, destacan los programas de garantías. En lo referido al porcentaje de garantías otorgadas (actividad), también se observa un patrón muy similar al anterior. Finalmente, por número de entes, las

sociedades de garantía son más importantes tanto en el ámbito mundial como en Latinoamérica.

El mapa de los sistemas/entes de garantía de Europa, gráfico nº 3, nos da una visión bastante clara del predominio de los sistemas de sociedades de garantía sobre los programas de garantía. Esta situación será más contundente en relación a la actividad, como tendremos ocasión de comprobar en los gráficos de las páginas siguientes de este estudio.

Gráfico nº 3: Distribución de sistemas/esquemas/entes de garantías en Europa, por países, según modelos



Fuente: elaboración propia

2.2.3. Propuesta de un glosario de definiciones para los sistemas/esquemas de garantías

Es realmente importante y necesario que determinados conceptos específicos de la actividad de la garantía estén definidos e interpretados de forma homogénea. Con la diversidad de lenguas existentes, sería muy complejo, inseguro e ineficaz no hacer el esfuerzo de definir los conceptos elementales de la actividad de los sistemas/esquemas de garantía. Por tanto, se hace preciso, al menos, definir, acordar

y manejar internacionalmente un glosario básico de definiciones, de términos comunes:

- **“ESQUEMA DE GARANTÍA”**: los esquemas de garantías son intermediarios financieros que facilitan casar la oferta y la demanda del crédito, para impulsar el acceso de la micro y pyme a la financiación y en algunos caso a la contratación pública. Generalmente no persigue el lucro como finalidad principal, en un espacio compartido por el sector de micro y pymes, sector financiero y sector público.

Inicialmente, los **esquemas de garantía** se pueden agrupar en dos categorías básicas, formas o modelos diferentes, denominados sociedades y programas de garantía, que se definen a continuación:

- **“SOCIEDADES DE GARANTÍA”**¹⁴. desarrollan su actividad en base a un marco legal de derecho privado, surgen mediante un acuerdo social entre los *shareholders*, bajo la figura de sociedad mercantil o instituciones reguladas (por ejemplo: las fundaciones). Los recursos del capital social son mixtos, privados y/o públicos, con carácter de permanencia en el tiempo y los socios participan en la gestión y decisiones a través de los órganos de gobierno. El objeto social es exclusivamente el otorgamiento de la garantía,

- **“Sociedades de Garantía Mutua o Recíproca”**¹⁵ *son las iniciativas comunes de un grupo de micro y pyme independientes y/o sus organizaciones representativas, dirigidas a conceder una garantía colectiva a los créditos*¹⁶ *otorgados a sus miembros, participando en la conformación, sostenibilidad, toma de decisiones y gestión del esquema de garantías, junto con otros socios, en su caso, públicos y financieros. La filosofía se basa en el mutualismo de la responsabilidad, la toma de decisiones de las partes, el cumplimiento de las reglas de la competencia y de la economía de mercado. No obstante, pueden obtener y recibir apoyo público*¹⁷.

- **Sociedades de garantía mercantiles/corporate**: desarrollan su actividad en base a un marco legal de derecho privado, surgen mediante un acuerdo social entre los *shareholders*, bajo la figura de sociedad mercantil o de instituciones reguladas (por

¹⁴ Entre ellas, las sociedades mercantiles de cualquier tipo que tienen como objeto social, institucional, normativo y operativo, otorgar garantías a la micro y pyme. Por ejemplo, la SGR española: IBERAVAL, SGR; la SCM francesa: SIAGI; la SGM portuguesa: NORGARANTE - SGM, SA.; la Bürgschaftsbank alemana: Bürgschaftsbank NRW GMBH; la SOFARIS francesa; la húngara HITELGARANCIA; las CGC'S de Japón; la argentina GARANTIZAR, SGR; la colombiana FNG, SA, etc.

¹⁵ Se advierten en el contexto internacional grandes distorsiones respecto a esta definición pues muchas veces se confunde por su denominación en determinados usos. Por ejemplo, se clasifican **Fondo de Garantía** como tal a entes que son definitivamente sociedades mercantiles (anónimas, limitadas o cooperativas, cuyo capital puede ser detentado por entes privados y/o públicos), o fundaciones, sólo por el hecho de que llevan las palabras “Fondo de Garantía” en su denominación (por ejemplo, las tres sociedades –“denominados Fondos de Garantía”- Rumanas o la AVHGA húngara, la Rural Credit Guarantee Fund y la INVEGA de Lituania, el Fondo Nacional de Garantía, SA de Colombia, etc.).

¹⁶ En algunos sistemas, en el objeto social de las SCM/SGR/SGM, se contempla la concesión de fianzas técnicas y el asesoramiento financiero.

¹⁷ Pombo P. y Douette A. (2005) AECM

ejemplo. fundaciones). Los recursos del capital social son mixtos con predominio del sector público o financiero, con carácter de permanencia en el tiempo y los socios participan en la gestión y decisiones a través de los órganos de gobierno. El objeto social es exclusivamente el otorgamiento de la garantía,

- **“PROGRAMAS DE GARANTÍA”¹⁸**: la actividad de la garantía se desarrolla bajo el marco legal o normativo de una institución de derecho público o administrativo, mediante reglamentos o programas institucionales, que surgen mediante una decisión administrativa y/o gubernamental. Los recursos públicos, limitados y temporales, se dotan a la actividad del ente/organismo de garantía (agencia pública, institución financiera pública o un departamento ministerial, etc.) que los administra, generalmente como patrimonio líquido autónomo (a veces denominado Fondo de Garantía). La actividad de la garantía no es exclusiva sino compartida con la institución vinculada. La supervisión se efectúa según las reglas de las cuentas públicas y/o el carácter de la entidad que ejecuta el programa.

Igual que sucede en el esquema de sociedades de garantía, dentro del esquema de los programas de garantía también existe la doble clasificación del programa de garantía gestionado por instituciones públicas especializadas y el programa de garantía gestionado por organismos de la administración pública

- **Programa de garantía gestionado por instituciones públicas especializadas**: la actividad de la garantía se desarrolla bajo el marco legal o normativo, reglamentos o programas institucionales, de una institución de derecho público o administrativo especializada en la promoción económica y/o de la mipyme (agencia pública, institución financiera pública, etc.) hacia la que se *descentraliza* la gestión técnica y las actividades comerciales. La responsabilidad financiera de la actividad de la garantía se basa en última instancia en el presupuesto público que creó el programa. La actividad de la garantía no es exclusiva sino compartida con la actividad de la institución vinculada.

- **Programa de garantía gestionado por organismos de la administración pública (departamentos ministeriales, etc.)**: la actividad de la garantía se desarrolla bajo el marco legal o normativo, reglamentos o programas institucionales, de una institución de derecho público o administrativo como apoyo o servicio público (generalmente un ministerio y/o sus departamentos). La responsabilidad financiera de

¹⁸ En relación a los programas de garantías, es preciso tener el mismo cuidado que sucede con las sociedades de garantía. Muchas veces se confunde por su denominación en determinados usos. Por ejemplo, se denominan Fondos de Garantías a Programas de Garantías nacionales y/o regionales, sólo porque los recursos se instrumentalizan bajo la denominación de Fondo de Garantía (que es su fórmula de capitalización). En definitiva, esos recursos públicos para garantías están finalmente instrumentalizados a través de una agencia estatal, regional, banco, ministerio, sociedad financiera pública, fideicomiso, etc. Por ejemplo, en Austria, AWS; CMZRB de la República Checa; FINNVERA en Finlandia; SEF en Eslovenia, Fondo Interbancario en Italia; SZRB en Eslovaquia; BBMKB en Holanda; SFLG en el Reino Unido; SBA en EE.UU.; Small Business Loans Act en Canadá, NAFIN en México; FOGAPE en Chile; los programas de garantía de la Secretaría de Economía de México, a través de NAFIN y Fundes, etc.

la actividad de la garantía se basa en última instancia en el presupuesto público que creó el programa. La actividad de la garantía no es exclusiva sino un servicio público más de apoyo gubernamental.

Una figura de capitalización autónoma de los recursos que suele aparecer en los esquemas denominados programas de garantía es el:

- **"Fondo de Garantía"**¹⁹. Es una dotación/provisión de recursos financieros líquidos, que dan cobertura de garantías a una cartera de operaciones financieras de micro y pymes con unas características determinadas (viene a suponer una forma de capitalización a la actividad de la garantía, una especie de capital social en las sociedades mercantiles). Puede estar normado y ser un fondo regulado, incluso autónomo, o bien puede ser también la expresión de una cuenta contable del balance.

El glosario de términos se puede ampliar con las siguientes definiciones:

- **"SISTEMA DE GARANTÍA"**²⁰. Es el conjunto de entes/instituciones que conforman o desarrollan la actividad de otorgar garantía a mipymes en un territorio, normalmente nacional, bajo un marco legal institucional o normativo determinado y específico.

- **"FEDERACIÓN / ASOCIACIÓN / RED DE GARANTÍA"**²¹. Es un colectivo de sociedades/entidades/instituciones de garantía bajo la forma legal de una asociación o red profesional gremial (sectorial) o patronal en un territorio (regional, nacional, internacional, etc.). Por ejemplo, la Confederación Española de Sociedades de Garantía Recíproca (CESGAR) de España, *Federation des SOCAMA* de Francia, *Verband der Bürgschaftsbanken* de Alemania, *Fedart Fidi* de Italia, la Asociación Europea de Caucción Mutua (AECM), la *Asian Credit Supplementation Institution Confederation* (ACSIC), Red Iberoamericana de Garantía (REGAR), etc.

- **"SOCIEDAD DE REAFIANZAMIENTO / CONTRAGARANTÍA"**²². Es una sociedad/ente que ofrece cobertura a las instituciones que operan en el primer nivel,

¹⁹ Sus primeras acepciones aparecen en los sistemas mutualistas como patrimonio independiente de las sociedades por aportes de los usuarios/beneficiarios. Luego ha derivado, más recientemente, a situaciones patrimoniales dentro de las propias sociedades como los Fondos de Provisiones Técnicas que puede recibir aportaciones de diferentes actores. (No confundir con el uso de la denominación "fondo de garantía" en algunas sociedades mercantiles).

²⁰ Constituye el marco institucional de la actividad de la garantía conformada por el conjunto de instituciones que participan en la misma. Por ejemplo: el sistema de SGR'S español está formado por las propias SGR'S y la sociedad de reafianzamiento (CERSA), sin olvidar la relación de esta con el FEI, más algunos reafianzamientos regionales, etc. El sistema portugués de SGM está formado por las SGM'S y el Fondo de Contragarantía FCGM, ente, a su vez, administrado por la SPGM Sociedade de Investiment SA. En otros casos el sistema son las SCM'S, unilateralmente o en convivencia con otras instituciones, etc..

²¹ Es básicamente una asociación o red gremial o patronal (sectorial) profesional.

²² La compañía española de reafianzamiento CERSA, la portuguesa SPGM, Sociedade de Investiment SA, etc., el Fondo de Contragarantía FCGM, ente, a su vez, administrado por la SPGM Sociedade de Investiment SA. También el Fondo Europeo de Inversiones FEI cubre riesgos directamente a entes de garantía o indirectamente a entes de reafianzamiento o contragarantía, bajo programas de la Comisión europea, como el MAP.

para su actividad de otorgar garantías a mipymes. Son sociedades/instituciones creadas a iniciativa pública, con el objetivo de apoyar el desarrollo del sistema/esquema de garantía, absorbiendo una parte del riesgo avalado por el mismo, multiplicando así las posibilidades de actuación de éstos. Puede tener la forma de entes jurídicos respondiendo a través de su capital propio o constituir patrimonios líquidos autónomos, administrados por entidades especializadas.

3. EL INSTRUMENTO DE INVESTIGACIÓN

3.1. Estructura del cuestionario

El estudio de los sistemas de garantías, en Europa, lo hemos efectuado a través de un cuestionario. El cuestionario se divide en cinco apartados:

- Régimen jurídico y normativo.
- Reafianzamiento.
- Relaciones con el sistema financiero.
- Productos y operaciones.
- Principales magnitudes.

Como norma general en el cuestionario final, se han remarcado las opciones de respuesta, mejorando su explicación, para facilitar su comprensión por parte del encuestado, simplificando muchas respuestas. También se ha utilizado el término *predominante*, subrayado, para hacer ver al encuestado que debe elegir una respuesta de entre las presentadas cuando se dé en mayor frecuencia si existe más de una alternativa posible a una misma pregunta.

3.2. Muestra e instrumentos estadísticos

La muestra, que prácticamente coincide con la población, está compuesta por treinta sistemas/entes de garantía, miembros de la Asociación Europea de Caucción Mutua (AECM), más veinte sistemas/entes/esquemas adicionales existentes en el resto de países europeos. No existen iniciativas en Irlanda y Noruega y no se dispone de información sobre Chipre, Ucrania, Bielorrusia, Moldavia, Albania y Macedonia, aunque en estos últimos se conocen programas de garantía para inversiones de empresas extranjeras operados a través de una agencia o banco de desarrollo financiados son el Banco Mundial (ejemplo programa de la Albanian Guarantee Agency (AGA)).

Cuadro 6: Esquemas, sistemas y entes de garantía: antigüedad y número

| ESQUEMA/SISTEMA/ ENTE | País | Año | Nº entes | ESQUEMA/SISTEMA/ ENTE | País | Año | Nº entes |
|-----------------------|------------|------|----------|-----------------------------------|-----------------|------|--------------|
| A. W.S. | Austria | 2001 | 1 | SZRB | Rep. Eslovaquia | 1991 | 1 |
| Bürgschaftsgesellsch | Austria | 1954 | 4 | SGR / CESGAR | España | 1978 | 22 |
| SCM / MOB | Bélgica | 1929 | 6 | Teskomb | Turquía | 1951 | 943 |
| Sowalfin | Bélgica | 2002 | 1 | Kredi Garanti Fonu | Turquía | 1991 | 1 |
| CMZRB | Rep. Checa | 1992 | 1 | TOTAL AECM | | | 1.536 |
| KredEx | Estonia | 2000 | 1 | Fonds Bruxellois de Garantie | Bélgica | 1959 | 1 |
| Finnvera | Finlandia | 1999 | 1 | Guarantee Fund For Microcrediting | Bulgaria | 2001 | 1 |
| Socama | Francia | 1917 | 40 | HAMAG | Croacia | 1994 | 1 |
| Siagi | Francia | 1966 | 1 | Vaekstfonden | Dinamarca | 2000 | 1 |
| Sofaris | Francia | 1982 | 1 | Tempme, SA | Grecia | 2004 | 1 |
| Bürgschaftsbanken | Alemania | 1949 | 24 | MGC | Hungría | 2001 | 7 |
| Hitelgarancia | Hungría | 1992 | 1 | Latvijas Garantiju Agentura | Letonia | 2003 | 1 |
| AVHGA | Hungría | 1991 | 1 | MC Et D'Aide Aux Artisans | Luxemburgo | 1949 | 2 |
| MVA | Hungría | 1991 | 1 | Guarantee Scheme | Malta | 2005 | 1 |
| Fedartfidi | Italia | 1957 | 289 | SNA BBMKB | Holanda | 1987 | 1 |
| Federconfidi | Italia | 1957 | 81 | NCGF - KFPF | Polonia | 1994 | 1 |
| Fincredit | Italia | 1957 | 25 | PLGA | Polonia | 1994 | 61 |
| Federasconfidi | Italia | 1957 | 50 | Fondos Regionales de Garantía | Rusia | 1995 | 11 |
| Federfidi | Italia | 1957 | 30 | GF | Serbia | 2003 | 1 |
| Fondo Interbancario | Italia | 1961 | 1 | RCZRA | Eslovenia | 1997 | 11 |
| Invega | Lituania | 2001 | 1 | SEF | Eslovenia | 2004 | 1 |
| Rural Guar. Fund Ltd. | Lituania | 1997 | 1 | SKGF | Suecia | 1999 | 8 |
| SPGM / SCM | Portugal | 1994 | 4 | CCAM | Suiza | 1930 | 12 |
| FGC Rural | Rumanía | 1994 | 1 | SAFFA | Suiza | 1931 | 1 |
| RLGF SMEs | Rumanía | 1993 | 1 | SFLG | Reino Unido | 1981 | 1 |
| NCGF | Rumanía | 2001 | 1 | MUESTRA TOTAL | | | 1.661 |

Fuente: AECM y elaboración propia

Una vez analizados los datos obtenidos a partir del cuestionario, hemos preguntado a algunos de los encuestados acerca de los motivos por los que no han respondido determinadas preguntas y, adicionalmente, hemos aclarado algunos conceptos mal interpretados del cuestionario inicial. Si bien el número de observaciones es limitado, tienen una gran representatividad dado que es muy cercano a la población, por lo que no es preciso efectuar ninguna extrapolación de los resultados.

4. RESULTADOS

Los resultados del trabajo los hemos dividido en seis bloques. En el primero, presentamos los principales resultados descriptivos a nivel global que reflejan la tipología de sistemas/ente de garantía existente en Europa. A continuación, el bloque segundo presentará las diferencias entre los sistemas/ente en función de la participación del sector público o privado. En el tercer bloque, se abordará las diferencias entre los sistemas/ente mutualistas y no mutualistas. El cuarto bloque se reserva a estudiar si los sistemas/ente en los que existe una regulación específica han dado lugar a características diferenciales. En quinto lugar, presentaremos si los sistemas/ente más recientes o modernos son diferentes a los más antiguos o históricos. Finalizaremos con un análisis geográfico de los entes, distinguiendo entre los pertenecientes a la antigua UE-15 y los restantes países.

Cada bloque va a presentar un esquema de análisis similar y contará con siete epígrafes: 1) marco institucional, 2) actividad y ámbito de los usuarios, 3) origen de los recursos y toma de decisiones, 4) características del sistema de reafianzamiento, 5) relaciones con el sistema financiero, 6) características de los productos y servicios, y 7) principales indicadores del impacto del sistema.

4.1. Sistemas de Garantía en Europa

A) Marco institucional

El régimen institucional de los sistemas/ente de garantía es una de las primeras manifestaciones que nos llevan a considerar esta actividad como una cuestión de Estado.

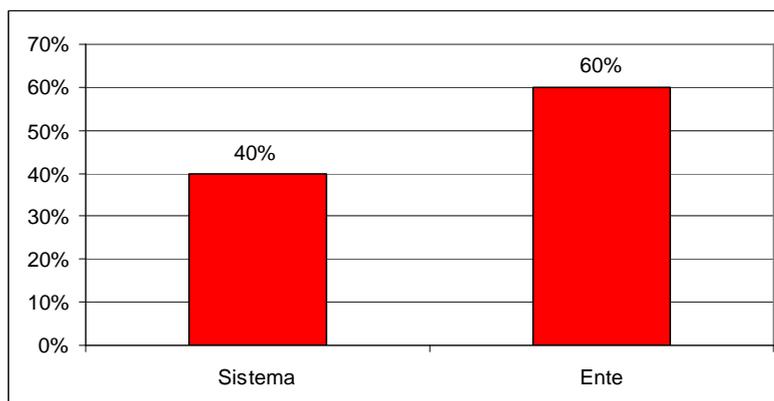
Cuadro 7: Número de sistemas por países, fecha de inicio de los mismos y existencia de algún marco legislativo específico

| Países | Fundación del primer sistema | Nº de esquemas/entes | Legislación específica en alguno |
|-----------------|------------------------------|----------------------|----------------------------------|
| Austria | 1954 | 2 | Sí |
| Bélgica | 1929 | 3 | Sí |
| Bulgaria | 2001 | 1 | Sí |
| Croacia | 1994 | 1 | Sí |
| Rep. Checa | 1992 | 1 | No |
| Dinamarca | 2000 | 1 | Sí |
| Estonia | 2000 | 1 | Sí |
| Finlandia | 1999 | 1 | Sí |
| Francia | 1917 | 3 | Sí |
| Alemania | 1949 | 1 | Sí |
| Grecia | 2003 | 1 | Sí |
| Hungría | 1991 | 4 | No |
| Italia | 1957 | 6 | Sí |
| Letonia | 2003 | 1 | No |
| Lituania | 1997 | 2 | No |
| Luxemburgo | 1949 | 1 | No |
| Malta | 2005 | 1 | No |
| Holanda | 1987 | 1 | Sí |
| Polonia | 1994 | 2 | No |
| Portugal | 1994 | 1 | Sí |
| Rumanía | 1993 | 3 | Sí |
| Rusia | 1995 | 1 | Sí |
| Serbia | 2003 | 1 | Sí |
| Rep. Eslovaquia | 1991 | 1 | No |
| Eslovenia | 1997 | 2 | Sí |
| España | 1978 | 1 | Sí |
| Suecia | 1999 | 1 | Sí |
| Suiza | 1930 | 2 | Sí |
| Turquía | 1951 | 2 | No |
| Reino Unido | 1981 | 1 | No |

Fuente: elaboración propia.

El gráfico 4 muestra la proporción de esquemas/entes de garantía que 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 SCM francesas), frente a aquellos otros que son meros entes individuales e independientes (por ejemplo la sociedad SOFARIS, SA francesa). La proporción de estos últimos es de un 60% frente a un 40% de los primeros.

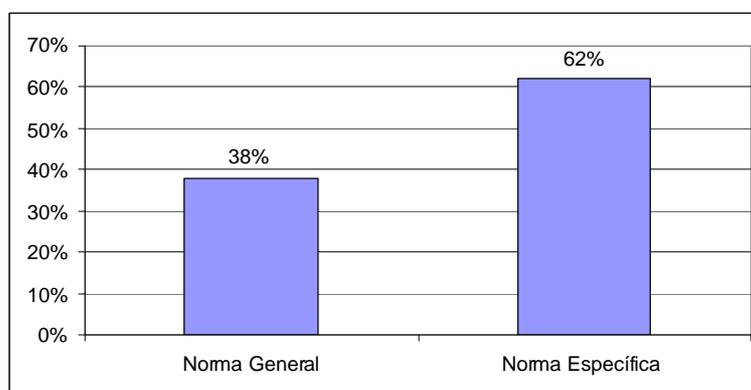
Gráfico 4. Porcentaje de entes según el tipo de marco operativo



Fuente: elaboración propia

Como se observa en el gráfico 5, los sistemas y entes de garantía en la Unión Europea están regulados por normativa específica (62% de los casos). Este resultado pone de manifiesto que, en muchos Estados, la cuestión de la garantía merece una atención gubernamental o estatal especial. El cuadro 7 ilustra la presencia de los sistemas/entes en los diversos países. Como se ha indicado anteriormente, hemos identificado iniciativas en 30 países europeos. No existen iniciativas en Irlanda y Noruega y no disponemos de información sobre Chipre, Ucrania, Bielorrusia, Moldavia, Albania y Macedonia.

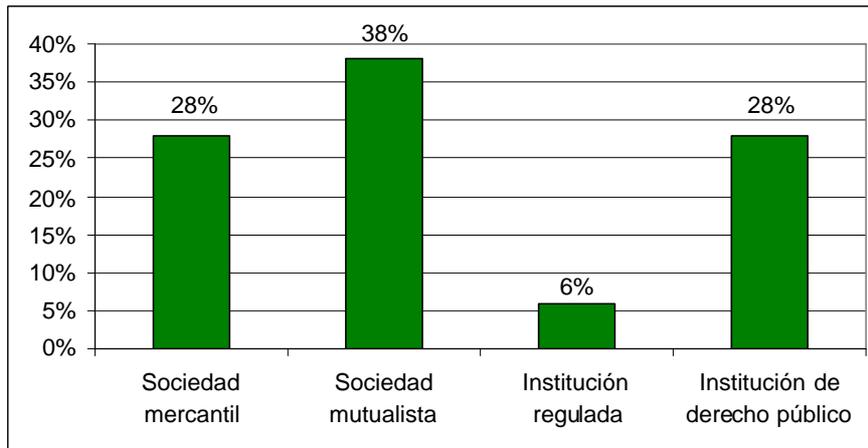
Gráfico 5. Porcentaje de entes según el tipo de legislación



Fuente: elaboración propia

Sin embargo, la forma jurídica es bastante variada. La forma jurídica dominante es la sociedad mutualista (38%), seguida de la forma mercantil no mutualista (28%) y en un porcentaje equivalente las instituciones de derecho público (28%). Los dos primeros grupos constituyen lo que denominaríamos *sociedades de garantía* y alcanzan un 66% del total. Entre las instituciones reguladas como fundaciones, se encuentran: AVGHA (Hungría), MVA (Hungría) y KREDEX (Estonia). Esta modalidad sumada a las anteriores constituye un 72% del total, lo que significaría que los denominados programas de garantía en Europa serían un 28%.

Gráfico 6. Porcentaje de entes según su forma jurídica

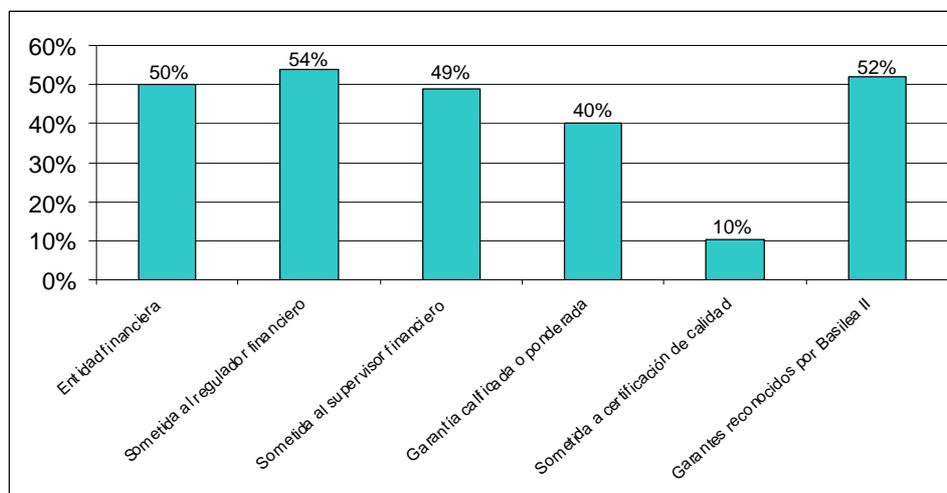


Fuente: elaboración propia

Es decir, las soluciones al problema de la garantía se le pueden dar respuesta desde fórmulas privadas (con independencia del origen de los recursos) o fórmulas públicas. Dentro de las primeras, con asociaciones de los propios beneficiarios (la forma mutualista) o con sociedades mercantiles no mutualistas.

Por otra parte, como presenta el gráfico 7, las entidades no necesariamente son entidades financieras o calificadas como tales (50%), ni están sometidas mayoritariamente a la regulación del sistema financiero (54%) y al supervisor financiero (49%). Tan sólo en un 40% de los sistemas, las garantías que ofrecen están calificadas y ponderadas, percibiéndose que sólo en un 52% las garantías estarían calificadas y ponderadas para disminuir los requerimientos de capital o de provisiones de los bancos prestamistas.

Gráfico 7. Porcentaje de entes según su relación con el sistema financiero en varias características

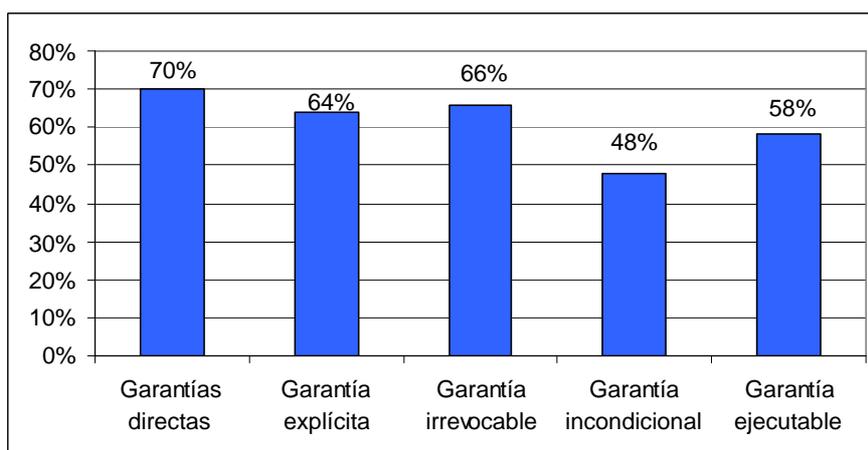


Fuente: elaboración propia

Las características de las garantías son bastante homogéneas. Son garantías 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) e 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) en más de un 64% de los casos. Sin embargo, el 48% de los sistemas/entes perciben tener garantías incondicionales (ninguna cláusula contractual puede permitir que el garante no pague de manera oportuna si se produce un impago) y en un 58% reconocen son ejecutables (en todas las jurisdicciones competentes). No obstante se pone de manifiesto que no existe una percepción clara aún sobre estas situaciones.

Del gráfico 7 resulta significativo el reducido número de entidades que reconocen estar certificadas en calidad; en concreto son: AVGHA (Hungría), CESGAR (España), Hitelgarancia (Hungría), NCGF (Rumanía) y TEMPME (Grecia).

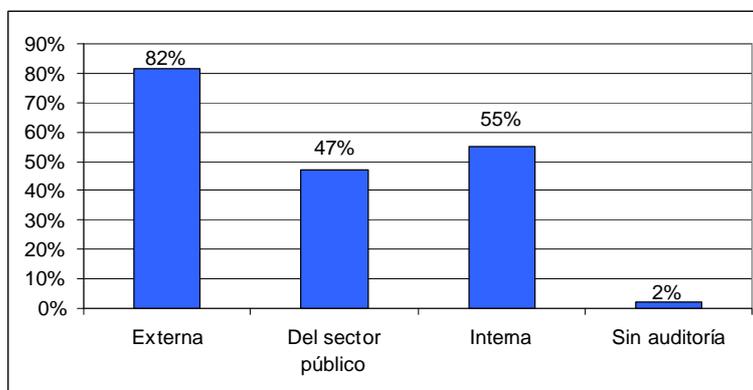
Gráfico 8. Porcentaje de entes según los tipos de garantías



Fuente: elaboración propia

Las entidades están sometidas normalmente a auditoría externa (82% de los casos). Sólo en un 55% de los casos disponen de auditores internos, como medio para revisar sus sistemas de control interno. Cuando no se realizan auditorías externas, es porque se realizan auditorías del sector público. Sólo, la sociedad mercantil PLGA (Polonia), manifiesta, no someter sus cuentas a revisión externa, del sector público o interna.

Gráfico 9. Porcentaje de entes según los tipos de auditoría



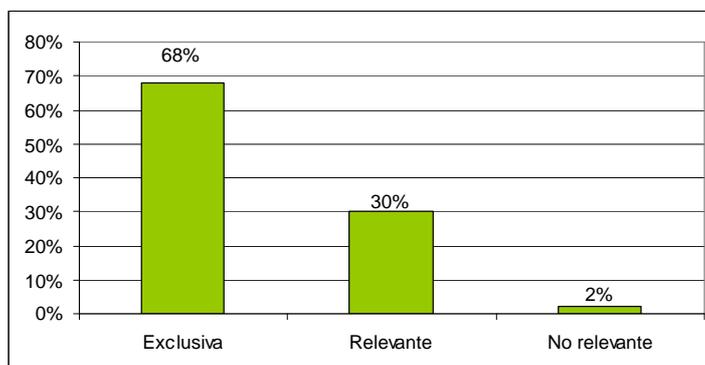
Fuente: elaboración propia

B) Actividad y ámbito de los destinatarios

La mayoría de los esquemas/entes se dedica en exclusiva a la actividad de la garantía (68%). Un tercio de los sistemas/ente se dedica de manera relevante (30%) y de forma accesoria o no relevante a la garantía un (2%), en concreto el MVA (Hungría). Las sociedades mutualistas en su práctica totalidad se dedican en exclusiva a la garantía, en el resto de casos no se presenta un modelo claro y en consecuencia, se deduce que los programas de garantía se canalizan a través de instituciones que realizan otro tipo de actividades, como bancos o agencias de desarrollo, organismos públicos, ministeriales, etc.

En estos casos, por ejemplo en los bancos públicos, las actividades de concesión de préstamos se complementan con la actividad de otorgamiento de garantías.

Gráfico 10. Porcentaje de entes según la exclusividad de la actividad de garantía



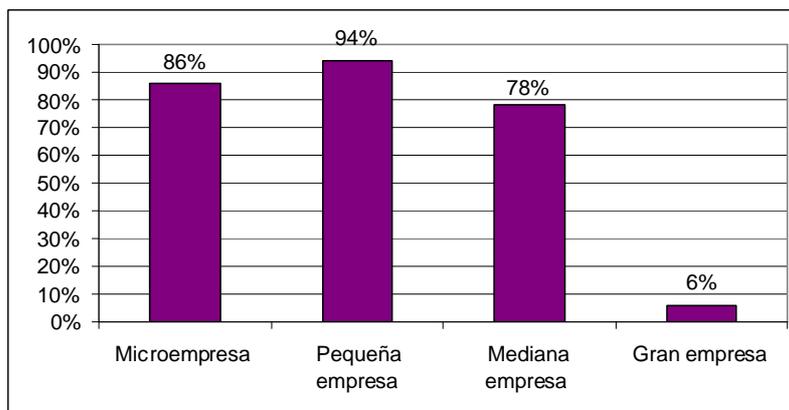
Fuente: elaboración propia

Los beneficiarios suelen ser las mipymes, no en vano esta política de acceso a la garantía se implementa para resolver el problema de acceso a la financiación de la micro, pequeña y mediana empresa. Por este motivo, no es de extrañar la prácticamente nula atención a la gran empresa por parte de los sistemas de garantía en Europa (solamente, AWS en Austria, RLGf en Rumanía y NCGF-KFPF en Polonia conceden garantías a la gran empresa).

La micro queda excluida en los siguientes sistemas: AWS (Austria), Guarantee Scheme (Malta), Kredex (Estonia), MVA (Hungría), Rural Credit Guarantee Fund (Lituania), SEF (Eslovenia) y SOFARIS (Francia).

Las razones pueden ser diversas; por ejemplo, la AWS en Austria se centra en la pequeña, mediana y gran empresa ya que existe en el país otro sistema que se dedica al segmento de mipymes. Algo similar sucede en Francia, donde SOCAMA avala fundamentalmente a las micros y pequeñas empresas, mientras que SOFARIS se centra en las pequeñas y medianas. En algunos casos, los sistemas están orientados a las microempresas, como pueden ser los casos de SAFFA (Suiza) o Guarantee Fund for Microcrediting (Bulgaria).

Gráfico 11. Porcentaje de entes según el tamaño de los beneficiarios



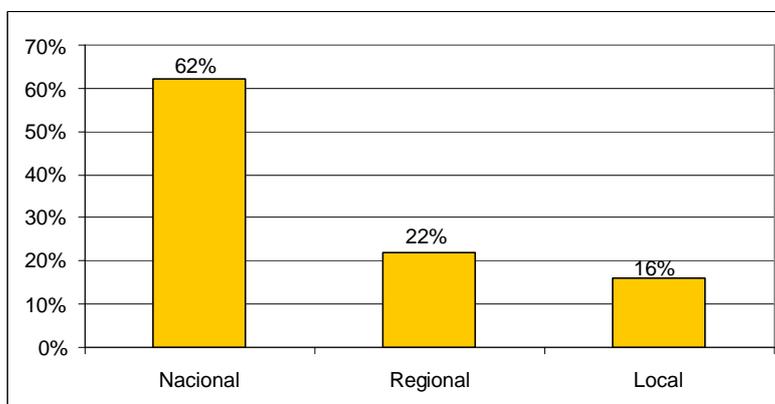
Fuente: elaboración propia

Los esquemas suelen ser de ámbito nacional (62%) o regional (22%) y escasamente de carácter local (16%). Son de carácter local los fondos italianos (Fedarfidi, Federasconfidi, Federconfidi, Federfidi, Fincredit-Confapi), las sociedades vinculadas a la PLGA polaca y el turco (TESKOMB).

Los sistemas de carácter local no necesariamente operan en una sola localidad, sino que lo pueden hacer en varias ciudades, pero a través de entes con un alcance local. Lo que se puede observar es que los sistemas de alcance nacional

presentan una media de entes (1,23 entes) mucho menor que los de alcance regional (12,09 entes) y, éstos a su vez, inferior a los de carácter local (211,29 entes)²³.

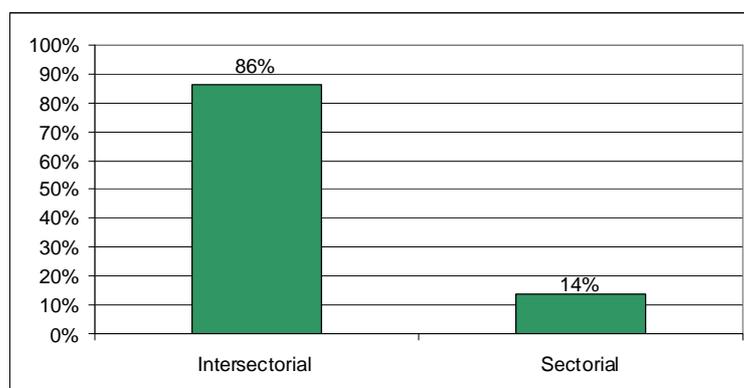
Gráfico 12. Porcentaje de entes según el ámbito geográfico de actuación



Fuente: elaboración propia

Asimismo, observamos que los sistemas/ente son de carácter intersectorial (86%). Entre los que son de carácter sectorial agrario o rural están el italiano Fondo Interbancario de Garantía, el rumano FCGR, el AVHGA húngaro y el lituano (Rural Credit Guarantee Fund).

Gráfico 13. Porcentaje de entes según el ámbito sectorial de actuación



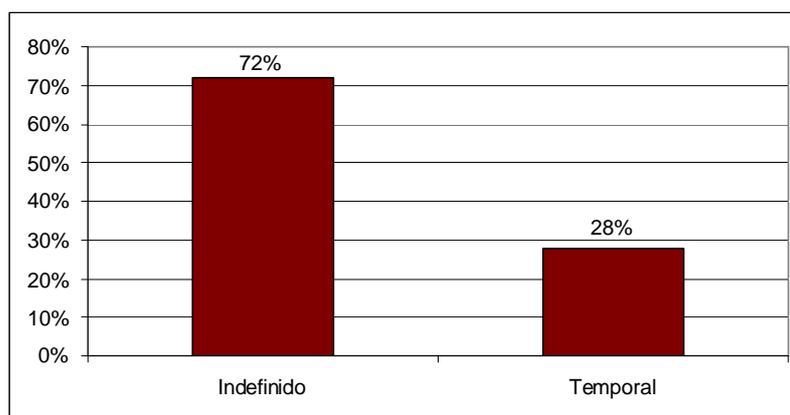
Fuente: elaboración propia

El carácter indefinido de los recursos en el esquema de garantía²⁴; nos indica, en un 72% de los casos, una vocación de permanencia de los sistemas/esquemas. Por su parte, los sistemas con recursos temporales y limitados tienen en común que sus recursos proceden del sector público.

²³ Observamos ciertas complementariedades territoriales; por ejemplo, AWS en Austria opera a nivel nacional; sin embargo Bürgschaftsgesellsch también austriaca y destinada a la mipyme sólo actúa a nivel regional.

²⁴ La permanencia es propia de los recursos de los esquemas societarios, con vocación de permanencia, desde su constitución formal, mientras que los recursos de los programas públicos por su naturaleza tienen un marcado carácter temporal.

Gráfico 14. Porcentaje de entes según el carácter temporal

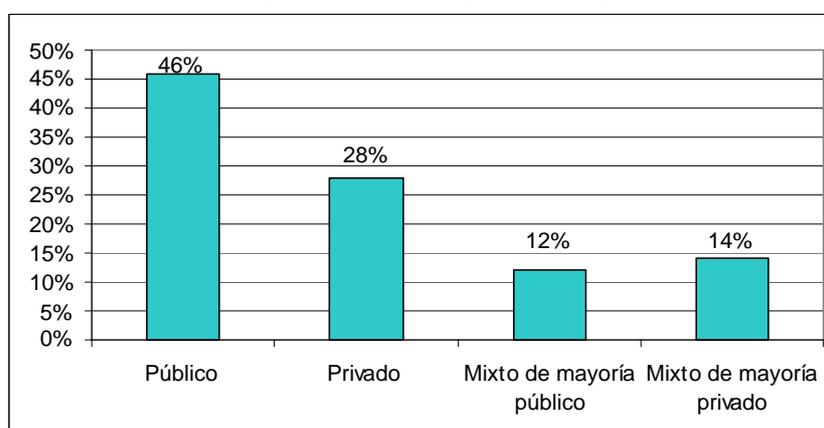


Fuente: elaboración propia

C) Origen de los recursos y toma de decisiones

El origen de los recursos también es importante a la hora de determinar si nos encontramos ante un asunto de Estado, tal y como podemos observar en el gráfico 15. Un 46% de los entes sólo dispone de recursos públicos y un 12% de los entes se consideran mixtos de mayoría pública. Frente a este 58%, un 28% es de carácter privado y un 14% de carácter mixto de mayoría privada, lo que supone un 42% de mayoría privada.

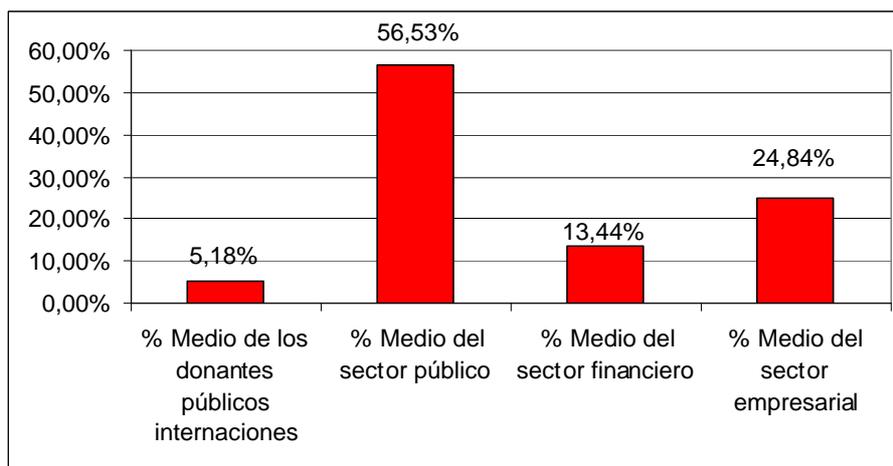
Gráfico 15. Porcentaje de entes según el origen de los recursos



Fuente: elaboración propia

Esta composición de la procedencia de los recursos implica que, de media, el 56,53% de los recursos es de procedencia pública nacional. A este importe habría que añadirle un 5,18% procedente de donantes públicos internacionales, el resto lo aportan el sector empresarial (24,84%) y el sector financiero privado (13,44%). En los sistemas mutualistas, el sector privado empresarial tiene un papel predominante mientras que en algunas sociedades de garantía no mutualistas es el sistema financiero quien lo ejerce.

Gráfico 16. Porcentaje de recursos procedentes de cada sector

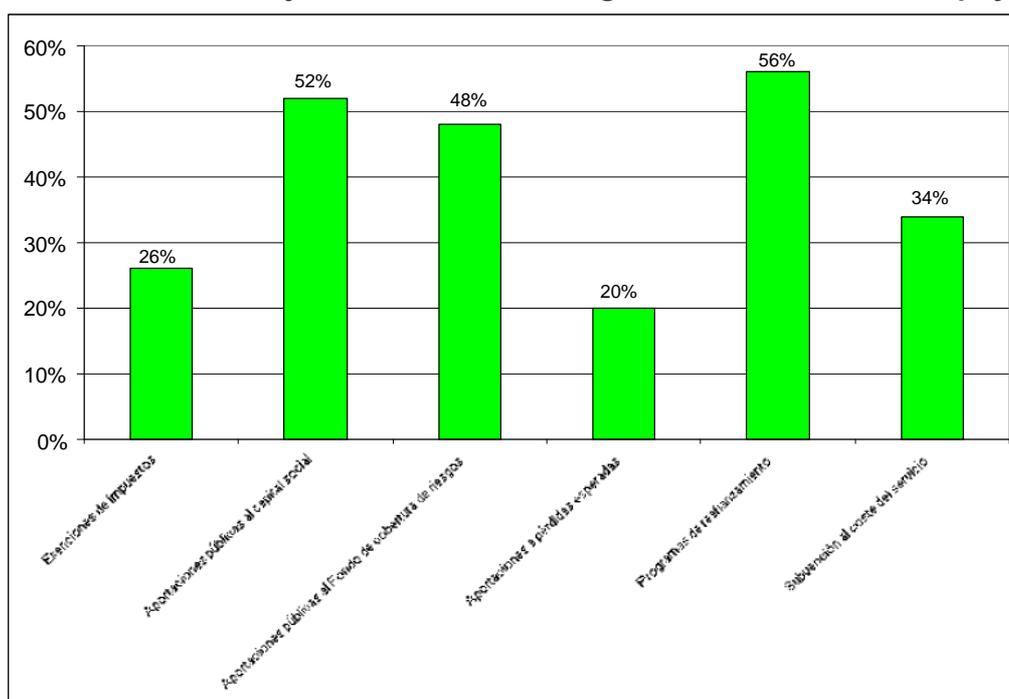


Fuente: elaboración propia

En definitiva, parece evidente que existe un ligero dominio de sistemas/ente de mayoría pública (58%) frente a los de mayoría privada (44%).

Los mecanismos de apoyo principales del sector público son: los programas de reafianzamiento (56%), las aportaciones públicas al capital social (52%), a los Fondos de Garantía o de Provisiones Técnicas (48%) y el resto de instrumentos como las exenciones de impuestos (26%), las subvenciones al coste del servicio (34%) y las aportaciones a pérdidas esperadas (20%). En un gran número de casos, las aportaciones al Fondo de cobertura de riesgos se integran dentro del patrimonio de la entidad (88%).

Gráfico 17. Porcentaje de sistemas/ente según los mecanismos de apoyo

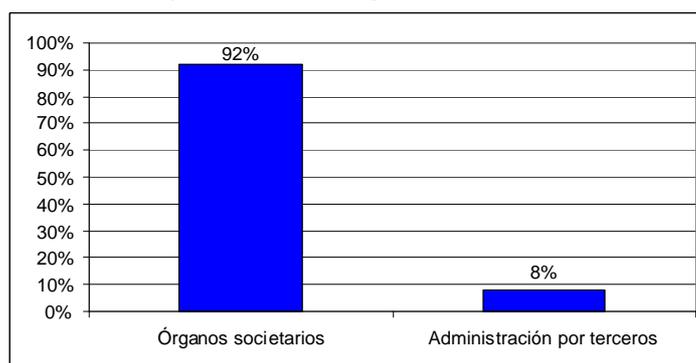


Fuente: elaboración propia

En cuanto al gobierno de las entidades, lo más frecuente es encontrar que son los propios órganos de gobierno de la entidad, en las fórmulas societarias, y los de los entes gestores en los programas de garantía de instituciones especializadas.

En los programas de garantía gestionados por organismos públicos existen los que tienen un órgano interno o un gestor externo. Como ejemplo de sistemas cuyos entes los administran terceros están: el SNA BBMKB (Holanda), los Fondos Regionales de Garantía (Rusia) y el Guarantee Fund for Microcrediting (Bulgaria).

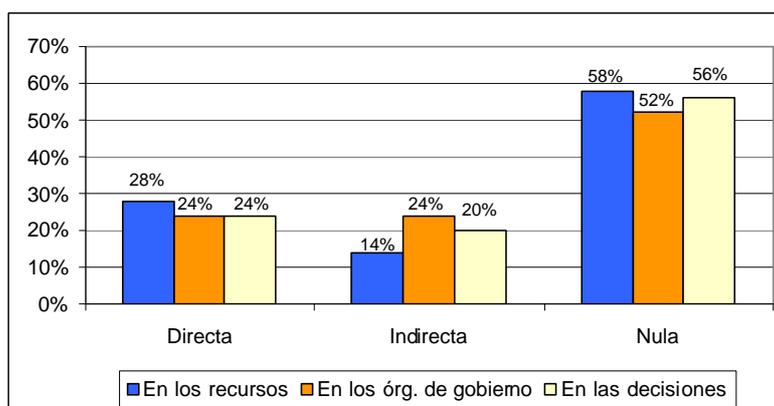
Gráfico 18. Porcentaje de entes según la administración del sistema



Fuente: elaboración propia

Una característica general es la moderada participación de los beneficiarios en los recursos permanentes y órganos de gobierno (en ambos casos es nula en un 58% y 52%, respectivamente). Así mismo, también es moderada la participación de los beneficiarios en la toma de decisiones sobre concesión de la garantía (en un 24%, la participación es directa y en un 20%, es indirecta²⁵).

Gráfico 19. Porcentaje de entes según la participación en los recursos, los órganos de gobierno y las decisiones de concesión de la garantía



Fuente: elaboración propia

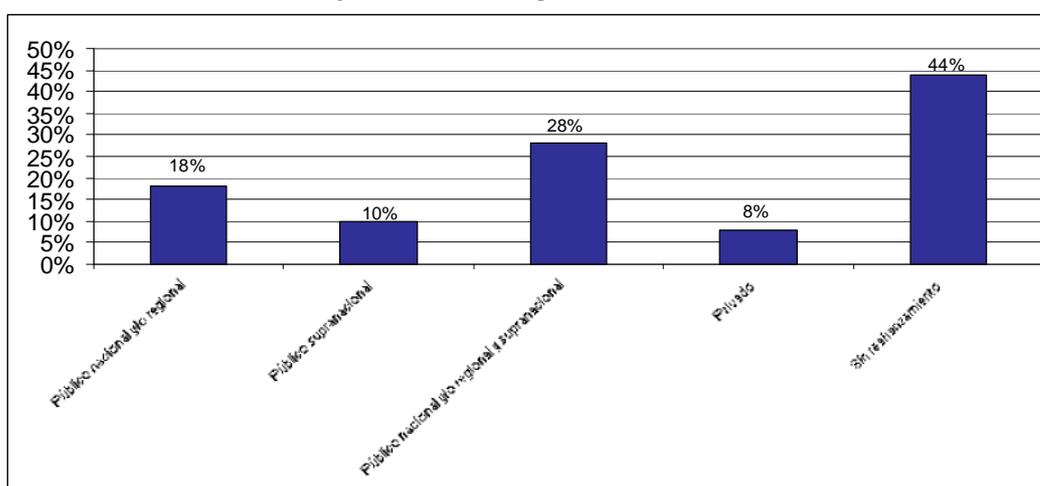
²⁵ El término *directa* hace referencia a la participación individual de las empresas en el sistema/ente de garantía. La *indirecta* hace referencia a su participación a través de las Asociaciones o Cámaras de representación.

D) Características del sistema de reafianzamiento

El sistema de reafianzamiento es importante porque permite redistribuir el riesgo que implica la actividad de la garantía. Es a este nivel donde suele venir el apoyo a nivel gubernamental. El reafianzamiento suele ser de carácter coparticipativo a diversos niveles geográficos. Éste suele proceder de niveles regionales/nacionales o supranacionales en el 56% de los casos. El caso europeo es el único caso a nivel mundial que otorga reafianzamiento institucional a nivel supranacional.

El reafianzamiento privado también es compartido con programas de reafianzamiento regional o nacional y supranacional. Es significativo que un 44% de los sistemas/entes de garantía no cuenten con ningún tipo de reafianzamiento.

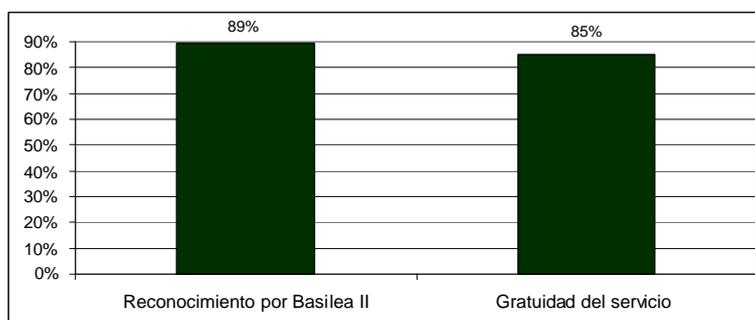
Gráfico 20. Porcentaje de entes según la procedencia del reafianzamiento



Fuente: elaboración propia

En la mayoría de los casos, el reafianzamiento se percibe que estaría reconocido por Basilea II. Finalmente, como parte de la política de apoyo público a la garantía, la mayoría (85%) de los sistemas/entes pueden realizar el reafianzamiento de manera gratuita.

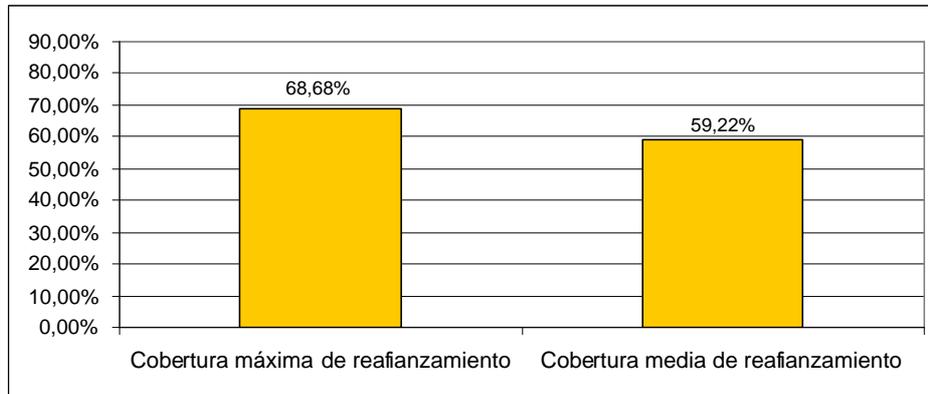
Gráfico 21. Porcentaje de entes según las características del reafianzamiento



Fuente: elaboración propia

Si a lo anterior unimos que el porcentaje de cobertura máxima y medio del reafianzamiento se sitúa por encima del 50% de las garantías, con unas desviaciones típicas del 30% del valor de la media, podemos afirmar que el mecanismo del reafianzamiento es una de las claves de la política de Estado hacia los sistemas/ente de garantías en Europa.

Gráfico 22. Porcentajes medios de las coberturas del reafianzamiento

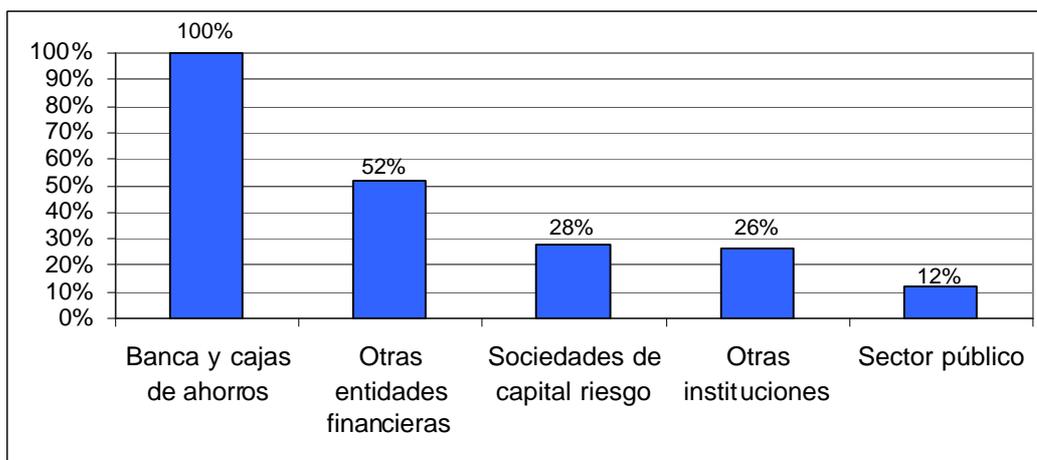


Fuente: elaboración propia

E) Relaciones con el sistema financiero

Los receptores de las garantías suelen ser las entidades financieras (en prácticamente todos los casos, el sector bancario y de cajas de ahorros es el receptor de la garantía). Otras entidades receptoras son las sociedades de capital riesgo (28%), otras instituciones (26%) y el sector público (12%).

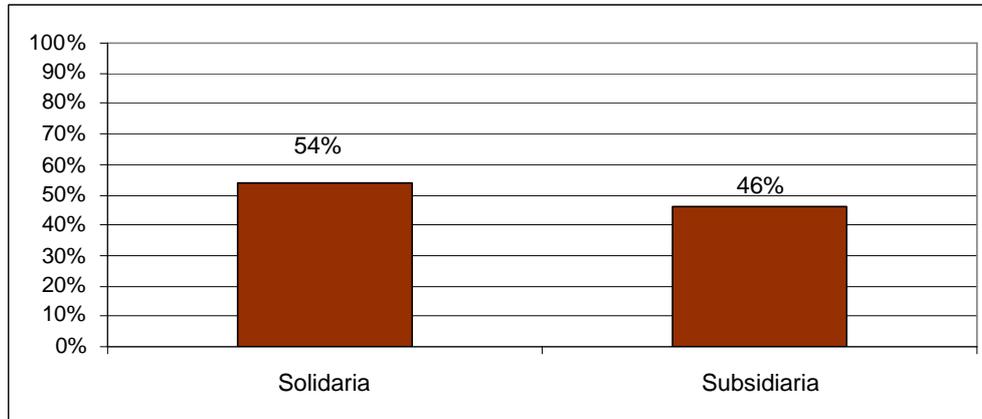
Gráfico 23. Porcentaje de entes según el tipo de entidades a favor de quien expiden sus garantías



Fuente: elaboración propia

No existe una situación clara en cuanto a forma de la responsabilidad de la garantía. La responsabilidad del sistema/entes suele darse con carácter solidario en un 54% de los casos, mientras que en un 46% es subsidiaria.

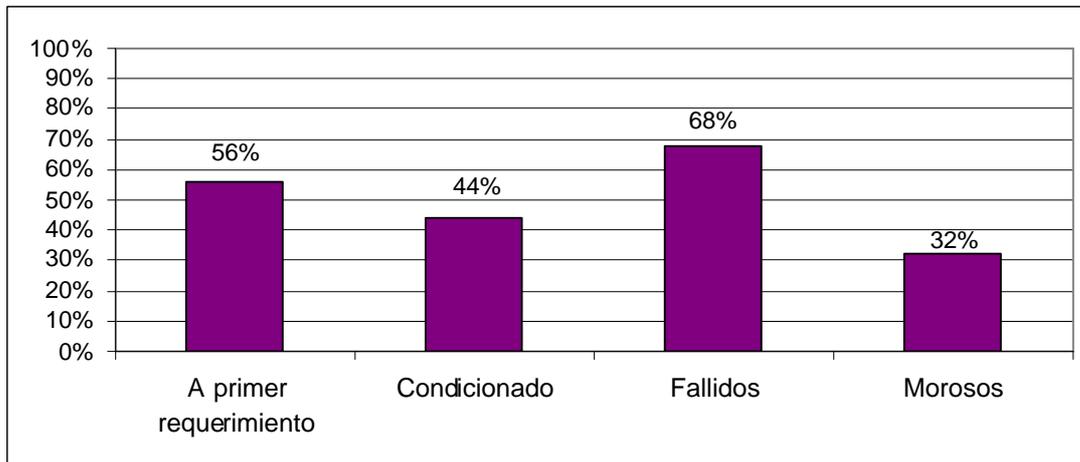
Gráfico 24. Porcentaje de entes según el tipo de responsabilidad asumida por el garante



Fuente: elaboración propia

La forma de requerimiento del pago más frecuente es a primer requerimiento (56% de los sistemas/ente). La modalidad de pago al producirse el fallido, en el 68% de los casos, y cuando se produce la morosidad, en el 32%.

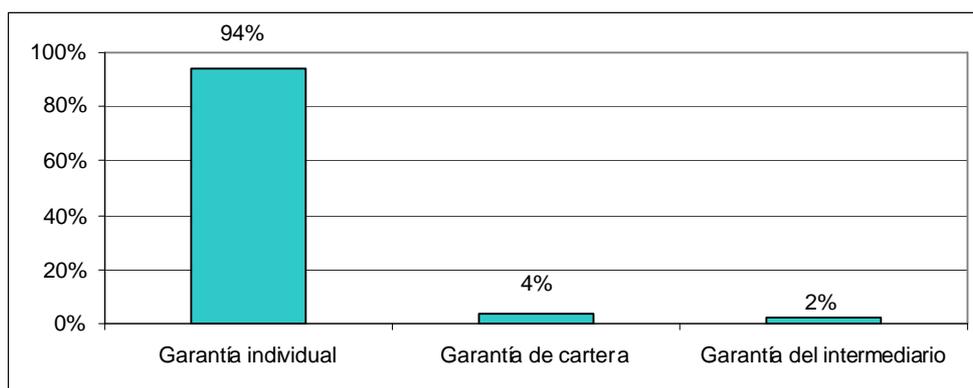
Gráfico 25. Porcentaje de entes en función del tipo de requerimiento de las garantías



Fuente: elaboración propia

La garantía suele ser individual (94% de los casos) frente a la garantía de cartera o del intermediario.

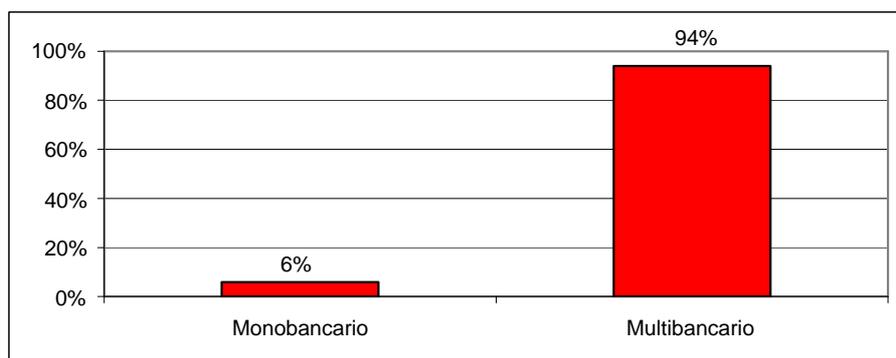
Gráfico 26. Porcentaje de entes en función del mecanismo de garantías



Fuente: elaboración propia

La relación con el sistema bancario es de carácter multibancario (94% de los sistemas/ente). La práctica monobancaria de operar en exclusiva con una red o institución de crédito está escasamente extendida. La Federación de SOCAMAS en Francia es su exponente principal.

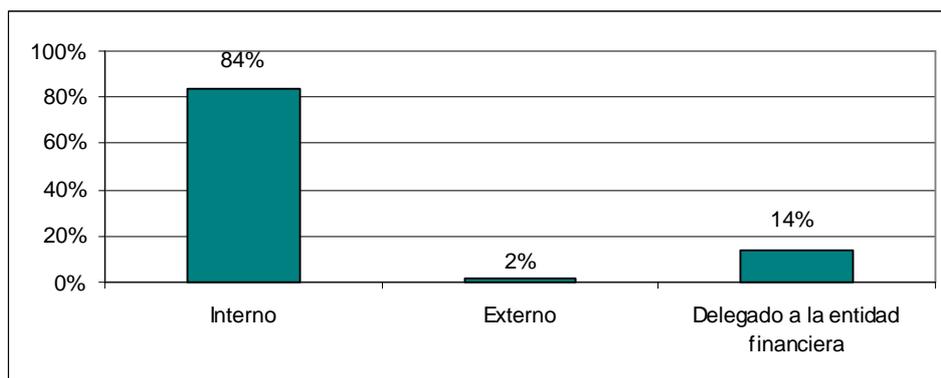
Gráfico 27. Porcentaje de entes en función del tipo de relación con el sistema bancario



Fuente: elaboración propia

El tipo de análisis de las operaciones es interno en el 84% de los casos y delegado a la entidad financiera que facilita el préstamo en el 14%. El MVA (Hungría) es un ente de garantía que tiene externalizado en otra entidad el análisis de la operación

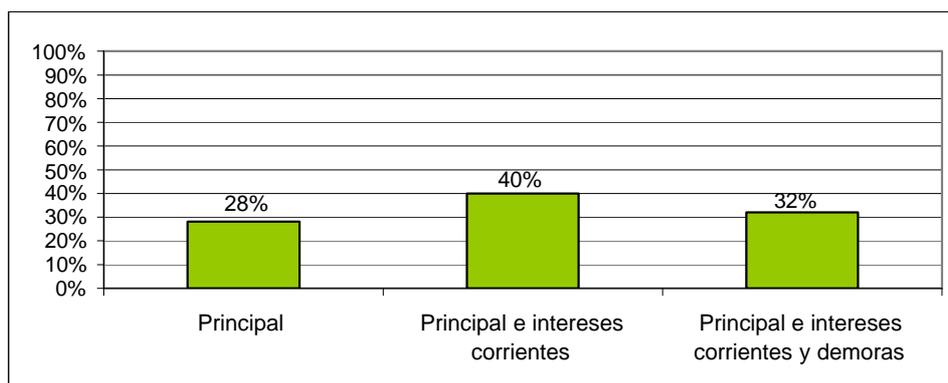
Gráfico 28. Porcentaje de entes en función del tipo de análisis de las operaciones



Fuente: elaboración propia

Las garantías suelen garantizar el principal e intereses (40%), en muchos casos, incluyen además los intereses de demora (32%); tan sólo en un 28% de los sistemas abarcan únicamente el principal de la operación.

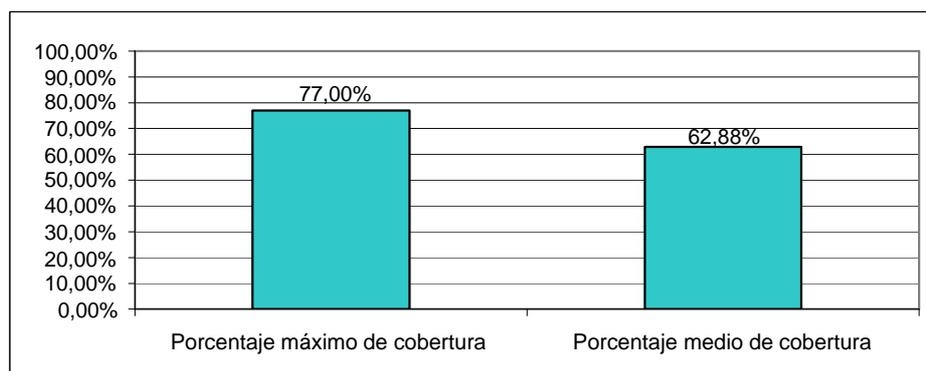
Gráfico 29. Porcentaje de entes en función de los conceptos garantizados



Fuente: elaboración propia

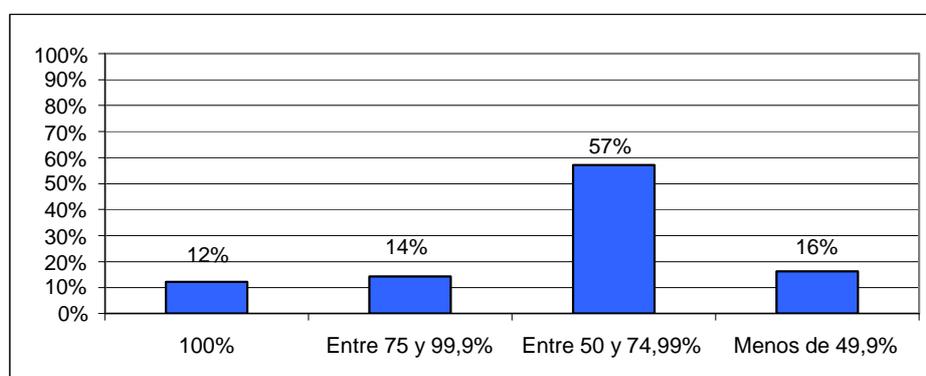
La media del porcentaje máximo de cobertura se sitúa en el 77% de las operaciones, con una reducida desviación típica del 13,17%. Por su parte, la media del porcentaje habitual de cobertura es el 62,88% del importe de la operación, también con una reducida desviación típica de 18,14%. Esto supone claramente compartir los riesgos de la operación con la entidad que recibe o capta la garantía. En concreto, sólo cubren el 100% del importe de la operación un 12,2% de los sistemas/entes, todas ellas de carácter mutualista; un 14,3% ofrece una cobertura del 75% al 99% de la garantía, siendo también sociedades mutualistas prácticamente la mitad de los sistemas/entes de este bloque; la mayoría (un 57,10%) cubre entre el 50% y el 75% del importe garantizado, y en un 16,9% de las entidades cubren menos del 50% del importe de la operación.

Gráfico 30. Importes medios del porcentaje máximo y medio de cobertura de las operaciones



Fuente: elaboración propia

Gráfico 31. Proporción de sistemas/esquemas según el porcentaje medio de cobertura de las operaciones

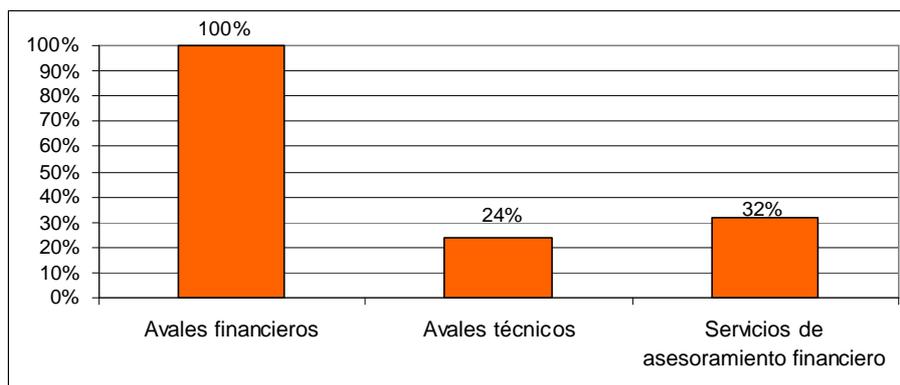


Fuente: elaboración propia

F) Características de los productos y servicios

Las garantías que ofrecen los entes y sistemas, tal y como indica el gráfico 32, suelen ser: avales financieros (100%), avales técnicos y servicios de asesoramiento financiero conexo o vinculado a la operación de la garantía (en un 24% y un 32% cada uno, respectivamente).

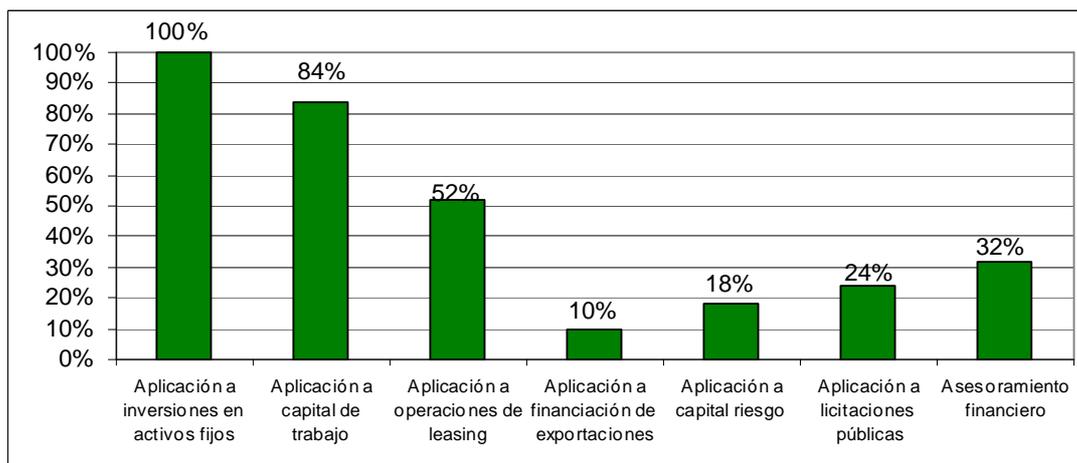
Gráfico 32. Porcentaje de entes según el tipo de productos y servicios



Fuente: elaboración propia

La aplicación de la garantía a inversiones en activos fijos está prevista en todos los sistemas, al capital de trabajo (84%), a operaciones de leasing (52%). Sólo se aplica a operaciones de exportación en el 10% de los casos, a capital riesgo en el 18%, a licitaciones públicas en el 24%.

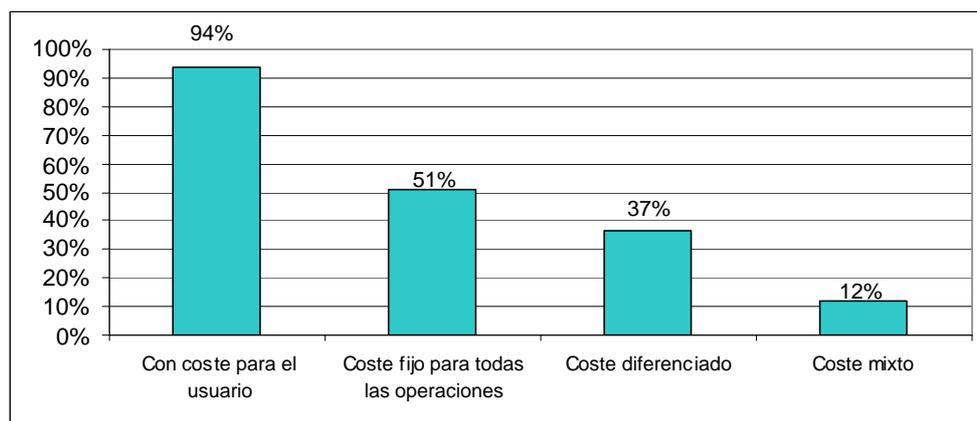
Gráfico 33. Porcentaje de entes según la aplicación de los productos y servicios



Fuente: elaboración propia

La política de precios es heterogénea. Un 51% de los entes aplica un coste fijo para todas las operaciones. En un 37% de los casos, el coste es diferenciado, siendo los principales criterios el importe y el plazo de la operación, y un 12% de los entes aplica un sistema de coste mixto. En definitiva, un 49% de los sistemas opera con coste diferenciado.

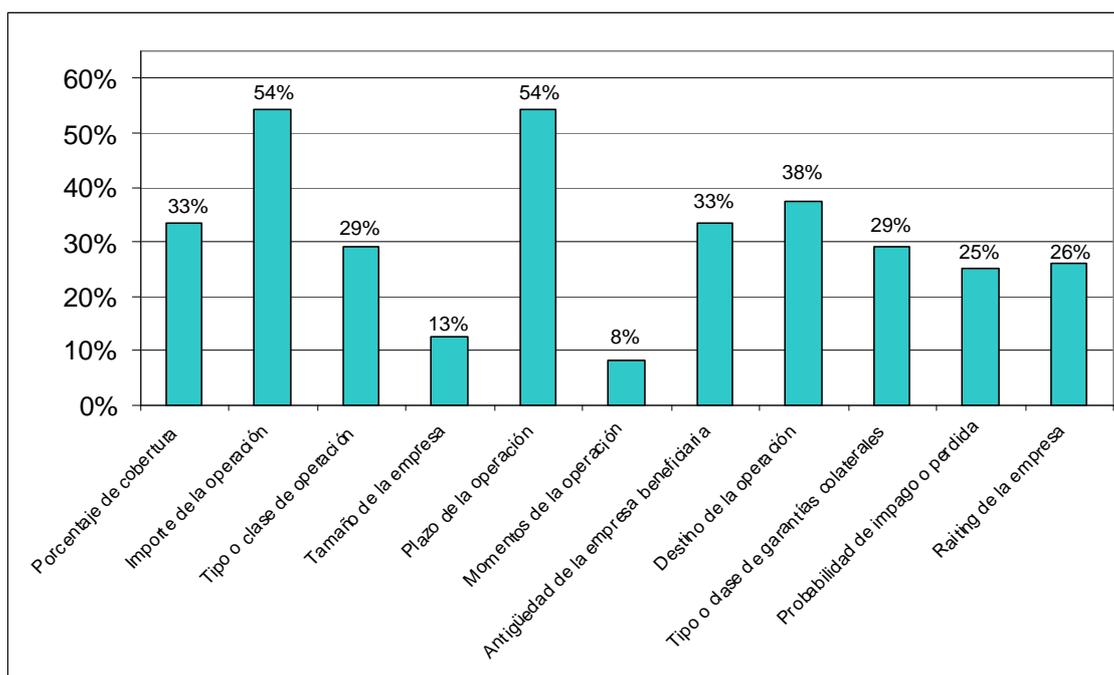
Gráfico 34. Porcentaje de entes según la política de precios



Fuente: elaboración propia

El rating y el cálculo de las pérdidas esperadas suponen aún una pequeña proporción entre los factores de diferenciación de precios, pero con la entrada en vigor de Basilea II, con seguridad irán tomando relevancia.

Gráfico 35. Porcentaje de entes según los factores de diferenciación de precios



Fuente: elaboración propia

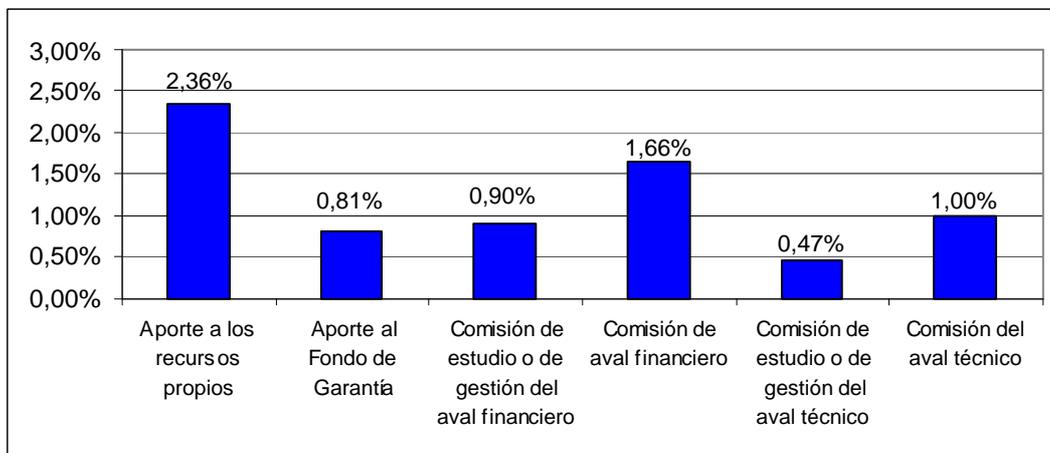
En el 94% de los casos, el usuario tiene algún coste. Estos pueden referirse a aportaciones a los recursos propios (media del 2,36% del importe formalizado, con una elevada desviación típica, 2,19%) o al Fondo de Garantía (media del 0,81% del importe formalizado, con una desviación típica del 0,75%) o bien comisiones. Las comisiones medias de estudio/gestión de la garantía financiera son del 0,9% (con una elevada desviación típica del 1,03%), mientras que la comisión de aval financiero

media es del 1,66%. Por su parte, la comisión media de estudio/gestión de la garantía técnica se sitúa en 0,47%, mientras que la comisión de aval técnico asciende al 1%.

Los entes que no repercuten coste para el usuario MIPYME son los siguientes: SNA BBMKB de Holanda –que traslada el coste a la entidad financiera–, RCZRA de Eslovenia y EGS de Malta.

Los casos en que la entidad financiera receptora de la garantía paga por la cobertura del aval o la garantía serían cuatro: SNA BBMKB de Holanda (3,60%), Hitelgarancia de Hungría (1,00%), Fonds Bruxellois de Garantie de Bélgica (0,60%) y MAA de Luxemburgo (1,00%).

Gráfico 36. Precios medios por conceptos de coste y productos



Fuente: elaboración propia

La media del plazo máximo de la garantía en meses es de 123 meses, mientras que la media del plazo medio de la garantía es de 60 meses, por lo que podemos afirmar que la concesión de garantías se realiza con un horizonte a largo plazo y respaldando operaciones, fundamentalmente, de esta naturaleza.

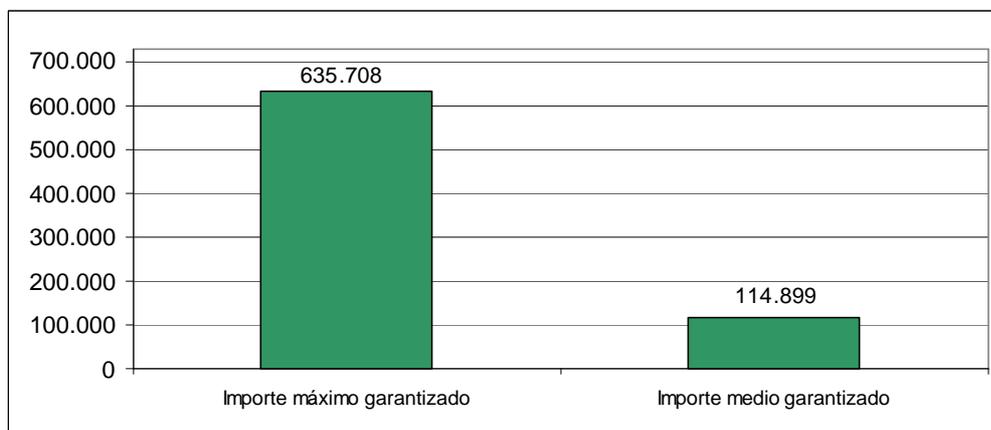
Gráfico 37. Medias de plazo máximo y medio de las operaciones garantizadas (meses)



Fuente: elaboración propia

La media del importe máximo garantizado es de 635.708 €, mientras que la media del importe medio garantizado es de 114.899 €. En un 80% de los casos, el plazo predominante de la cartera es el largo plazo (más de 3 años).

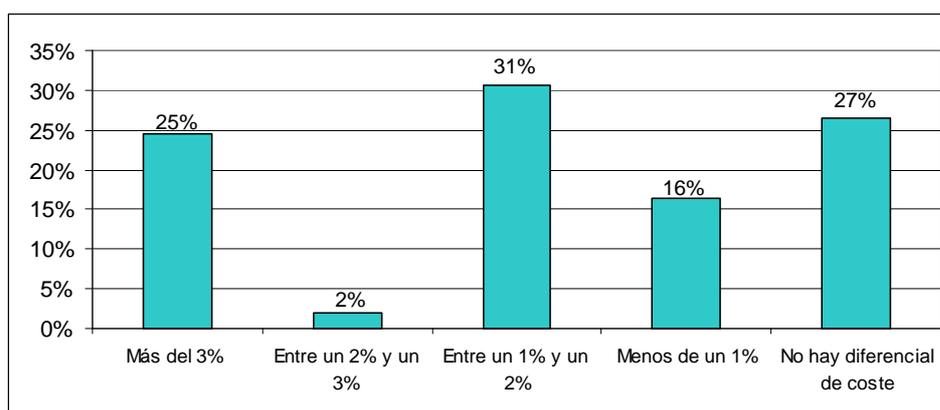
Gráfico 38. Medias de los importes máximos y medios de las garantías



Fuente: elaboración propia

En un 73% de los casos, el acceso a través del sistema/ente de garantía implica un abaratamiento de los costes financieros, lo que refleja y constata que no sólo los sistemas/entes de garantía permiten el acceso a la financiación, sino que además desarrollan un papel importante en el abaratamiento de costes financieros y en el acceso al largo plazo.

Gráfico 39. Porcentaje de entes según el ahorro de coste financiero de las operaciones



Fuente: elaboración propia

G) Datos de actividad de los entes y sistemas

El cuadro nº 8 describe las principales características de los sistemas/ente. La antigüedad media es de 24 años (con una desviación típica de 24 años), una media de

34 entidades componen cada sistema, sin embargo existe una elevada desviación típica. Aproximadamente, en media, son 76.107 las empresas beneficiarias de los sistemas/ente de garantía europeos, aunque también en este caso la desviación típica es muy alta.

La media de los recursos permanentes en capital de los sistemas/entes, en miles de euros, asciende a 97.595 y la media de cartera de garantías vivas, en media se sitúa en los 948,04 millones de euros. En el último año, estos sistemas/entes formalizaron 393,35 millones de euros de garantías (un 43,36% de la cartera total).

Cuadro 8: Datos de actividad de los entes y sistemas para el último año disponible (2003 ó 2004)

| DATOS GENERALES SOBRE LOS ENTES/SISTEMAS | Media | Desviación típica |
|--|--------------|--------------------------|
| Año de constitución | 1.981 | 24 |
| Nº de entes del sistema | 34 | 140 |
| Nº de micros y pymes beneficiarias | 76.107 | 244.031 |
| Recursos permanentes del sistema en capital (en miles de €) | 97.595 | 144.807 |
| Cartera de garantías vivas (en miles de €) | 948.043 | 1.733.913 |
| Garantías formalizadas en el último año (en miles de €) | 393.348 | 638.227 |

Fuente: elaboración propia.

H) Recapitulación

Los sistemas/esquemas de garantía europeos denotan cierto predominio de una regulación legal y/o normativa específica para el desarrollo de la actividad y de las sociedades mutualistas, en particular como forma jurídica. No existe un claro predominio en cuanto a la calificación como entidades financieras, aunque la mitad de los sistemas/esquemas se encuentren en esa situación, así como, con una tendencia algo mayor, bajo el regulador del sistema financiero.

Los sistemas/esquemas operan con un predominio, en el desarrollo de su objeto social, exclusivo para la actividad de la garantía, con un horizonte temporal indefinido se dirigen a la pequeña empresa de forma sobresaliente junto a la micro y mediana empresa también de forma notoria.

Operan en ámbitos predominantemente nacionales, de carácter intersectorial, con un origen de los recursos porcentualmente algo superior del sector público, junto con el sector empresarial y financiero y algo de los donantes internacionales.

En cuanto al rol del sector público destaca su actuación a las aportaciones al capital social con predominio del reafianzamiento. Este es precisamente el eje fundamental de apoyo a los sistemas/esquemas de garantía, prácticamente con la participación exclusiva del sector público y, en algunos casos muy puntuales, con la

participación del sector privado. Su cobertura media está cerca del 60% aunque en un 44% de los casos se manifieste no se opera con ningún tipo de reafianzamiento.

Existe diversidad de situaciones en cuanto a la participación de los beneficiarios mipymes en el capital social, órganos de gobierno y decisiones de otorgamiento de la garantía pero destaca que esta es nula en más del 55% de los casos.

Las entidades de crédito son las receptoras habituales de las garantías, donde se dan casos muy puntuales de relaciones exclusivas con una sola entidad crediticia. Existe un predominio notorio del mecanismo de garantía individual que conlleva un muy alto porcentaje de análisis interno de las operaciones. Predomina ligeramente la garantía de carácter solidario, el pago de fallidos y a primer requerimiento. Destaca la cobertura del principal e intereses, cubriéndose de promedio el 84% del importe de las operaciones.

Existe una atención muy predominante hacia los avales financieros, cubriendo operaciones sobre todo destinadas a inversiones en activos fijos, circulante y leasing, aunque casi un tercio de los sistemas/esquemas de garantía operan con avales técnicos o prestan servicios de asesoramiento financiero.

De forma mayoritaria (94%) las operaciones tienen coste para el usuario, donde predomina con el 51% el coste fijo. Entre los factores de diferenciación del coste están el importe, el plazo y el destino o finalidad de la operación.

Dentro de los conceptos de coste sobre todo en los sistemas/esquemas mutualistas se presenta, como aporte financiero adicional, la contribución transitoria a los recursos propios de las entidades de garantía. En líneas generales se puede observar un coste que oscila en torno al 1,75% – 2,00% en los avales financieros y de un 1,00% – 1,50% en los avales técnicos.

Por otro lado, las mipymes mediante el acceso al crédito a través de los sistemas/esquemas de garantía obtienen en las condiciones de los préstamos un ahorro de coste financiero superior al 2%.

El plazo medio de las garantías está en los 60 meses, siendo el importe medio de 115.000 euros.

Aunque en Europa existe un mayor porcentaje de entes de garantía individuales frente a sistemas (esquemas de entes que operan bajo un mismo marco legal) éstos últimos tienen un mayor número de entes que proporcionan una mayor actividad en número de beneficiarios mipymes, recursos permanentes y una mayor cartera de garantías.

Hay una antigüedad promedio notoria, cerca de 25 años, en los sistemas/esquemas/entes de garantía europeos y nos confirma que la política en materia de acceso a la financiación mediante la garantía ofrece sus resultados a largo plazo, por este motivo, debe situarse más allá del debate político y erigirse en una auténtica política de Estado.

4.2. La participación de los sectores público y privado en el origen de los recursos (resumen ejecutivo del anexo nº 1, gráficos nº 40 a nº 81)

El papel del sector público en la cuestión de la garantía se materializa en diversas líneas de actuación. Podemos afirmar que la más destacada es la creación de un sistema de reafianzamiento que permita compartir y diluir los riesgos que asumen los entes del sistema. La otra gran línea de actuación es la promoción de los propios entes de garantía, participando en sus recursos. Frente a esta línea de actuación, se encuentra el desarrollo de un sistema con la participación del sector privado. Este segundo sistema, normalmente, estaría compuesto, con la participación de los propios beneficiarios, sobre esquemas mercantiles, lo que permite un mejor acceso a las mipymes a la garantía. En otras ocasiones, algunos entes se configuran sobre la forma de sociedades mercantiles, pero cuyo principal accionista es el sector público, junto con el sector financiero.

En este epígrafe vamos a trazar las diferencias entre ambos modelos, uno de implicación directa del sector público en los recursos de los sistemas/entes, frente a otro sustentado sobre recursos privados pero en el que, como podremos observar, el concurso del sector público es crítico a través del reafianzamiento de las operaciones.

En el cuadro 9 del anexo nº 1 (página 87), presentamos e identificamos los sistemas/entes cuyo capital tiene mayoría pública y privada.

Los sistemas/entes de garantía en Europa presentan algunas características en función del origen, público o privado, del capital.

Los sistemas/entes de mayoría privada suelen canalizarse a través de sociedades mutualistas, mientras que los de mayoría pública emplean tanto figuras jurídicas públicas como de carácter privado (sociedades). Asimismo, los sistemas de mayoría privada suelen disponer, en mayor medida, de una legislación específica que los de mayoría pública. No existe un esquema claro, en cuanto a su calificación como entidades financieras, ni en los sistemas de mayoría pública, ni en los sistemas de mayoría privada.

Los sistemas/esquemas privados son de carácter indefinido, operan en ámbitos más regionales y locales, empleando un mayor número de entes, llegan a unos beneficiarios de menor dimensión, los volúmenes de las operaciones son más

reducidos y disponen de una capitalización mayor que los de mayoría pública. No en vano, la participación de la iniciativa privada se encuentra en los sistemas de mayor tradición mutualista o asociativa empresarial.

Desde un punto de vista operativo, los sistemas de mayoría privada se dedican en exclusiva a la concesión de garantías; proporcionando una mayor cobertura, sin embargo, por el tipo de operaciones garantizadas y las entidades a las que avalan, los sistemas de mayoría pública parecen menos dispersos. Por otra parte, la implicación en la actividad pone de manifiesto una mayor participación en los recursos de los beneficiarios, en los de mayoría privada.

Finalmente, no hemos detectado diferencias significativas en lo concerniente a la calificación y características como entidad financiera. Hay algunas diferencias en el plazo e importes promedio a favor de los de mayoría pública y por el contrario mayores costes de las operaciones garantizadas para los de mayoría privada.

Por otro lado, las mipymes de los sistemas/esquemas de mayoría privada, en su acceso al crédito, a través de los sistemas/esquemas de garantía, obtienen en las condiciones de los préstamos un ahorro de coste financiero mayor que en los de mayoría pública.

Los esquemas/entes de garantía europeos de mayoría privada tienen un mayor número de entes que proporcionan una mayor actividad en número de beneficiarios mipymes, recursos permanentes y una mayor cartera de garantías.

Hay una antigüedad promedio mayor para los esquemas/entes de garantía europeos de mayoría privada y nos confirma que la política en materia de acceso a la financiación mediante la garantía ofrece sus resultados a largo plazo, por este motivo, debe situarse más allá del debate político y erigirse en una auténtica política de Estado.

Los sistemas de mayoría pública suelen disponer en menor medida del acceso al reafianzamiento que los de mayoría privada. Este es precisamente el eje fundamental de apoyo a los esquemas de garantía, prácticamente con la participación exclusiva del sector público y, en algunos casos muy puntuales, con la participación del sector privado.

La participación del sector público debe estar perfectamente diseñada en función de los objetivos que se pretende conseguir. Por un lado, de la experiencia europea se puede extraer que los esquemas de reafianzamiento son básicos en la actividad de la garantía. Esta misión en Europa tiene el apoyo supranacional del Fondo Europeo de Inversiones (FEI).

4.3. La participación de los beneficiarios en los entes de garantía: entes mutualistas frente a entes no mutualistas (resumen ejecutivo del anexo nº 2, gráficos nº 82 a nº 123)

La participación del sector empresarial en los entes de garantía se ha venido produciendo a través de modelos mutualistas, en los que el beneficiario de la garantía participa en el capital de la sociedad. El cuadro 10 del anexo nº 2 (página 114) presenta los sistemas mutualistas y no mutualistas de los sistemas/entes europeos.

El sistema mutualista se extiende por países como Francia, Bélgica, Luxemburgo, Alemania, Suiza, Italia, España, Portugal, Suecia, Hungría o Turquía. El núcleo continental parece claro. Asimismo, también se observa la escasa, prácticamente nula, presencia de este esquema en los países de la Europa del Este.

El desarrollo de un sistema mutualista requiere de un tejido empresarial estructurado y organizado, de manera que se puedan establecer redes de cooperación. Por otro lado, los sistemas más antiguos en Europa tomaron como modelo organizativo el mutualismo. Estas dos circunstancias son determinantes para poder entender el desarrollo y la vigencia de este modelo en Europa.

Los primeros sistemas de garantía surgidos en Europa tenían carácter mutualista; no es de extrañar la fuerte influencia que el modelo ha tenido en el desarrollo del sistema de garantías en otros países, especialmente de aquellos que se desenvolvían en un marco socioeconómico similar.

Como se ha comentado anteriormente, el modelo mutualista requiere un tejido empresarial bien estructurado y es el instrumento a través del cuál el propio empresariado, junto con otras instituciones, trata de resolver los problemas de acceso a la garantía.

Los modelos mutualistas²⁶ desarrollados en Europa han sido fuertemente institucionalizados, con regulación específica y sometidos al regulador financiero. Asimismo, los esquemas mutualistas se dedican en exclusiva a la actividad de garantía, a diferencia de los sistemas no mutualistas, en los que la proporción de esquemas que no se dedican en exclusiva a esta actividad es muy elevada.

Los sistemas mutualistas, a diferencia de los no mutualistas, suelen ser más cercanos a los empresarios, ya que atienden las necesidades de garantía de empresarios de ámbitos geográficos cercanos, con una media superior de entes de garantía en red, que operan en el ámbito regional o local. Los empresarios participan, en los recursos, órganos de gobierno y decisiones, bien directa o indirectamente, de forma mucho más importante que en los sistemas no mutualistas.

²⁶ En estos últimos años sería mas adecuada denominarlos proyectos de "asociatividad empresarial" o "asociativos empresariales"

Por otra parte, los sistemas mutualistas son iniciativas estables en el tiempo, con una fuerte presencia del capital privado y, en menor medida, del sector público y financiero. El principal apoyo público a la actividad de garantía proviene, en estos esquemas mutualistas, del reafianzamiento de sus operaciones, normalmente de carácter público.

Los sistemas mutualistas, al desarrollarse en ámbitos geográficos con sistemas financieros más desarrollados, suelen integrar un número mayor de entidades financieras receptoras y una gama de operaciones financieras avaladas más amplia.

Las operaciones de garantía otorgan un mayor porcentaje de cobertura en las operaciones a los mutualistas, si bien los importes garantizados son muy inferiores, lo que muestra una mayor dedicación a los empresarios de menor dimensión.

El coste total de las operaciones de aval es muy similar tanto en los sistemas mutualistas como en los no mutualistas. Sin embargo, en los mutualistas se presenta, como aporte financiero adicional, la contribución transitoria a los recursos propios de las entidades de garantía.

Los esquemas no mutualistas facilitan acceder a mayores importes promedios mientras que el acceso al plazo es muy similar en ambos.

Por otro lado, las mipymes de los sistemas/esquemas mutualistas, en su acceso al crédito, a través de estos sistemas/esquemas de garantía, obtienen en las condiciones de los préstamos un ahorro de coste financiero mayor que en los no mutualistas.

En cuanto a la dimensión media de la actividad de los entes mutualistas frente a los no mutualistas, los primeros disponen de más recursos propios, llegan a un número muy superior de empresarios y tienen una cartera de garantías mucho más amplia que crece a un ritmo superior. Los sistemas mutualistas tienen un amplio "efecto mancha", ya que llegan a un gran número de mipymes, sin olvidar sus limitaciones (fundamentalmente, menores importes máximos garantizados) y requisitos (esquemas de reafianzamiento que permitan diluir los riesgos).

La antigüedad promedio de los sistemas mutualistas es superior y nos confirma que la política en materia de acceso a la financiación mediante la garantía ofrece sus resultados a largo plazo; por este motivo, debe situarse más allá del debate político y erigirse en una auténtica política de Estado.

4.4. Entes históricos o más antiguos frente a los recientes o modernos: la evolución histórica de los entes (resumen ejecutivo del anexo nº 3, gráficos nº 124 a nº 166)

El sistema de garantías de mayor antigüedad en Europa es el esquema francés SOCAMA, seguido del belga SCMOB y de los suizos CCAM y SAFFA (ver cuadro 11 en anexo nº 3, página 140). Desde el periodo previo a la II Guerra Mundial, se produce una pausa en la expansión de los sistemas/entes de garantía en Europa. A partir de 1949, se reanuda la actividad en Luxemburgo, Alemania, Austria e Italia, etc. sobre la base de sociedades mercantiles, de carácter mutualista, con el exclusivo objeto social de la actividad de la garantía

En definitiva, las primeras experiencias de sistemas de garantía se desarrollaron en el ámbito geográfico de Europa Occidental. La existencia de una economía de mercado en este ámbito geográfico posibilitó que fuese aquí donde surgieran y se desarrollaran las primeras iniciativas. Tras la caída del muro de Berlín, son las economías del Este europeo, junto con países con economías menos desarrolladas en la Europa Occidental las que comienzan a establecer sus sistemas.

La existencia de un entorno económico-financiero adecuado, con un tejido empresarial pujante, son circunstancias que favorecen el desarrollo de los sistemas de garantía. Estos sistemas son un instrumento para poder articular una eficaz política de acceso al crédito de la mipyme. En la medida en que dicho tejido esté más consolidado, mayor será la probabilidad de éxito de los sistemas de garantía.

La caracterización de los sistemas puede venir determinada por la tradición de los mismos. En cierto modo, observamos que el grado de institucionalización no varía en función de la antigüedad de los sistemas. Existen dos modelos: uno regulado por normativa específica y otro regulado por la normativa general.

Sin embargo, observamos que los sistemas mutualistas son los de mayor tradición en Europa y han empezado a convivir recientemente con modelos de carácter público. El modelo mutualista presenta cifras relevantes, pero paradójicamente no es el modelo más utilizado para afrontar los entornos socioeconómicos de los países del Este europeo.

Los sistemas más antiguos o tradicionales tienen una vocación de permanencia indefinida y un alcance geográfico más limitado que los sistemas de más reciente creación.

Los instrumentos de apoyo son muy similares tanto en los sistemas más tradicionales como en los más recientes; tan sólo mencionamos que el acceso al reafianzamiento público es mayor en los sistemas más antiguos y suplen así la menor presencia del capital público en el origen de sus recursos.

El funcionamiento de los sistemas/entes analizados bajo estos parámetros es bastante similar, salvo en la política de precios que suele ser diferenciada en los sistemas más recientes y de precio fijo en los sistemas más tradicionales. Las garantías abarcan generalmente el principal, los intereses e incluso las demoras en los sistemas de mayor tradición, mientras que en los más recientes es muy importante el grupo de entes que cubren sólo el principal de la operación. Asimismo, los plazos e importes máximos de las operaciones avaladas suelen ser superiores en los sistemas de mayor tradición y los ahorros de coste financiero notablemente superiores.

Finalmente, es muy superior en los sistemas de mayor tradición el tamaño en volumen de recursos, garantías concedidas, número de beneficiarios y crecimiento de la cartera de garantías al de los sistemas más recientes.

4.5. La configuración de los sistemas de garantía a nivel geográfico: Europa-15 frente a los países de la Europa Oriental (resumen ejecutivo del anexo nº 4, gráficos nº 167 a nº 209)

La distribución de los sistemas en Europa se encuentra homogéneamente distribuida entre la Europa del Oeste (representada por los países de la UE-15) y la Europa Oriental (ver cuadro 12 en anexo nº 4, página 166). Esta distribución homogénea significa que en algunos de los países de la Europa del Este se ha considerado la política de facilitación del acceso a la garantía como un instrumento esencial en la dinamización de sus economías. No en vano, como ya hemos indicado, prácticamente la totalidad de los países europeos disponen de alguna iniciativa; incluso en muchos de ellos se han desarrollado varios sistemas con sus propias características.

Los sistemas presentan algunas notas características en función de la zona geográfica donde desarrollan su actividad. La fuerte división política, de modelos social y económico durante el siglo XX, ha derivado en dos espacios geográficos con realidades empresariales diferentes.

El caso europeo muestra claramente cómo los modelos de esquemas de garantía dependen del entorno socioeconómico al que se dirigen y de los objetivos que persigan. Allá donde la sociedad dispone de un tejido empresarial consolidado, la finalidad de los esquemas se orienta a conseguir que ningún empresario, si dispone de un buen proyecto, se vea excluido de los canales de financiación; por el contrario, donde el tejido empresarial es débil y no articulado, el objetivo de los sistemas de garantía puede ser dinamizar la actividad empresarial.

En Europa, observamos ciertas diferencias según los tejidos socioeconómicos. En la UE-15, con un cuerpo empresarial más sólido, los modelos disponen de una

mayor participación económica de los empresarios beneficiarios y utilizan sistemas mutualistas con vocación de duración indefinida y con un ámbito geográfico más descentralizado. Por el contrario, en el resto de países europeos, con un tejido empresarial más desarticulado, el modelo dominante obtiene sus recursos del sector público.

Los sistemas en la UE-15 están mucho más institucionalizados, con una mayor presencia de esquemas regulados por una normativa específica que en el resto de países de Europa.

En cualquiera de los dos casos, es precisa la participación del sector público, bien directamente en el capital de las entidades, bien a través del reafianzamiento de las operaciones. En el caso de la UE-15 el apoyo público se canaliza fundamentalmente a través de la vía del reafianzamiento con participación del sector privado en el capital de las entidades del sistema.

Respecto a la operativa, los sistemas de la UE-15 parecen menos especializados en cuanto a la dimensión del empresario beneficiario, a las entidades financieras que reciben el aval y al tipo de aplicaciones de las financiaciones avaladas. No en vano, el mayor desarrollo de estas economías dibuja escenarios de financiación más sofisticados que en los países con una economía de mercado más reciente.

Predomina la política de precio fijo por el servicio de la garantía, que ha de soportar el usuario, frente a un modelo de precio diferenciado en los países de la Europa del Este.

En la UE-15, los ahorros de costes financieros son inferiores a los del resto de países europeos, siendo notablemente superior el porcentaje de sistemas que consiguen algún tipo de ahorro/beneficio en el coste financiero, frente a los que no consiguen ninguno.

Finalmente, la dimensión de los sistemas de la UE-15 es notablemente mayor que la de los sistemas del resto de países, derivado de la mayor antigüedad de los mismos.

5. CONCLUSIONES

Este trabajo trata el problema de la garantía de las mipymes para su acceso a la financiación en el contexto del sistema financiero. No es aventurado afirmar que la garantía es un bien escaso, especialmente de aquellas mejor calificadas y ponderadas, siendo este hecho trascendente para que las mipymes puedan acceder a la financiación.

Identificar y establecer el diagnóstico real del problema del acceso a la financiación para la micro y la pyme, es determinante para toda política pública que se pretenda implementar. Hay que clarificar que no es sólo cuestión de solventar un problema de justicia socioeconómica o de diferencias de tamaños. En realidad, se trata de resolver una situación de falla de mercado debida a unas reglas internacionales que, aplicadas en el sistema financiero, dificultan el acceso a la financiación de las mipymes y generan situaciones de desigualdad competitiva. Se trata de restablecer la igualdad en el mercado.

En este sentido, las reglas internacionales incorporadas en los Acuerdos de Basilea perjudican en mayor grado a las mipymes, dado que éstas suelen carecer de las garantías mejor calificadas y ponderadas y, por ello los requerimientos de capital y de provisiones para las entidades financieras son mayores en esas circunstancias. En consecuencia las instituciones financieras optimizan su gestión sobre activos cuyas garantías estén bien calificadas y ponderadas, porque forman parte esencial del negocio financiero formal, conforme a las recomendaciones del Acuerdo de Basilea.

También en el origen de la cuestión se encuentran los problemas de información asimétrica y la garantía se constituye como una de las soluciones para reducir los problemas derivados de la asimetría en la información. Por un lado, elimina las negativas consecuencias económicas derivadas de la selección adversa (elegir proyectos dispuestos a pagar una tasa de interés más elevada pero con menores probabilidades de éxito) al responder el garante de la devolución de los fondos prestados. Por otro, elimina el riesgo moral (actuaciones no deseadas en el prestatario que perjudiquen la probabilidad de devolución) al comprometer económicamente al prestatario.

La normalización, por el uso o por el derecho, de la exigencias de garantías por parte de los prestamistas excluye a aquellos empresarios con proyectos rentables pero que no disponen de la solución (la garantía), distorsionando el normal funcionamiento del mercado en ausencia de asimetrías informativas: el mejor proyecto, en términos de riesgo y rentabilidad, debe obtener la financiación al menor coste. Este efecto derivado de la generalización de la garantía como solución, se multiplica cuando además se incorpora entre los requisitos que ponderan al valorar los requerimientos de capital y provisiones de los prestamistas.

Por todo ello hemos llegado a una situación de contradicción, en la que las mipymes son reconocidas como imprescindibles para el desarrollo de la actividad económica, la generación de empleo, emprendedores, etc., y, por otro lado estén penalizadas competitivamente mediante unas reglas internacionales del sector financiero.

Esta es la realidad desde el final del siglo XX e inicio del XXI. En otros momentos de la historia de los sistemas de garantía, su justificación obedeció a otras

razones, aunque la cobertura del riesgo crediticio ha sido el hilo conductor o la regla general que los ha motivado.

La existencia de esquemas que permitan acceder a garantías de calidad para los proyectos empresariales viables y para la economía en general, puede tener efectos beneficiosos y, al mismo tiempo, evitar que proyectos viables sean expulsados del sistema crediticio, simplemente porque los empresarios que los proponen no disponen de las garantías suficientes que les requiere el sistema financiero. Este fallo en el mercado es el que nos conduce a pensar que es conveniente el apoyo gubernamental a la formación de un sistema de garantía como política pública, sobre la base de un diagnóstico bien conformado.

Los sistemas de garantía tienen un objetivo final: ser un instrumento para favorecer el acceso de las mipymes al financiamiento, mediante un canal institucionalizado de financiación, transparente y no discriminatorio, que las integre en el circuito financiero formal.

Hay que hacer un esfuerzo científico y colectivo por establecer una terminología y clasificación internacional de los sistemas/esquemas de garantía. Uno de los objetivos de este trabajo ha sido profundizar en ello y hacer propuestas concretas.

A la hora de establecer clasificaciones, los estructuramos en dos grupos básicos: las sociedades de garantía y los programas de garantía. La primeras tienen dos opciones: las sociedades mutualistas o asociativas empresariales y las sociedades corporativas. Las segundas incluyen los programas de garantía institucionales y los programas de garantía sobre fondos de cobertura de riesgos.

Para su clasificación, determinadas variables tienen un papel trascendente. Así, la personalidad jurídica, el origen de los recursos, cómo se ejecuta el objeto social y la temporalidad de la actividad son determinantes.

Los sistemas/esquemas de garantía no son homogéneos y, por lo tanto, no tienen la misma calidad, eficacia y relevancia. Entre los diferentes modelos o esquemas, el de sociedad de garantía acoge la mayor cantidad de entes, así como de beneficiarios mipymes y de actividad a nivel global. Así, fue en su origen, a principios del siglo XX, la actividad de otorgar garantías a mipymes se desarrolló sobre una sociedad mercantil mutualista.

Las fórmulas empleadas son variadas. En algunos casos, son calificadas como entidades financieras, lo cual favorece que las garantías sean reconocibles en el futuro por los requisitos que exigirá el Acuerdo de Basilea II. Es notable también el gran número de entes organizados en base mutualista, es decir, que implican a los propios

agentes beneficiarios en los recursos permanentes, los órganos de gobierno y, habitualmente, en las decisiones de concesión de la garantía.

Asimismo, los sistemas de mayoría privada mutualistas tienen un amplio “efecto mancha”, ya que llegan a un gran número de mipymes con unos plazos más largos, si bien los importes garantizados son menores que en los esquemas no mutualistas. Es decir, si el objetivo perseguido es afianzar operaciones de mayor importe, los esquemas mutualistas necesitan indudablemente, aún más, del apoyo de los esquemas de reafianzamiento. Por este motivo, la implementación de las políticas de garantía gana eficacia si se implica a los agentes involucrados, siguiendo un esquema como el propuesto en el gráfico 1, sin olvidar sus limitaciones (fundamentalmente, menores importes máximos garantizados) y requisitos (esquemas de reafianzamiento que permitan diluir los riesgos).

Otra idea importante que surge de nuestro estudio del caso europeo, es que la política en materia de acceso a la financiación mediante la garantía ofrece sus resultados a largo plazo; por este motivo, debe situarse más allá del debate político y erigirse en una auténtica política de Estado.

La participación del sector público debe estar perfectamente diseñada en función de los objetivos que se pretende conseguir. Por un lado, de la experiencia europea se puede extraer que los esquemas de reafianzamiento son básicos en la actividad de la garantía. Esta misión en Europa tiene el apoyo supranacional del Fondo Europeo de Inversiones.

Una aproximación a una definición del modelo europeo de sistema de garantía podría ser la siguiente²⁷:

La actividad europea de la garantía se basa en un amplio consenso nacional entre el sector público, el sector financiero y los micro y pymes usuarios o beneficiarios. Es ejercitada por instituciones especializadas. Los sistemas son una parte del sector financiero, conforme a la regulación legal y a la supervisión financiera, que crea las condiciones de su sostenibilidad y confianza mutua ante el mismo.

Desarrollan su actividad en el marco de la economía global, respetando las reglas de la competencia y del mercado, proponiendo un mejor acceso al crédito para los proyectos sostenibles y viables de micro, pequeños y medianos empresarios del sector privado.

Los esquemas de las garantías están conformados por una mezcla de iniciativas privadas y/o públicas y tienden a implicar a los empresarios directa o indirectamente en los mecanismos de la acción, de la decisión y de la gestión.

²⁷ Pombo P. y Douette A. (2005) AECM

La ayuda pública proporciona equilibrio, solidaridad y apoyo para alcanzar un apalancamiento financiero y una eficacia más altos.

Una característica especial de la estructura europea es la existencia de reafianzamientos nacionales, en algunos casos regionales, y de una plataforma reafianzadora supranacional organizada y financiada por la Comisión de la UE y manejada por el Fondo Europeo de Inversiones (FEI).

En definitiva, todo ello viene a conformar que la puesta en marcha de un sistema de garantía necesite de una auténtica y reconocida política de Estado a favor de las mipymes, mediante un marco institucional legislativo de calidad, sobre la base de una “alianza” entre todos los agentes involucrados. Un sistema de garantía diseñado sin cubrir los intereses legítimos de sus actores (sector público, financiero y empresarial) nunca podrá desarrollarse con eficacia. La política de Estado significa voluntad de permanencia del sistema de garantía, integrado plenamente en el sistema financiero del país o territorio correspondiente, por lo que su definición y configuración no puede estar cuestionada por el entorno en el que se ha de desarrollar.

Es muy satisfactorio observar la expansión creciente de los sistemas de garantía y su consolidación en el ámbito mundial, lo que confirma que no son una “moda”. Precisamente, es en los países considerados más desarrollados económicamente donde son utilizados de forma más intensiva en recursos y actividad.

BIBLIOGRAFÍA

Asociación Europea de Caución Mutua (AECM) (2004), *Guarantee Schemes in Europe*, Secretaría General de la AECM. Bruselas.

Banque de France (1995), *Bulletin*. 4º trimestre, *Supplement "Statistiques"*.

Berger, A.N. y Udell, G.F. (1995), "Relationship lending and lines of credit in small firm finance", *Journal of business*, vol. 68, nº 3, pp. 351-381.

Carter, R. B. y Van Auken, H. E. (1990), "Personal Equity Investment and small business financial difficulties", *Entrepreneurship theory and practice*, winter, pp. 51-60.

CESGAR (1996), *Análisis de los sistemas de apoyo público y privado a la financiación de la mipyme a través de las caución mutua en países no comunitarios (especial incidencia Japón-CIC y EE.UU.-SBA)*, Informe, Madrid.

Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2004), *Convergencia Internacional de Medidas y Normas de Capital*, disponible en <http://www.bis.org>.

Dickenson, R. (1981), "Business failure rate", *American Journal of Small Business*, 5, 17-25

Observatorio de las PYMEs Europeas. Dirección General de Empresas de la Comisión Europea. (2000), *Informes del Observatorio Europeo de las PYMEs europeas*, julio de 2000, 6º informe.

Estrada, A. y Vallés, J. (1995), "Inversión y costos financieros: evidencia en España con datos de panel", *Documento de trabajo del Banco de España* nº 9506, Madrid.

Eurada (2001), *Financing business in Europe*, EURADA/DOSSIERS/ FINANCEMENT-2E, Bruselas.

European Business Panel (EBP), (2001), *Encuesta Eurochambres*, Bruselas.

European Comisión (2005), *Guarantees and Mutual Guarantees. Best Report*, disponible en http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/financing/docs/guarantees_best_report.pdf

Hester, D. D. (1979), "Customer Relationships and Terms of Loans Evidence from a Pilot Survey". *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 11, nº 3, August, pp. 349-357.

Holden, P. (1996), "Sistemas de garantías de crédito: experiencias internacionales y lecciones para América Latina y el Caribe: Garantías Ineficaces: Algunas causas y Efectos del Subdesarrollo financiero en América Latina", *BID*, Washington.

Lesaffre, D. (1997), *Contribución al diseño del Fondo Regional de Garantía*, RAFAD, Ginebra.

Macpherson, M. (1998), *Micro and Small Enterprise Baseline Survey: Zimbabwe Study*, Informes Técnicos GEMINI.

Manove, M, Padilla, J. y Pagano, M (2001), "Collateral versus Project screening: a model of lazy banks". *Rand Journal of Economics*, vol. 32, nº 4, pp736-44.

Meyer, R. y Nagarajan, G. (1996), "Sistemas de garantías de crédito: experiencias internacionales y lecciones para América Latina y el Caribe: Criterios para la Evaluación de los Programas de Garantías de Crédito", *BID*, Washington.

Milgrom, P. y Roberts, J. (1992), *Economics, organisation and management*. Ed. Englewood Cliffs, Prentice Hall, New Jersey.

Observatorio Europeo de la Pyme (1994). Bruselas.

Ocaña, C., Salas, V. y Vallés, J. (1994), "Un análisis empírico de la pyme manufacturera española: 1983-1989", *Documento de trabajo del Banco de España* nº 9401, Madrid.

Oficina Central de Estadística de Kenia (1999), *National Micro and Small Enterprise Baseline Survey 1999*, Kenia.

OIT (2000), *Apertura Económica y Empleo: los países Andinos en los noventa*, Lima.

Pombo, P. y Herrero A. (2001), "Los sistemas de garantía para la micro y la pyme en una economía globalizada", DP Editorial, Sevilla.

Proposición al Parlamento Europeo de la Directiva Europea (2004), disponible en http://europa.eu.int/comm/internal_market/regcapital/index_en.htm.

Sharpe, S. A. (1990), "Asymmetric information, bank lending, and implicit contacts: a stylized model of customer relationships", *The journal of finance*, vol. XLV, nº 4, pp. 1069-1087.

Stiglitz, J. E. (2001), "Las Agencias de Fomento en el nuevo escenario económico brasileño", Conferencia dictada ante la *Asociación Brasileña de Instituciones Financieras de Desarrollo (ABDE)*, en Río de Janeiro (Brasil), Boletín de ALIDE nº Octubre-Diciembre de 2001, pp. 6 y 7.

Vereda, A. (2001), *Microcréditos y desarrollo*, FIDE, Madrid.

ANEXO N° 1
LA PARTICIPACIÓN DE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO
EN EL ORIGEN DE LOS RECURSOS (GRÁFICOS N° 40 A 81)

LA PARTICIPACIÓN DE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO EN EL ORIGEN DE LOS RECURSOS

El papel del sector público en la cuestión de la garantía se materializa en diversas líneas de actuación. Podemos afirmar que la más destacada es la creación de un sistema de reafianzamiento que permita diluir o diversificar los riesgos que asumen los entes del sistema.

La otra gran línea de actuación es la promoción de los propios entes de garantía, participando en sus recursos. Frente a esta línea de actuación, se encuentra el desarrollo de un sistema con participación del sector privado. Este segundo sistema, normalmente, se sustenta sobre la participación de los propios beneficiarios, lo que permite a las mipymes un mejor acceso a la financiación. En ocasiones, algunos entes tendrán la configuración de sociedades mercantiles, pero cuyo principal accionista es el sector público.

En este epígrafe, vamos a trazar las diferencias entre ambos modelos, uno de implicación directa del sector público en los recursos de los entes, frente a otro sustentado sobre recursos privados, pero en el que, como podremos observar, el concurso del sector público es crítico, a través del reafianzamiento de las operaciones.

En el cuadro 9 presentamos los esquemas/entes cuyo capital tienen mayoría pública y privada. En este sentido advertimos que aunque en todas las leyendas figura “público” y “privado”, realmente se refieren a los esquemas/entes de “mayoría pública” y de “mayoría privada”.

Cuadro 9: Clasificación de los entes según el origen de los recursos

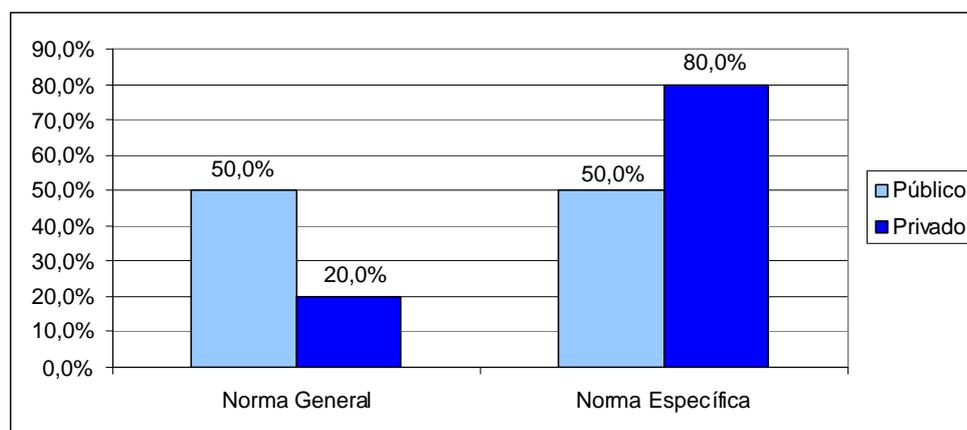
| | Público | Privado |
|--|----------------|----------------|
| AVHGA (Hungría) | X | |
| AWS (Austria) | X | |
| Bürgschaftgesellsch (Austria) | | X |
| CCAM (Suiza) | | X |
| CESGAR (España) | | X |
| CMZRB (República Checa) | X | |
| FEDARTFIDI (Italia) | | X |
| FEDERASCONFIDI (Italia) | | X |
| FEDERCONFIDI (Italia) | | X |
| FEDERFIDI (Italia) | | X |
| FGCR (Rumanía) | | X |
| FINCREDIT - CONFAPI (Italia) | | X |
| FINNVERA (Finlandia) | X | |
| FONDO INTERBANCARIO (Italia) | X | |
| FONDOS REGIONALES DE GARANTÍA (Rusia) | X | |
| FONDS BRUXELLOIS DE GARANTIE (Bélgica) | X | |
| GF (Serbia) | X | |
| GUARANTEE FUND FOR MICROCREDITING (Bulgaria) | X | |
| HAMAG (Croacia) | X | |
| HITELGARANCIA (Hungría) | X | |
| INVEGA (Lituania) | X | |
| KGF (Turquía) | | X |
| KREDEX (Estonia) | X | |
| LATVIJAS GARANTIJU AGENTURA (Letonia) | X | |
| MALTA ENTRERPRISE GUARANTEE (Malta) | X | |
| MC ET D'AIDE AUX ARTISANS (Luxemburgo) | | X |
| MGC (Hungría) | X | |
| MVA (Hungría) | X | |
| NCGF - KFPF (Polonia) | X | |
| NCGF (Rumanía) | X | |
| PLGA (Polonia) | X | |
| RCZRA (Eslovenia) | X | |
| RLGF (Rumanía) | | X |
| RURAL CREDIT GUARANTEE FOUND (Lituania) | X | |
| SAFFA (Suiza) | | X |
| SCMOB (Bélgica) | | X |
| SEF (Eslovenia) | X | |
| SFLG (UK) | X | |
| SIAGI (Francia) | | X |
| SKGF (Suecia) | | X |
| SNA BBMKB (Holanda) | X | |
| SOCAMA (Francia) | | X |
| SOFARIS (Francia) | X | |
| SOWALFIN (Bélgica) | X | |
| SPGM (Portugal) | | X |
| SZRB (Eslovaquia) | X | |
| TEMPME, SA (Grecia) | X | |
| TESKOMB (Turquía) | | X |
| VAEKSTFONDEN (Dinamarca) | X | |
| Verband der Bürgschaftsbanken (Alemania) | | X |
| TOTAL | 30 | 20 |

Fuente: elaboración propia

A) Marco institucional

El gráfico 40 muestra cómo el régimen institucional de los entes y sistemas de garantía depende del origen, público o privado, de los recursos. Los entes de mayoría pública recurren proporcionalmente menos a una norma específica que aquellos de mayoría privada, en los que suele existir una norma específica que los regula. Estos resultados parecen indicar que el Estado tiende a regular de una forma específica cuando los entes encargados de la concesión de garantías son de mayoría privada; no en vano, es una señal clara para el sector financiero de que este tipo de entidades requiere una regulación específica.

Gráfico 40. Porcentaje de entes, públicos y privados, según el tipo de norma legal que los regula

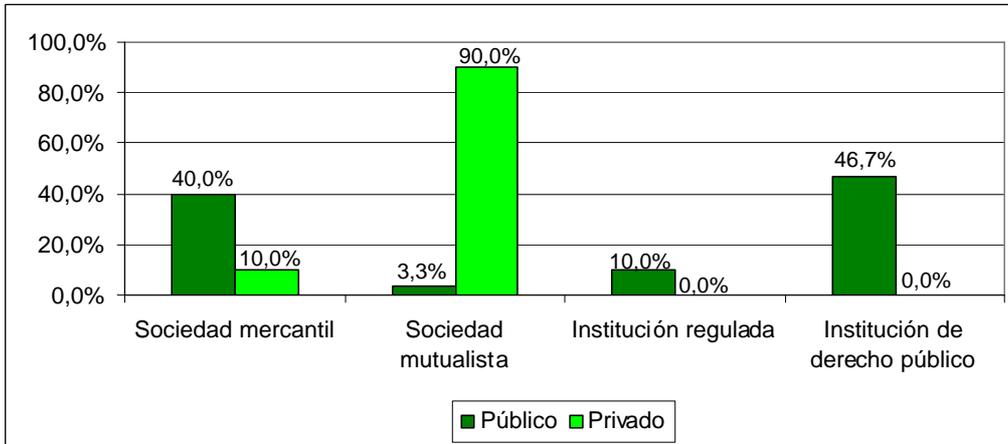


Fuente: elaboración propia

El sector público utiliza diversas fórmulas para participar en los entes: sociedades mercantiles, instituciones reguladas (como fundaciones, fideicomisos) o instituciones de derecho público. Es significativa la proporción de sistemas en los que se recurre a fórmulas privadas de gestión (43,3%), como es el caso de las sociedades mercantiles, si bien la propiedad de la entidad sigue siendo pública. Es también llamativo el caso de MGC (Hungría) que es un sistema cooperativo pero cuyos recursos de capital proceden en un 95% del sector público.

Cuando el sector privado se moviliza, suele ser para solucionar la cuestión del acceso a la garantía y no como una iniciativa para generar rendimientos. Por ese motivo, las iniciativas de mayoría privada son de carácter mutualista.

Gráfico 41. Porcentaje de entes, públicos y privados, según el tipo de personalidad jurídica



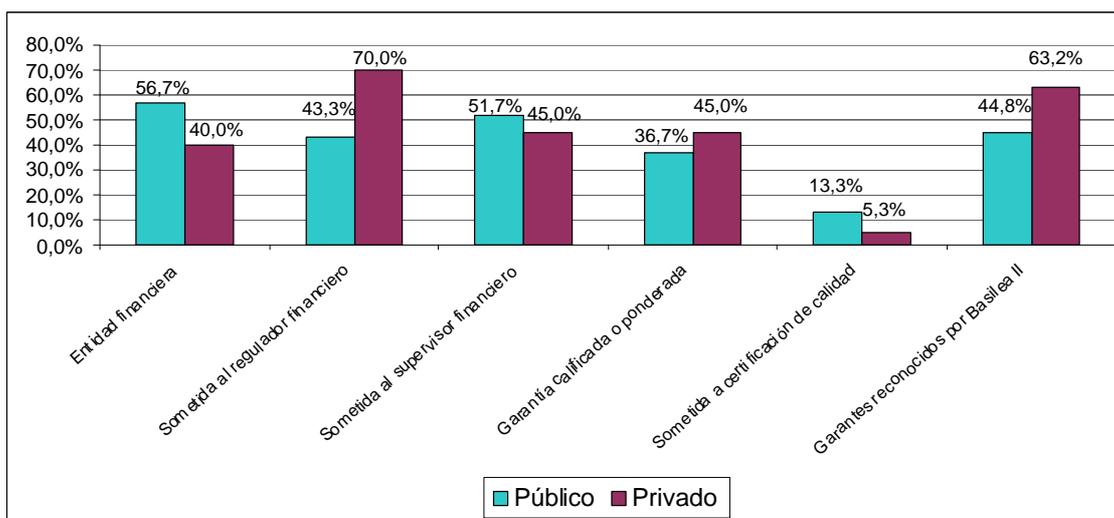
Fuente: elaboración propia

Por su parte, las sociedades mercantiles de mayoría privada en las que destaca la participación del sector financiero, son los casos de: Verband der Bürgschaftbanken (Alemania), Bürgschaftgesellsch (Austria), CCAM (Suiza), SAFFA (Suiza), FGCR (Rumania), y RLGf (Rumania). En los casos de CESGAR (España), Fedartfidi (Italia), Federasconfidi (Italia), Federconfidi (Italia), Federfidi (Italia), Fincredit Confidi (Italia), KGF (Turquía), MAA (Luxemburgo), SCMOB (Bélgica), SIAGI (Francia), SKGF (Suecia) y SOCAMA (Francia), es el sector empresarial quien más recursos aporta.

En relación con el sector financiero, los sistemas de mayoría pública son considerados entidades financieras en una mayor proporción (56,7% de los públicos frente al 40% de los privados); sin embargo, los sistemas de mayoría privada tienden a estar regulados por el regulador financiero (70% de los privados frente al 43,3% de los públicos), lo que garantiza una mayor integración con el sector financiero y consideran, en mayor medida que sus garantías serán reconocidas por Basilea II (63,2% en los privados frente al 44,8% en los públicos).

En cuanto a la disciplina que supone el sometimiento al supervisor financiero, el 51,7% de los entes públicos están supervisados, mientras que tan sólo lo están el 45% de los privados. Por el contrario, parece homogéneo, en ambos subgrupos, que no se sometan a certificación de calidad y, en alguna medida más, que la garantía sea calificada o ponderada.

Gráfico 42. Porcentaje de entes, públicos y privados, según las características del ente en relación al sector financiero

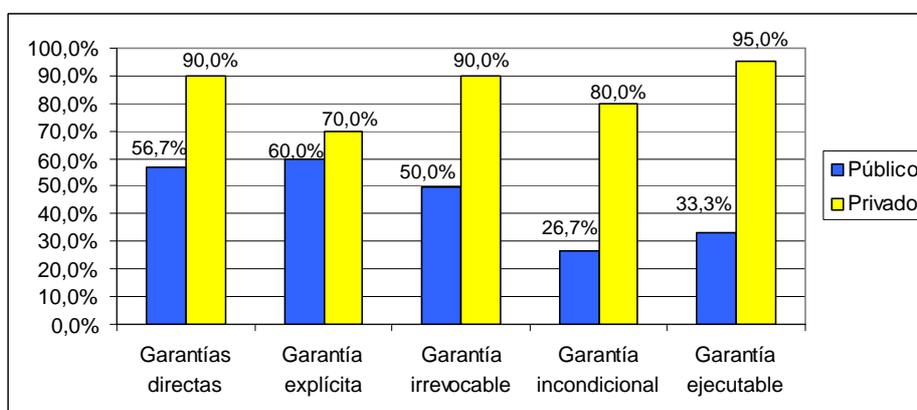


Fuente: elaboración propia

Estos resultados ponen de manifiesto que el origen público o privado de los recursos no parece determinar las características de estas entidades en cuanto entidades del sistema financiero. Por un lado, suelen calificarse como entidades financieras y suelen estar supervisadas en mayor medida cuando su origen es público. Por otro lado, aquellas cuyo capital es de mayoría privada, suelen estar sometidas al regulador financiero, perciben que sus garantías serán reconocidas por Basilea II en una mayor proporción de casos que las de mayoría pública.

Las características de la garantía divergen notablemente en los entes públicos y privados, tal y como observamos en el gráfico 4. Los sistemas con un origen del capital de mayoría privada presentan unas garantías mejor dotadas que los sistemas con mayoría pública; esto es coherente con una percepción de mejor reconocimiento en Basilea II.

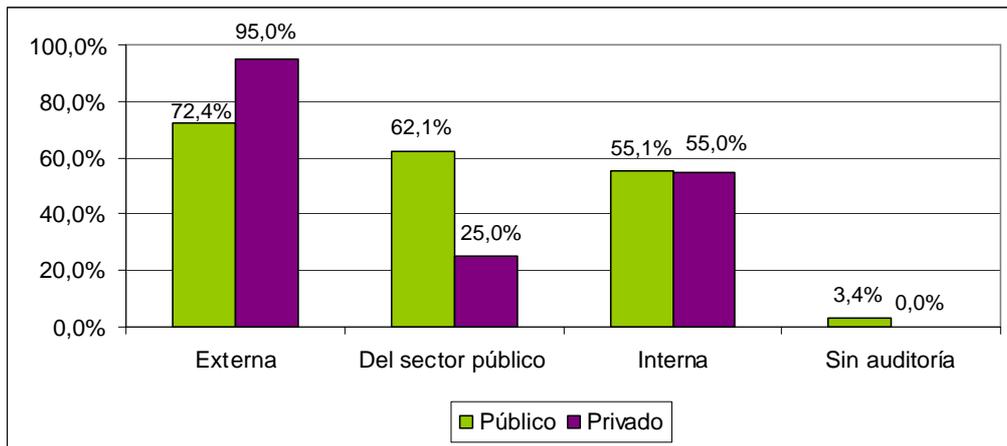
Gráfico 43. Porcentaje de entes, públicos y privados, según las características de la garantía



Fuente: elaboración propia

Los mecanismos de control son básicos en entidades que manejan riesgos importantes como el de insolvencia de las empresas avaladas. El 95% de las entidades privadas se someten a auditoría externa, así como, un porcentaje elevado de las entidades de mayoría pública (72,4%).

Gráfico 44. Porcentaje de entes, públicos y privados, según el tipo de auditoría



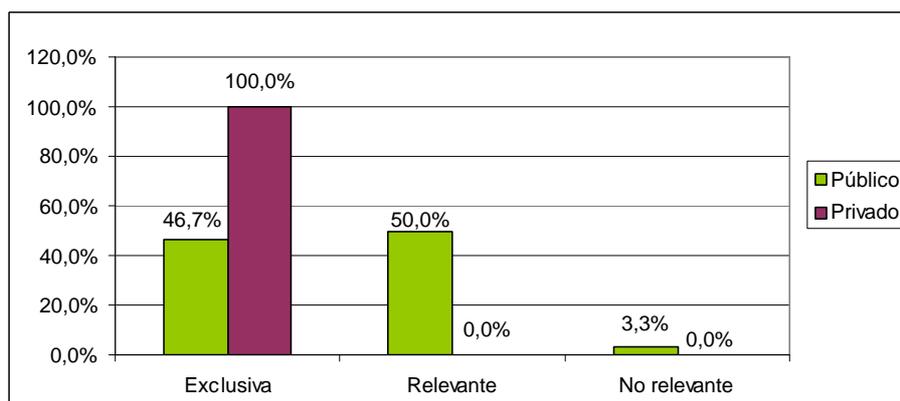
Fuente: elaboración propia

Como consecuencia de las financiaciones públicas privilegiadas, SCMOB (Bélgica), SIAGI (Francia) y Teskomb (Turquía) se someten a auditoría pública, aun no teniendo participación del sector público y siendo, además, sociedades mercantiles-mutualistas. Por el contrario, en SPGM (Portugal) la participación del sector público ayudaría a explicar la intervención de la auditoría del sector público.

B) Actividad y ámbito de los destinatarios

Las entidades de mayoría privada se dedican prácticamente en exclusiva a la actividad de la garantía (100% de los sistemas), mientras que las de mayoría pública son las que, en mayor medida, comparten este tipo de actividad con otras relacionadas.

Gráfico 45. Porcentaje de entes, públicos y privados, según el carácter de la actividad

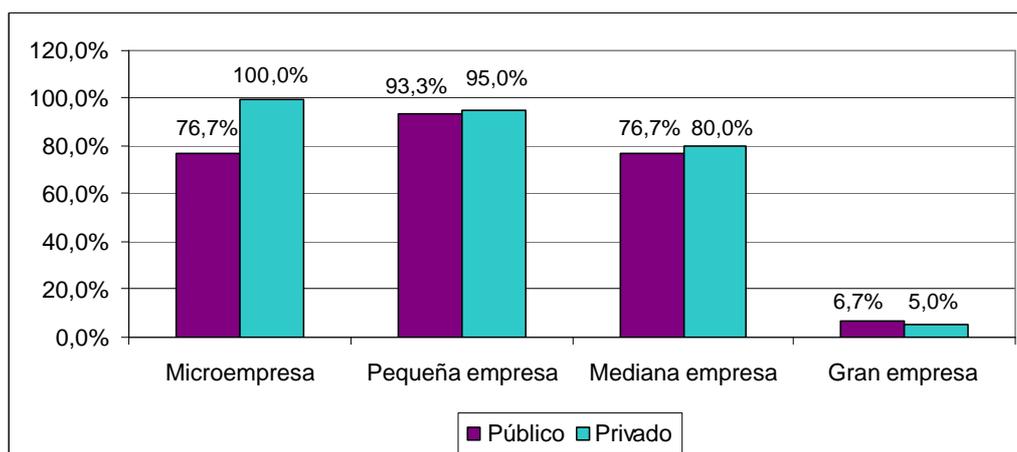


Fuente: elaboración propia

En cuanto a las empresas beneficiarias, los porcentajes son similares entre los sistemas de mayoría pública y los de mayoría privada. Quizás se observe una mayor especialización en los entes de mayoría pública, al presentar unos porcentajes inferiores, mientras que los de mayoría privada tienen un carácter más universal, pues presentan unos porcentajes cercanos al 100% en el tamaño de empresas calificadas como mipymes.

Como curiosidad, señalamos que ningún sistema de mayoría privado excluye a las microempresas.

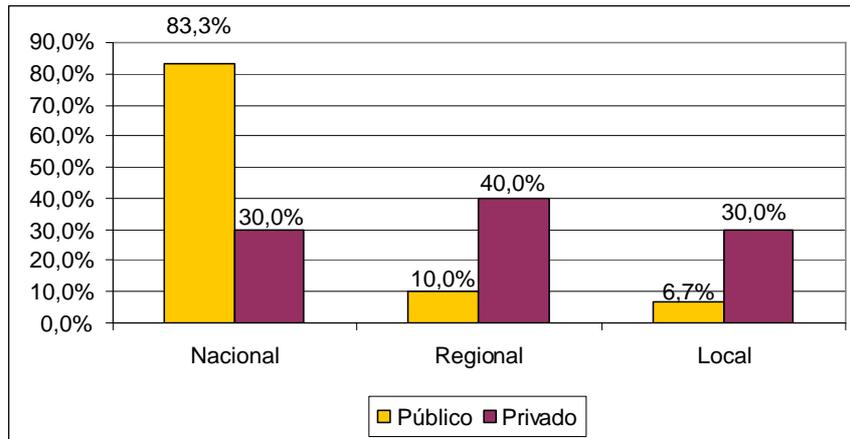
Gráfico 46. Porcentaje de entes, públicos y privados, según el tipo de beneficiarios



Fuente: elaboración propia

La distribución geográfica de los sistemas también varía según el carácter de los sistemas. Los de mayoría pública presentan claramente un alcance geográfico más elevado, mientras que los de mayoría privada actúan en entornos más locales.

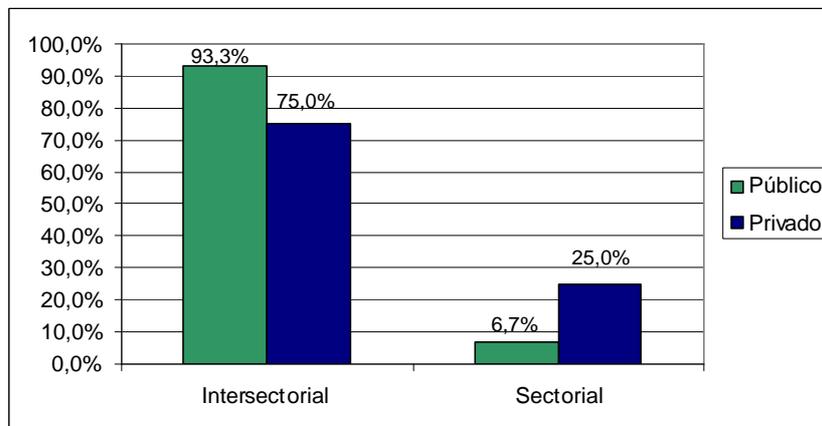
Gráfico 47. Porcentaje de entes, públicos y privados, según el ámbito geográfico de actuación



Fuente: elaboración propia

El ámbito de actividad es similar en los sistemas, con independencia de la procedencia de los recursos. Se observa una mayor especialización sectorial en los de mayoría privada (25%) frente a los de mayoría pública (6,7%).

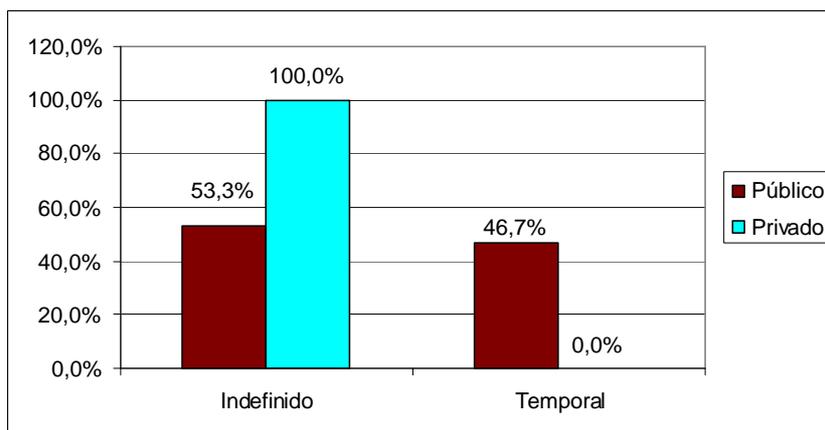
Gráfico 48. Porcentaje de entes, públicos y privados, según el ámbito de actividad



Fuente: elaboración propia

La duración de los entes muestra unas características diferentes según el origen de los recursos. Los sistemas de mayoría privada tienen vocación de duración indefinida o permanente, mientras que algunos sistemas de mayoría pública no existe un modelo único, presentándose una proporción elevada de sistemas/esquemas con carácter temporal. No obstante, hemos de señalar que predomina ligeramente el carácter indefinido (53,3% de los sistemas) en los sistemas de mayoría pública.

Gráfico 49. Porcentaje de entes, públicos y privados, según el carácter temporal



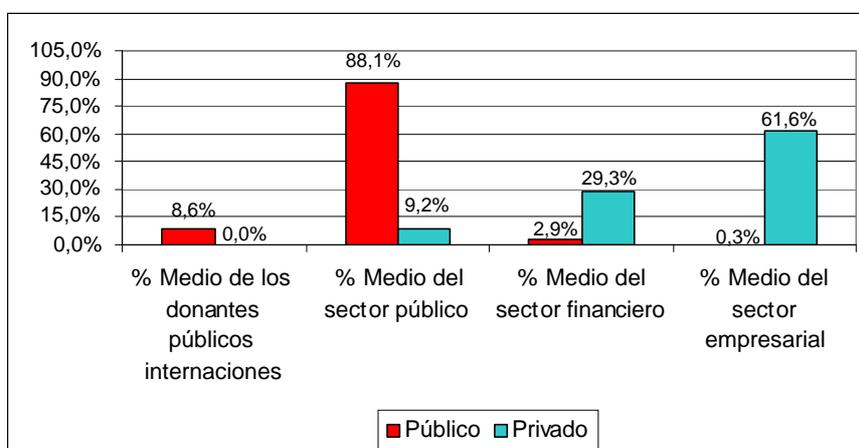
Fuente: elaboración propia

C) Origen de los recursos y toma de decisiones

Los sistemas de mayoría pública presentan escasa presencia del sector privado. Fundamentalmente, son sistemas cuyos recursos provienen del sector público nacional y, en escasas ocasiones, de organismos públicos o donantes internacionales.

En el caso de los sistemas con un origen de recursos de mayoría privada, suele dominar la participación del sector empresarial (61,6%), frente al sector financiero (29,3%). La participación del sector público en los sistemas cuyos recursos proceden mayoritariamente del sector privado, es minoritaria. Son relevantes en este aspecto los casos de Bürgschaftsgesellsch de Austria (30% público – 70% privado), SKGF de Suecia (45% público - 55% privado), SPGM de Portugal (47% público-53% privado) y CESGAR de España (29% público – 71% privado).

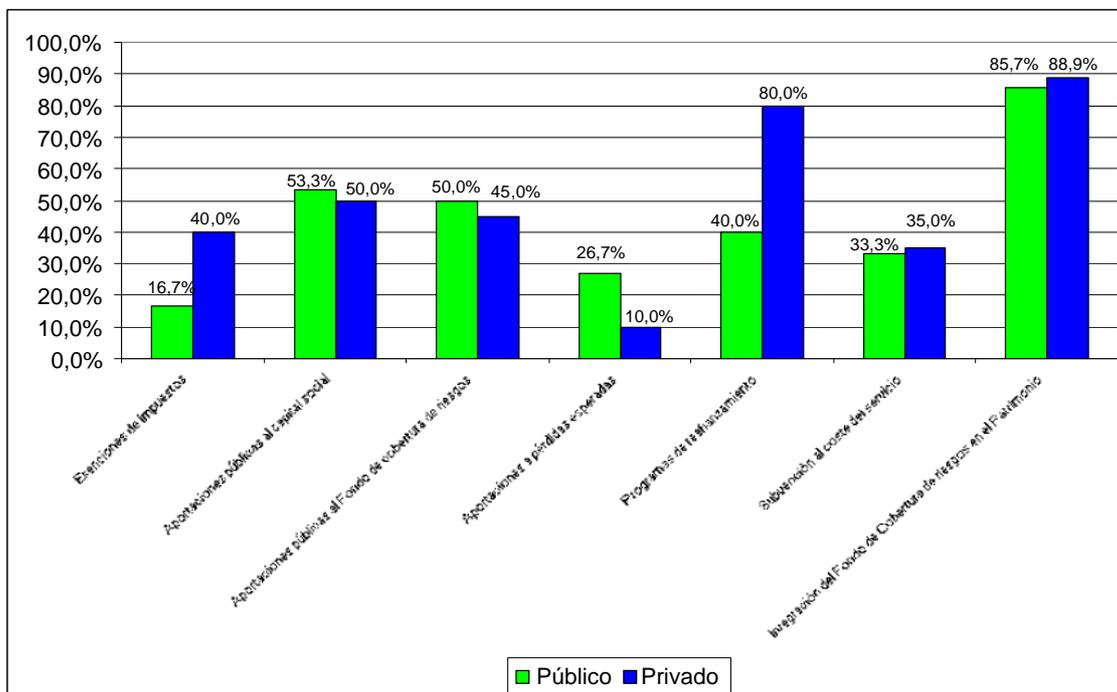
Gráfico 50. Porcentaje medio de recursos procedente de diversos sectores, según el tipo de entes, públicos y privados



Fuente: elaboración propia

Los mecanismos de apoyo son similares en los sistemas con recursos cuya procedencia es de mayoría pública y privada.

Gráfico 51. Porcentaje de entes, públicos y privados, según los mecanismos de apoyo



Fuente: elaboración propia

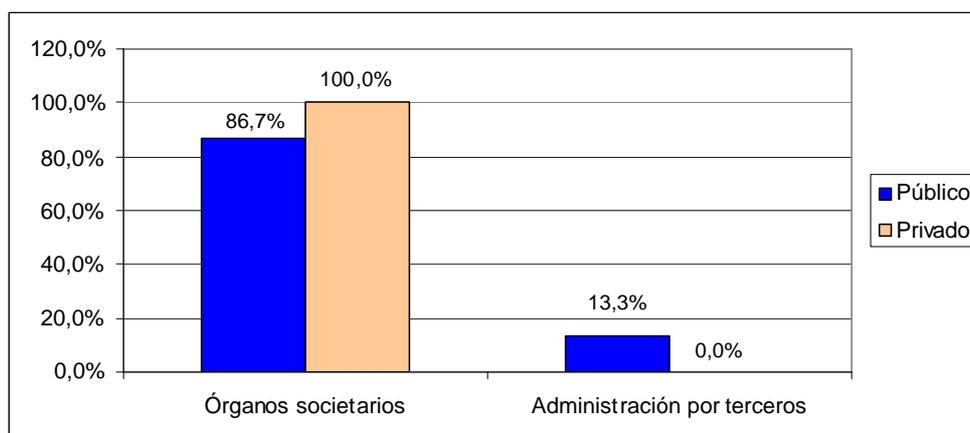
Destaca una mayor presencia de la exención de impuestos en los de mayoría privada (42,9%) frente a los públicos (17,2%) y de los programas de reafianzamiento (80% en los de mayoría privada, frente a un 40% en los de mayoría pública).

El mecanismo prioritario en los de mayoría pública es la aportación al capital y al fondo de cobertura de riesgos, mecanismos también presentes de manera significativa en los sistemas de mayoría privada. Finalmente, la cobertura del reafianzamiento de las operaciones es más importante en los sistemas de mayoría privada, estando presente en una mayor proporción de casos que en los de mayoría pública porque, entre otros motivos, ya responde el sector público en primera instancia.

La integración del fondo de cobertura de riesgos en el patrimonio de los entes del sistema es similar tanto en los de mayoría pública como en los de privada.

Los sistemas de administración en los entes tanto en los de mayoría pública como privada son bastante similares. Tan sólo algunos entes de mayoría pública son administrados por terceros (principalmente en los fideicomisos y los fondos regulados de cobertura de riesgos), como ya hemos apuntado en el apartado anterior.

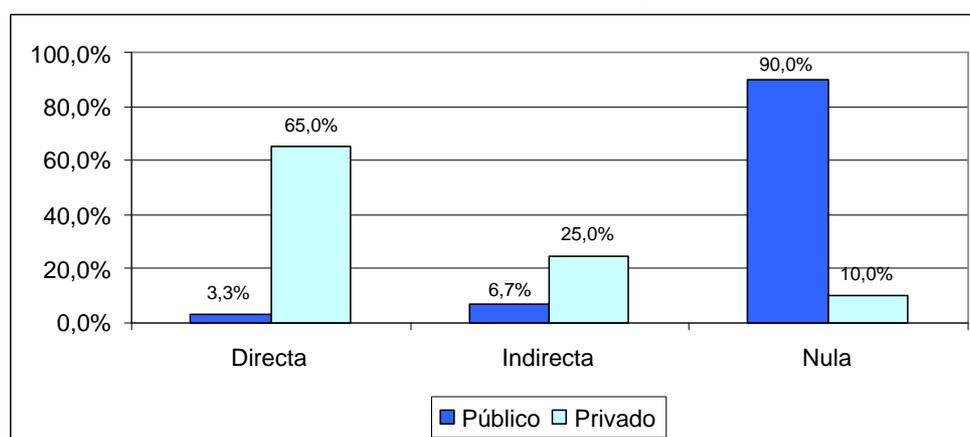
Gráfico 52. Porcentaje de entes, públicos y privados, según los órganos de administración del sistema



Fuente: elaboración propia

La participación de los beneficiarios en los recursos es nula en los sistemas de mayoría pública, frente a los de carácter privado, en los que existe una participación directa en el 65% de los casos e indirecta en el 25% de los sistemas. Por tanto, el origen de los recursos influye en la participación de los beneficiarios en los recursos permanentes, debido a la naturaleza mutualista de gran parte de los sistemas de mayoría privada.

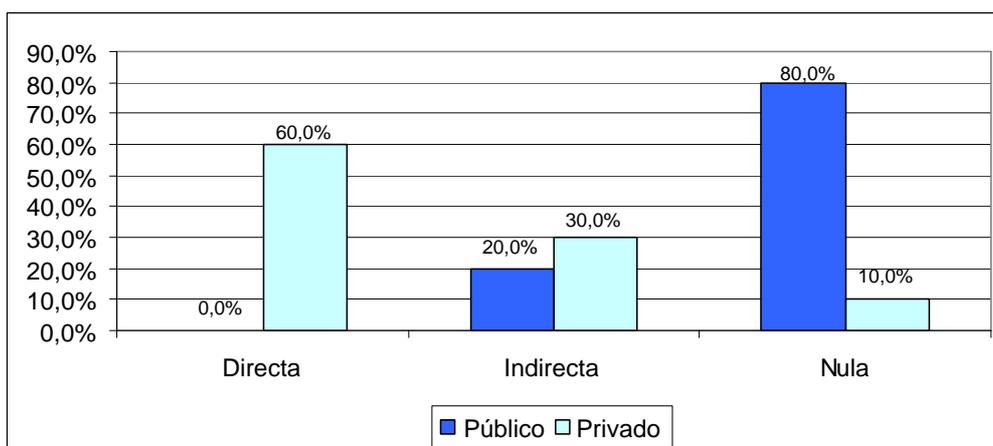
Gráfico 53. Porcentaje de entes, públicos y privados, según la participación de los beneficiarios en los recursos permanentes



Fuente: elaboración propia

Evidentemente, esta mayor representación de los beneficiarios en los recursos permanentes conlleva su participación en los órganos de gobierno. En los de mayoría pública, los beneficiarios no participan en los órganos de gobierno en el 80% de los sistemas e, indirectamente, en el 20%.

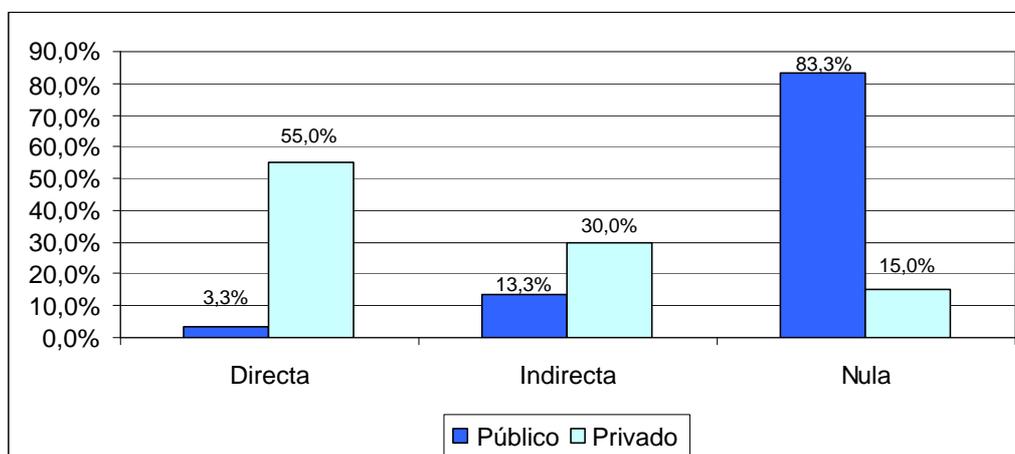
Gráfico 54. Porcentaje de entes, públicos y privados, según la participación de los beneficiarios en los órganos de gobierno



Fuente: elaboración propia

La participación de los beneficiarios en las decisiones de concesión también es elevada en los sistemas de mayoría privada, frente a los de mayoría pública, donde es marginal. Esta participación de los beneficiarios en una materia tan sensible como es la evaluación del riesgo de los proyectos requiere la implantación de procedimientos que garanticen la independencia en la toma de estas decisiones.

Gráfico 55. Porcentaje de entes, públicos y privados, según la participación de los beneficiarios en las decisiones de concesión

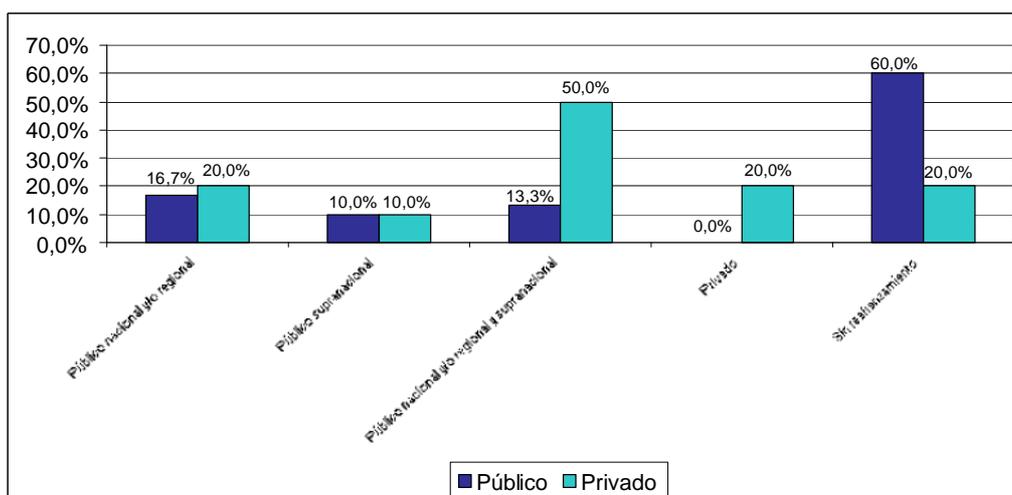


Fuente: elaboración propia

D) Características del sistema de reafianzamiento

Los sistemas cuyos recursos son de origen público disponen en menor medida del acceso al reafianzamiento que los de origen privado. En éstos, el reafianzamiento suele ser público de ámbito nacional y/o supranacional.

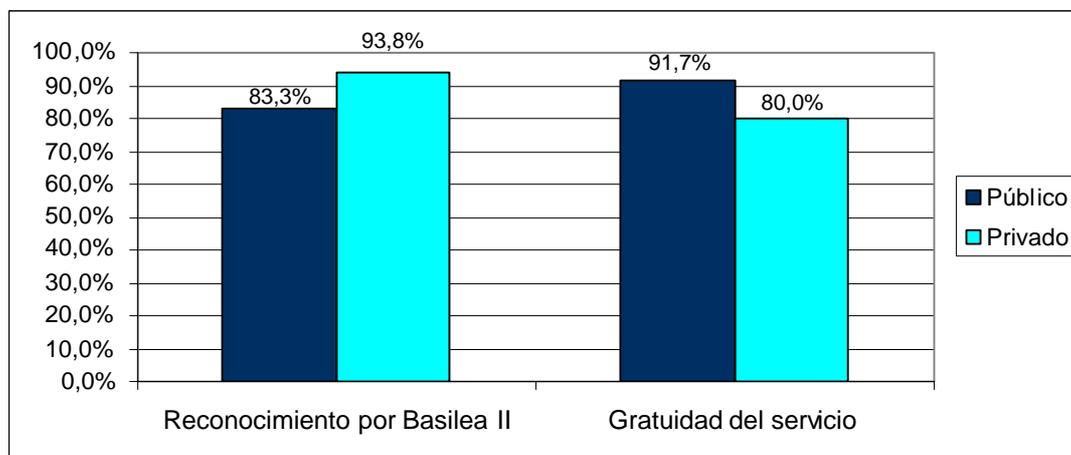
Gráfico 56. Porcentaje de entes, públicos y privados, según la procedencia del reafianzamiento



Fuente: elaboración propia

El recurso al reafianzamiento privado es poco significativo, incluso en los sistemas con una presencia más pronunciada del sector privado en el capital de los mismos.

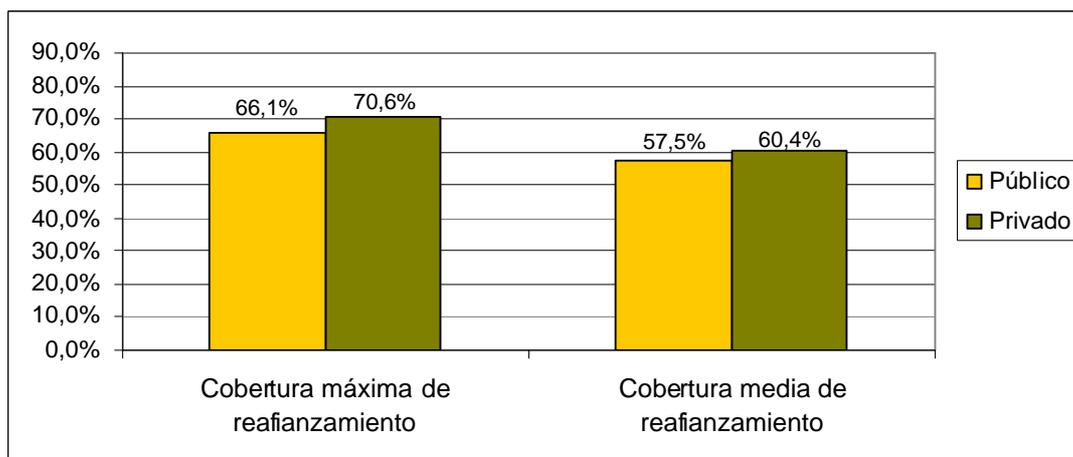
Gráfico 57. Porcentaje de entes, públicos y privados, según las características del reafianzamiento



Fuente: elaboración propia

La garantía otorgada por el reafianzamiento se percibe que será reconocida por Basilea II en la mayoría de los casos en ambos tipos de sistemas/esquemas. Este dato otorga de gran calidad al sistema de garantías. Asimismo, el servicio suele ser gratuito; por este motivo, podemos considerar la actuación sobre el reafianzamiento como uno de los apoyos más importantes de los que disponen los Estados para apoyar el acceso a la garantía.

Gráfico 58. Porcentajes medios de cobertura del reafianzamiento según el tipo de entes, públicos y privados



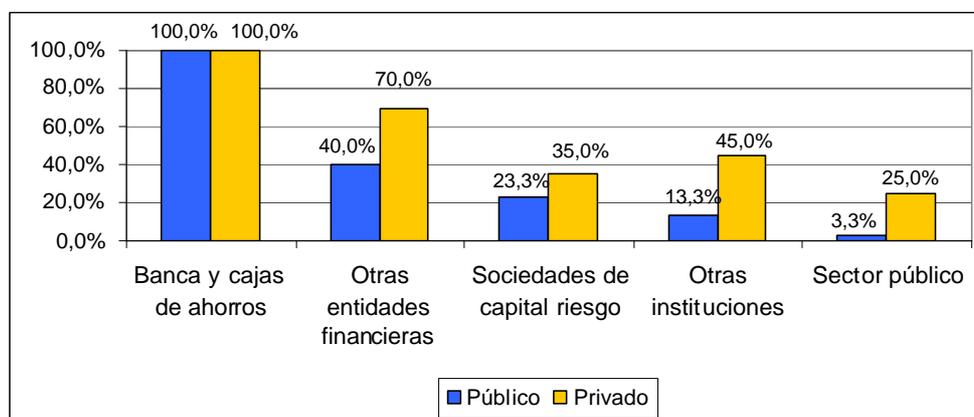
Fuente: elaboración propia

Los porcentajes máximos y medios de reafianzamiento no oscilan sustancialmente entre los sistemas de mayoría pública y los de mayoría privada.

E) Relaciones con el sistema financiero

Los sistemas de mayoría pública y privada prestan sus garantías fundamentalmente frente a la banca y a las cajas de ahorros. En cuanto al resto de posibles beneficiarios, los sistemas de mayoría privada suelen abarcar un abanico más amplio de entidades beneficiarias que los sistemas de mayoría pública. Este resultado parece apuntar a una mayor especialización en la actividad de garantía de los sistemas de mayoría pública, frente a los privados y que ya argumentamos en el caso de los posibles beneficiarios de la garantía.

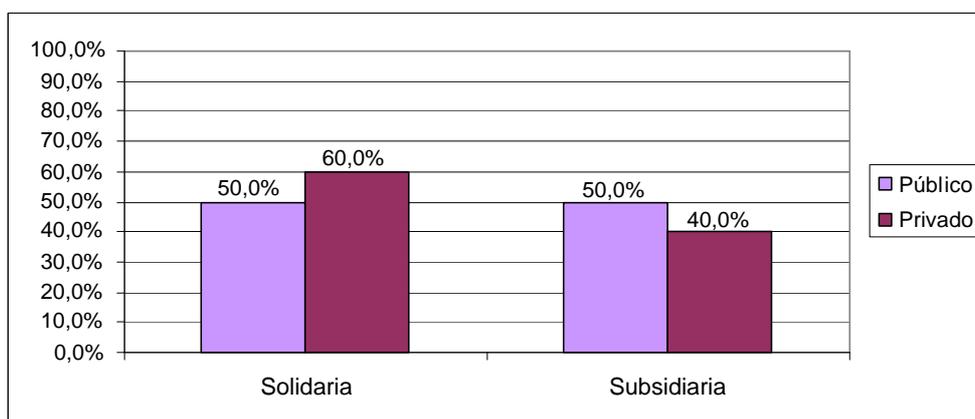
Gráfico 59. Porcentaje de entes, públicos y privados, según el tipo de entidades a favor de quien expiden sus garantías



Fuente: elaboración propia

El tipo de responsabilidad asumida por el garante es de una naturaleza similar según se trate de sistemas de mayoría pública o privada. Quizás los privados tienden a ofrecer garantías de carácter solidario en mayor medida, mientras que los de mayoría pública tienden a utilizar más la garantía con carácter subsidiario.

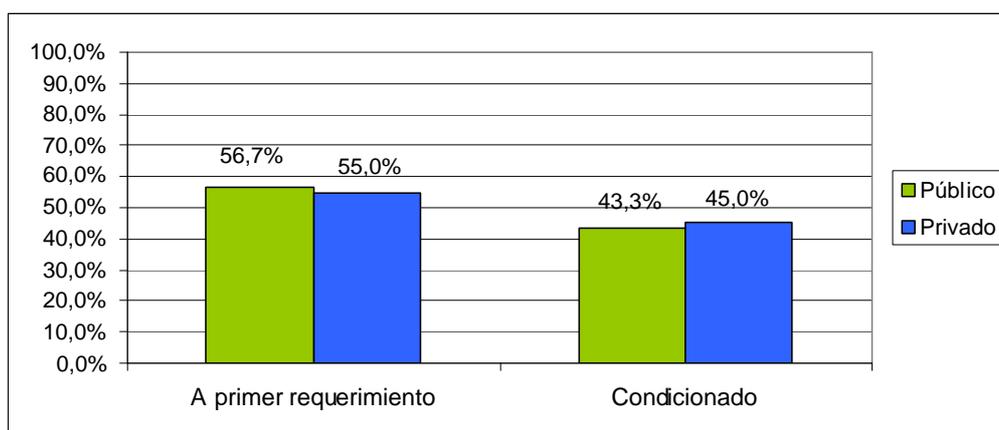
Gráfico 60. Porcentaje de entes, públicos y privados, según el tipo de responsabilidad asumida por el garante



Fuente: elaboración propia

Los tipos de requerimiento de las garantías son similares en los sistemas de mayoría pública o privada, como se puede observar en el gráfico 61; sin embargo, los sistemas de mayoría pública responden cuando se produce el fallido, mientras que los de mayoría privada responden apenas se produce la situación de morosidad (gráfico 62).

Gráfico 61. Porcentaje de entes, públicos y privados, según el tipo de requerimiento de las garantías

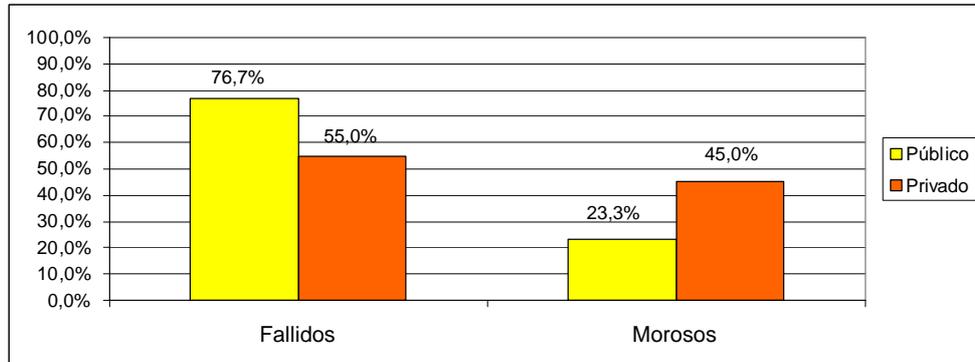


Fuente: elaboración propia

Estos datos parecen apuntar a una mayor garantía para las entidades financieras, beneficiarias de las garantías, en el caso de sistemas de mayoría privada que en los de mayoría pública, lo que puede derivar en una mayor eficacia de la

garantía. Por el contrario, los sistemas de mayoría privada exigen una mayor implicación del empresario, con lo cual se reducen los comportamientos irresponsables por parte del prestatario y descritos por la literatura científica como riesgo moral.

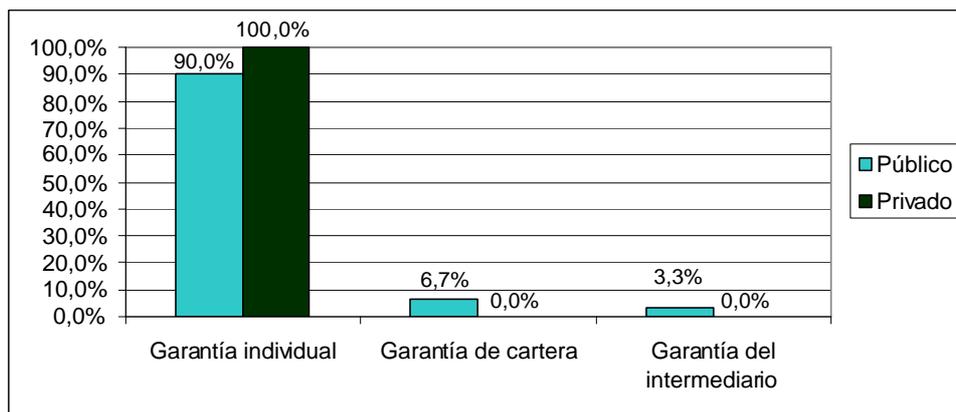
Gráfico 62. Porcentaje de entes, públicos y privados, según la modalidad de pago



Fuente: elaboración propia

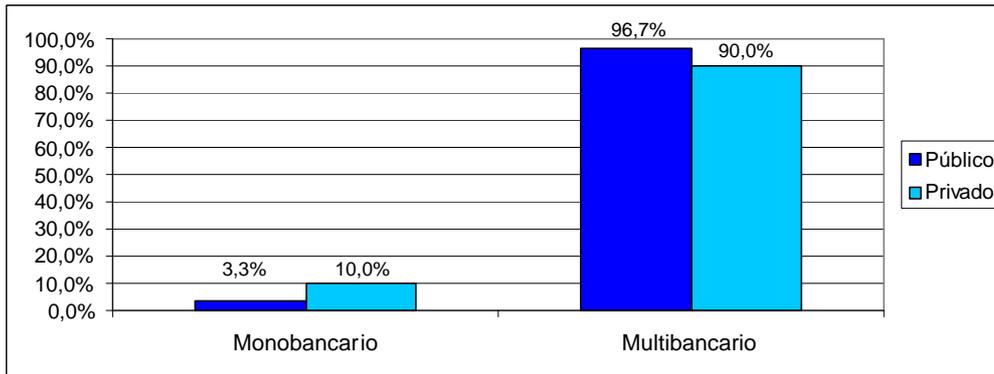
El mecanismo de las garantías ofrecidas al sistema financiero es muy similar tanto en los sistemas de mayoría pública como privada (gráfico 63); así como el tipo de relación con un solo banco o con varias entidades bancarias (gráfico 64). Las garantías suelen ser, por tanto, de carácter individual y el régimen dominante es multibancario.

Gráfico 63. Porcentaje de entes, públicos y privados, según el mecanismo de la garantía



Fuente: elaboración propia

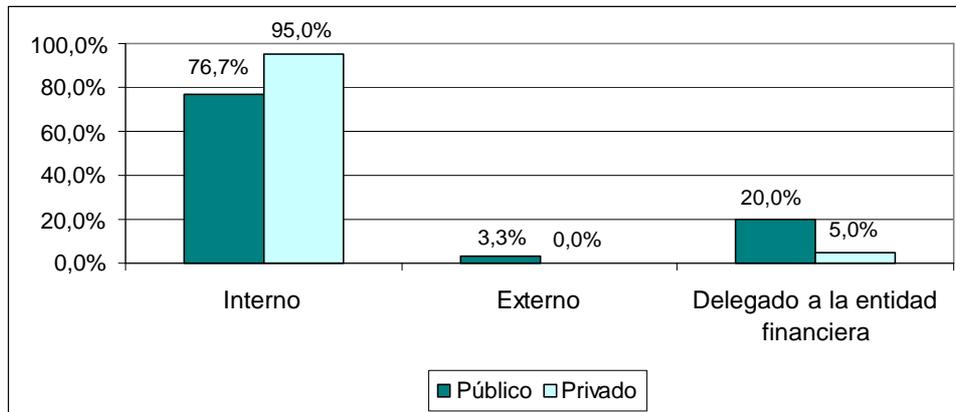
Gráfico 64. Porcentaje de entes, públicos y privados, según el tipo de relación con el sistema bancario



Fuente: elaboración propia

El análisis de las operaciones suele ser realizado por el ente del sistema en el caso de que sea de mayoría privada; sin embargo, en algunos casos de mayoría pública, este análisis de la operación es delegado en la entidad financiera receptora de la garantía.

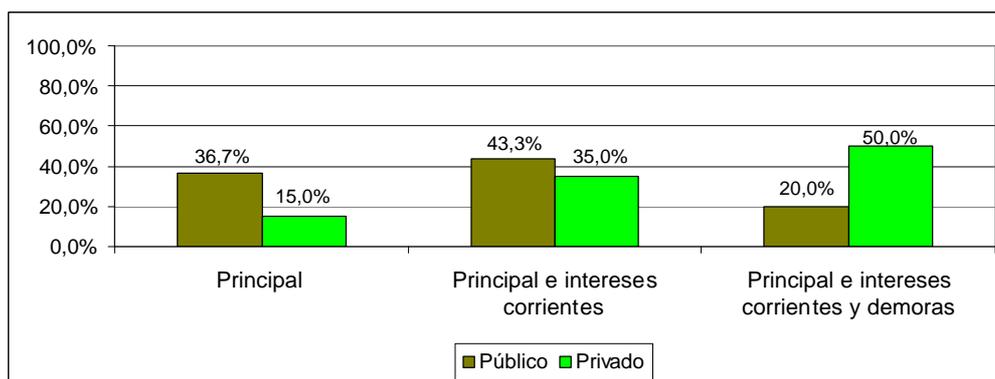
Gráfico 65. Porcentaje de entes, públicos y privados, según el tipo de análisis de las operaciones



Fuente: elaboración propia

En cuanto a los componentes considerados en la garantía, los sistemas de mayoría privada tienden a ofrecer garantías con un alcance mayor que los de mayoría pública. Este resultado parece apuntar a un mayor deseo por parte de los de mayoría pública a controlar el límite de sus riesgos, frente a los de mayoría privada que se ven impelidos a proporcionar una mayor cobertura.

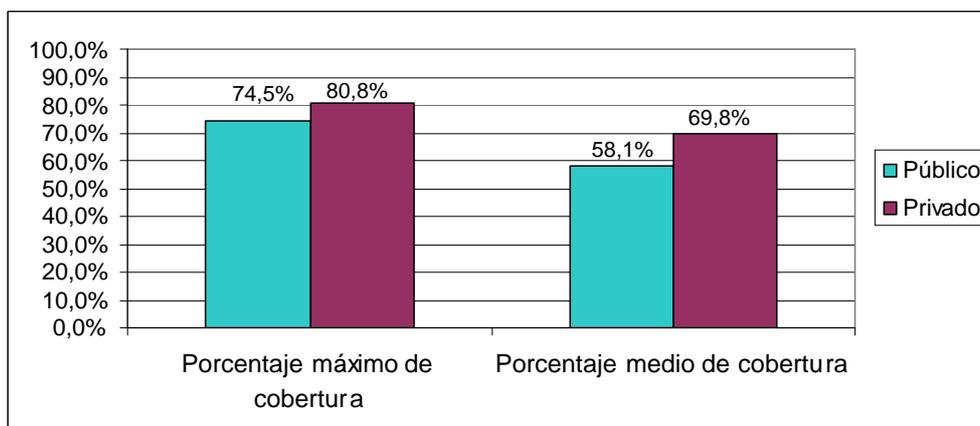
Gráfico 66. Porcentaje de entes, públicos y privados, según el tipo de conceptos garantizados



Fuente: elaboración propia

El porcentaje máximo y medio de cobertura de las operaciones es muy parecido en ambos tipos de sistemas, de mayoría pública y privada. Es ligeramente más elevado en los privados frente a los públicos, lo cual es coherente con esa mayor implicación del empresario que se da en los sistemas de mayoría privada.

Gráfico 67. Importes medios del porcentaje máximo y medio de cobertura de las operaciones, según el tipo de entes, públicos y privados



Fuente: elaboración propia

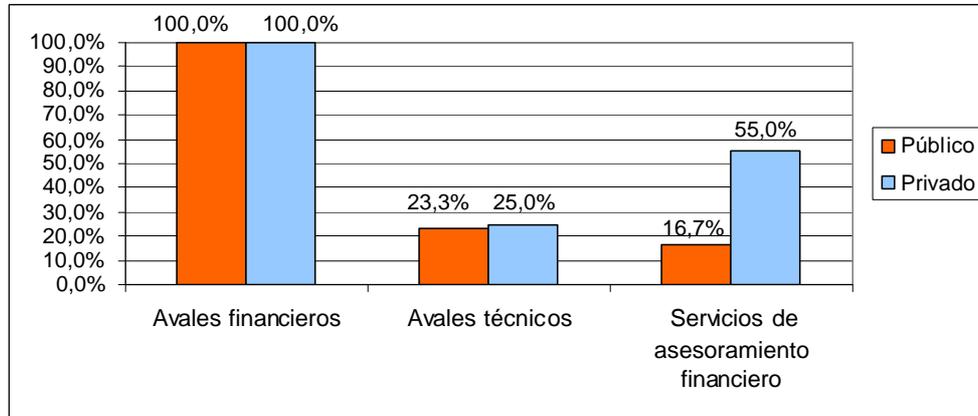
En concreto, sólo cubren el 100% del importe de la operación un 12,2% de los sistemas/entes, todas ellas de carácter mutualista; un 14,3% ofrece una cobertura del 75% al 99% de la garantía, siendo también sociedades mutualistas prácticamente la mitad de los sistemas/entes de este bloque; la mayoría (un 57,10%) cubre entre el 50% y el 75% del importe garantizado, y en un 16,9% de las entidades cubren menos del 50% del importe de la operación.

F) Características de los productos y servicios

En cuanto a la cartera de productos, volvemos a observar una mayor especialización en los sistemas de mayoría pública que en los de mayoría privada que,

en algunos casos, ofrecen otro tipo de servicios, fundamentalmente el asesoramiento financiero.

Gráfico 68. Porcentaje de entes, públicos y privados según el tipo de productos y servicios

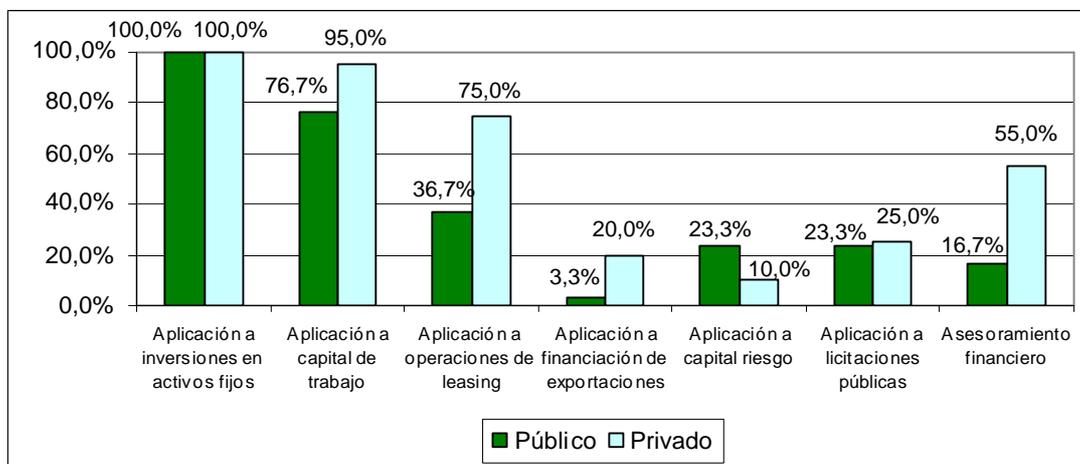


Fuente: elaboración propia

Las financiaciones para las cuales se prestan las garantías también muestran una mayor especialización de los sistemas con recursos procedentes de sistemas de mayoría pública. Las principales actividades financiadas por éstos son las inversiones en activos fijos permanentes y, en segundo lugar, el capital de trabajo. En menor medida, se destinan a avalar operaciones de leasing.

Por el contrario, los sistemas con recursos mayoritariamente privados, prestan garantías para operaciones que financian activos fijos y capital de trabajo. También es muy relevante el porcentaje de entes que avalan operaciones de leasing (75%) y las que realizan asesoramiento financiero (55%).

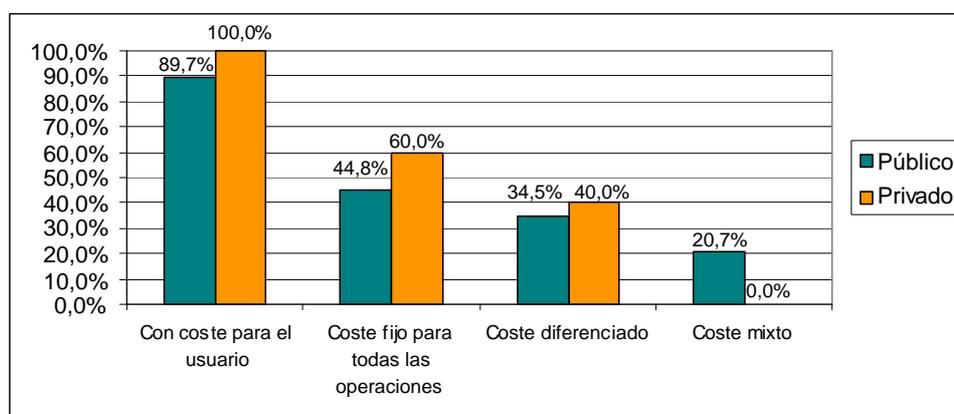
Gráfico 69. Porcentaje de entes, públicos y privados, según la aplicación de los productos y servicios



Fuente: elaboración propia

En ambos tipos de sistemas, los de mayoría pública y privada, las operaciones suelen tener un coste para el usuario. Marginalmente, algunos sistemas de mayoría pública no repercuten un coste sobre el usuario (SSNA BBMKB de Holanda RCZRA de Eslovenia y Guarantee Scheme de Malta). Sin embargo, la política de precios es distinta. Los sistemas en los que el origen de los recursos es fundamentalmente privado, suelen utilizar un precio fijo para todas las operaciones; por su parte, los sistemas de mayoría pública o tienen precios diferenciados o sistemas mixtos (fijos-diferenciados).

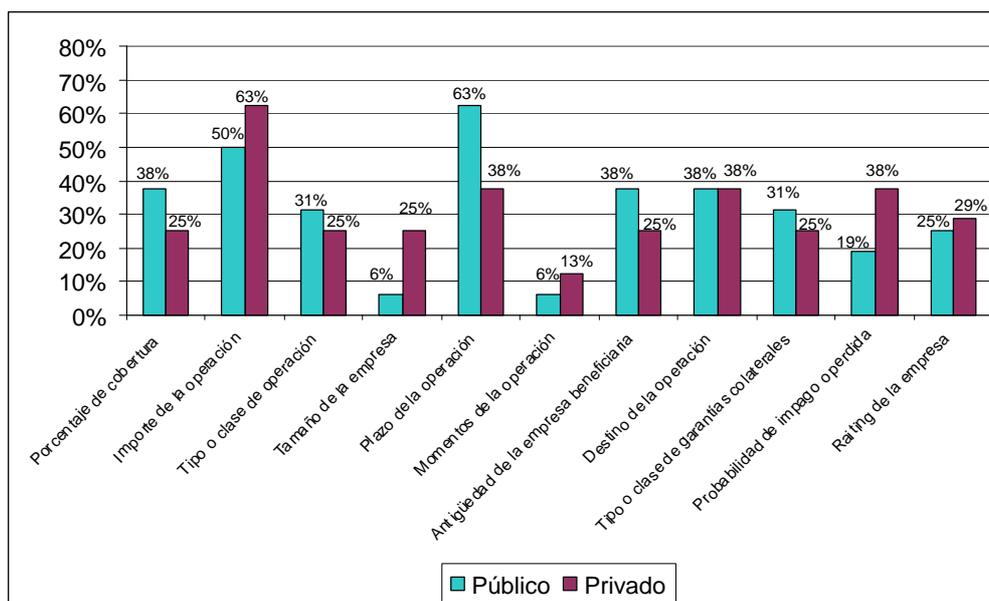
Gráfico 70. Porcentaje de entes, públicos y privados, según la política de precios



Fuente: elaboración propia

Los criterios de diferenciación en la política de precios también son más numerosos en los sistemas de mayoría pública, frente a los de mayoría privada. Los más importantes para los sistemas de mayoría pública son: el plazo, el importe, el porcentaje de cobertura, la antigüedad de la empresa beneficiada y el destino de la operación. En los sistemas de mayoría privada son: el importe, el plazo, el destino de la operación y la probabilidad de impago del beneficiario, aunque siempre en una proporción menor de casos de los que lo emplean en los sistemas de mayoría pública.

Gráfico 71. Porcentaje de entes, públicos y privados, según los factores de diferenciación de precios



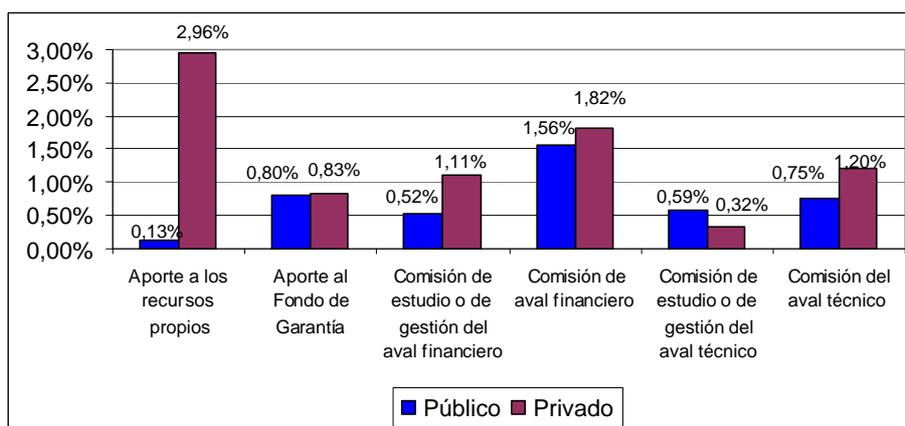
Fuente: elaboración propia

Uno de los aspectos que se debe mejorar en la política de precios es la incorporación de sistemas que permitan evaluar la probabilidad de impago de los proyectos financiados, de esta forma se trata de limitar el problema de riesgo moral existente por las asimetrías de información entre el prestamista, el prestatario y, ahora, el avalista.

El principal componente del precio en los sistemas de mayoría privada es el aporte a recursos propios²⁸. La media de comisiones de aval financiero es similar en los sistemas de mayoría pública y privada. Las mayores diferencias se presentan en la comisión de estudio de los avales financieros que es muy superior en los sistemas privados (1,11%) frente a los públicos (0,52%) y en la comisión del aval técnico (1,2% en los privados, frente a 0,75% en los públicos).

²⁸ Se reintegra al cancelar la operación.

Gráfico 72. Precios medios por conceptos de coste y productos según el tipo de entes, públicos y privados

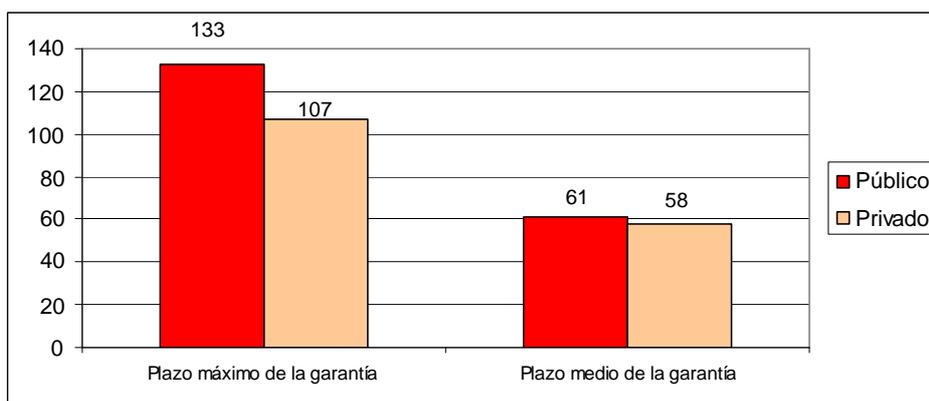


Fuente: elaboración propia

Las comisiones de aval técnico, aunque son operaciones de menor relevancia, como ya hemos indicado anteriormente, también son ligeramente superiores en los sistemas de mayoría privada que en los de mayoría pública.

El plazo medio de las garantías otorgadas por los esquemas de mayoría pública y privada no difiere significativamente, si bien la media de los plazos máximos que pueden conceder los sistemas de mayoría pública es más elevada que los de mayoría privada.

Gráfico 73. Medias de plazo máximo y medio de las operaciones garantizadas, según el tipo de entes, públicos y privados



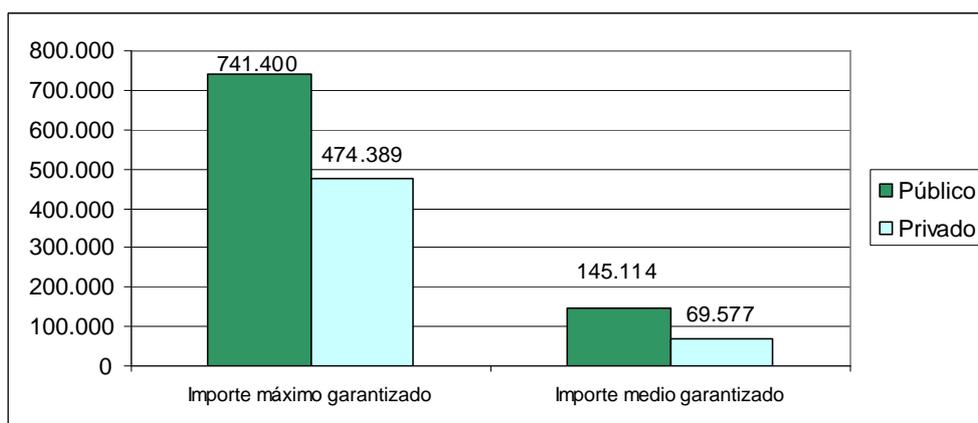
Fuente: elaboración propia

En cuanto a la media de los importes máximos y medios que se conceden, los sistemas de mayoría privada conceden garantías en operaciones financieras de menor importe; este resultado es coherente con una mayor presencia entre los empresarios de menor dimensión. El valor medio de los importes máximos en los sistemas de mayoría pública es de 741.400 euros, mientras que en los de mayoría privada es de 474.389 euros. Por su parte, el valor medio de los importes concedidos de media es

de 145.114 euros, para los sistemas de mayoría pública, y de 69.577 euros para los de mayoría privada.

A este resultado es preciso unir que los sistemas de mayoría privada solían conceder un porcentaje de la operación ligeramente superior a los esquemas de mayoría pública, por lo cual se observa que los sistemas de mayoría privada están más orientados a beneficiarios que requieren necesidades de financiación de menor dimensión.

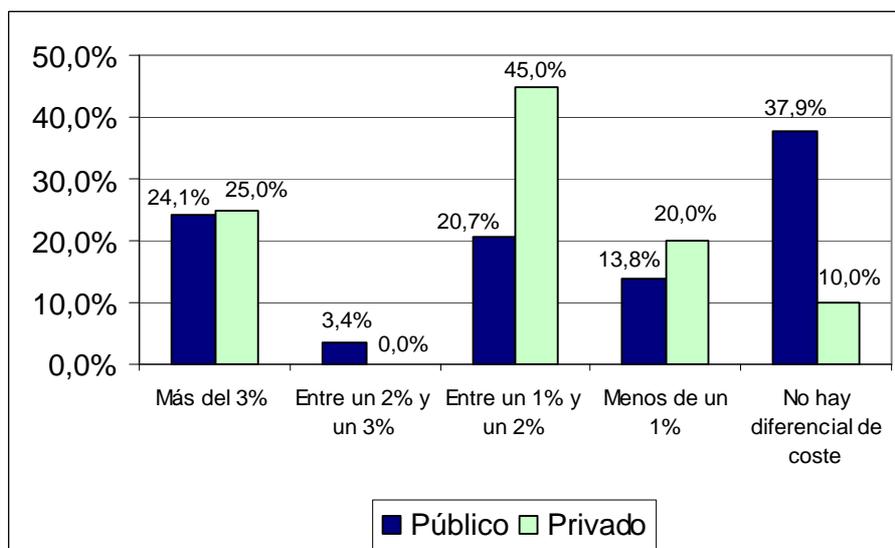
Gráfico 74. Medias del importe máximo y medio de las garantías, según el tipo de entes, públicos y privados



Fuente: elaboración propia

Por otra parte, los ahorros de coste de las operaciones financieras en los sistemas de mayoría privada son superiores a los esquemas de mayoría pública, situándose entre el 1% y 2%. El mayor ahorro de coste puede venir por el tipo de beneficiario de menor dimensión al que se dirigen los sistemas de mayoría privada y cuyas condiciones de acceso al mercado crediticio son más gravosas, en general.

Gráfico 75. Porcentaje de entes, públicos y privados, según el ahorro de coste de las operaciones financieras

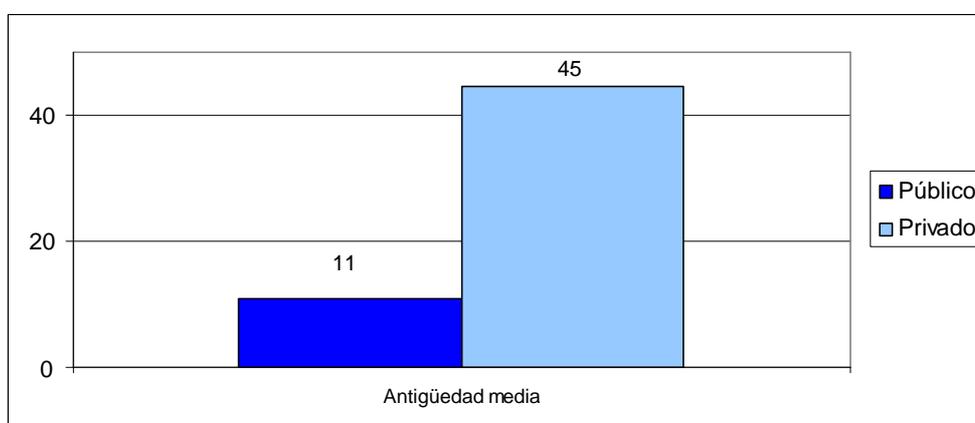


Fuente: elaboración propia

G) Datos de actividad de los entes y sistemas

Los sistemas de garantía en Europa más experimentados han contado con una fuerte presencia del sector privado. Entre los más antiguos se encuentran el esquema mutualista francés SOCAMA (inicia en 1970 desde la Ley de 1917), la belga SCMOB (1929), las experiencias suizas de CCAM (1930) y SAFFA (1931), el caso alemán Verband der Bürgschaftsbanken (1949), el luxemburgués MAA (1949), el turco Teskomb (1951), el austriaco Bürgschaftsgesellsch (1954) y el confidi italiano (1957). En todos los casos estamos ante sistemas de mayoría privada.

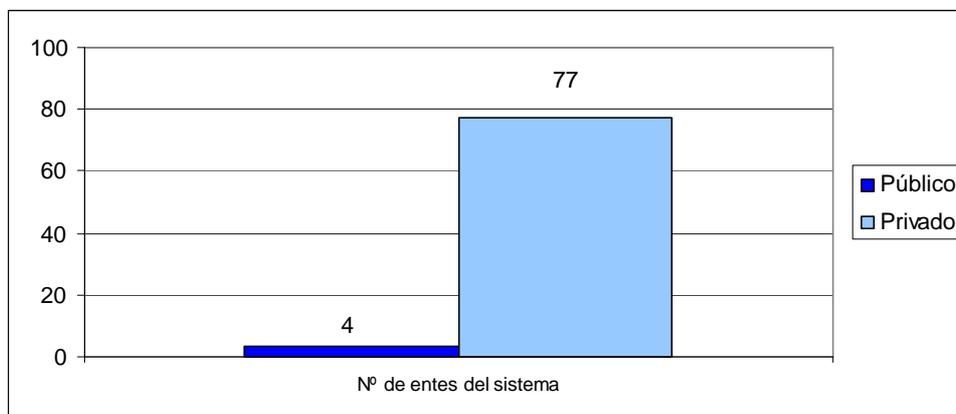
Gráfico 76. Antigüedad media de los entes según el tipo, públicos y privados



Fuente: elaboración propia

Asimismo, los sistemas de mayoría privada presentan un mayor número de entes de garantía operativos que los públicos. Este resultado es coherente con el alcance geográfico más local o regional de los entes cuyo capital es de mayoría privada frente a los de mayoría pública.

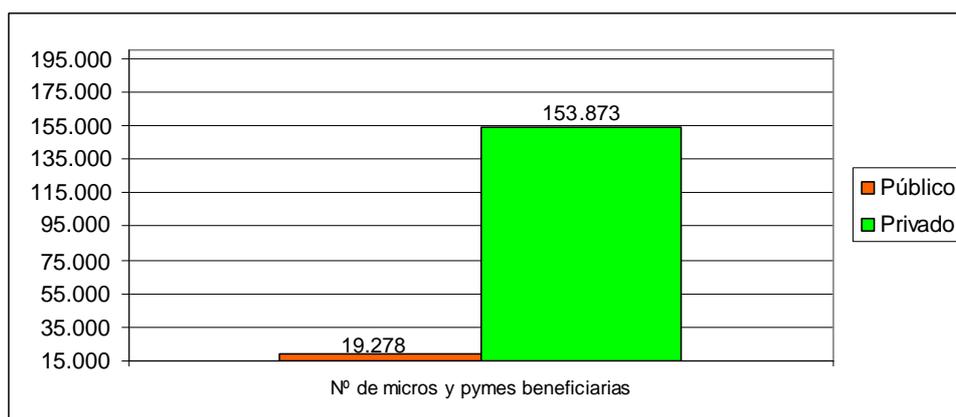
Gráfico 77. Número medio de entes según el tipo, públicos y privados



Fuente: elaboración propia

El número de beneficiarios es mayor en el caso de los sistemas de mayoría privada que en los de mayoría pública. Por un lado, la mayor antigüedad y, por otro, el acceso a entidades de menor tamaño provocan un número de beneficiarios superior en los entes de mayoría privada. Asimismo, estos entes suelen ser de carácter mutualista, lo que otorga una mayor facilidad para acceder a los empresarios mipymes.

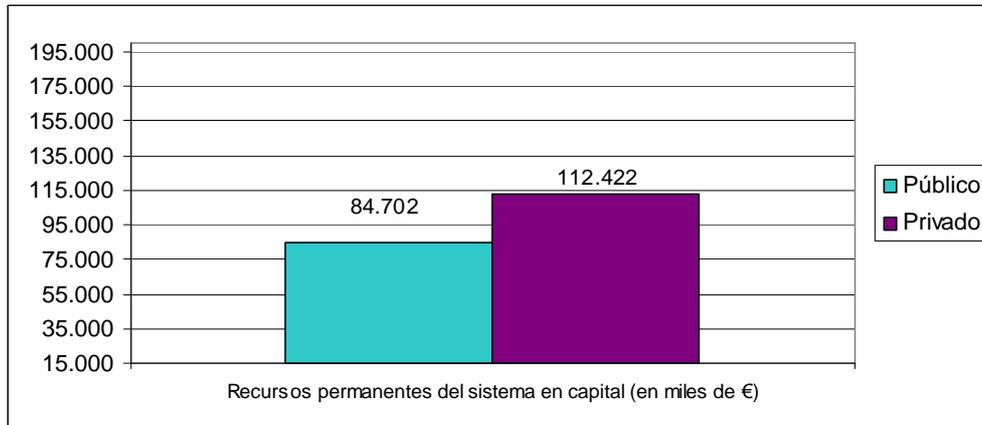
Gráfico 78. Número medio de micro y pymes beneficiarias, según el tipo de entes, públicos y privados



Fuente: elaboración propia

Los sistemas de mayoría privada disponen de un mayor volumen de recursos permanentes, como valor medio, que los de mayoría pública. La mayor antigüedad de los mismos, entre otras razones, explica esta mayor capitalización de los sistemas de mayoría privada.

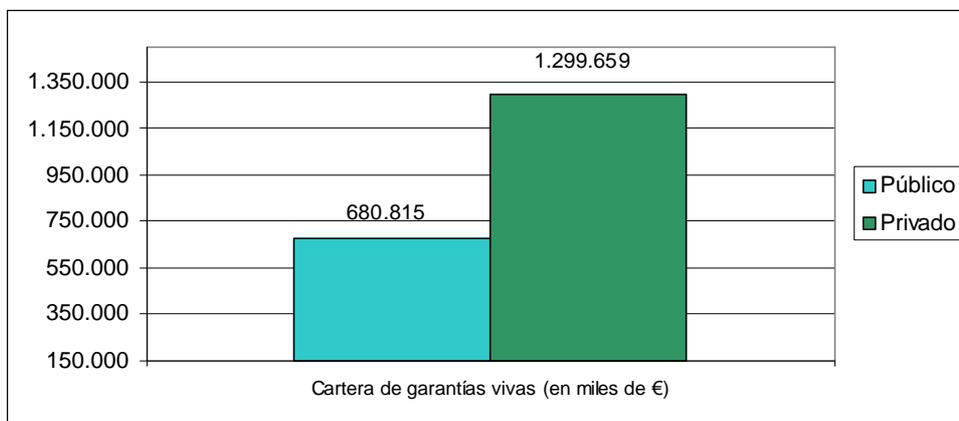
Gráfico 79. Importe medio de recursos permanentes del sistema, en miles de euros, según el tipo de entes, públicos y privados



Fuente: elaboración propia

La mayor dimensión de los sistemas de mayoría privada, en gran medida como consecuencia de la mayor tradición de los mismos, deriva en una cartera de garantías más elevada. Todo esto a pesar de unas operaciones que, en media, son de un volumen menor que en los sistemas de mayoría pública. La cartera de garantías es un 90,89% mayor en los de mayoría privada frente a los de mayoría pública.

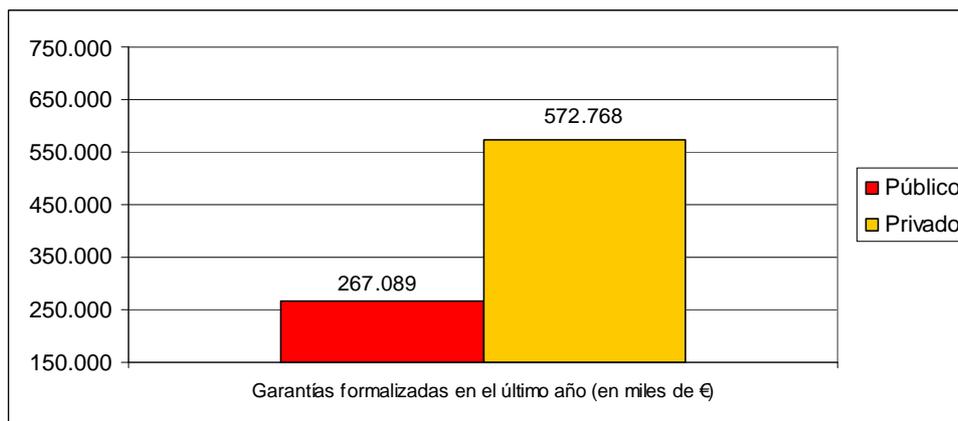
Gráfico 80. Importe medio de la cartera de garantía del sistema, en miles de euros, según el tipo de entes, públicos y privados



Fuente: elaboración propia

En la misma línea, los sistemas de mayoría privada concedieron en el último ejercicio un volumen medio de cartera de garantías superior a los de mayoría pública. En concreto, un 114% más que en los de mayoría pública.

Gráfico 81. Importe medio de las garantías formalizadas, en miles de euros, según el tipo de entes, públicos y privados



Fuente: elaboración propia

F) Recapitulación

Los sistemas/entes de mayoría privada suelen canalizarse a través de sociedades mutualistas, mientras que los de mayoría pública emplean tanto figuras jurídicas públicas como de carácter privado (sociedades). Asimismo, los sistemas de mayoría privada suelen disponer, en mayor medida, de una legislación específica que los de mayoría pública. No existe un esquema claro, en cuanto a su calificación como entidades financieras, ni en los sistemas de mayoría pública, ni en los sistemas de mayoría privada.

Los sistemas/esquemas privados son de carácter indefinido, operan en ámbitos más regionales y locales, empleando un mayor número de entes, llegan a unos beneficiarios de menor dimensión, los volúmenes de las operaciones son más reducidos y disponen de una capitalización mayor que los de mayoría pública. No en vano, la participación de la iniciativa privada se encuentra en los sistemas de mayor tradición mutualista o asociativa empresarial.

Desde un punto de vista operativo, los sistemas de mayoría privada se dedican en exclusiva a la concesión de garantías; proporcionando una mayor cobertura, sin embargo, por el tipo de operaciones garantizadas y las entidades a las que avalan, los sistemas de mayoría pública parecen menos dispersos. Por otra parte, la implicación en la actividad pone de manifiesto una mayor participación en los recursos de los beneficiarios, en los de mayoría privada.

Finalmente, no hemos detectado diferencias significativas en lo concerniente a la calificación y características como entidad financiera. Hay algunas diferencias en el plazo e importes promedio a favor de los de mayoría pública y por el contrario mayores costes de las operaciones garantizadas para los de mayoría privada.

Por otro lado, las mipymes de los sistemas/esquemas de mayoría privada, en su acceso al crédito, a través de los sistemas/esquemas de garantía, obtienen en las condiciones de los préstamos un ahorro de coste financiero mayor que en los de mayoría pública.

Los esquemas/entes de garantía europeos de mayoría privada tienen un mayor número de entes que proporcionan una mayor actividad en número de beneficiarios mipymes, recursos permanentes y una mayor cartera de garantías.

Hay una antigüedad promedio mayor para los esquemas/entes de garantía europeos de mayoría privada y nos confirma que la política en materia de acceso a la financiación mediante la garantía ofrece sus resultados a largo plazo, por este motivo, debe situarse más allá del debate político y erigirse en una auténtica política de Estado.

Los sistemas de mayoría pública suelen disponer en menor medida del acceso al reafianzamiento que los de mayoría privada. Este es precisamente el eje fundamental de apoyo a los esquemas de garantía, prácticamente con la participación exclusiva del sector público y, en algunos casos muy puntuales, con la participación del sector privado.

La participación del sector público debe estar perfectamente diseñada en función de los objetivos que se pretende conseguir. Por un lado, de la experiencia europea se puede extraer que los esquemas de reafianzamiento son básicos en la actividad de la garantía. Esta misión en Europa tiene el apoyo supranacional del Fondo Europeo de Inversiones (FEI).

ANEXO N° 2
LA PARTICIPACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS EN LOS ENTES DE GARANTÍA:
ENTES MUTUALISTAS FRENTE A ENTES NO MUTUALISTAS (GRAFICOS N° 82
A 123)

LA PARTICIPACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS EN LOS ENTES DE GARANTÍA: ENTES MUTUALISTAS FRENTE A ENTES NO MUTUALISTAS

La participación del sector empresarial se ha venido produciendo a través de modelos mutualistas, en los que el beneficiario de la garantía participa en el capital de la sociedad. El cuadro 10 presenta los sistemas mutualistas.

Cuadro 10: Clasificación de los entes según el carácter mutualista del sistema

| | Sociedad no mutualista | Sociedad mutualista |
|--|------------------------|---------------------|
| AVHGA (Hungria) | X | |
| AWS (Austria) | X | |
| Bürgschaftsgesellsch (Austria) | | X |
| CCAM (Suiza) | | X |
| CESGAR (España) | | X |
| CMZRB (República Checa) | X | |
| FEDARTFIDI (Italia) | | X |
| FEDERASCONFIDI (Italia) | | X |
| FEDERCONFIDI (Italia) | | X |
| FEDERFIDI (Italia) | | X |
| FGCR (Rumanía) | X | |
| FINCREDIT - CONFAPI (Italia) | | X |
| FINNVERA (Finlandia) | X | |
| FONDO INTERBANCARIO (Italia) | X | |
| FONDOS REGIONALES DE GARANTÍA (Rusia) | X | |
| FONDS BRUXELLOIS DE GARANTIE (Bélgica) | X | |
| GF (Serbia) | X | |
| GUARANTEE FUND FOR MICROCREDITING (Bulgaria) | X | |
| HAMAG (Croacia) | X | |
| HITELGARANCIA (Hungria) | X | |
| INVEGA (Lituania) | X | |
| KGF (Turquía) | | X |
| KREDEX (Estonia) | X | |
| LATVIJAS GARANTIJU AGENTURA (Letonia) | X | |
| MALTA ENTRERPRISE GUARANTEE (Malta) | X | |
| MC ET D'AIDE AUX ARTISANS (Luxemburgo) | | X |
| MGC (Hungria) | | X |
| MVA (Hungria) | X | |
| NCGF - KFPF (Polonia) | X | |
| NCGF (Rumanía) | X | |
| PLGA (Polonia) | X | |
| RCZRA (Eslovenia) | X | |
| RLGF (Rumanía) | X | |
| RURAL CREDIT GUARANTEE FOUND (Lituania) | X | |
| SAFFA (Suiza) | | X |
| SCMOB (Bélgica) | | X |
| SEF (Eslovenia) | X | |
| SFLG (UK) | X | |
| SIAGI (Francia) | | X |
| SKGF (Suecia) | | X |
| SNA BBMKB (Holanda) | X | |
| SOCAMA (Francia) | | X |
| SOFARIS (Francia) | X | |
| SOWALFIN (Bélgica) | X | |
| SPGM (Portugal) | | X |
| SZRB (Eslovaquia) | X | |
| TEMPME, SA (Grecia) | X | |
| TESKOMB (Turquía) | | X |
| VAEKSTFONDEN (Dinamarca) | X | |
| Verband der Bürgschaftsbanken (Alemania) | | X |
| TOTAL | 31 | 19 |

Fuente: elaboración propia

El sistema mutualista se extiende por países como Francia, Bélgica, Luxemburgo, Alemania, Suiza, España, Portugal, Suecia, Hungría o Turquía. El núcleo continental parece claro. Asimismo, también se observa la escasa, prácticamente nula, presencia de este modelo en los países de la Europa del Este.

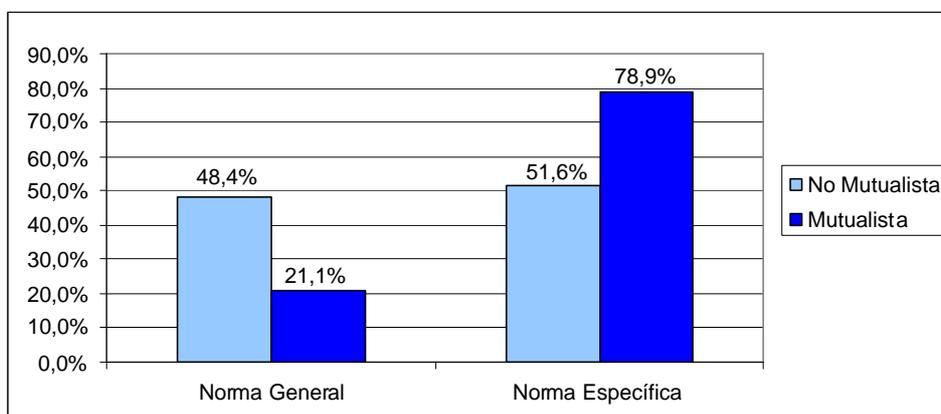
El desarrollo de un sistema mutualista requiere de un tejido empresarial estructurado y organizado, de manera que se puedan establecer redes de cooperación. Por otro lado, los sistemas más antiguos en Europa tomaron como modelo organizativo el mutualismo o la implicación del empresario en la actividad directa o indirectamente. Estas dos circunstancias son determinantes para poder entender el desarrollo de este modelo en Europa.

A continuación, presentamos las principales diferencias entre los sistemas/esquemas mutualistas y no mutualistas.

l) Marco institucional

El gráfico nº 82 muestra cómo los sistemas mutualistas suelen venir acompañados de un régimen institucional específico y están sometidos al regulador financiero (gráfico nº 83).

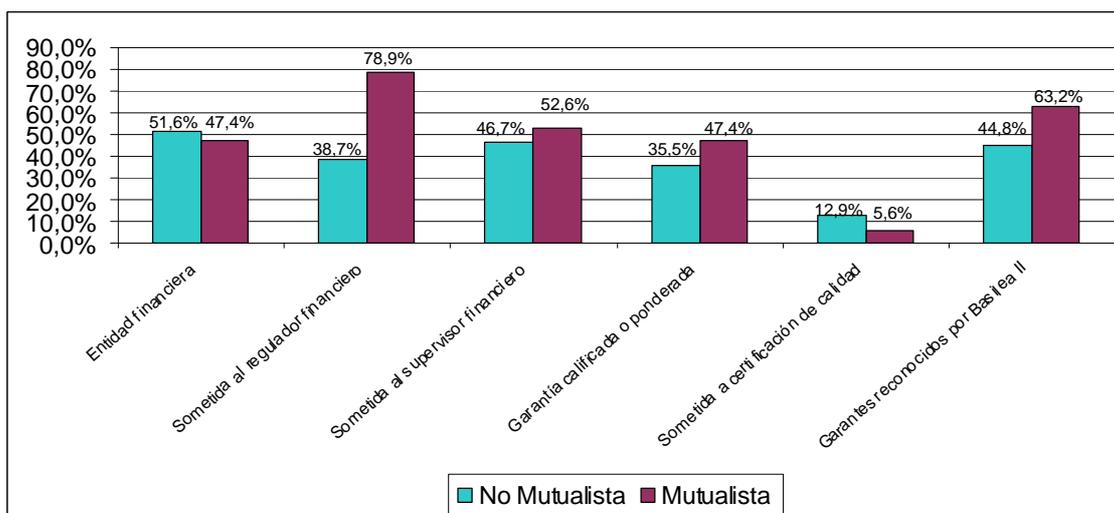
Gráfico 82. Porcentaje de entes, mutualistas y no mutualistas, según el tipo de normal legal que los regula



Fuente: elaboración propia

Los sistemas mutualistas no presentan, salvo el sometimiento al regulador financiero, ninguna característica en relación al sistema financiero que sea claramente distinta a los esquemas no mutualistas.

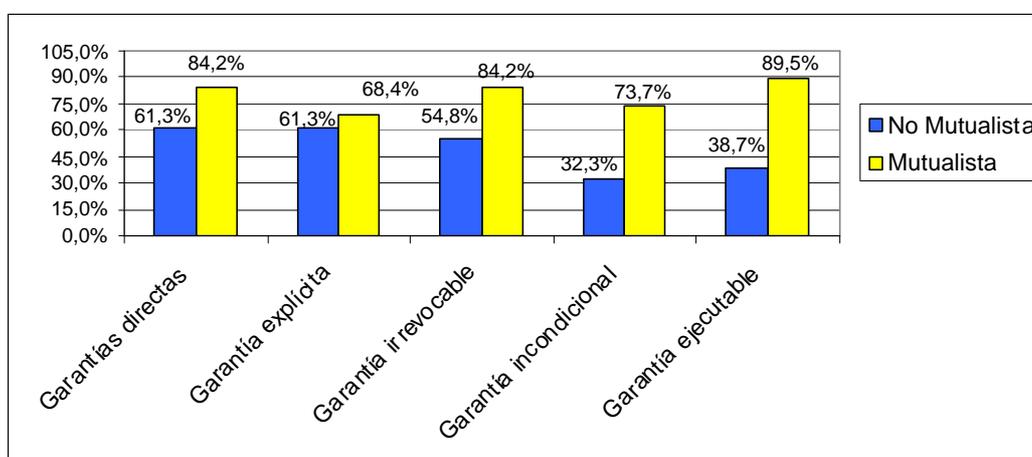
Gráfico 83. Porcentaje de entes, mutualistas y no mutualistas, según las características del ente en relación al sector financiero



Fuente: elaboración propia

Las características de las garantías en los esquemas mutualistas están más definidas que las de los sistemas no mutualistas. Estos atributos de las garantías añaden una mayor seguridad al beneficiario de la garantía y pueden posibilitar una mayor eficacia en el acceso al crédito.

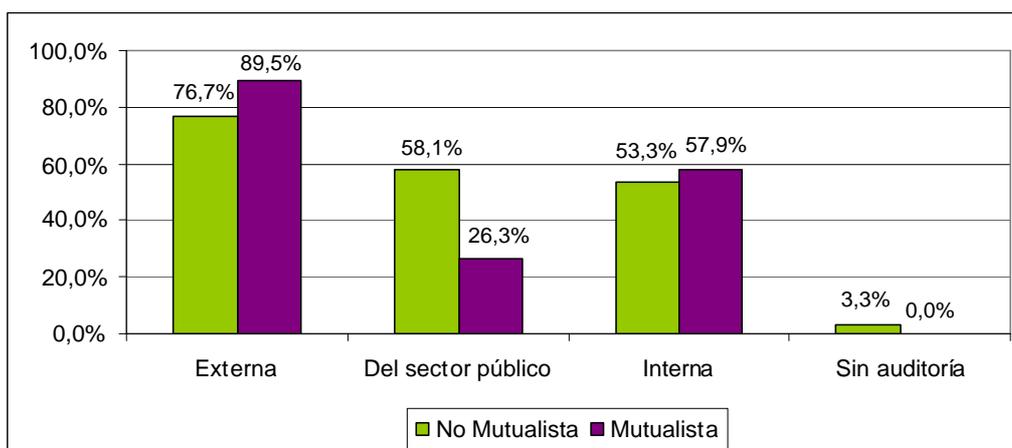
Gráfico 84. Porcentaje de entes, mutualistas y no mutualistas, según las características de la garantía



Fuente: elaboración propia

Los mecanismos de control externo e interno son similares entre los sistemas mutualistas y no mutualistas. Estos resultados son similares a los obtenidos en el caso de los sistemas de mayoría pública o privada, por tanto la participación en financiaciones públicas privilegiadas es la causa de que los sistemas mutualistas estén sometidos a la auditoría del sector público.

Gráfico 85. Porcentaje de entes, mutualistas y no mutualistas, según el tipo de auditoría

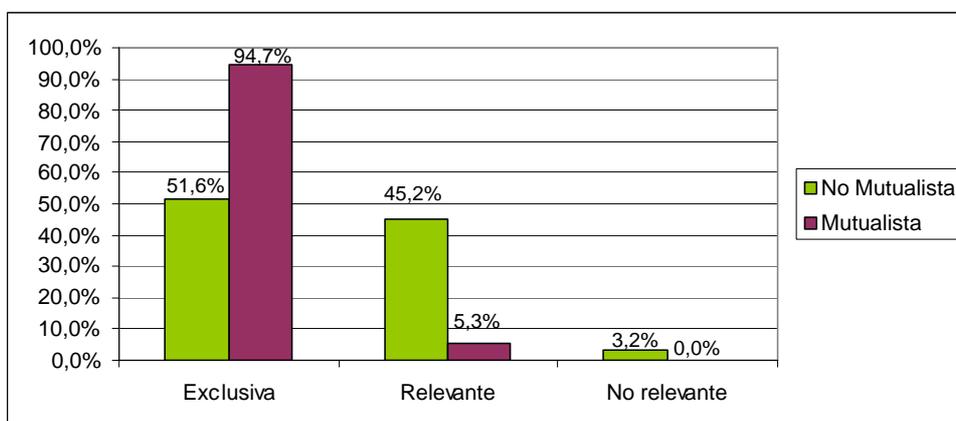


Fuente: elaboración propia

J) Actividad y ámbito de los destinatarios

Los sistemas mutualistas suelen dedicarse en exclusiva a la actividad de la garantía. En los no mutualistas, existe un porcentaje de entes elevado que acompañan la actividad de la garantía, con otras, generalmente crediticias.

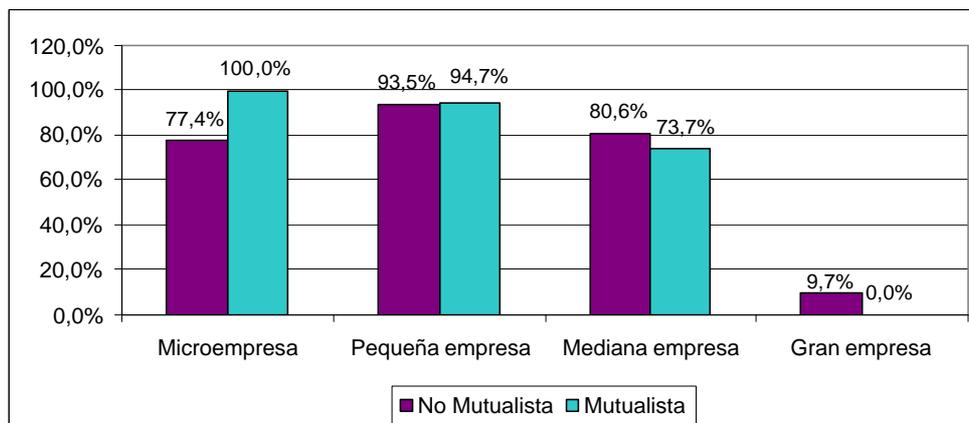
Gráfico 86. Porcentaje de entes, mutualistas y no mutualistas, según el carácter de la actividad



Fuente: elaboración propia

Por el tipo de beneficiarios, observamos que los porcentajes son similares. Quizás conviene destacar que ningún sistema mutualista excluye a las microempresas aunque sí a las grandes empresas. En los no mutualistas a veces se excluye la micro y se atiende a la grande. Podemos, por tanto, apreciar una mayor orientación a la mipyme, aunque escasamente significativa.

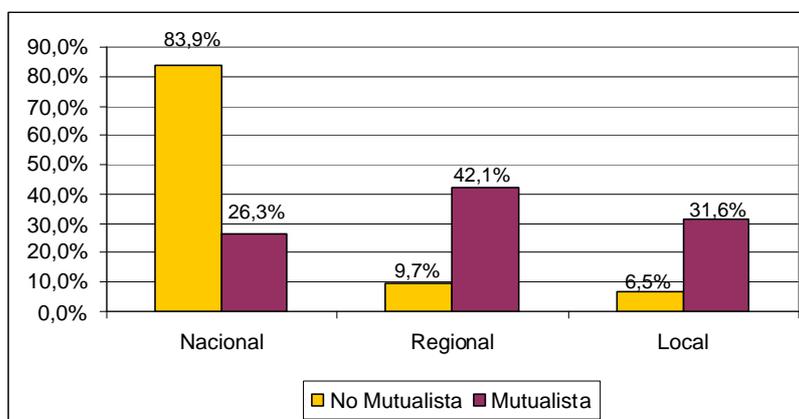
Gráfico 87. Porcentaje de entes, mutualistas y no mutualistas, según el tipo de beneficiarios



Fuente: elaboración propia

Los sistemas mutualistas tienen un carácter más local que los no mutualistas. La participación de los propios beneficiarios requiere entes de menor dimensión y con cierta proximidad a los empresarios beneficiarios.

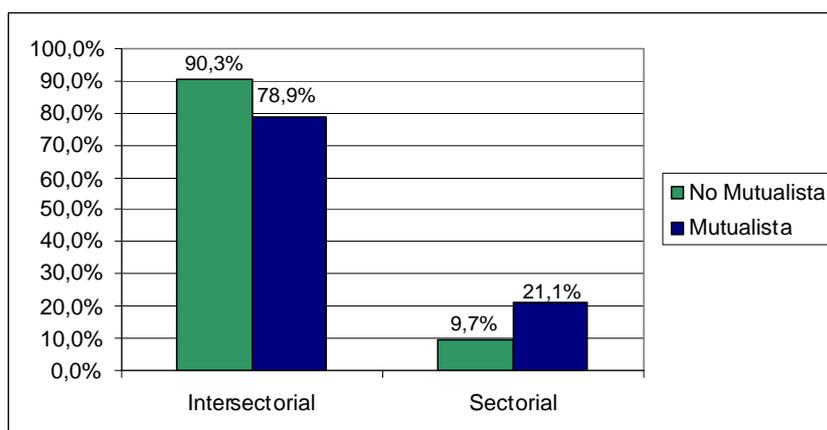
Gráfico 88. Porcentaje de entes, mutualistas y no mutualistas, según el ámbito geográfico de actuación



Fuente: elaboración propia

En menor grado, los sistemas mutualistas parecen algo más orientados a sectores concretos que los no mutualistas, si bien la proporción de esquemas mutualistas intersectoriales es marcadamente más elevada (78,9%).

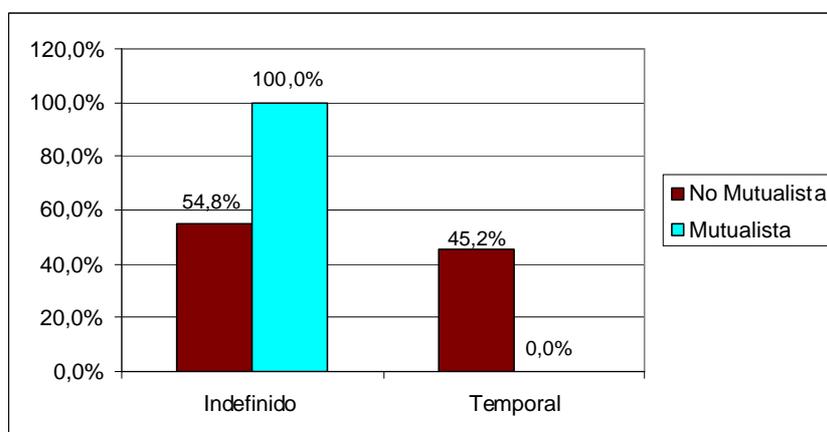
Gráfico 89. Porcentaje de entes, mutualistas y no mutualistas, según el ámbito de actividad



Fuente: elaboración propia

Por su parte, los sistemas mutualistas tienen siempre carácter indefinido, a diferencia de los no mutualistas, en los que la existencia de determinados programas públicos con un horizonte temporal, determina una proporción menor de esquemas con vocación de permanencia indefinida.

Gráfico 90. Porcentaje de entes, mutualistas y no mutualistas, según el carácter temporal

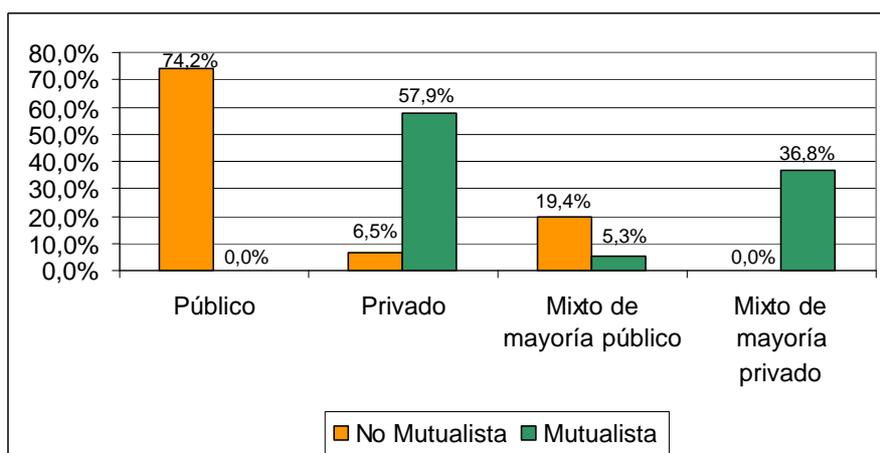


Fuente: elaboración propia

K) Origen de los recursos y toma de decisiones

Los sistemas mutualistas suelen tener el origen de su capital en el sector privado. No obstante, en algunos casos, el sector público tiene una participación en los entes. El grupo dominante de sistemas mutualistas es aquél en el que el capital es exclusivamente privado (57,9%).

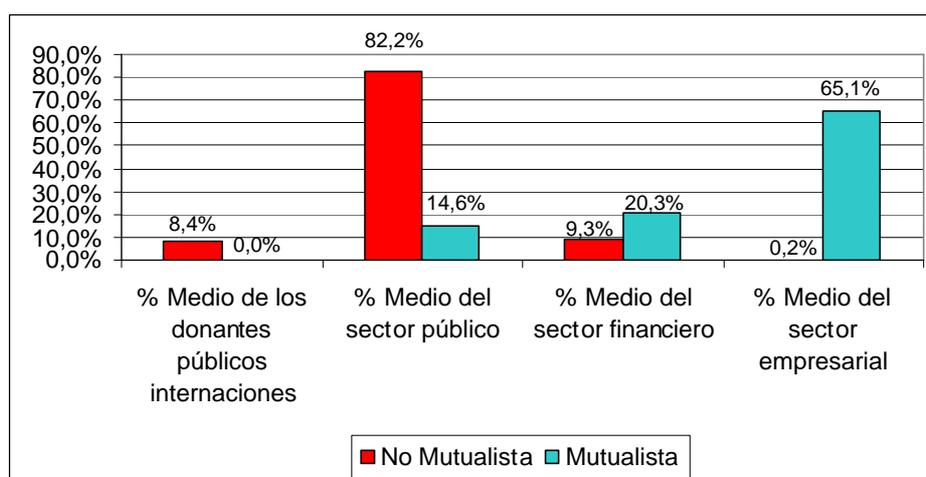
Gráfico 91. Porcentaje de entes, mutualistas y no mutualistas, según el origen de los recursos



Fuente: elaboración propia

Entre los entes del sector privado que participan en el capital, lógicamente son los propios beneficiarios los que retienen la parte más significativa (65,1%). A continuación, el sector financiero, con un 20,3%, presenta un porcentaje de participación muy próximo al sector público (14,6%). Este mix de capital representa la materialización de la alianza de Administraciones Públicas, Entidades Financieras y Empresarios a la que aludíamos anteriormente en este documento. La implicación del sector financiero está justificada, pues le permite mejorar la calidad de sus activos crediticios y extender su base de negocio a empresarios que, por la carencia de garantías exigibles y aplicando las normas bancarias de requerimientos de cobertura de capital y de provisiones no podrían ser atendidos.

Gráfico 92. Porcentaje medio de recursos procedente de diversos sectores según el tipo de entes, mutualistas y no mutualistas

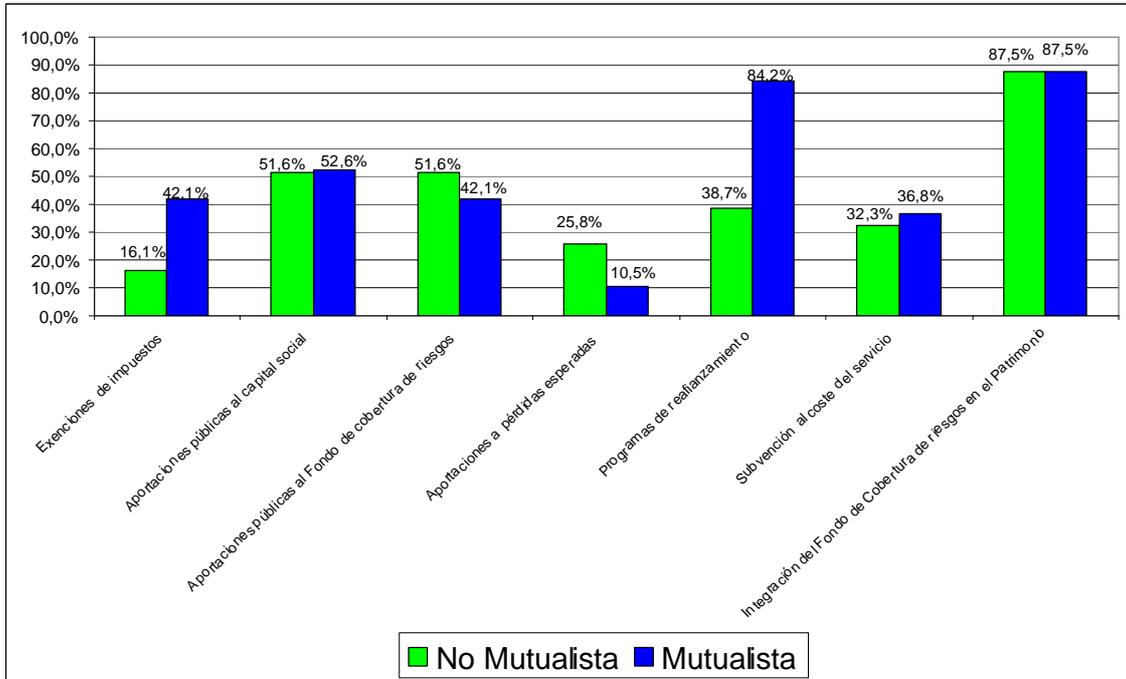


Fuente: elaboración propia

Los mecanismos de apoyo son muy parecidos en los sistemas mutualistas y no mutualistas; destaca la mayor presencia de: los mecanismos de reafianzamiento en

los mutualistas sobre los no mutualistas, la exención de impuestos y la subvención al coste de las operaciones. En los sistemas no mutualistas los apoyos más relevantes consisten en recursos permanentes, fondos de cobertura y pérdidas esperadas.

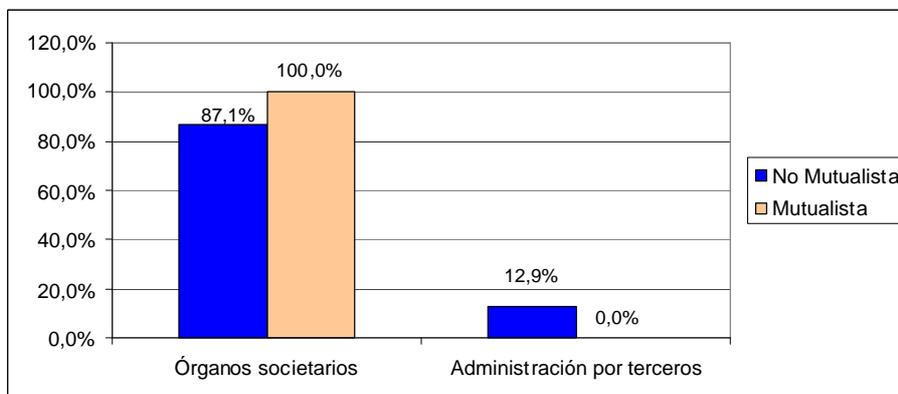
Gráfico 93. Porcentaje de entes, mutualistas y no mutualistas, según los mecanismos de apoyo



Fuente: elaboración propia

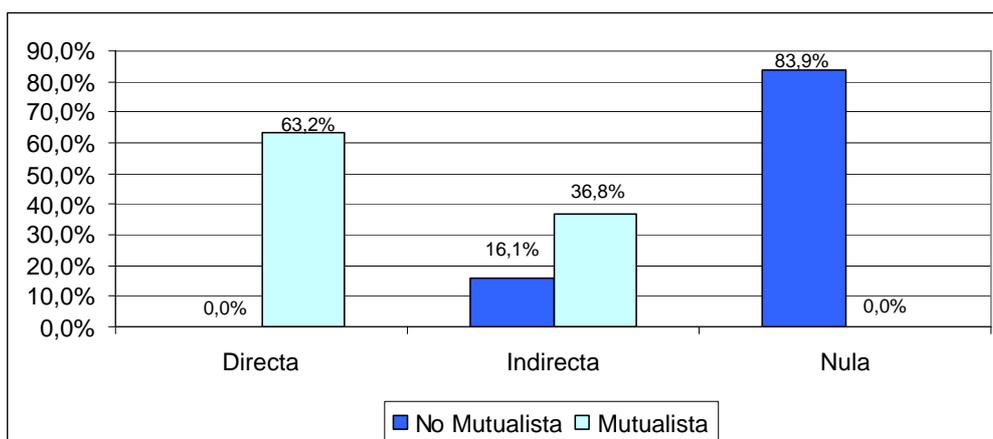
Los sistemas mutualistas, por definición sociedades mercantiles, están gobernados por los propios órganos societarios. En el 63,2% de los casos, los beneficiarios participan de manera directa en dichos órganos, mientras que en un 36,8% de los casos, lo hacen de manera indirecta (por ejemplo, a través de asociaciones o cámaras de empresarios).

Gráfico 94. Porcentaje de entes, mutualistas y no mutualistas, según los órganos de administración del sistema



Fuente: elaboración propia

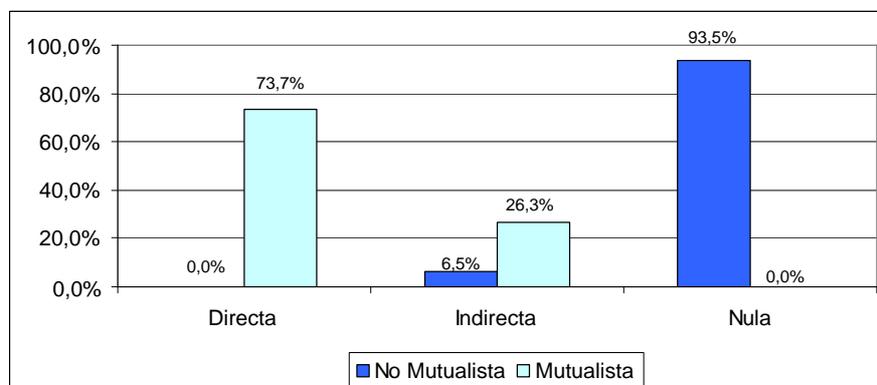
Gráfico 95. Porcentaje de entes, mutualistas y no mutualistas, según la participación de los beneficiarios en los órganos de gobierno



Fuente: elaboración propia

La participación directa de los propios beneficiarios en los recursos del sistema se produce en el 73,7% de los casos, mientras que la participación de forma indirecta tiene lugar en el 26,3% de los casos.

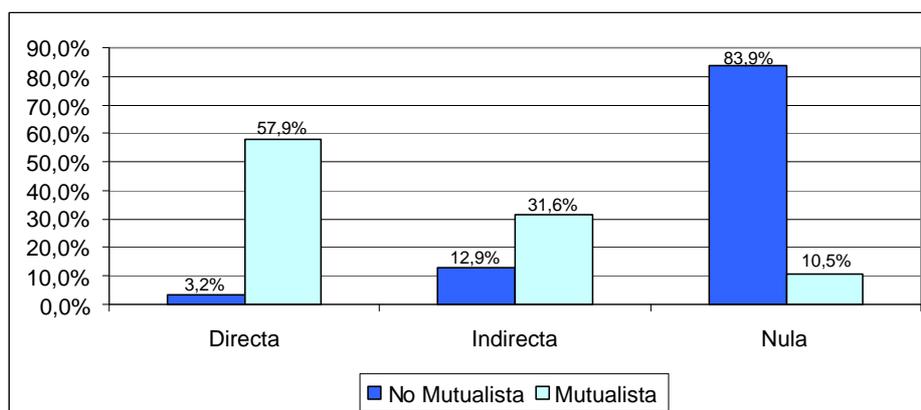
Gráfico 96. Porcentaje de entes, mutualistas y no mutualistas, según la participación de los beneficiarios en los recursos permanentes



Fuente: elaboración propia

Finalmente, en las decisiones de concesión de crédito, la participación de los beneficiarios es menor que en los dos aspectos precedentes. En un 57,9% de los sistemas/esquemas mutualistas, la participación es directa, lo cual no significa que decidan sobre una operación que les afecte, mientras que en un 31,6% lo hacen de manera indirecta. No tienen ninguna participación en el 10,5% de los sistemas mutualistas. Habitualmente, los empresarios implicados en esta toma de decisiones no pueden tener contraídos avales con el ente.

Gráfico 97. Porcentaje de entes, mutualistas y no mutualistas, según la participación de los beneficiarios en las decisiones de concesión

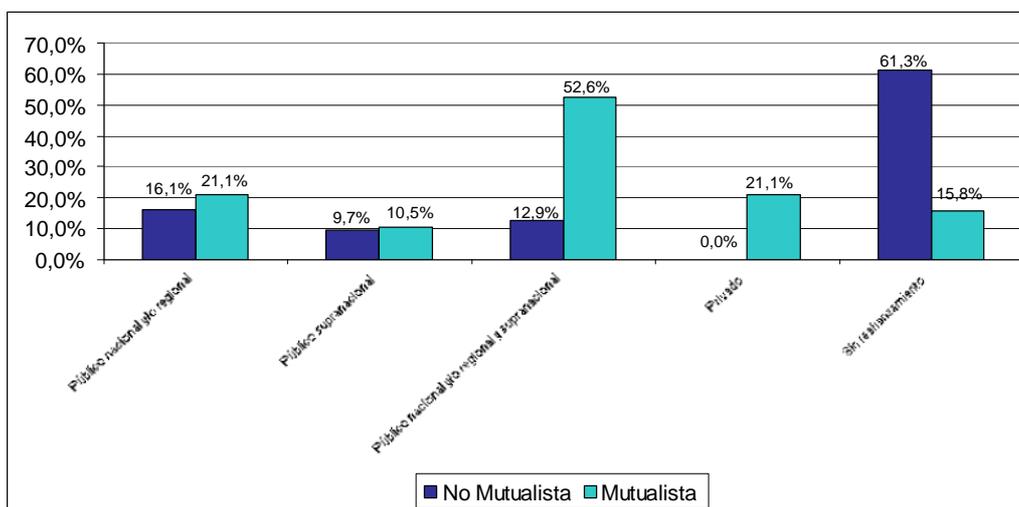


Fuente: elaboración propia

L) Características del sistema de reafianzamiento

Como ya indicamos anteriormente, el reafianzamiento es un mecanismo importante para los entes mutualistas, ya que diluyen sus riesgos. Este reafianzamiento suele tener carácter público, si bien, en ocasiones puntuales se comparte con el privado. El tipo de reafianzamiento dominante es el nacional y supranacional simultáneamente.

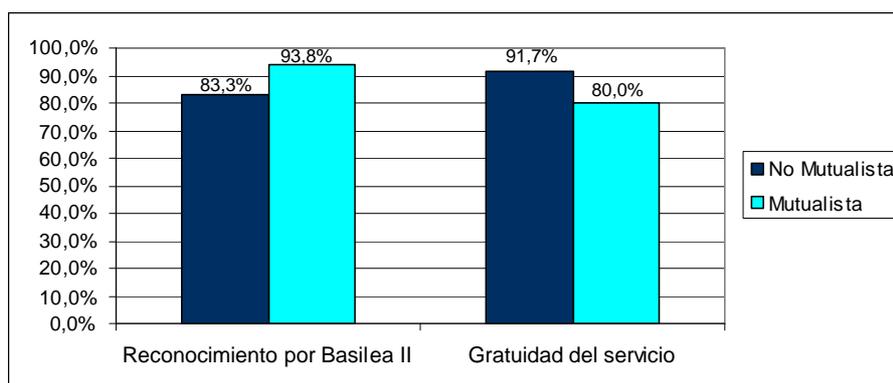
Gráfico 98. Porcentaje de entes, mutualistas y no mutualistas, según la procedencia del reafianzamiento



Fuente: elaboración propia

En el 93,8% de los esquemas mutualistas, se percibe que el reafianzamiento sería reconocido por Basilea II y es gratuito en un 80% de los casos, frente a los sistemas no mutualistas, en los que el reafianzamiento en un alto porcentaje (91,70%) es gratuito.

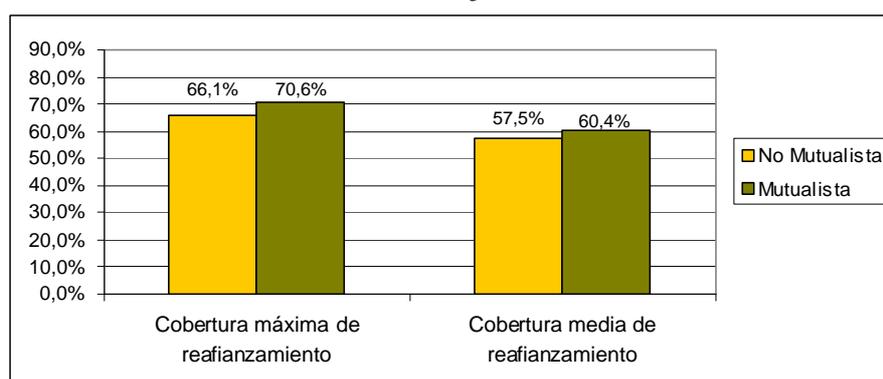
Gráfico 99. Porcentaje de entes, mutualistas y no mutualistas, según las características del reafianzamiento



Fuente: elaboración propia

Los porcentajes medios y máximos de cobertura del reafianzamiento son ligeramente superiores en los sistemas mutualistas que en los no mutualistas. Este resultado, unido al hecho del origen público de los mismos, pone de manifiesto la importancia del concurso de las administraciones públicas para hacer viable una política de garantía. En el caso de sistemas en los que participan los beneficiarios en los propios entes, es precisa una política decidida de reafianzamiento de las operaciones con unos niveles significativos de cobertura de las operaciones. De hecho, la diferencia significativa en los porcentajes máximo y medio de cobertura, pone de manifiesto cómo el contragarante está apoyando decididamente la política de garantía, especialmente en los mutualistas.

Gráfico 100. Importes medios de cobertura del reafianzamiento, según el tipo de entes, mutualistas y no mutualistas



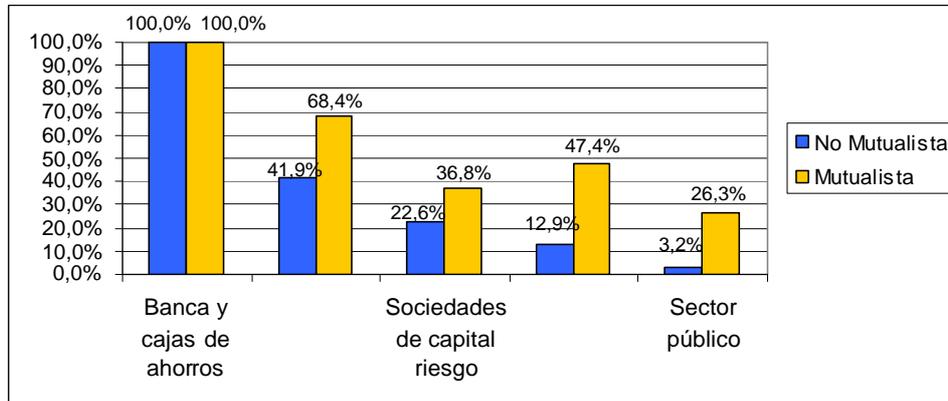
Fuente: elaboración propia

M) Relaciones con el sistema financiero

Los principales receptores de las garantías, tanto en los sistemas mutualistas como en los no mutualistas, son los bancos y cajas de ahorros; sin embargo, al igual que sucedía con los sistemas de mayoría pública y privada, los sistemas mutualistas

presentan un abanico más amplio de receptores de la garantía. En un 68,4% de los casos (41,9% en los no mutualistas), se encuentran otras entidades financieras, en un 47,4% de los casos (12,9% en los no mutualistas) otras instituciones, mientras que en un 36,8% (22,6% en los no mutualistas), las sociedades de capital riesgo.

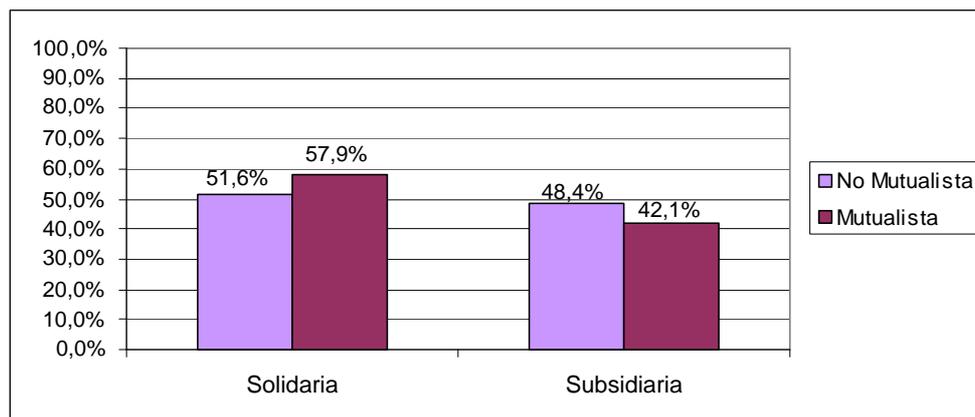
Gráfico 101. Porcentaje de entes, mutualistas y no mutualistas, según el tipo de entidades a favor de quien expiden sus garantías



Fuente: elaboración propia

El tipo de responsabilidad asumida por el sistema es similar en los sistemas mutualistas y no mutualistas. No obstante, podemos observar que en los sistemas mutualistas las garantías son en mayor medida solidarias, mientras que en los no mutualistas no existe un esquema nítido.

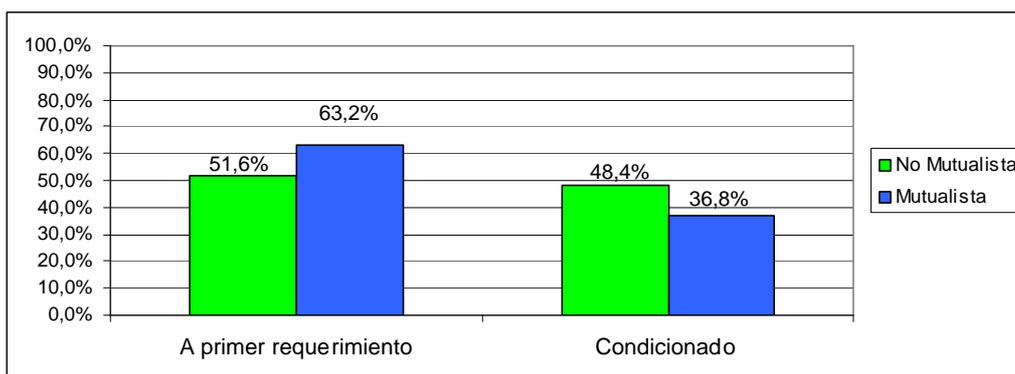
Gráfico 102. Porcentaje de entes, mutualistas y no mutualistas, según el tipo de responsabilidad asumida por el garante



Fuente: elaboración propia

Igualmente, la reclamación de la garantía suele ser, en los sistemas mutualistas, a primer requerimiento en mayor medida que condicionado, siendo un resultado similar en los sistemas no mutualistas.

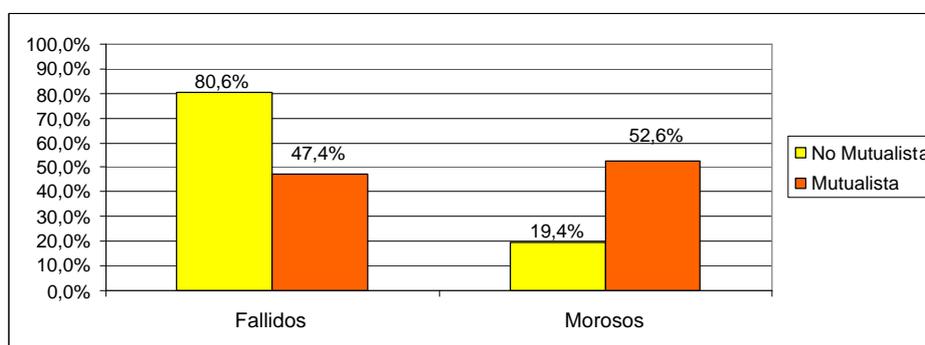
Gráfico 103. Porcentaje de entes, mutualistas y no mutualistas, según el tipo de requerimiento de las garantías



Fuente: elaboración propia

Sin embargo, la modalidad de pagos es diferente entre los sistemas mutualistas y no mutualistas. En los mutualistas, no existe un modelo claro, ya que se reparte por igual la modalidad de pago cuando se produce el fallido o cuando tiene lugar la morosidad; sin embargo, los sistemas no mutualistas requieren en la mayoría de los casos (80,6%) la situación de fallido para hacer frente al pago.

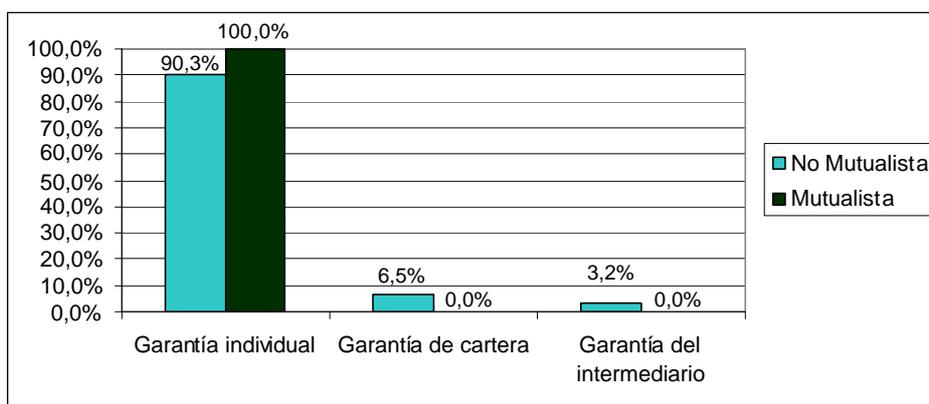
Gráfico 104. Porcentaje de entes, mutualistas y no mutualistas, según la modalidad de pago



Fuente: elaboración propia

El mecanismo de garantía concedido en los sistemas mutualistas es individualizado para cada operación, mientras que en los no mutualistas se aprecian otros mecanismos, aunque el dominante (90,3% de los casos) es también el de garantía individual.

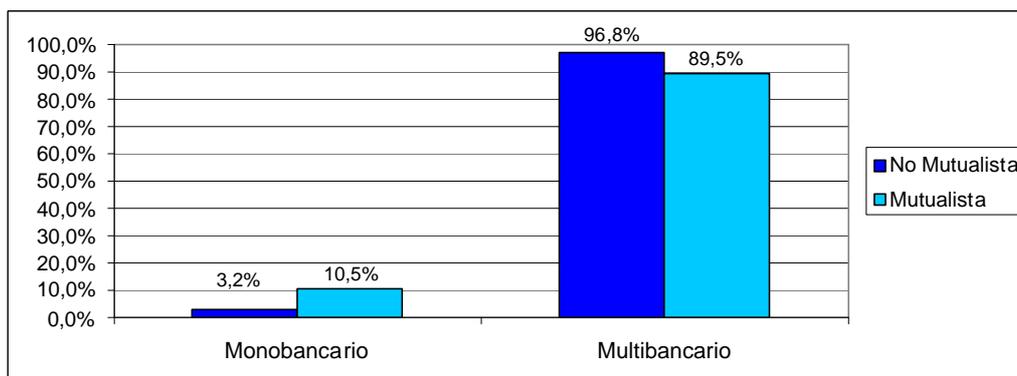
Gráfico 105. Porcentaje de entes, mutualistas y no mutualistas, según el mecanismo de garantías



Fuente: elaboración propia

En relación con el sistema bancario, el sistema dominante es multibancario, tanto en los sistemas mutualistas como en los no mutualistas. Se puede apreciar cómo el sistema monobancario, cuando existe, suele ser en sistemas mutualistas, en los que el *partner* financiero tiene un rol trascendente.

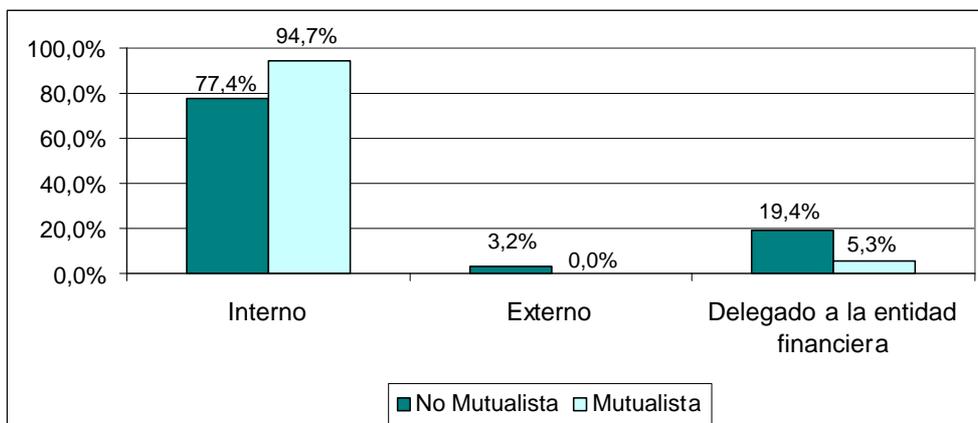
Gráfico 106. Porcentaje de entes, mutualistas y no mutualistas, según el tipo de relación con el sistema bancario



Fuente: elaboración propia

Los sistemas mutualistas realizan el análisis de las operaciones internamente, mientras que son los no mutualistas los que suelen delegarlo en una mayor proporción de los casos (aunque muy poco relevante, 19,4% de los casos), en la entidad financiera concedente del crédito.

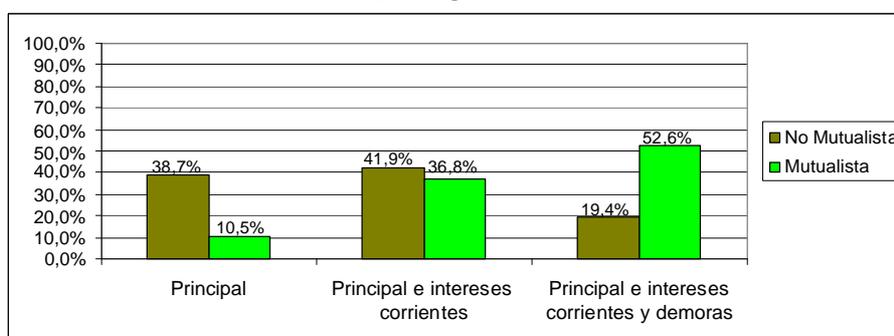
Gráfico 107. Porcentaje de entes, mutualistas y no mutualistas, según el tipo de análisis de las operaciones



Fuente: elaboración propia

Un aspecto en el que el modelo mutualista se diferencia de los no mutualistas es en el conjunto de conceptos garantizados; mientras que los no mutualistas tienden a ser más restrictivos, el principal de la operación en un mayor número de casos, en los sistemas mutualistas la cobertura abarca además los intereses de la operación y los de demora.

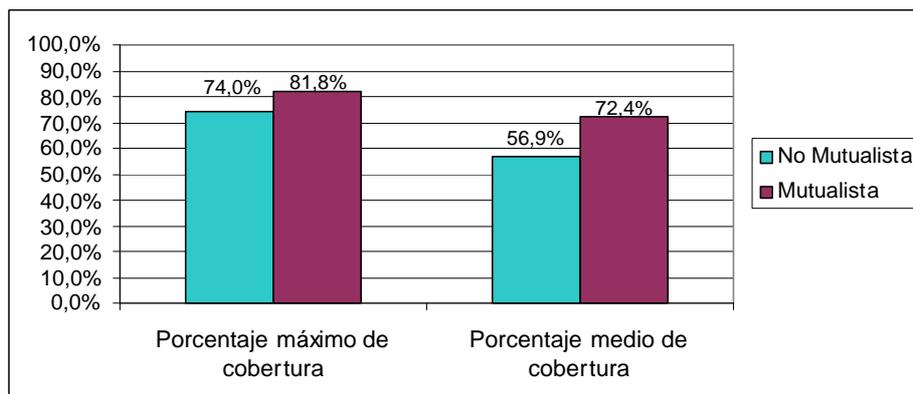
Gráfico 108. Porcentaje de entes, mutualistas y no mutualistas, según el tipo de conceptos garantizados



Fuente: elaboración propia

El resultado anterior, unido a una menor proporción de cobertura efectiva de las operaciones, parece mostrar una mayor implicación de los sistemas mutualistas en las operaciones que los no mutualistas. Sin embargo, los porcentajes máximos son similares. Estos resultados muestran una mayor implicación de los empresarios en las operaciones en los sistemas no mutualistas que en los mutualistas, lo cual es coherente con el resultado que obtuvimos con los sistemas de mayoría pública, frente a los de mayoría privada.

Gráfico 109. Importes medios del porcentaje máximo y medio de cobertura de las operaciones, según el tipo de entes, mutualistas y no mutualistas



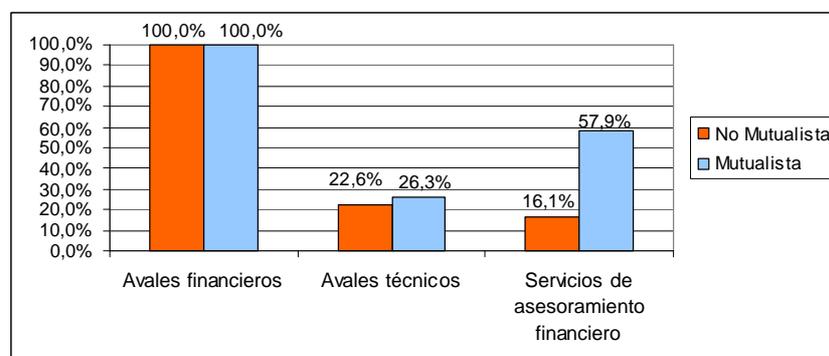
Fuente: elaboración propia

Entre los sistemas que cubren el 100% de la operación todos son mutualistas. En concreto: CESGAR (España), SOCAMA (Francia), TESKOMB (Turquía), MAA (Luxemburgo), SAFFA (Suiza) y CCAM (Suiza). De los que cubren del 75 al 99%: el 42,9% son mutualistas (3 de 7). De los que cubren del 50 al 75%: el 32,1% son mutualistas (9 de 28). De los que cubren menos del 50%: el 12,5% son mutualistas (1 de 8).

N) Características de los productos y servicios

Además de los avales financieros, los sistemas mutualistas realizan, en una proporción elevada de los casos (57,9%), servicios de asesoramiento financiero y en un 26,3% de los casos prestan avales técnicos. La prestación de servicios de asesoramiento financiero es una diferencia respecto a los sistemas no mutualistas, en los que esta actividad se presta en muy pocos casos.

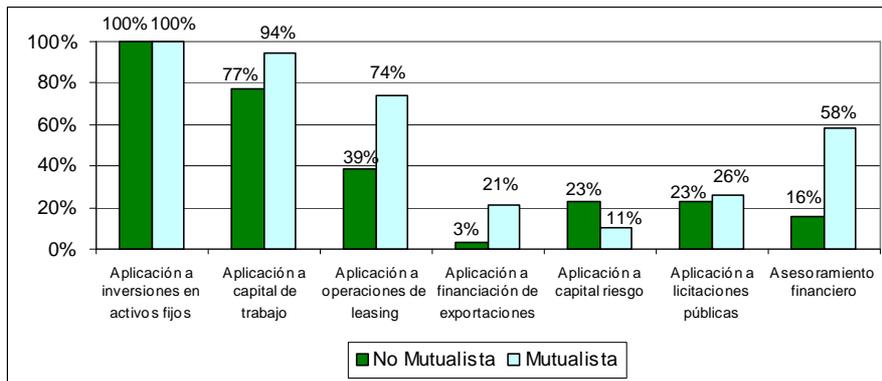
Gráfico 110. Porcentaje de entes, mutualistas y no mutualistas, según el tipo de productos y servicios



Fuente: elaboración propia

En los sistemas mutualistas, las principales aplicaciones de las financiaciones son para activos fijos, capital de trabajo y operaciones de leasing. Asimismo, es significativa la importante proporción de sistemas que se dedican al asesoramiento financiero. Sin embargo, en las no mutualistas, es menos relevante el aval de operaciones de leasing.

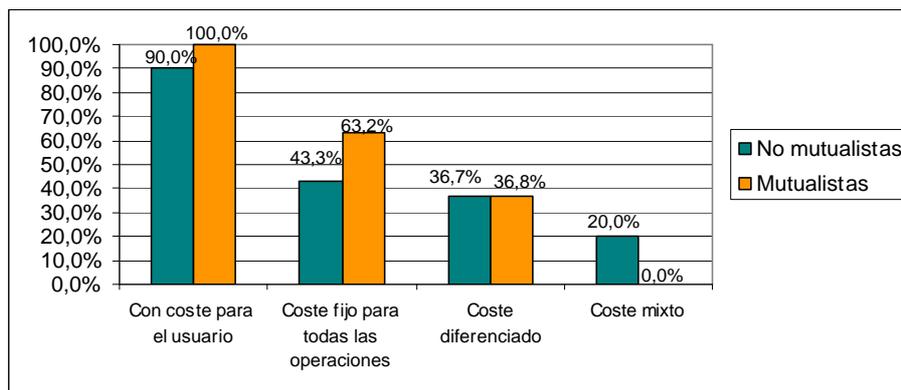
Gráfico 111. Porcentaje de entes, mutualistas y no mutualistas, según la aplicación de los productos y servicios



Fuente: elaboración propia

En cuanto a la política de precios, los sistemas mutualistas tienen un coste para el usuario, en los que se aplica normalmente (63,2% de los casos) un coste fijo. En una proporción menor, el coste es diferenciado (36,3%). Sin embargo, como ya indicamos, cuando los recursos proceden mayoritariamente del sector público, los sistemas no mutualistas con coste diferenciado (36,7%) y mixto (20%) representan conjuntamente una proporción mayor que los de coste fijo (43,3%).

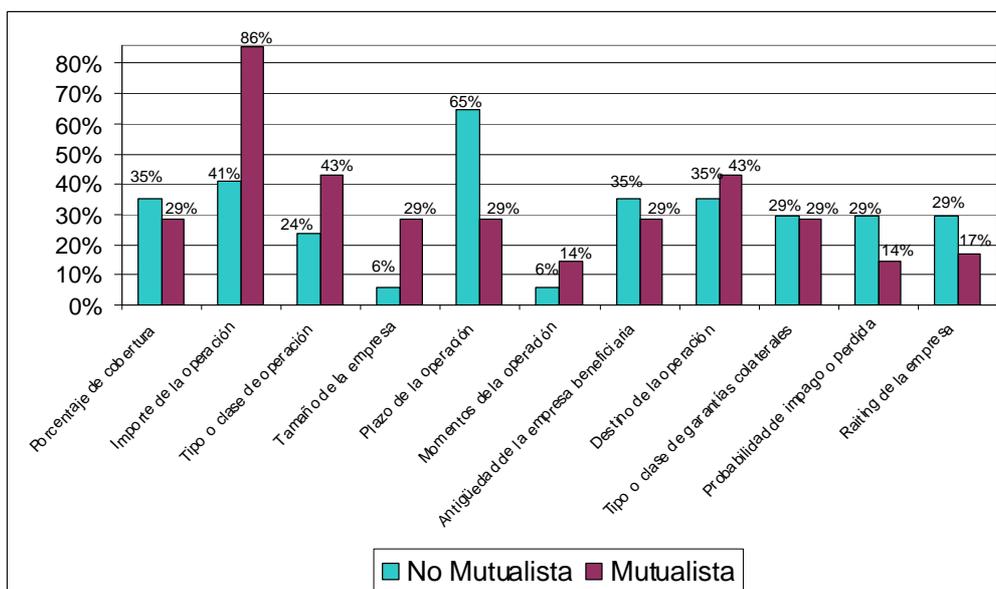
Gráfico 112. Porcentaje de entes, mutualistas y no mutualistas, según la política de precios



Fuente: elaboración propia

En los sistemas mutualistas, el principal criterio de diferenciación es por el importe de la operación (86% de los casos). Le siguen en importancia el tipo o clase de la operación (43%) y el destino de la misma (43%).

Gráfico 113. Porcentaje de entes, mutualistas y no mutualistas, según los factores de diferenciación de precios



Fuente: elaboración propia

Sin embargo, en los sistemas no mutualistas, es el plazo el principal criterio (65%), seguido del importe (41%) y, en tercer lugar, con la misma proporción (35%), el porcentaje de cobertura, la antigüedad de la empresa beneficiaria y el destino de la operación.

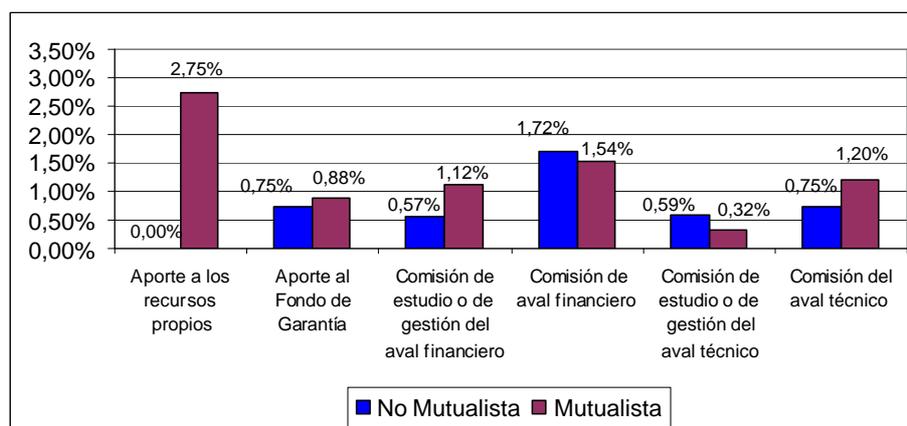
Una de las grandes diferencias de los sistemas mutualistas, respecto al resto, es la necesidad de los beneficiarios mipymes de realizar aportaciones a los recursos propios. Como término medio, supone un 2,75% de la operación de la garantía. El siguiente concepto de gasto lo representa la comisión de aval financiero, que se sitúa en el 1,54% de coste anual, inferior a la de los sistemas no mutualistas (1,72%). Esta se complementa con la comisión de estudio del 1,12% de coste medio, muy superior a la de los sistemas no mutualistas (0,57%).

En los avales técnicos es al contrario: los sistemas mutualistas tienen una comisión de estudio o de gestión menor y la comisión de aval es superior a la de los sistemas no mutualistas.

Los aportes al Fondo de Garantía o Fondo de Provisiones Técnicas es muy parecida en ambos esquemas.

La conclusión definitiva es que el coste final suele ser muy similar en ambos tipos de esquemas.

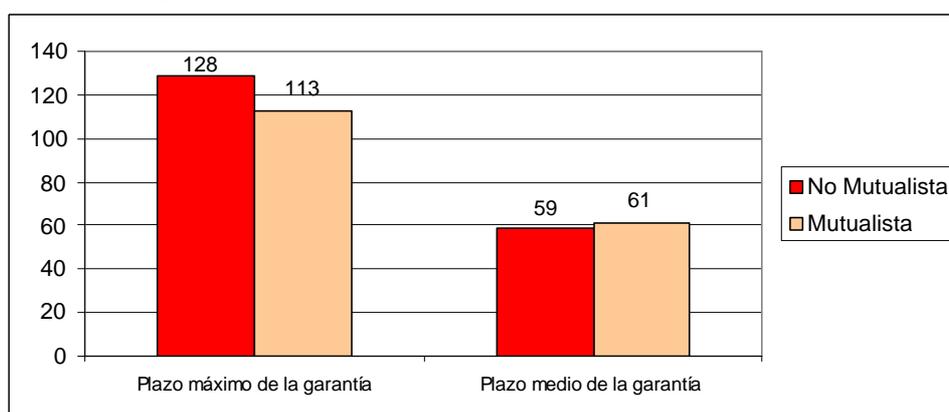
Gráfico 114. Precios medios por conceptos de coste y productos, según el tipo de entes, mutualistas y no mutualistas



Fuente: elaboración propia

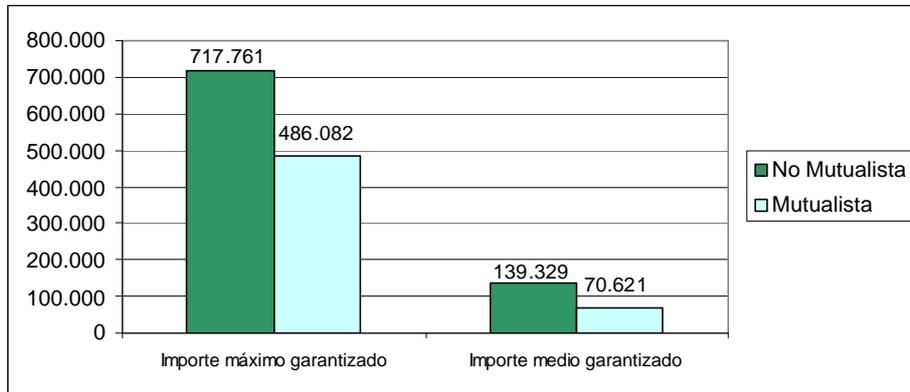
Los sistemas mutualistas y no mutualistas no presentan diferencias importantes entre sí, en cuanto al plazo que pueden llegar a conceder o el que realmente conceden. Sin embargo, el importe máximo que otorgan son notablemente superiores en los sistemas no mutualistas que en los mutualistas. Este resultado indica que las operaciones financiadas son de menor importe, en los no mutualistas, lo cual es coherente con su compromiso con el empresario de menor dimensión.

Gráfico 115. Medias de plazo máximo y medio de las operaciones garantizadas según el tipo de entes, mutualistas y no mutualistas



Fuente: elaboración propia

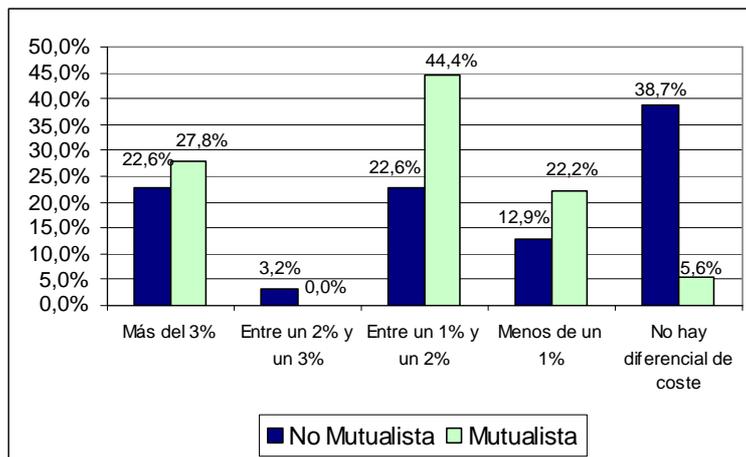
Gráfico 116. Medias del importe máximo y medio de las garantías, según el tipo de entes, mutualistas y no mutualistas



Fuente: elaboración propia

Los ahorros de costes financieros que experimentan los empresarios avalados representan entre un 1% y 2% en un 44,4% de los sistemas mutualistas. Es destacable que, en un 38,7% de los sistemas no mutualistas, no se produce ningún ahorro de coste financiero para el empresario. Este resultado también es coherente con las mayores necesidades financieras de los empresarios avalados en los sistemas mutualistas y el impacto positivo que supone en la política de acceso al crédito, a través de los esquemas de garantía, un abaratamiento de los costes financieros en la mipyme.

Gráfico 117. Porcentaje de entes, mutualistas y no mutualistas, según el ahorro de coste financiero de las operaciones



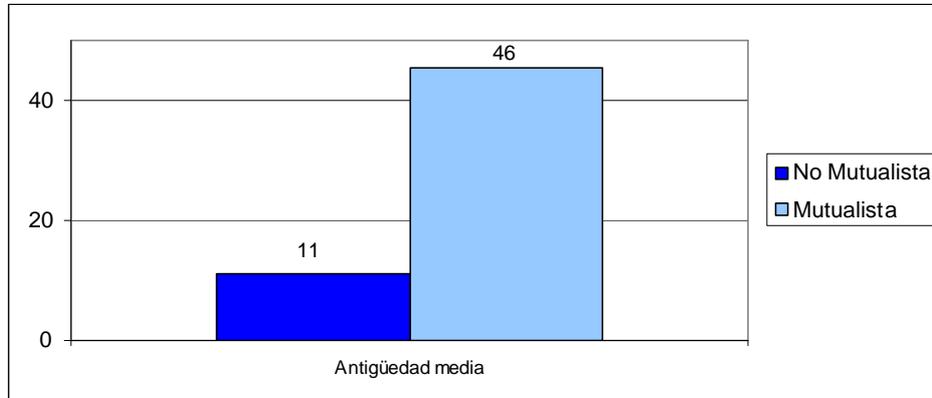
Fuente: elaboración propia

O) Datos de actividad de los entes y sistemas

Los sistemas mutualistas son los más antiguos de Europa. La antigüedad media se sitúa en 46 años, lo que viene a demostrar la consolidación de estos

sistemas y su capacidad de permanencia en el tiempo. Por el contrario, la media de vida de los sistemas no mutualistas es de 11 años.

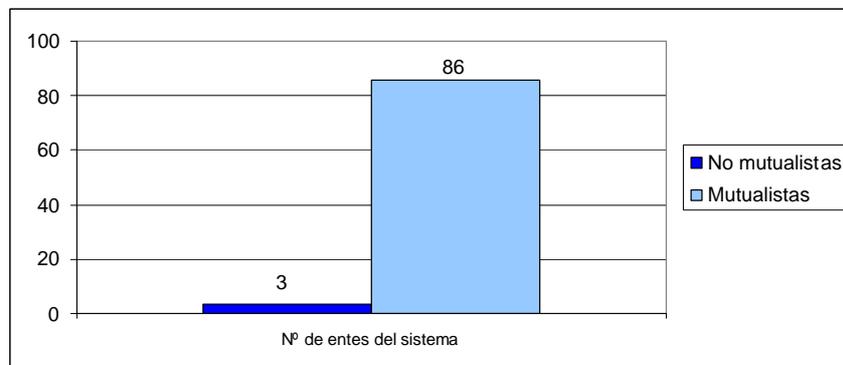
Gráfico 118. Antigüedad media de los entes según el tipo, mutualistas y no mutualistas



Fuente: elaboración propia

El número de entes que componen los sistemas mutualistas es muy superior al caso de los sistemas no mutualistas. Este dato revela una gran descentralización de los mismos y es coherente con el carácter local o regional que presentan la mayoría de los mismos y la cercanía a los propios empresarios beneficiarios de la garantía.

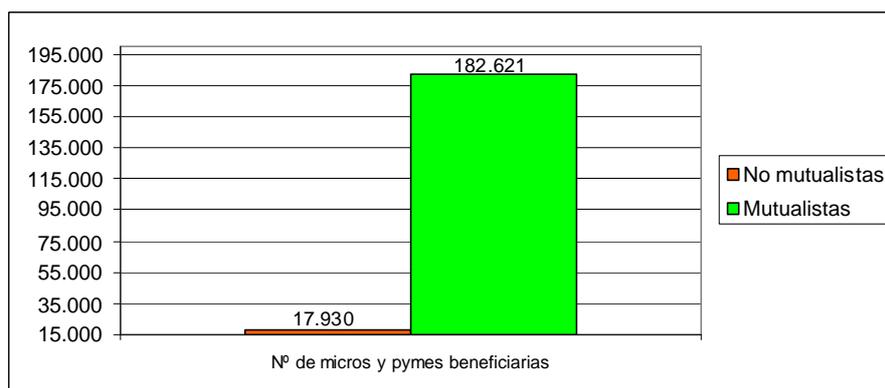
Gráfico 119. Número medio de entes según el tipo, mutualistas y no mutualistas



Fuente: elaboración propia

Por un lado, la mayor tradición y, por otro, la implicación del beneficiario en la actividad, derivan en que el número de beneficiarios sea muy superior en los sistemas mutualistas que en los no mutualistas.

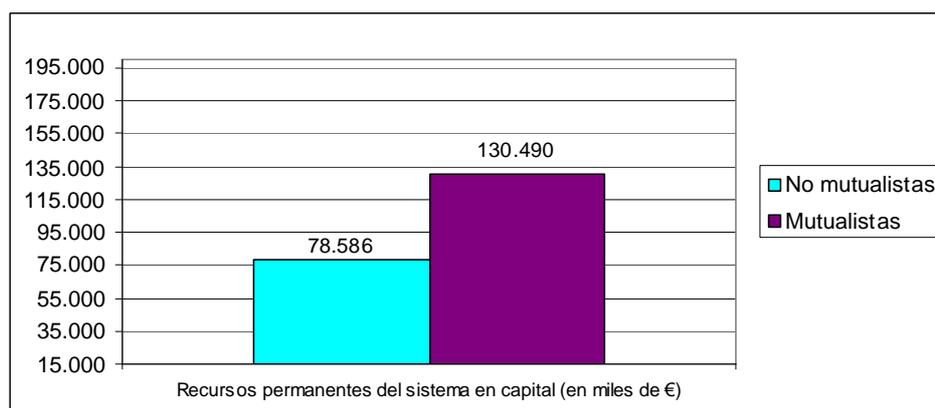
Gráfico 120. Número medio de micro y pymes beneficiarias, según el tipo de entes, mutualistas y no mutualistas



Fuente: elaboración propia

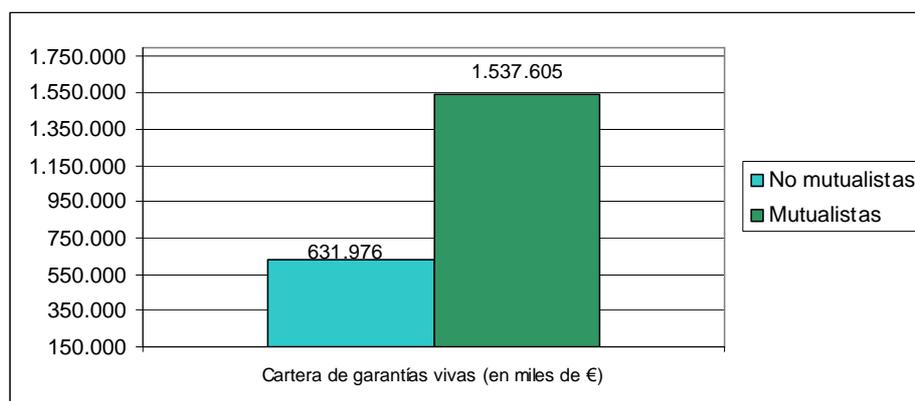
A pesar de la gran cantidad de beneficiarios a los que atienden, los recursos de los sistemas mutualistas, en promedio, son sólo el doble que en los sistemas no mutualistas, mientras atienden a 10,18 veces más usuarios. Asimismo, mantienen una cartera de garantías vivas de un importe 2,43 veces más que en los sistemas no mutualistas, lo que viene a corroborar que, sin duda, estos sistemas se caracterizan por realizar operaciones de menor importe, entre otras razones porque se dirigen a empresarios de menor dimensión. Desde un punto de vista operativo, esta mayor dispersión y menor volumen de las operaciones permite una mayor distribución del riesgo y una disminución del mismo.

Gráfico 121. Importe medio de recursos permanentes del sistema, en miles de euros, según el tipo de entes, mutualistas y no mutualistas



Fuente: elaboración propia

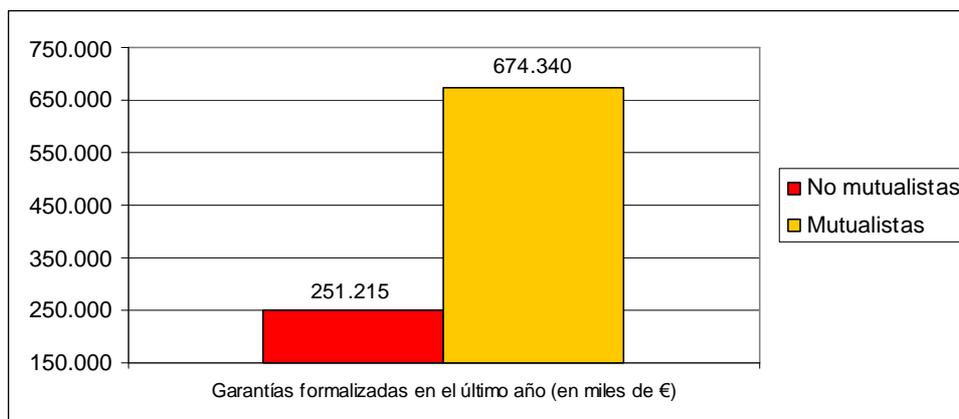
Gráfico 122. Importe medio de la cartera de garantía del sistema, en miles de euros, según el tipo de entes, mutualistas y no mutualistas



Fuente: elaboración propia

Finalmente, los sistemas mutualistas siguen siendo los más dinámicos, ya que conceden 2,68 veces más garantías que los sistemas no mutualistas. Esto, unido a una menor media en el importe de las operaciones, destaca el notable papel que siguen desempeñando los sistemas mutualistas en la facilitación del acceso al crédito.

Gráfico 123. Importe medio de las garantías formalizadas, en miles de euros, según el tipo de entes, mutualistas y no mutualistas



Fuente: elaboración propia

F) Recapitulación

El desarrollo de un sistema mutualista requiere de un tejido empresarial estructurado y organizado, de manera que se puedan establecer redes de cooperación. Por otro lado, los sistemas más antiguos en Europa tomaron como modelo organizativo el mutualismo. Estas dos circunstancias son determinantes para poder entender el desarrollo y la vigencia de este modelo en Europa.

Los primeros sistemas de garantía surgidos en Europa tenían carácter mutualista; no es de extrañar la fuerte influencia que el modelo ha tenido en el

desarrollo del sistema de garantías en otros países, especialmente de aquellos que se desenvolvían en un marco socioeconómico similar.

Como se ha comentado anteriormente, el modelo mutualista requiere un tejido empresarial bien estructurado y es el instrumento a través del cuál el propio empresariado, junto con otras instituciones, trata de resolver los problemas de acceso a la garantía.

Los modelos mutualistas²⁹ desarrollados en Europa han sido fuertemente institucionalizados, con regulación específica y sometidos al regulador financiero. Asimismo, los esquemas mutualistas se dedican en exclusiva a la actividad de garantía, a diferencia de los sistemas no mutualistas, en los que la proporción de esquemas que no se dedican en exclusiva a esta actividad es muy elevada.

Los sistemas mutualistas, a diferencia de los no mutualistas, suelen ser más cercanos a los empresarios, ya que atienden las necesidades de garantía de empresarios de ámbitos geográficos cercanos, con una media superior de entes de garantía en red, que operan en el ámbito regional o local. Los empresarios participan, en los recursos, órganos de gobierno y decisiones, bien directa o indirectamente, de forma mucho más importante que en los sistemas no mutualistas.

Por otra parte, los sistemas mutualistas son iniciativas estables en el tiempo, con una fuerte presencia del capital privado y, en menor medida, del sector público y financiero. El principal apoyo público a la actividad de garantía proviene, en estos esquemas mutualistas, del reafianzamiento de sus operaciones, normalmente de carácter público.

Los sistemas mutualistas, al desarrollarse en ámbitos geográficos con sistemas financieros más desarrollados, suelen integrar un número mayor de entidades financieras receptoras y una gama de operaciones financieras avaladas más amplia.

Las operaciones de garantía otorgan un mayor porcentaje de cobertura en las operaciones a los mutualistas, si bien los importes garantizados son muy inferiores, lo que muestra una mayor dedicación a los empresarios de menor dimensión.

El coste total de las operaciones de aval es muy similar tanto en los sistemas mutualistas como en los no mutualistas. Sin embargo, en los mutualistas se presenta, como aporte financiero adicional, la contribución transitoria a los recursos propios de las entidades de garantía.

Los esquemas no mutualistas facilitan acceder a mayores importes promedios mientras que el acceso al plazo es muy similar en ambos.

²⁹ En estos últimos años sería mas adecuada denominarlos proyectos de "asociatividad empresarial" o "asociativos empresariales"

Por otro lado, las mipymes de los sistemas/esquemas mutualistas, en su acceso al crédito, a través de estos sistemas/esquemas de garantía, obtienen en las condiciones de los préstamos un ahorro de coste financiero mayor que en los no mutualistas.

En cuanto a la dimensión media de la actividad de los entes mutualistas frente a los no mutualistas, los primeros disponen de más recursos propios, llegan a un número muy superior de empresarios y tienen una cartera de garantías mucho más amplia que crece a un ritmo superior. Los sistemas mutualistas tienen un amplio “efecto mancha”, ya que llegan a un gran número de mipymes, sin olvidar sus limitaciones (fundamentalmente, menores importes máximos garantizados) y requisitos (esquemas de reafianzamiento que permitan diluir los riesgos).

La antigüedad promedio de los sistemas mutualistas es superior y nos confirma que la política en materia de acceso a la financiación mediante la garantía ofrece sus resultados a largo plazo; por este motivo, debe situarse más allá del debate político y erigirse en una auténtica política de Estado.

ANEXO N° 3
LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS ENTES: ENTES HISTÓRICOS FRENTE A
RECIENTES (GRAFICOS N° 124 A 166)

LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS ENTES: ENTES HISTÓRICOS FRENTE A RECIENTES

El sistema de garantías de mayor antigüedad en Europa es el esquema francés SOCAMA, seguido del belga SCMOB y de los suizos CCAM y SAFFA. Desde el periodo previo a la II Guerra Mundial, se produce una pausa en la expansión de los sistemas/entes de garantía en Europa. A partir de 1949, se reanuda la actividad en Luxemburgo, Alemania, Austria e Italia, etc. sobre la base de sociedades mercantiles, de carácter mutualista, con el exclusivo objeto social a la actividad de la garantía.

En definitiva, las primeras experiencias de sistemas de garantía se desarrollaron en el ámbito geográfico de Europa Occidental. La existencia de una economía de mercado en este ámbito geográfico posibilitó que fuese aquí donde surgieran y se desarrollaran las primeras iniciativas. Tras la caída del muro de Berlín, son las economías del Este europeo, junto con países con economías menos desarrolladas en la Europa Occidental, las que comienzan a establecer sus sistemas.

La existencia de un entorno económico adecuado, con un tejido empresarial, es un requisito necesario para poder poner en marcha los sistemas de garantía. Estos sistemas no son una necesidad en sí mismos, sino un instrumento para poder articular una eficaz política de acceso al crédito de la mipyme. En la medida en que dicho tejido esté más consolidado, mayor será la probabilidad de éxito de los sistemas de garantía.

Especialmente trataremos de demostrar cómo el éxito de la política de garantías está más allá del corto y medio plazo. Sólo en el largo plazo es cuando se puede visualizar la virtualidad de esta política y es, por estos motivos, por lo que esta política debe quedar al margen de la confrontación partidaria y pasar a ser una política de Estado.

Cuadro 11: Evolución histórica de los sistemas de garantía en Europa

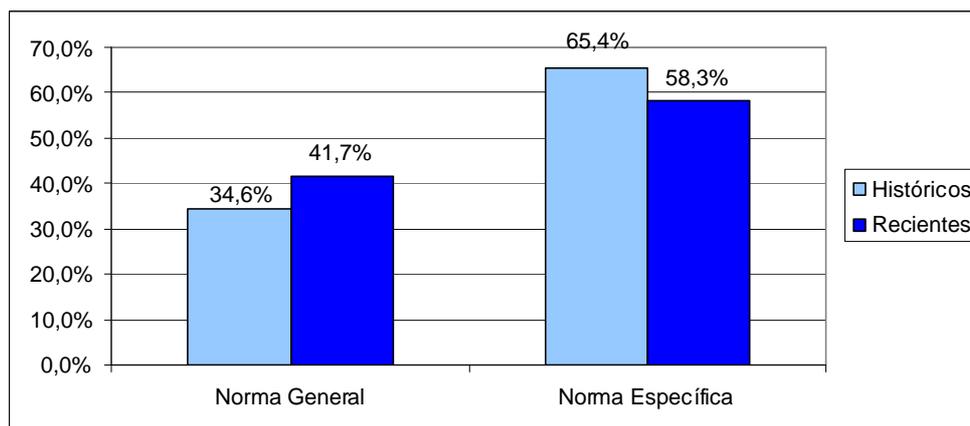
| | Hasta 1992 | Desde 1993 | Constitución |
|--|------------|------------|--------------|
| SOCAMA (Francia) | X | | 1917 |
| SCMOB (Bélgica) | X | | 1929 |
| CCAM (Suiza) | X | | 1930 |
| SAFFA (Suiza) | X | | 1931 |
| MC ET D'AIDE AUX ARTISANS (Luxemburgo) | X | | 1949 |
| Verband der Bürgschaftsbanken (Alemania) | X | | 1949 |
| TESKOMB (Turquía) | X | | 1951 |
| Bürgschaftgesellsch (Austria) | X | | 1954 |
| FEDARTFIDI (Italia) | X | | 1957 |
| FEDERASCONFIDI (Italia) | X | | 1957 |
| FEDERCONFIDI (Italia) | X | | 1957 |
| FEDERFIDI (Italia) | X | | 1957 |
| FINCREDIT - CONFAPI (Italia) | X | | 1957 |
| FONDS BRUXELLOIS DE GARANTIE (Bélgica) | X | | 1959 |
| FONDO INTERBANCARIO (Italia) | X | | 1961 |
| SIAGI (Francia) | X | | 1966 |
| CESGAR (España) | X | | 1978 |
| SFLG (UK) | X | | 1981 |
| SOFARIS (Francia) | X | | 1982 |
| SNA BBMKB (Holanda) | X | | 1987 |
| AVHGA (Hungria) | X | | 1991 |
| KGF (Turquía) | X | | 1991 |
| MVA (Hungria) | X | | 1991 |
| SZRB (Eslovaquia) | X | | 1991 |
| CMZRB (República Checa) | X | | 1992 |
| HITELGARANCIA (Hungria) | X | | 1992 |
| RLGF (Rumanía) | | X | 1993 |
| FGCR (Rumanía) | | X | 1994 |
| HAMAG (Croacia) | | X | 1994 |
| NCGF - KPPF (Polonia) | | X | 1994 |
| PLGA (Polonia) | | X | 1994 |
| SPGM (Portugal) | | X | 1994 |
| FONDOS REGIONALES DE GARANTÍA (Rusia) | | X | 1995 |
| RCZRA (Eslovenia) | | X | 1997 |
| RURAL CREDIT GUARANTEE FOUND (Lituania) | | X | 1997 |
| FINNVERA (Finlandia) | | X | 1999 |
| SKGF (Suecia) | | X | 1999 |
| KREDEX (Estonia) | | X | 2000 |
| VAEKSTFONDEN (Dinamarca) | | X | 2000 |
| AWS (Austria) | | X | 2001 |
| GUARANTEE FUND FOR MICROCREDITING (Bulgaria) | | X | 2001 |
| INVEGA (Lituania) | | X | 2001 |
| MGC (Hungria) | | X | 2001 |
| NCGF (Rumanía) | | X | 2001 |
| SOWALFIN (Bélgica) | | X | 2002 |
| GF (Serbia) | | X | 2003 |
| LATVIJAS GARANTIJU AGENTURA (Letonia) | | X | 2003 |
| TEMPME, SA (Grecia) | | X | 2003 |
| SEF (Eslovenia) | | X | 2004 |
| MALTA ENTRERPRISE GUARANTEE (Malta) | | X | 2005 |
| TOTAL | 26 | 24 | |

Fuente: elaboración propia

A) Marco institucional

El marco institucional presenta un grado de formalización similar a lo largo del periodo. No podemos apreciar ninguna tendencia concreta hacia una regulación específica a lo largo del tiempo, luego deben ser otras las causas que expliquen dicho comportamiento.

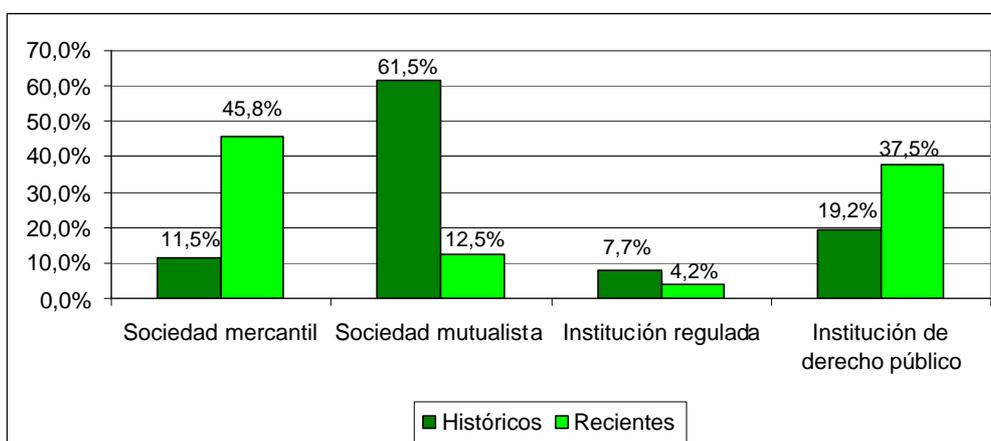
Gráfico 124. Porcentaje de entes, históricos y recientes, según el tipo de norma legal que los regula



Fuente: elaboración propia

Por el contrario, el modelo mutualista es claramente dominante en los sistemas más antiguos (61,5%) y es menor su presencia en los más recientes (12,5%). Por su parte, las iniciativas públicas son de carácter más reciente (37,5%). La constitución de figuras mercantiles es más homogénea a lo largo del tiempo, aunque se observa un incremento proporcional en los últimos tiempos, lo cual no quiere decir que vaya vinculado a una mayor presencia del sector privado. El sector público también utiliza figuras mercantiles para desarrollar su actividad.

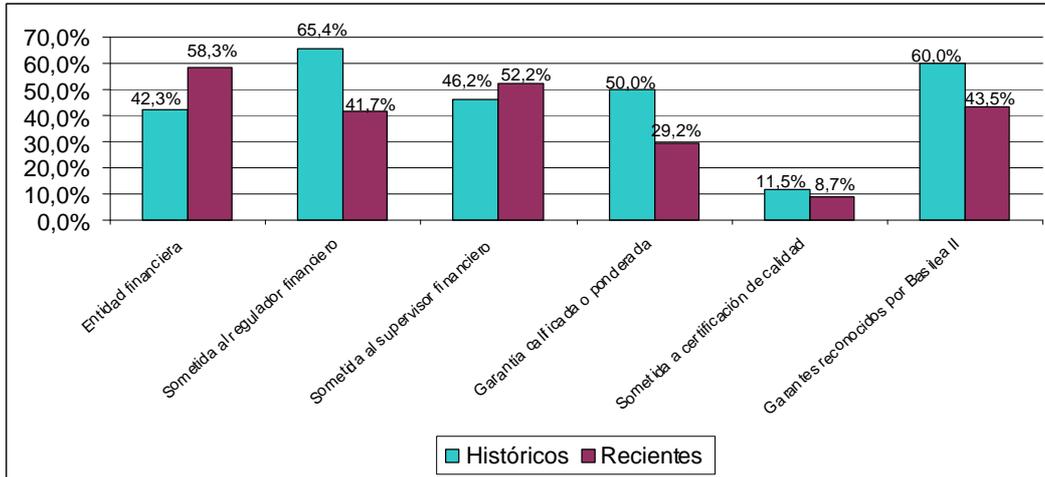
Gráfico 125. Porcentaje de entes, históricos y recientes, según la personalidad jurídica



Fuente: elaboración propia

Los entes de mayor tradición parecen tener unas garantías con mayor capacidad de reconocimiento por Basilea que los más recientes. No obstante, el reconocimiento como entidades financieras o su sometimiento al supervisor bancario no presentan una clara tendencia a lo largo del tiempo.

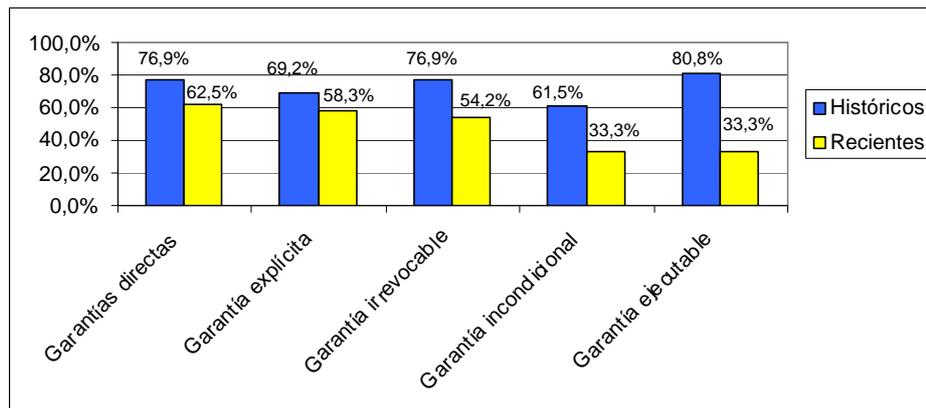
Gráfico 126. Porcentaje de entes, históricos y recientes, según las características del ente en relación al sector financiero



Fuente: elaboración propia

En línea con lo anterior, los sistemas más tradicionales tienen una percepción de mayor calidad en las características de la garantía, con un mayor compromiso por parte del garante.

Gráfico 127. Porcentaje de entes, históricos y recientes, según las características de la garantía

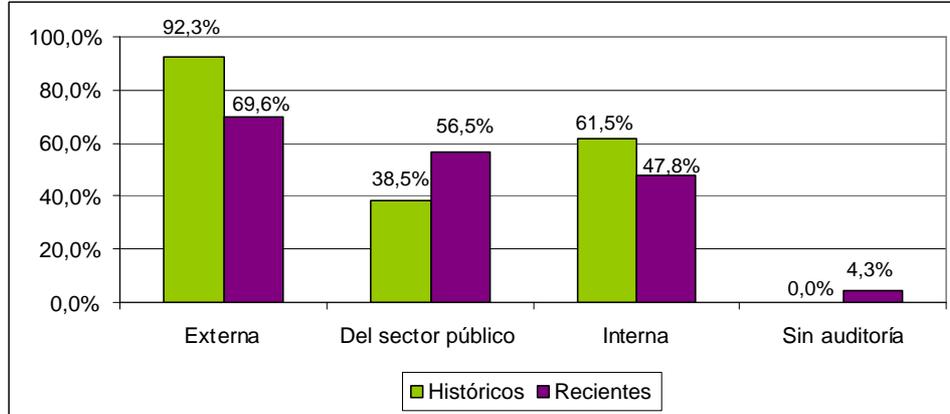


Fuente: elaboración propia

Asimismo, los sistemas de mayor tradición, quizás al tener una presencia del sector privado más elevada, disponen de departamentos de auditoría interna en mayor medida y recurren con mayor frecuencia a auditores externos para dotar de fiabilidad a sus cuentas. Por el contrario, los más recientes, con una mayor presencia del sector

público entre quienes aportan sus fondos, están sometidos proporcionalmente en mayor medida a la auditoría del sector público.

Gráfico 128. Porcentaje de entes, históricos y recientes, según el tipo de auditoría

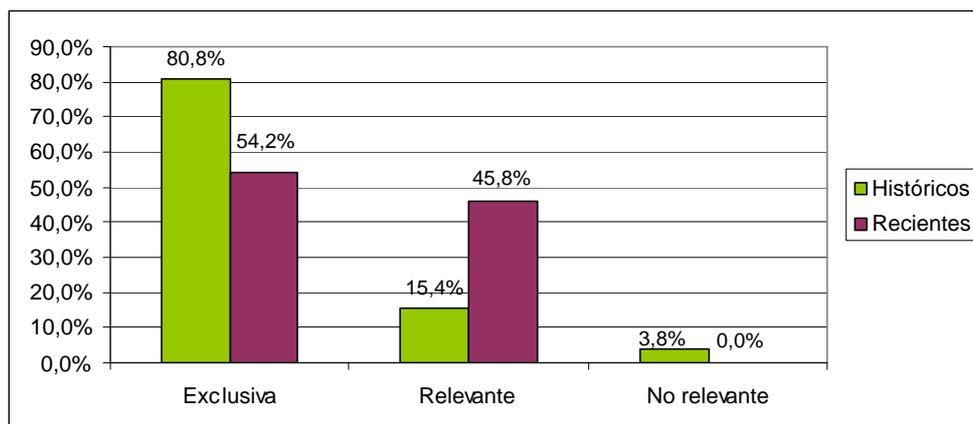


Fuente: elaboración propia

B) Actividad y ámbito de los destinatarios

Los sistemas de mayor tradición están más orientados a prestar la actividad de garantía en exclusiva; sin embargo, los más recientes, por desenvolverse en entornos empresariales de menor tradición y por desarrollar la actividad de la garantía integrada, a veces, sobre instituciones de banca de desarrollo o agencias de desarrollo, desempeñan además otros servicios financieros.

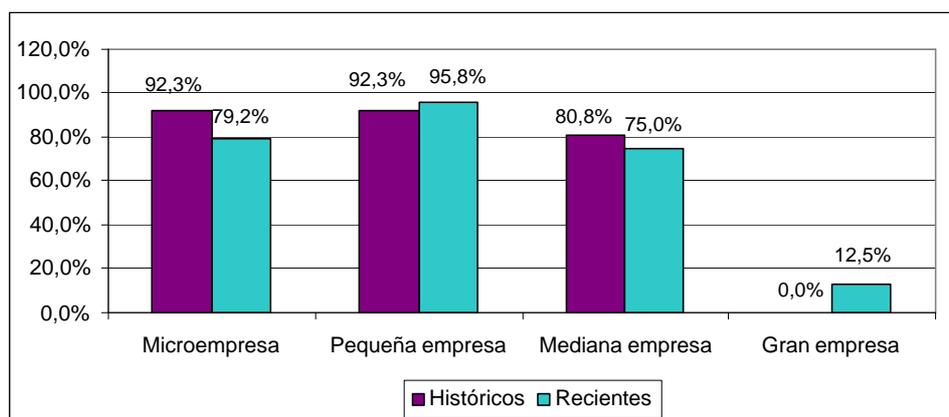
Gráfico 129. Porcentaje de entes, históricos y recientes, según el carácter de la actividad



Fuente: elaboración propia

El tipo de empresarios es similar a lo largo del tiempo y no existe una tendencia en los más recientes hacia un empresario de determinado tamaño.

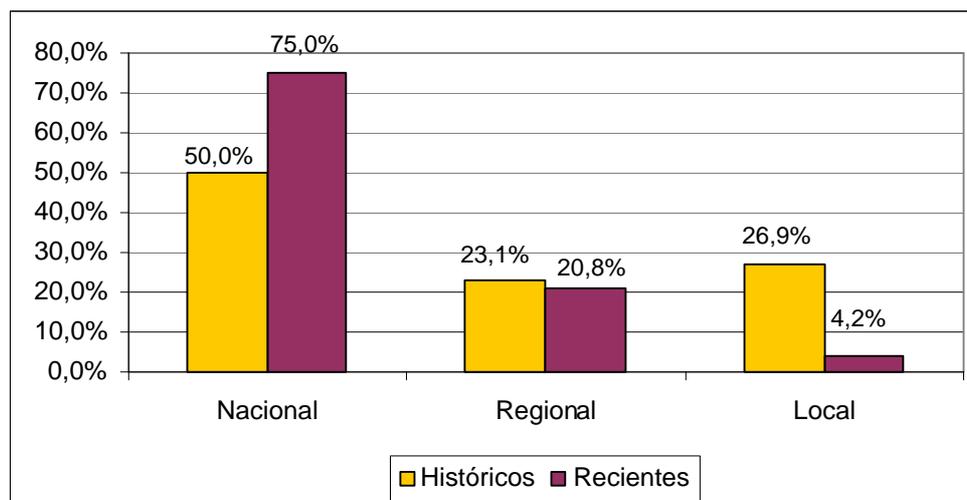
Gráfico 130. Porcentaje de entes, históricos y recientes, según el tipo de beneficiarios



Fuente: elaboración propia

El ámbito geográfico de los entes parece más descentralizado en los más antiguos, aunque se ha producido una tendencia a la centralización en las últimas experiencias.

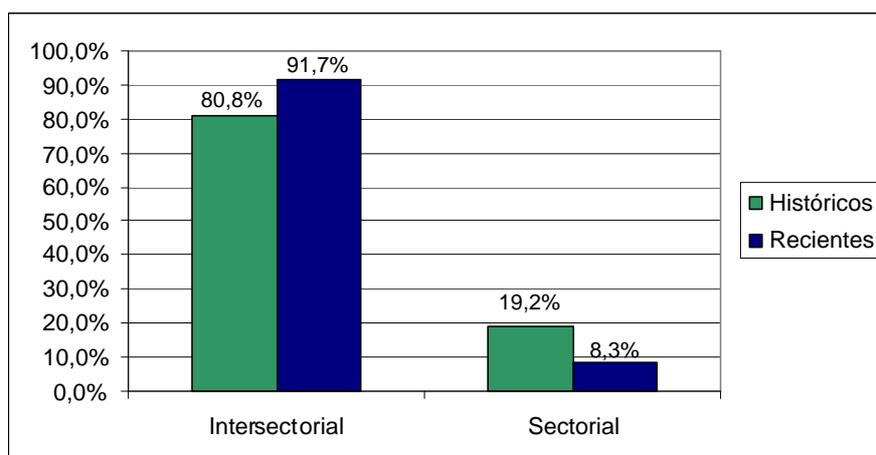
Gráfico 131. Porcentaje de entes, históricos y recientes, según el ámbito geográfico de actuación



Fuente: elaboración propia

Sin embargo, no se observa ninguna tendencia en cuanto al ámbito sectorial de actividad. La proporción de sistemas de carácter sectorial o intersectorial se mantiene estable a lo largo del tiempo.

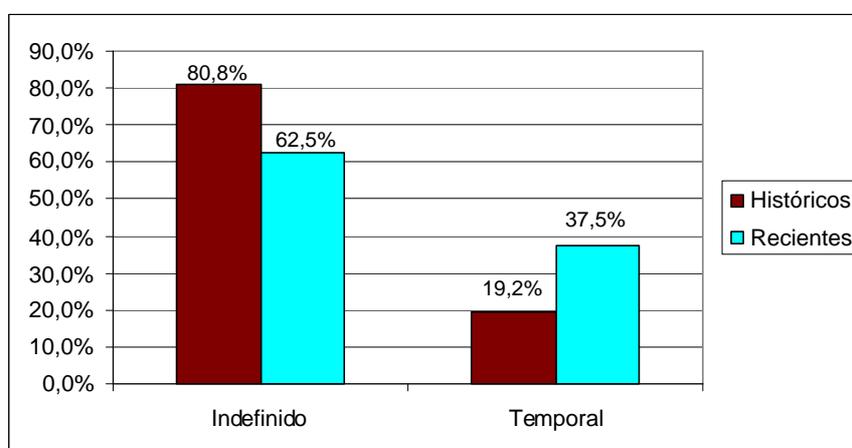
Gráfico 132. Porcentaje de entes, históricos y recientes, según el ámbito de actividad



Fuente: elaboración propia

El carácter indefinido parece más presente en los sistemas tradicionales (un 80,8% de los casos). Los sistemas de carácter son más abundantes entre los sistemas recientes, en parte por el mayor número de esquemas públicos.

Gráfico 133. Porcentaje de entes, históricos y recientes, según el carácter temporal



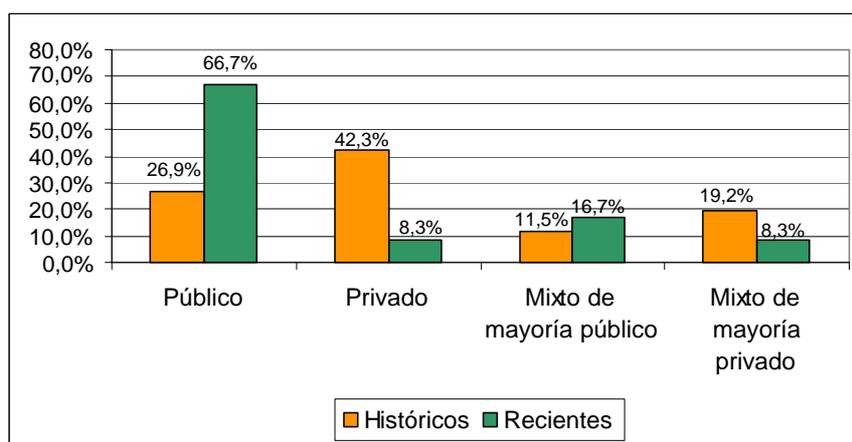
Fuente: elaboración propia

C) Origen de los recursos y toma de decisiones

La implicación del sector público es mucho más activa en los últimos tiempos que en los primeros sistemas. En ello puede influir la propia situación geográfica de los sistemas y los nuevos tiempos de las políticas de apoyo a las mipymes. Los sistemas más recientes han surgido en un entorno con menor tradición empresarial privada y ha sido el Estado el que ha utilizado la política de garantía para solucionar el problema del acceso a la financiación. Sin embargo, el origen de los sistemas estaba en los propios empresarios, que veían como no podían acceder al crédito.

Esta enseñanza histórica nos determina que el papel del Estado debe ser más activo cuando se trata del desarrollo de las políticas de acceso a la garantía, si el tejido empresarial no se encuentra muy consolidado. Sin embargo, cuando se encuentra más estructurado, son los propios empresarios los que acompañan, junto con el apoyo público directo (en capital, coste, exenciones fiscales) o indirecto (el reafianzamiento, marco jurídico-legislativo), en la impulsión de sistemas/esquemas de garantía.

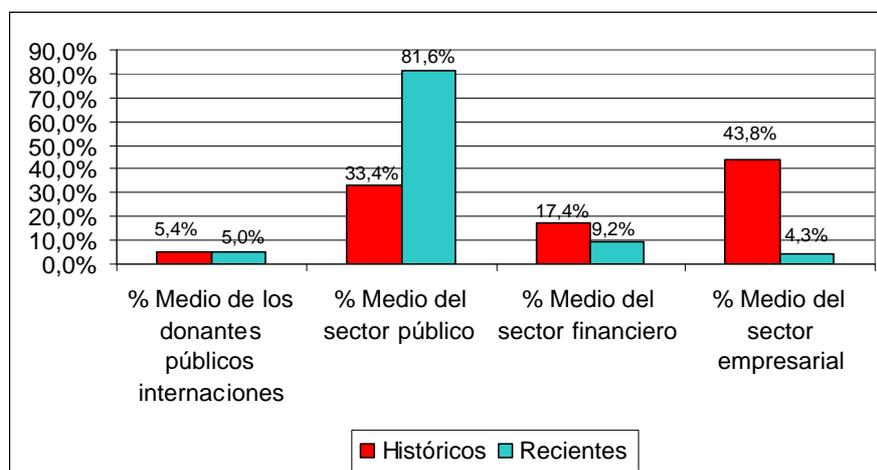
Gráfico 134. Porcentaje de entes, históricos y recientes, según el carácter temporal



Fuente: elaboración propia

La participación media del sector público en los sistemas más recientes (81,6% del sector público nacional y 5% de donantes públicos internacionales) es notablemente superior que en los esquemas de mayor tradición (29,6% del sector público nacional y 9,2% de donantes públicos internacionales). La media de la participación del sector privado en los entes de más reciente implantación es exigua (13,5%), destacándose la participación del sector público.

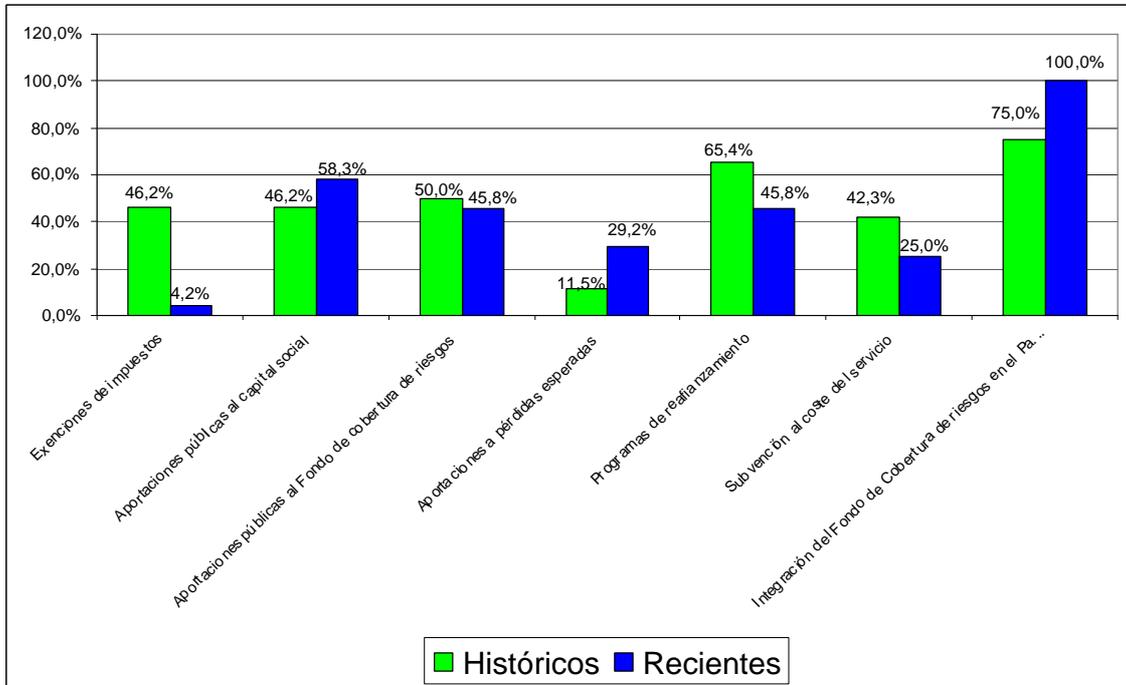
Gráfico 135. Porcentaje medio de recursos procedente de diversos sectores, según la antigüedad de los entes, históricos y recientes



Fuente: elaboración propia

Los mecanismos de apoyo son similares a lo largo del tiempo. La mayor presencia de entes públicos en los últimos tiempos ha disminuido la presencia del reafianzamiento o el apoyo al coste del servicio, como mecanismos de apoyo.

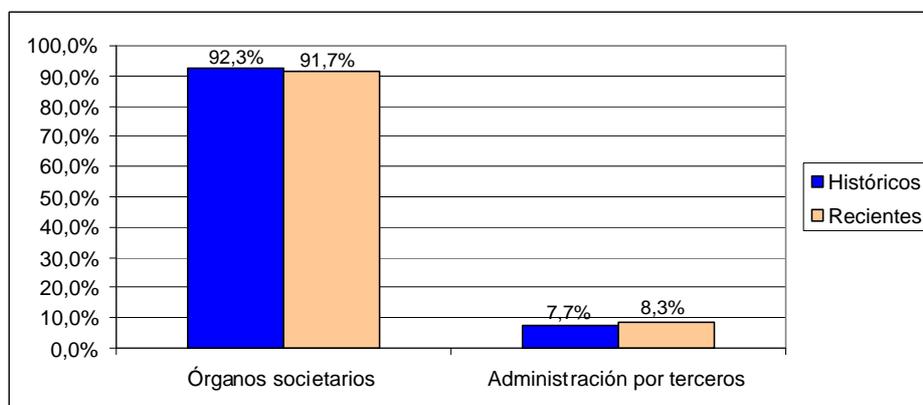
Gráfico 136. Porcentaje de entes, históricos y recientes, según los mecanismos de apoyo



Fuente: elaboración propia

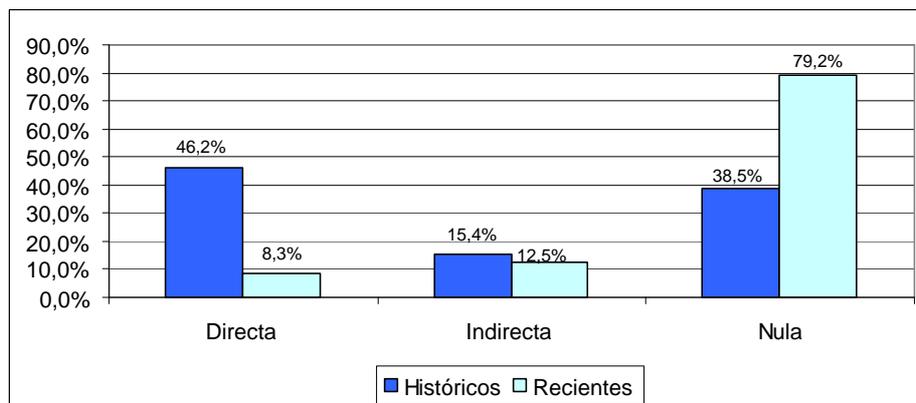
Tampoco se aprecia diferencias en el modelo de órganos de gestión, si bien es muy significativa la menor participación de los beneficiarios en los órganos de administración, recursos y decisiones de los sistemas más recientes. Sin duda, este resultado viene influido por la mayor presencia de esquemas mutualistas al comienzo y de una menor presencia de éstos en el último periodo.

Gráfico 137. Porcentaje de entes, históricos y recientes, según los órganos de administración del sistema



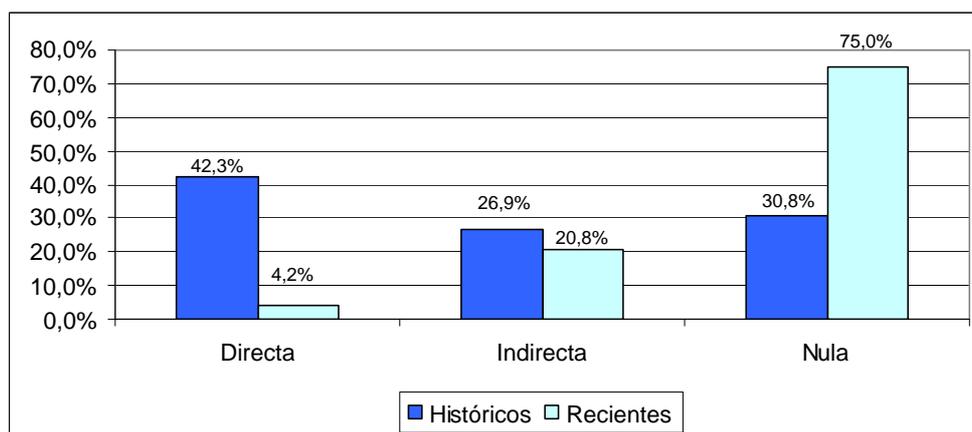
Fuente: elaboración propia

Gráfico 138. Porcentaje de entes, históricos y recientes, según la participación de los beneficiarios en los recursos permanentes



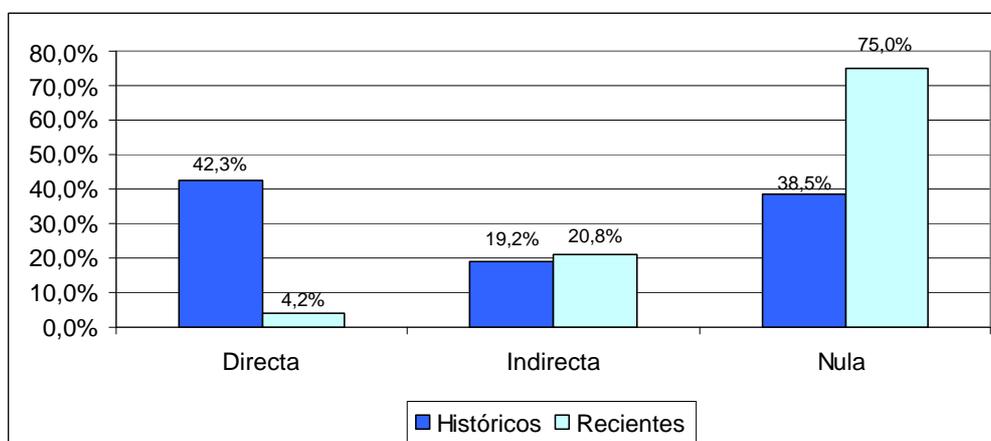
Fuente: elaboración propia

Gráfico 139. Porcentaje de entes, históricos y recientes, según la participación de los beneficiarios en los órganos de gobierno



Fuente: elaboración propia

Gráfico 140. Porcentaje de entes, históricos y recientes, según la participación de los beneficiarios en la decisión de la garantía

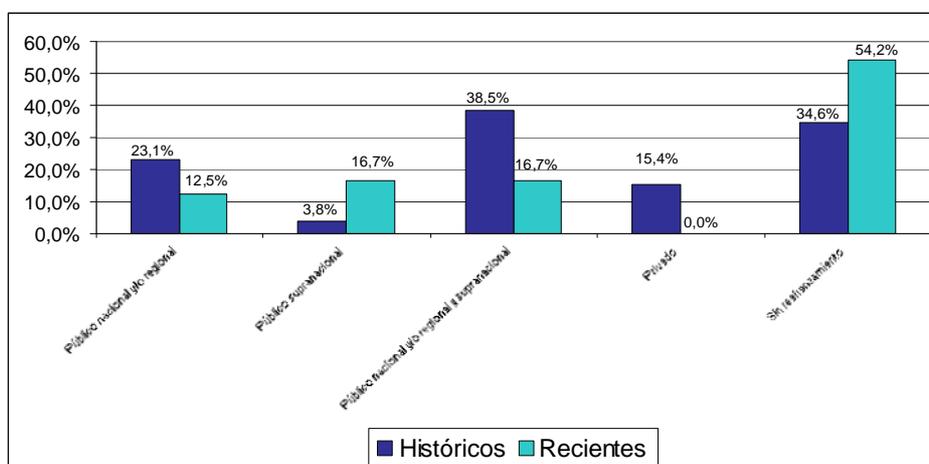


Fuente: elaboración propia

D) Características del sistema de reafianzamiento

El modelo de reafianzamiento también evoluciona a lo largo del tiempo. De una mayor presencia del mismo en los sistemas de mayor tradición, con una mayor participación de la iniciativa privada, se pasa a un tipo de esquemas en los que la figura del reafianzamiento es menos frecuente. Algunos esquemas de mayor tradición disponen también del acceso al reafianzamiento privado, posibilidad que no está siendo utilizada en los sistemas de más reciente creación. Por el contrario, el reafianzamiento público supranacional, cuando se ha producido, ha sido en esquemas de reciente creación.

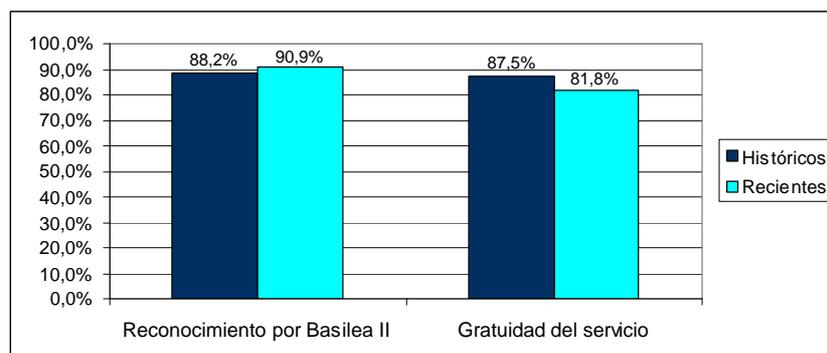
Gráfico 141. Porcentaje de entes, históricos y recientes, según la procedencia del reafianzamiento



Fuente: elaboración propia

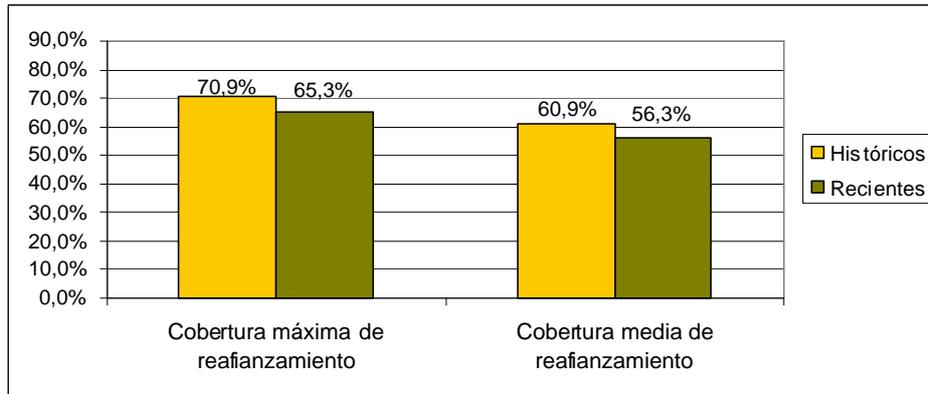
Las características de la garantía aportada por el reafianzamiento son muy parecidas en los sistemas recientes e históricos. Sin embargo, el porcentaje de cobertura del reafianzamiento es superior en los sistemas más antiguos que en los más recientes.

Gráfico 142. Porcentaje de entes, históricos y recientes, según las características del reafianzamiento



Fuente: elaboración propia

Gráfico 143. Importes medios de cobertura del reafianzamiento según la antigüedad de los entes, históricos y recientes

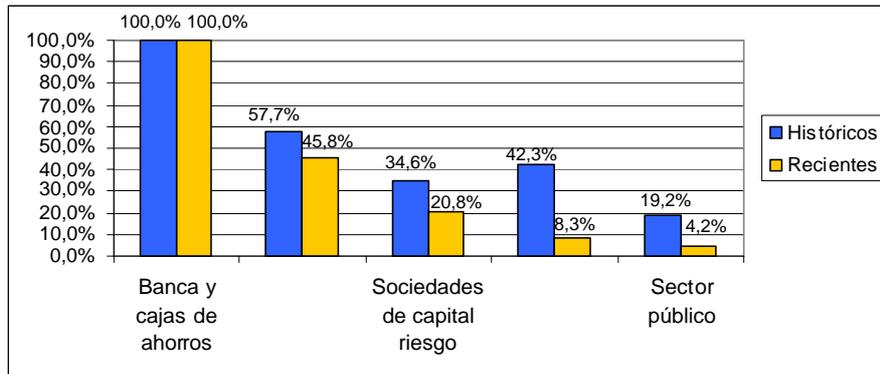


Fuente: elaboración propia

E) Relaciones con el sistema financiero

Las entidades del sector financiero a las que habitualmente se aportan las garantías son similares en los sistemas más antiguos y los más recientes. Quizás exista una proporción más elevada de los sistemas de mayor tradición que aportan garantías a las sociedades de capital riesgo y a otras instituciones financieras.

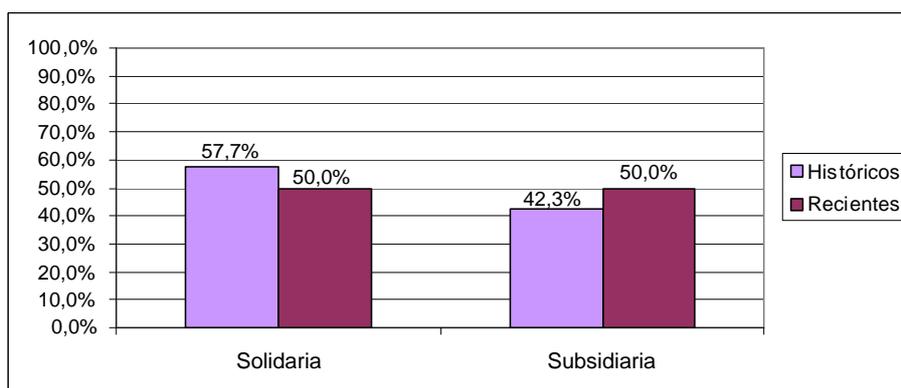
Gráfico 144. Porcentaje de entes, históricos y recientes, según el tipo de entidades a favor de quien expiden sus garantías



Fuente: elaboración propia

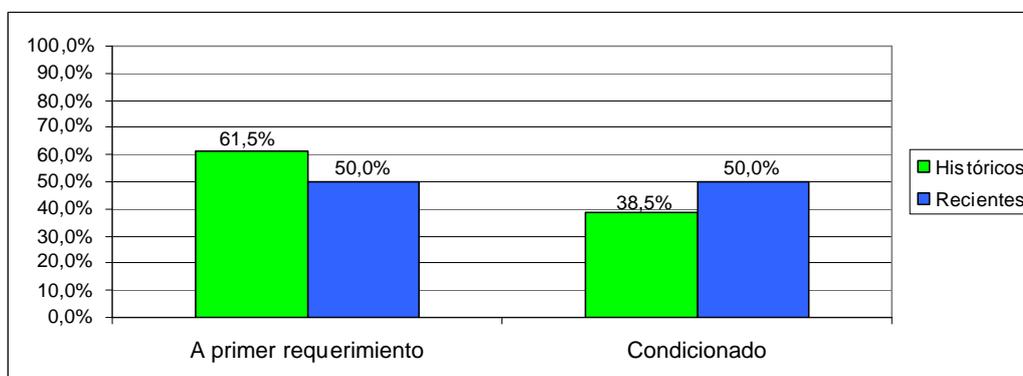
Tampoco ha habido un cambio importante en los sistemas en función de su antigüedad en lo relativo a la responsabilidad asumida por el esquema y al momento en que surge la misma.

Gráfico 145. Porcentaje de entes, históricos y recientes, según el tipo de responsabilidad asumida por el garante



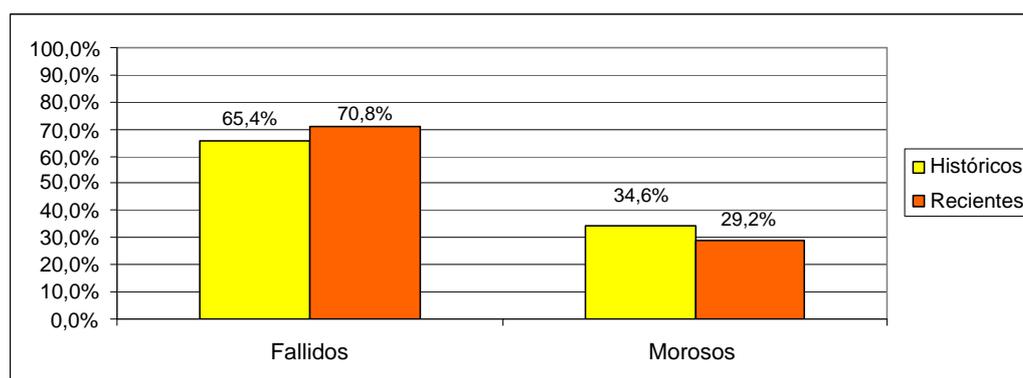
Fuente: elaboración propia

Gráfico 146. Porcentaje de entes, históricos y recientes, según el tipo de requerimiento de las garantías



Fuente: elaboración propia

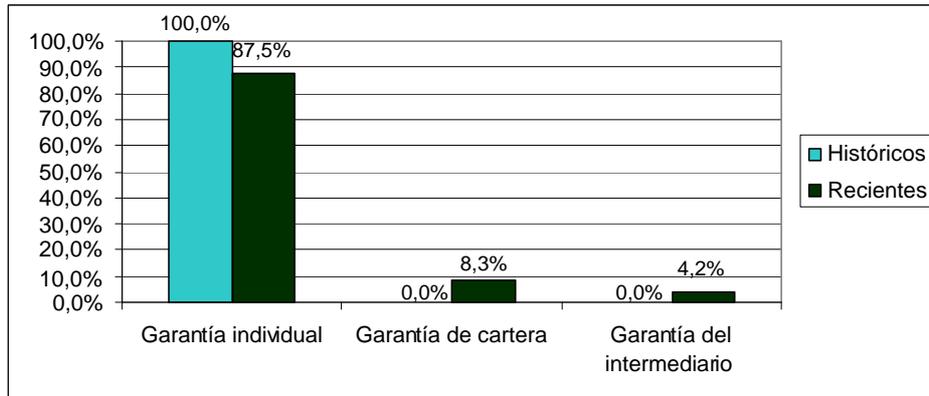
Gráfico 147. Porcentaje de entes, históricos y recientes, según la modalidad de pago



Fuente: elaboración propia

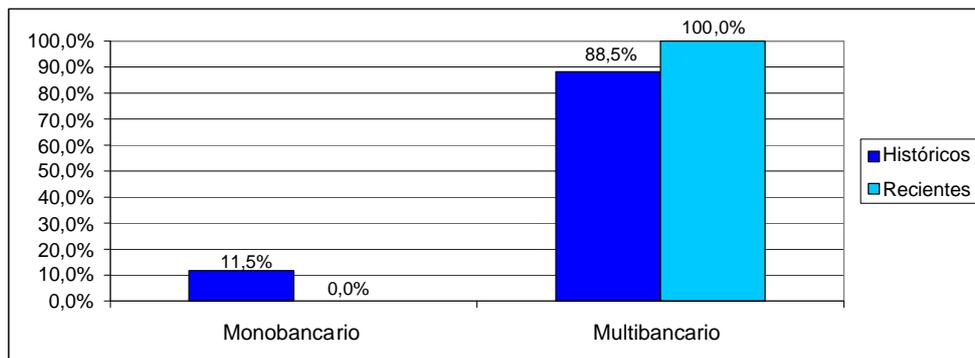
Las garantías suelen ser de carácter individual tanto en los esquemas más antiguos como en los más recientes. El sistema suele ser multibancario en ambos grupos, aunque los únicos casos de sistema monobancario se producen en los más antiguos.

Gráfico 148. Porcentaje de entes, históricos y recientes, según el mecanismo de la garantía



Fuente: elaboración propia

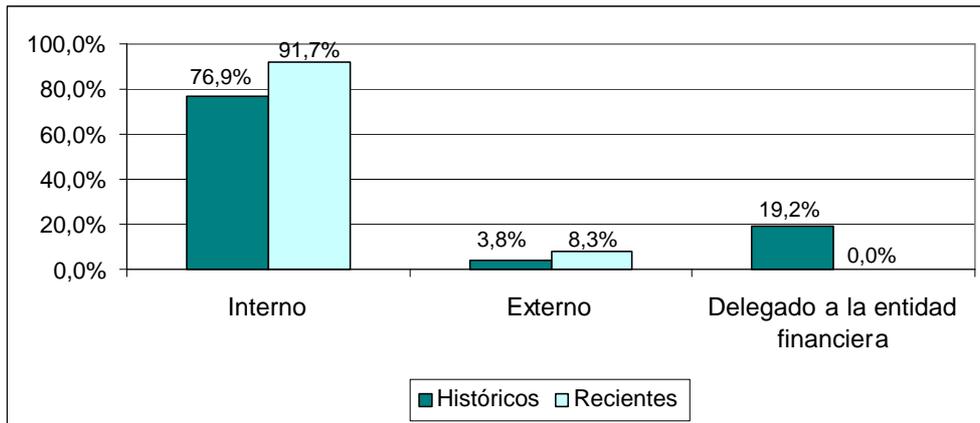
Gráfico 149. Porcentaje de entes, históricos y recientes, según el tipo de relación con el sistema bancario



Fuente: elaboración propia

El análisis de las operaciones se realiza internamente en una proporción mayor en los sistemas de más reciente constitución. La delegación a la entidad financiera tiene lugar en los sistemas de mayor tradición.

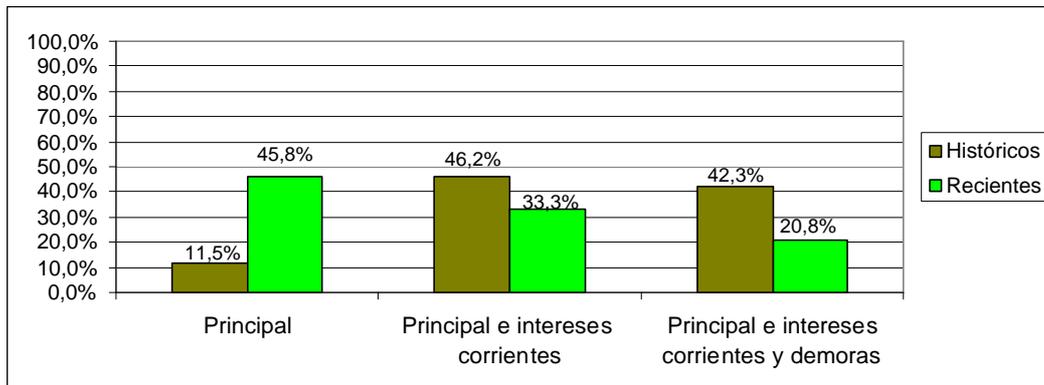
Gráfico 150. Porcentaje de entes, históricos y recientes, según el tipo de análisis de las operaciones



Fuente: elaboración propia

En los sistemas más recientes, se suelen cubrir menos conceptos en las garantías que en los de mayor tradición, donde es muy frecuente cubrir los intereses (46,2%) e incluso las demoras (42,3%).

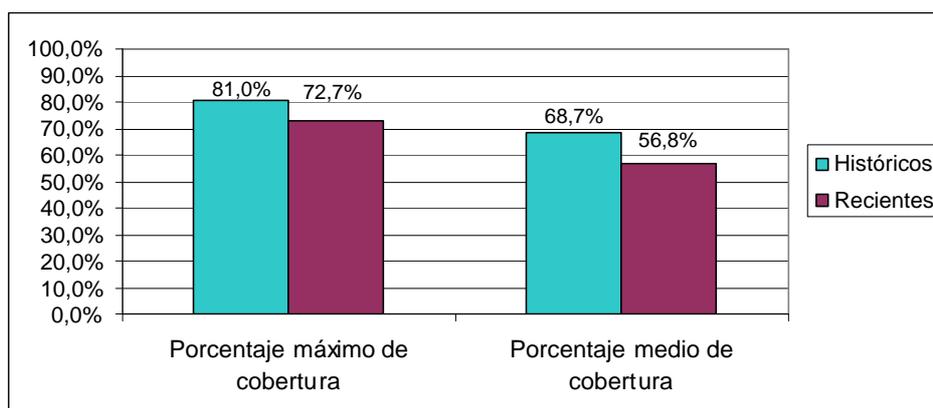
Gráfico 151. Porcentaje de entes, históricos y recientes, según el tipo de conceptos garantizados



Fuente: elaboración propia

Los porcentajes de cobertura, aunque muy similares, son ligeramente superiores en los sistemas de mayor tradición que en los más recientes.

Gráfico 152. Importes medios del porcentaje máximo y medio de cobertura de las operaciones, según la antigüedad de los entes, históricos y recientes

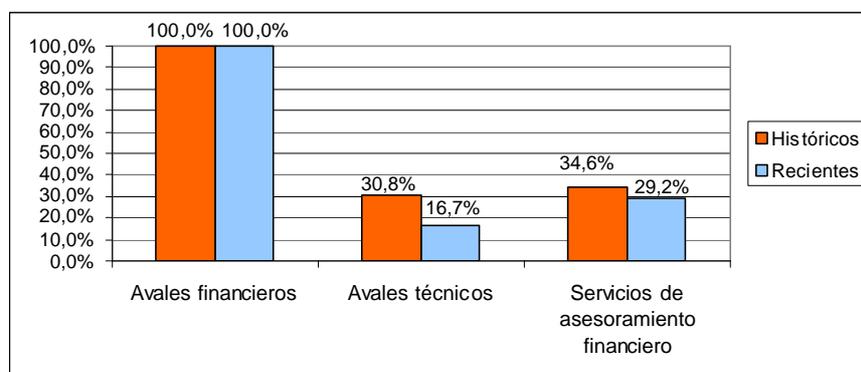


Fuente: elaboración propia

F) Características de los productos y servicios

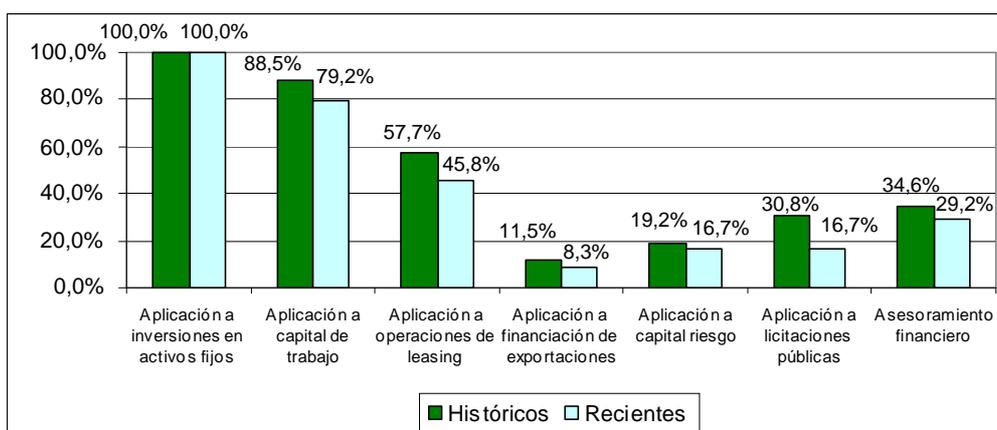
El tipo de servicios es ligeramente más variado en los sistemas tradicionales frente a los de más reciente constitución. Asimismo, los sistemas más tradicionales ofrecen operaciones de cobertura a un abanico más amplio de operaciones de financiación que los sistemas de más reciente creación.

Gráfico 153. Porcentaje de entes, históricos y recientes, según el tipo de productos y servicios



Fuente: elaboración propia

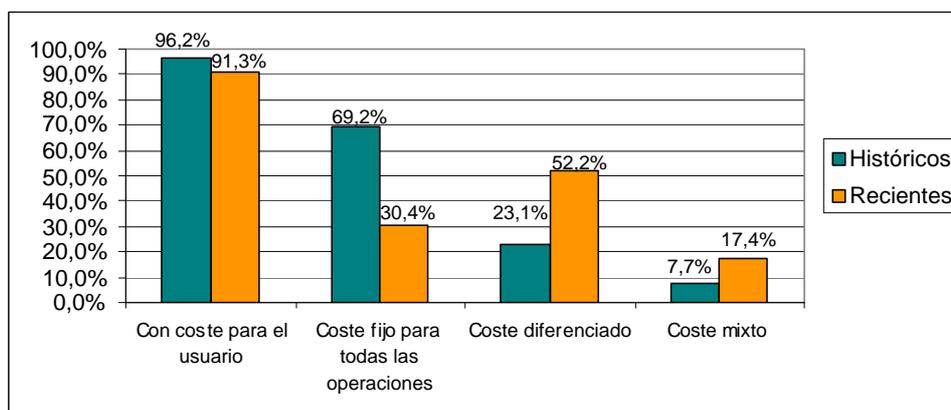
Gráfico 154. Porcentaje de entes, históricos y recientes, según la aplicación de los productos y servicios



Fuente: elaboración propia

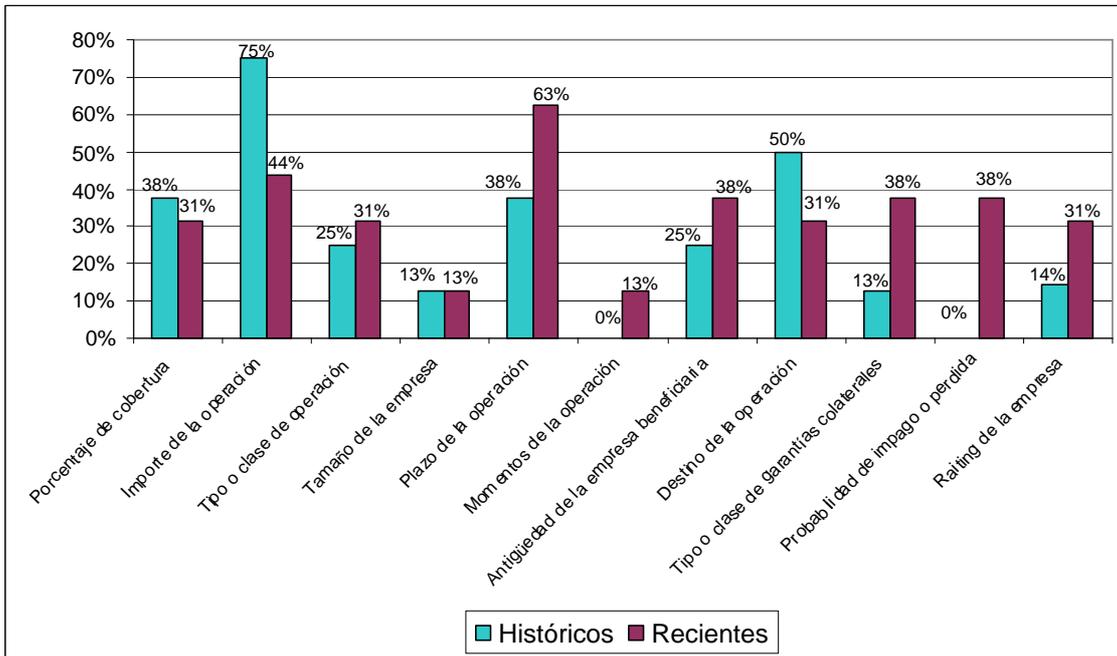
En cuanto a la política de precios, parece observarse que los sistemas de más reciente creación utilizan modelos de precios diferenciados en mayor medida que los sistemas más tradicionales. Los criterios de diferenciación en los que más varían ambos tipos de sistemas son: el plazo, la antigüedad del beneficiario, la probabilidad de impago, el rating de la empresa beneficiaria y el porcentaje de cobertura. En todos estos casos, los sistemas más recientes incorporan estos criterios en mayor medida que los sistemas más antiguos.

Gráfico 155. Porcentaje de entes, históricos y recientes, según la política de precios



Fuente: elaboración propia

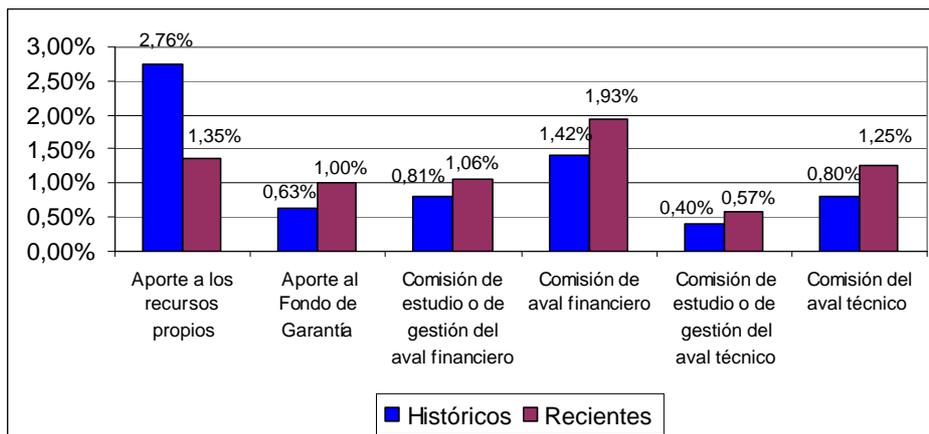
Gráfico 156. Porcentaje de entes, históricos y recientes, según los factores de diferenciación de precios



Fuente: elaboración propia

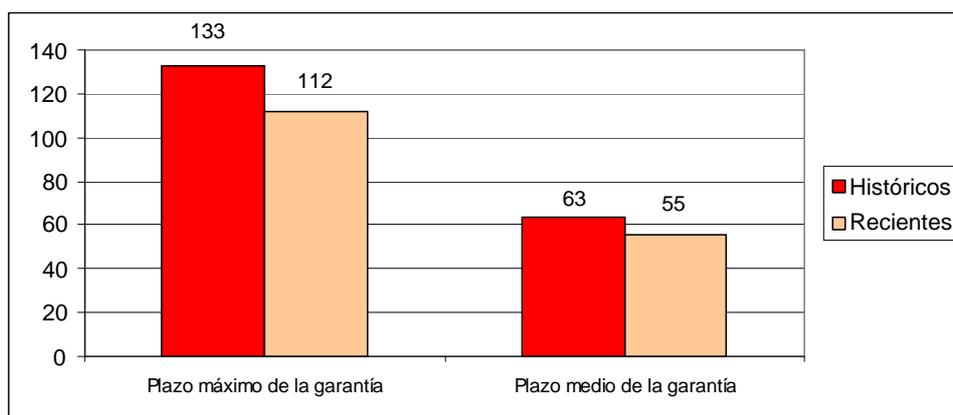
Asimismo, dado que los sistemas más antiguos son fundamentalmente mutualistas, presentan una mayor aportación a los recursos propios que los sistemas más recientes. Además, los plazos máximos y medios de las operaciones son más elevados en los esquemas más antiguos que en los más recientes.

Gráfico 157. Precios medios por conceptos de coste y productos según la antigüedad de los entes, históricos y recientes



Fuente: elaboración propia

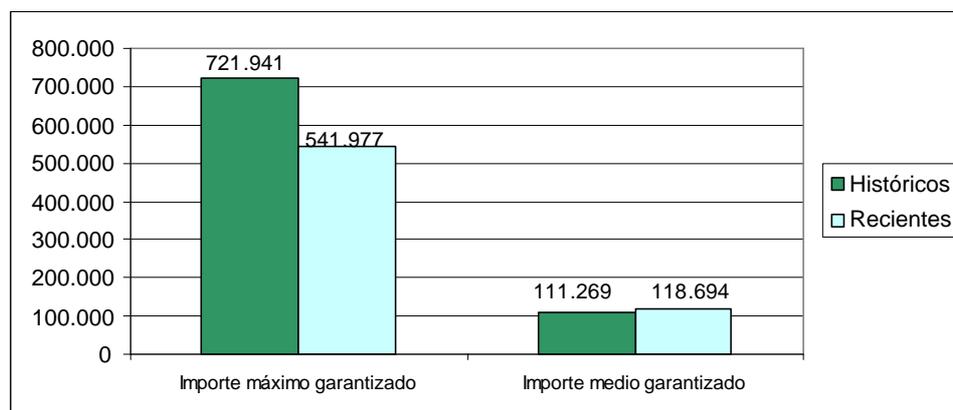
Gráfico 158. Medias de plazo máximo y medio de las operaciones garantizadas según la antigüedad de los entes, históricos y recientes



Fuente: elaboración propia

Por su parte, los importes máximos a garantizar son mayores en los sistemas más antiguos, no así los importes realmente garantizados en promedio, que son muy similares.

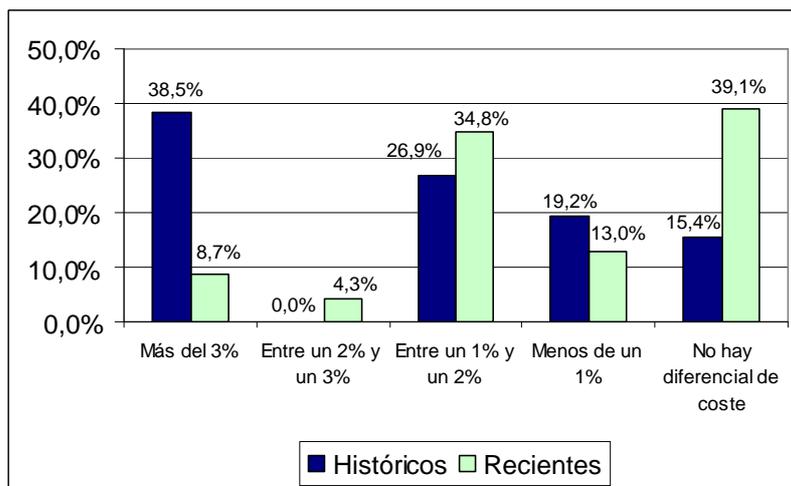
Gráfico 159. Medias del importe máximo y medio de las garantías, según la antigüedad de los entes, históricos y recientes



Fuente: elaboración propia

Donde observamos una diferencia clara es en la mejor percepción que se tiene en los sistemas más tradicionales sobre la influencia de la política de garantía en la reducción de los costes financieros de las operaciones. Un 38,5% de los sistemas/entes más antiguos consideran que el ahorro de coste financiero supera un 3%, frente a un 8,7% de sistemas/entes más recientes. Por el contrario, un 39,1% de los sistemas más recientes considera que el esquema de garantías no reduce el diferencial de coste, frente a un 15,4% de los entes más tradicionales.

Gráfico 160. Porcentaje de entes, históricos y recientes, según el ahorro de coste financiero de las operaciones

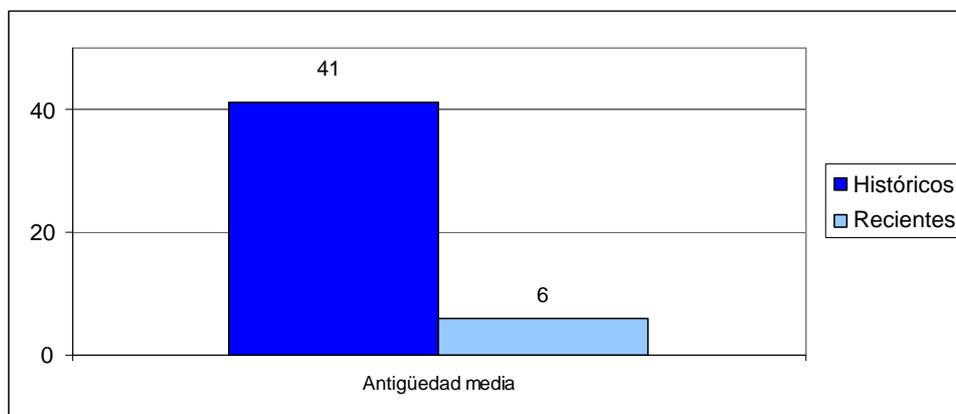


Fuente: elaboración propia

G) Datos de actividad de los entes y sistemas

La antigüedad media de los sistemas más tradicionales es de 41 años, frente a los 6 años de los sistemas más recientes.

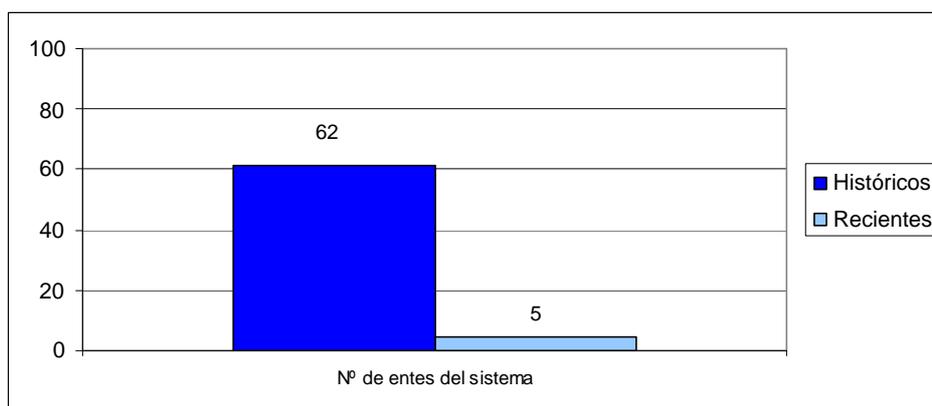
Gráfico 161. Antigüedad media de los entes según la antigüedad, históricos y recientes



Fuente: elaboración propia

Los sistemas históricos tienen una red más amplia de entes que los sistemas más recientes, los cuales parecen estar más centralizados.

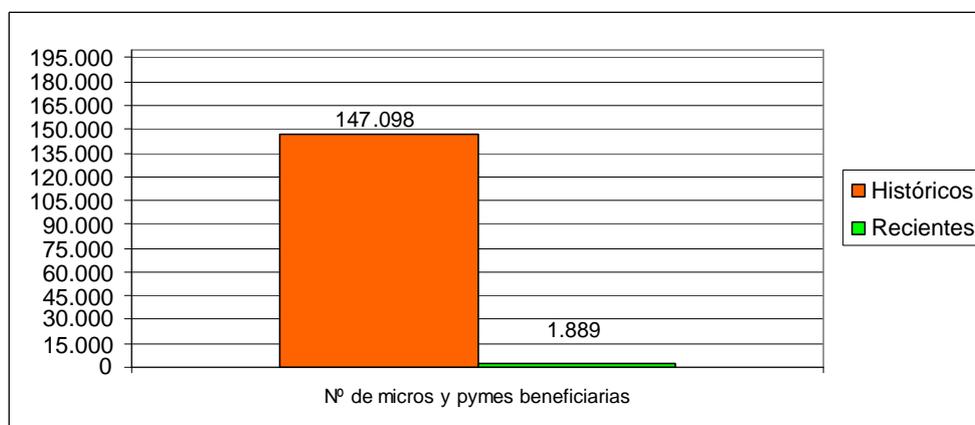
Gráfico 162. Número medio de entes según la antigüedad de los entes, históricos y recientes



Fuente: elaboración propia

Como era previsible, los sistemas más tradicionales aportan garantías a un número más elevado de empresarios que los sistemas más recientes. Este resultado demuestra que las políticas de garantía muestran su éxito en el largo plazo, por ello deben ser consideradas políticas de Estado, quedando al margen del debate político a corto plazo.

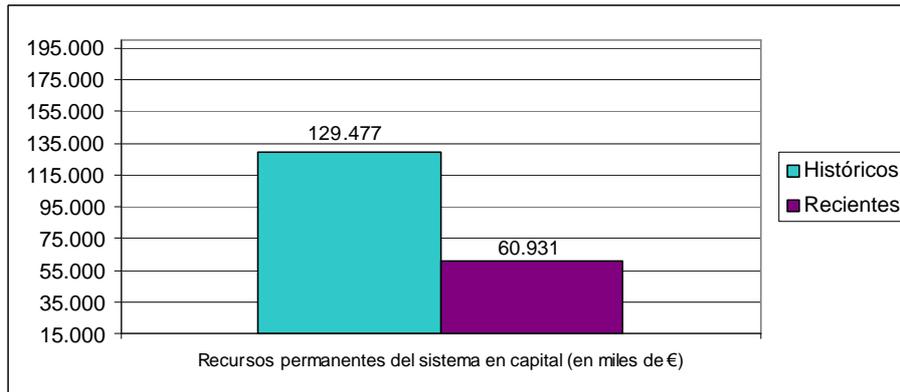
Gráfico 163. Número medio de micros y pymes beneficiarias según la antigüedad de los entes, históricos y recientes



Fuente: elaboración propia

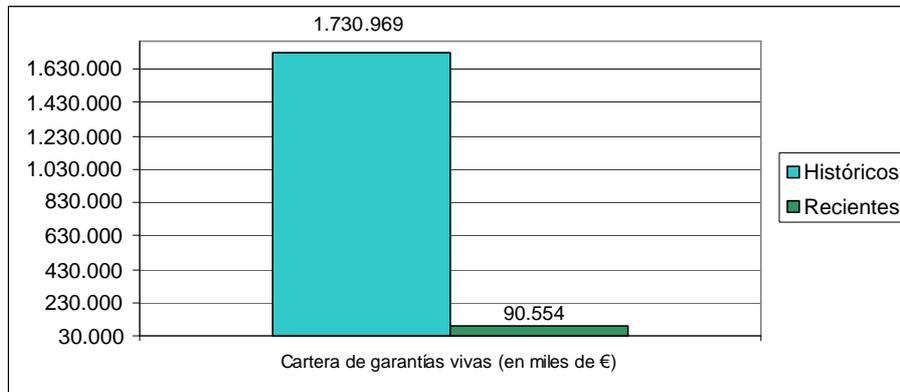
El importe medio de los recursos permanentes y la cartera de garantías vivas son más elevados en los sistemas de mayor tradición que en los sistemas más recientes. La relación de garantías vivas sobre recursos permanentes es muy superior en los entes de mayor tradición que en los más recientes, lo que demuestra que a éstos les queda todavía un cierto tiempo para alcanzar los niveles adecuados de actividad.

Gráfico 164. Importe medio de recursos permanentes del sistema, en miles de euros, según la antigüedad de los entes, históricos y recientes



Fuente: elaboración propia

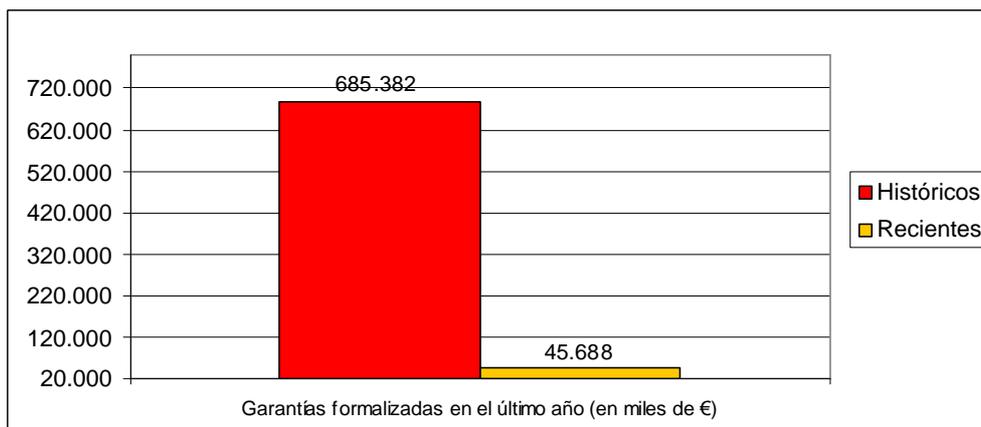
Gráfico 165. Importe medio de la cartera de garantía del sistema, en miles de euros, según la antigüedad de los entes, históricos y recientes



Fuente: elaboración propia

Finalmente, el ritmo de crecimiento es muy superior en los sistemas más tradicionales que en los más recientes, lo que confirma el efecto positivo que supone la tradición en este tipo de políticas.

Gráfico 166. Importe medio de las garantías formalizadas, en miles de euros, según la antigüedad de los entes, históricos y recientes



Fuente: elaboración propia

H) Recapitulación

La caracterización de los sistemas puede venir determinada por la tradición de los mismos. En cierto modo, observamos que el grado de institucionalización no varía en función de la antigüedad de los sistemas. Existen dos modelos: uno regulado por normativa específica y otro regulado por la normativa general.

Sin embargo, observamos que los sistemas mutualistas son los de mayor tradición en Europa y han empezado a convivir recientemente con modelos de carácter público. El modelo mutualista presenta cifras relevantes, pero paradójicamente no es el modelo más utilizado para afrontar los entornos socioeconómicos de los países del Este europeo.

Los sistemas más antiguos o tradicionales tienen una vocación de permanencia indefinida y un alcance geográfico más limitado que los sistemas de más reciente creación.

Los instrumentos de apoyo son muy similares tanto en los sistemas más tradicionales como en los más recientes; tan sólo mencionamos que el acceso al reafianzamiento público es mayor en los sistemas más antiguos y suplen así la menor presencia del capital público en el origen de sus recursos.

El funcionamiento de los sistemas/entes analizados bajo estos parámetros es bastante similar, salvo en la política de precios que suele ser diferenciada en los sistemas más recientes y de precio fijo en los sistemas más tradicionales. Las garantías abarcan generalmente el principal, los intereses e incluso las demoras en los sistemas de mayor tradición, mientras que en los más recientes es muy importante el grupo de entes que cubren sólo el principal de la operación. Asimismo, los plazos e

importes máximos de las operaciones avaladas suelen ser superiores en los sistemas de mayor tradición y los ahorros de coste financiero notablemente superiores.

Finalmente, el tamaño en volumen de recursos, garantías concedidas, número de beneficiarios y crecimiento de la cartera de garantías, es muy superior en los sistemas de mayor tradición que en los sistemas/esquemas más recientes.

ANEXO N° 4
LA CONFIGURACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GARANTÍA
A NIVEL GEOGRÁFICO: EUROPA-15 FRENTE A LOS
PAÍSES DE LA EUROPA ORIENTAL (GRAFICOS 167 A 209)

LA CONFIGURACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GARANTÍA A NIVEL GEOGRÁFICO: EUROPA-15 FRENTE A LOS PAÍSES DE LA EUROPA ORIENTAL

La distribución de los sistemas/esquemas de garantía en Europa observamos que se encuentra homogéneamente extendida o implementada entre lo que sería la Europa del Oeste (representada por los países de la UE-15) y la Europa Oriental. Esta expansión homogénea significa que también, en los últimos años, en los países de la Europa del Este se ha considerado la política de facilitación del acceso a la garantía como un instrumento importante en la dinamización de sus economías. No en vano, como ya hemos indicado, prácticamente la totalidad de los países europeos disponen de alguna iniciativa; incluso en muchos de ellos se han desarrollado varios sistemas/esquemas de garantía con sus propias características.

Ya hemos comentado la importante realidad emergente, en las últimas décadas de las mipymes en los diferentes territorios de una economía global. Nadie en ningún ámbito, hoy día, se sustrae de rol del empresariado en la generación de riqueza y empleo.

Es por ello que los sistemas/esquemas de garantía, además de facilitar el acceso a la financiación cumplen con otros objetivos operativos como son: el fortalecimiento del sector mipyme y la creación/estructuración del tejido empresarial, en el contexto de la realidad económica de cada país.

En este sentido han sido rotundas las acciones políticas de diversos organismos de la Unión Europea (directivas de la Comisión Europea, Fondo Europeo de Inversiones, informes del Observatorio Europeo de la Mipyme, Mesas Redondas de Banqueros y Mipyme, etc.). Desde 1991, existen recomendaciones a favor de los sistemas/esquemas de garantías. Por lo tanto, en el seno de estos organismos siempre ha existido una preocupación especial frente al problema de las garantías.

Los principios establecidos por la Comunicación de la Comisión "*El papel de las Sociedades de Caución Mutua SCM en la financiación de las pyme de la C.E.*" (doc.SEC (91) 1.550 final) marcan todo un hito en el futuro de las Sociedades de Caución Mutuas (SCM) europeas y la Asociación Europa de Caución Mutua (AECM), reconociéndose como política de Estado en la UE el impulso y creación de los sistemas de garantías en los países miembros.

Cuadro 12: Clasificación de los entes según la situación geográfica

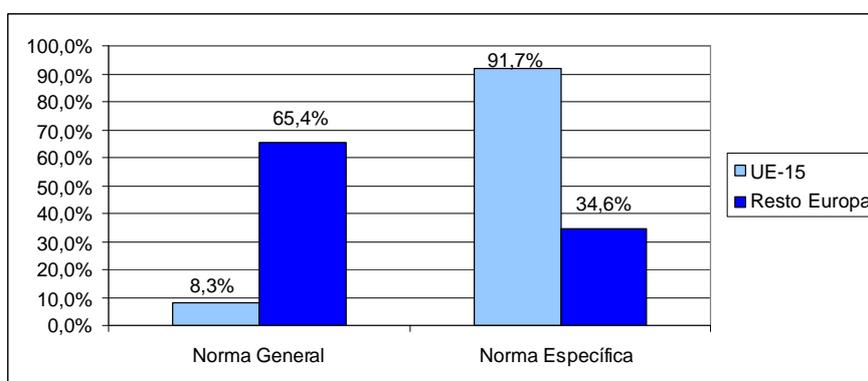
| | UE-15 | Resto de países |
|--|-----------|-----------------|
| AVHGA (Hungría) | | X |
| AWS (Austria) | X | |
| Bürgschaftsgesellsch (Austria) | X | |
| CESGAR (España) | X | |
| CMZRB (República Checa) | | X |
| CSC (Suiza) | | X |
| FEDARFIDI (Italia) | X | |
| FEDERASCONFIDI (Italia) | X | |
| FEDERCONFIDI (Italia) | X | |
| FEDERFIDI (Italia) | X | |
| FGCR (Rumanía) | | X |
| FINCREDIT - CONFAPI (Italia) | X | |
| FINNVERA (Finlandia) | X | |
| FONDO INTERBANCARIO (Italia) | X | |
| FONDOS REGIONALES DE GARANTÍA (Rusia) | | X |
| FONDS BRUXELLOIS DE GARANTIE (Bélgica) | X | |
| Guarantee Fund (Serbia) | | X |
| GUARANTEE FUND FOR MICROCREDITING (Bulgaria) | | X |
| GUARANTEE SCHEME (Malta) | | X |
| HAMAG (Croacia) | | X |
| HITELGARANCIA (Hungría) | | X |
| INVEGA (Lituania) | | X |
| KGF (Turquía) | | X |
| KREDEX (Estonia) | | X |
| LATVIJAS GARANTIJU AGENTURA (Letonia) | | X |
| MC ET D'AIDE AUX ARTISANS (Luxemburgo) | X | |
| MGC (Hungría) | | X |
| MVA (Hungría) | | X |
| NCGF - KFPF (Polonia) | | X |
| NCGF (Rumanía) | | X |
| PLGA (Polonia) | | X |
| RCZRA (Eslovenia) | | X |
| RLGF (Rumanía) | | X |
| RURAL CREDIT GUARANTEE FUND (Lituania) | | X |
| SAFFA (Suiza) | | X |
| SCMOB (Bélgica) | X | |
| SEF (Eslovenia) | | X |
| SFLG (UK) | X | |
| SIAGI (Francia) | X | |
| SKGF (Suecia) | X | |
| SNA BBMKB (Holanda) | X | |
| SOCAMA (Francia) | X | |
| SOFARIS (Francia) | X | |
| SOWALFIN (Bélgica) | X | |
| SPGM (Portugal) | X | |
| SZRB (Eslovaquia) | | X |
| TEMPME, SA (Grecia) | X | |
| TESKOMB (Turquía) | | X |
| VAEKSTFONDEN (Dinamarca) | X | |
| Verband der Bürgschaftsbanken (Alemania) | X | |
| TOTAL | 24 | 26 |

Fuente: elaboración propia

A) Marco institucional

Los sistemas desarrollados en la Europa del Este han utilizado fundamentalmente figuras jurídicas que no han precisado de una regulación específica (sólo el 34,6%). Por el contrario, la mayor experiencia en materia de garantía en los sistemas de la UE-15 refleja una mayor institucionalización de los esquemas dedicados a ofrecer garantías y el dominio de la legislación específica sobre la general a la hora de regular los sistemas (91,7% con normativa específica).

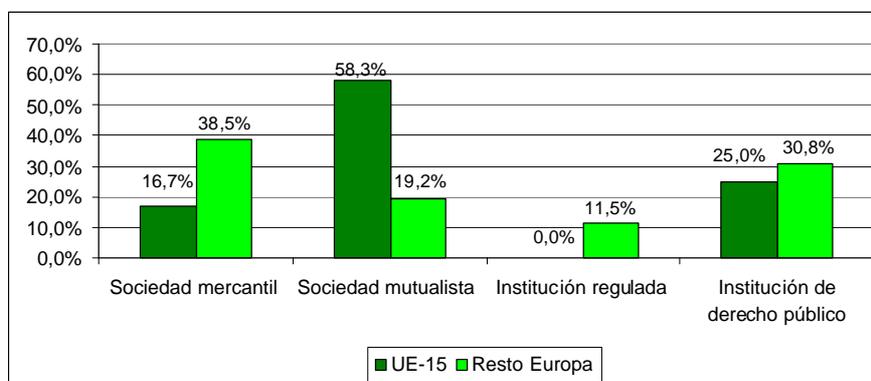
Gráfico 167. Porcentaje de entes, UE-15 y resto de Europa, según el tipo de normal legal que los regula



Fuente: elaboración propia

El tipo de entidades presente en la UE-15 es fundamentalmente de carácter mercantil, sociedades mercantiles tradicionales (16,7%) y sociedades mutualistas (58,3%). Sin embargo, en los países del Este, las figuras son más heterogéneas, aunque se observa una fuerte presencia del carácter público (30,8% de instituciones de derecho público y 11,5% de instituciones reguladas), frente a lo que sucede en los países de la UE-15.

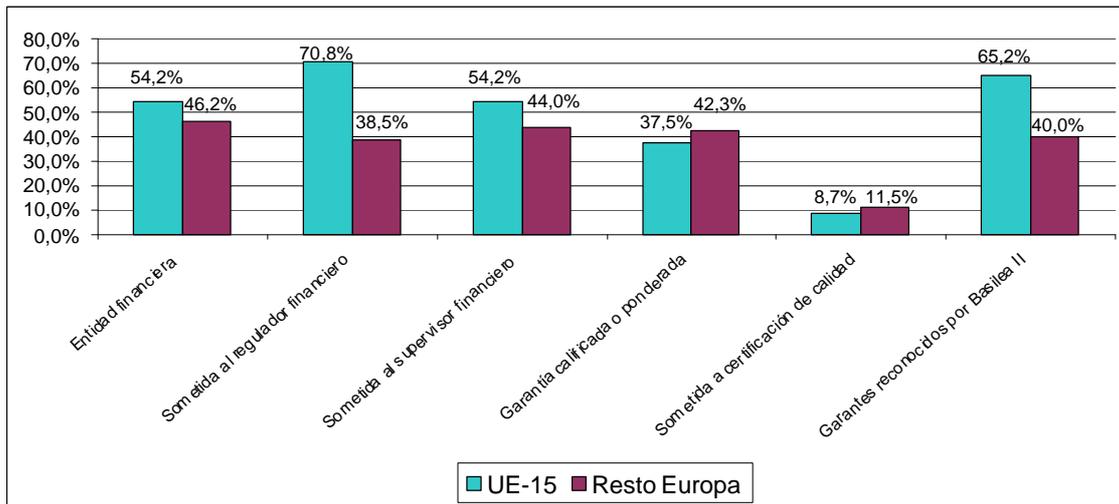
Gráfico 168. Porcentaje de entes, UE-15 y resto de Europa, según la personalidad jurídica



Fuente: elaboración propia

Los sistemas de la UE-15 son considerados en mayor medida como entidades financieras, están sometidos al regulador financiero y consideran que sus garantías serán reconocidas por Basilea II. Sin embargo, el resto de características que definen su inclusión en el sector financiero, son similares en sendos ámbitos geográficos y no existe un modelo único.

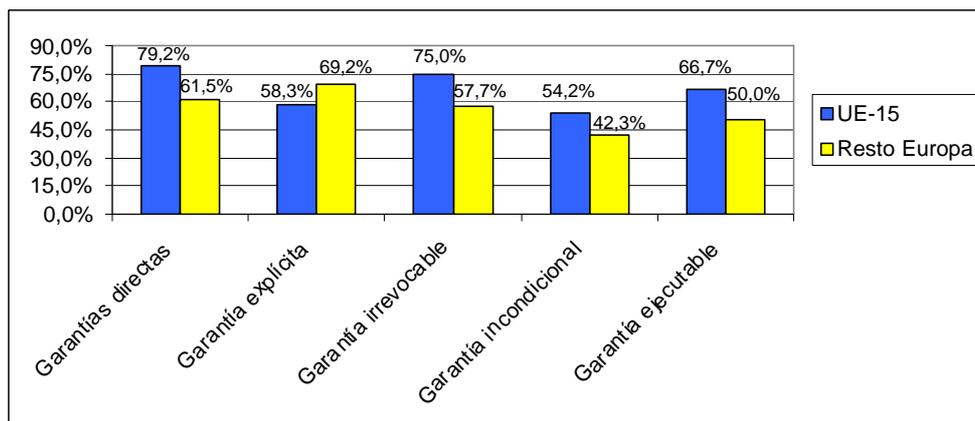
Gráfico 169. Porcentaje de entes, UE-15 y resto de Europa, según las características del ente en relación al sector financiero



Fuente: elaboración propia

En cuanto a las características de las garantías del sistema, observamos que, en líneas generales, en la UE-15, éstas dotan de mayor seguridad al receptor de la misma, respecto a los países del resto de Europa.

Gráfico 170. Porcentaje de entes, UE-15 y resto de Europa, según las características de la garantía

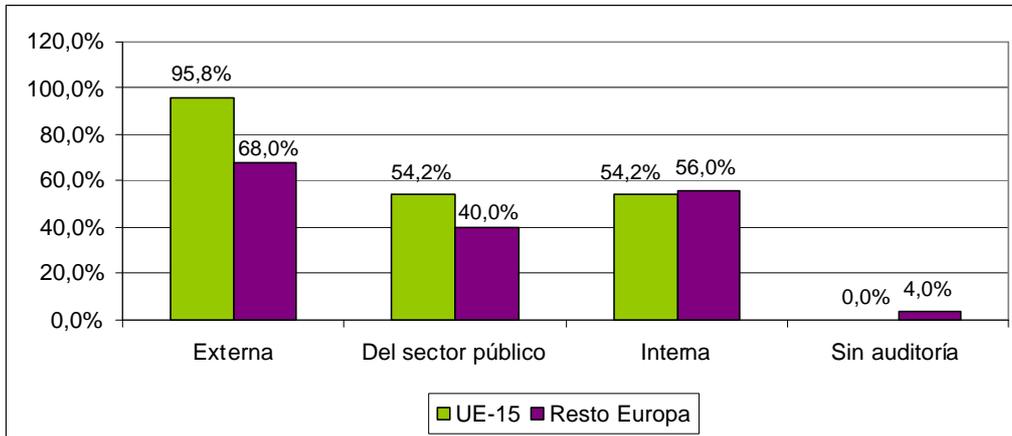


Fuente: elaboración propia

Los mecanismos de control externo (auditoría externa y del sector público) son superiores en los países de la UE-15 que en los del resto de Europa. Destaca que tan sólo un 68% de los sistemas del resto de Europa contratan auditores externos para

verificar sus cuentas. Asimismo, dada la mayor presencia de sistemas con recursos procedentes del sector público en el bloque del resto de Europa, llama la atención que proporcionalmente sea menor el número de sectores auditados por los organismos de control del sector público.

Gráfico 171. Porcentaje de entes, UE-15 y resto de Europa, según el tipo de auditoría

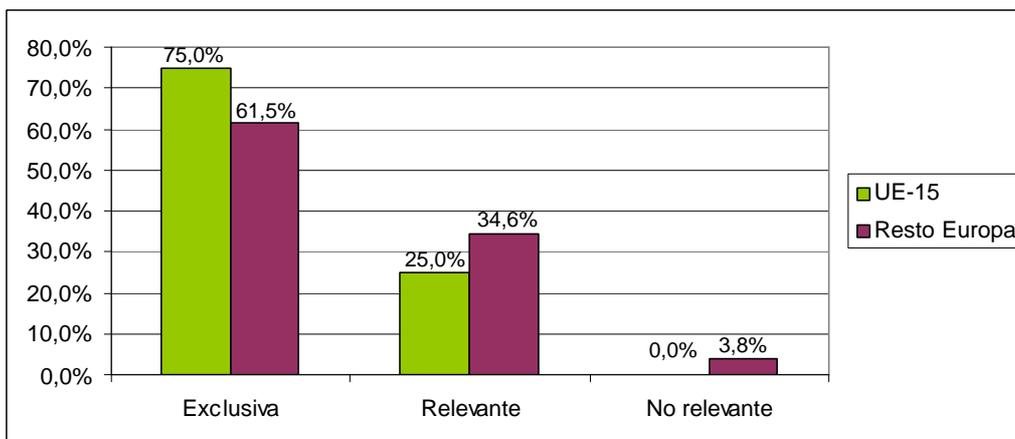


Fuente: elaboración propia

B) Actividad y ámbito de los destinatarios

La exclusividad con la que se dedican a la concesión de la garantía es muy parecida en todo el continente. Quizás se aprecia que los entes con una actividad de garantía accesoria se concentran en mayor medida en el bloque de los países de la Europa del Este.

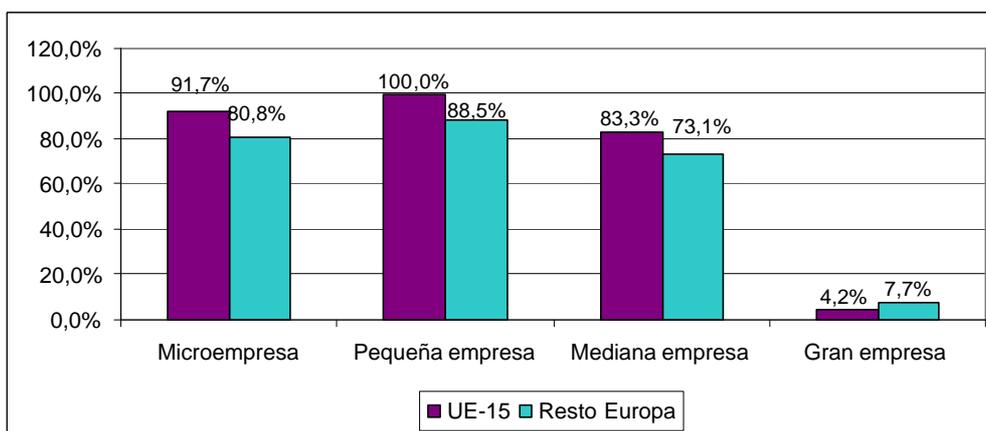
Gráfico 172. Porcentaje de entes, UE-15 y resto de Europa, según el carácter de la actividad



Fuente: elaboración propia

Por el tipo de empresas al que se dirigen, el gráfico 173 muestra que los sistemas de la UE-15 son más generalistas (porcentajes más elevados) y se dirigen básicamente a la mipyme. Sin embargo, en el resto de Europa, la presencia de una proporción menor de entes en cada una de las tres categorías de mipymes, demuestra una mayor especialización en atención al tamaño de la empresa beneficiaria.

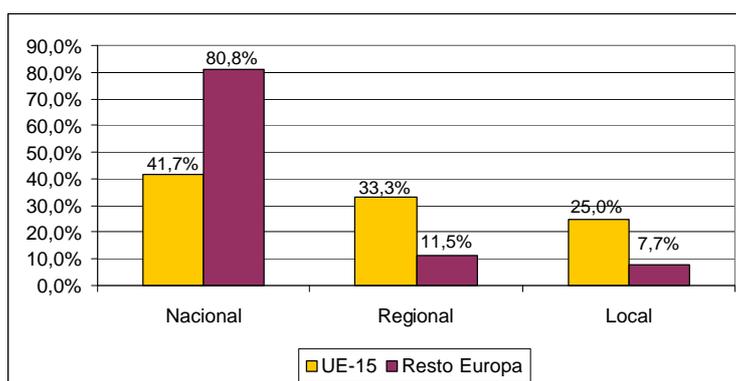
Gráfico 173. Porcentaje de entes, UE-15 y resto de Europa, según el tipo de beneficiarios



Fuente: elaboración propia

Por el ámbito geográfico de actuación, el gráfico 174 pone de manifiesto que los sistemas de la UE-15 son esquemas en los que las unidades de decisión están mucho más descentralizadas, lo que debe redundar en una mayor cercanía al potencial beneficiario. Por el contrario, el 80,8% de los sistemas de la Europa del Este son de ámbito de decisión nacional.

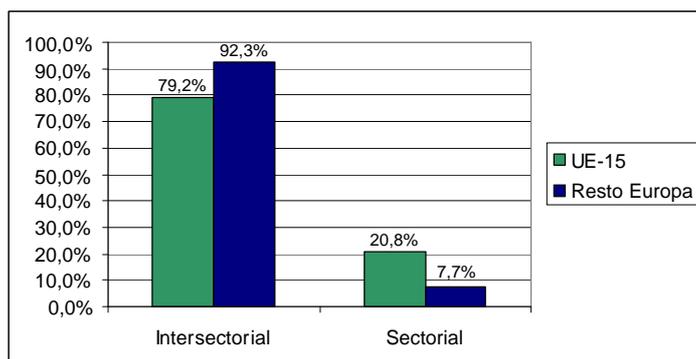
Gráfico 174. Porcentaje de entes, UE-15 y resto de Europa, según el ámbito geográfico de actuación



Fuente: elaboración propia

Por el sector al que se dedican, los de la Europa del Este son ligeramente más generalistas que los de la UE-15; sin embargo, la gran mayoría de entes son intersectoriales.

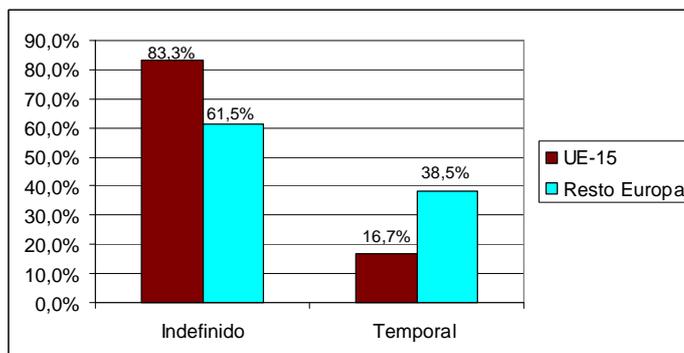
Gráfico 175. Porcentaje de entes, UE-15 y resto de Europa, según el ámbito de actividad



Fuente: elaboración propia

Otra característica que diferencia a los sistemas de la UE-15 y el resto de Europa es el carácter indefinido de los esquemas de la UE-15, frente a una mayor presencia de los de carácter temporal en el resto de Europa. En este bloque un 38,5% de los sistemas tienen una vida limitada, frente a la nula presencia de este modelo en la UE-15. Los objetivos de los sistemas en la UE-15 y en el resto de Europa parecen no ser similares; mientras en la UE-15 se pretende dar un servicio permanente a la mipyme, en los países de la Europa del Este, la política se ha establecido inicialmente con el objetivo de desarrollar un incipiente tejido empresarial mediante objetivos o programas muy definidos.

Gráfico 176. Porcentaje de entes, UE-15 y resto de Europa, según el carácter temporal



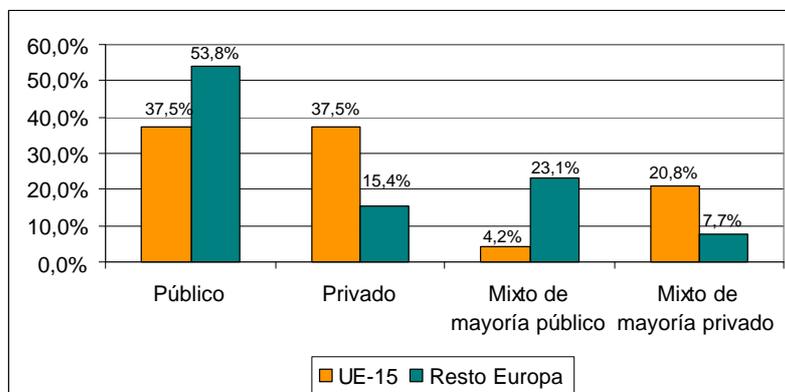
Fuente: elaboración propia

C) Origen de los recursos y toma de decisiones

El origen de los recursos en los sistemas de ambos bloques geográficos también difiere sustancialmente. Mientras que en la UE-15 dominan los sistemas con recursos procedentes del sector privado, en la Europa del Este son mayoría los de carácter público. Sin duda alguna, la existencia previa de un tejido empresarial influye

en las posibilidades de éste de participar en la construcción de un sistema de garantías.

Gráfico 177. Porcentaje de entes, UE-15 y resto de Europa, según el origen de los recursos



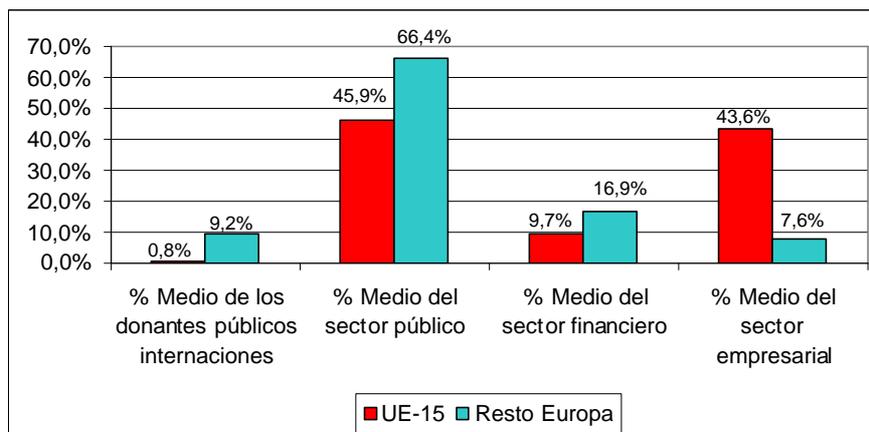
Fuente: elaboración propia

Los sistemas de la UE-15 son prácticamente mixtos de recursos públicos y privados, con una presencia ligeramente superior de los recursos procedentes del sector privado (considerándose entre este tipo de entidades figuras como las cajas de ahorros que en algunos países sus órganos de representación están dominadas por las Administraciones Públicas). Entre los recursos privados de la UE-15, es el tejido empresarial quien más recursos aporta, circunstancia coherente con el amplio desarrollo de los sistemas mutualistas. El sector financiero participa con un porcentaje promedio apreciable, pero en absoluto comparable con la aportación media del sector empresarial y el sector público. La alianza a la que hacíamos referencia a lo largo del documento está presente entre administraciones públicas y empresarios y participan en un segundo plano las entidades financieras.

Por el contrario, en la Europa del este, los sistemas se han construido sobre el sector público nacional (en media el 66,4% de los recursos de los sistemas) e internacional (9,2%). Recordemos que el tejido empresarial en estos países tiene menor tradición y, posiblemente, los objetivos del sector público, a través de los sistemas de garantía, vayan dirigidos a reactivar ese tejido empresarial. El sector financiero también tiene una moderada participación (como en la UE-15) del 16,9%, mientras que el sector empresarial tiene un exiguo 7,6%.

Estos resultados son coherentes con la forma jurídica de los entes que integran los sistemas: un claro dominio de la iniciativa mutualista en la UE-15 y un dominio de las entidades públicas en la Europa del Este. Asimismo, la relevante participación de las sociedades mercantiles en la Europa del Este no es óbice para que el titular de las acciones de dichas sociedades sean las Administraciones Públicas (de las sociedades mercantiles, el 80% tienen más del 50% de sus recursos de procedencia pública nacional o internacional).

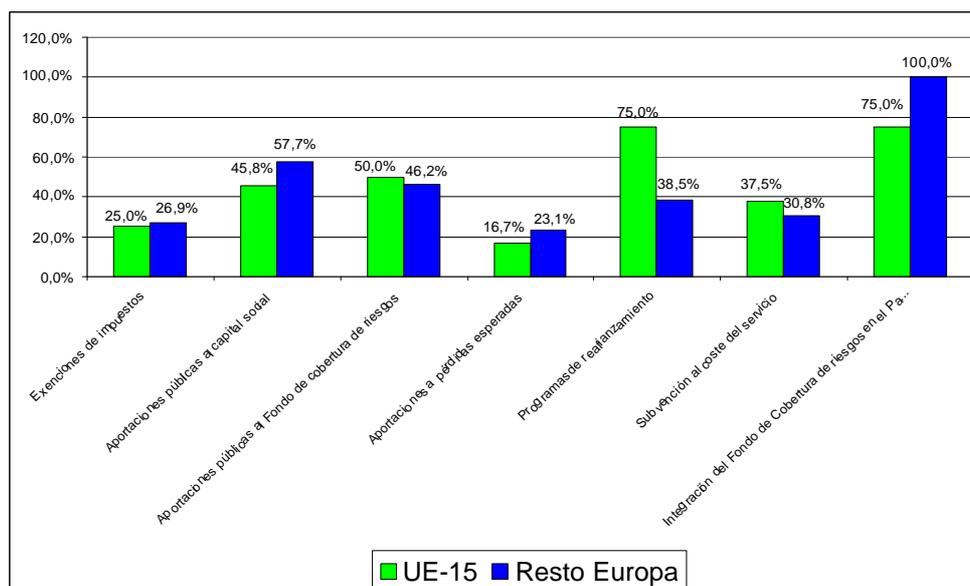
Gráfico 178. Porcentaje medio de recursos proveniente de diversos sectores, según la antigüedad de los entes, UE-15 y resto de Europa



Fuente: elaboración propia

Este origen de los recursos diferenciados influye en los instrumentos de apoyo a los sistemas de garantía. En la UE-15, el instrumento más empleado es el acceso al reafianzamiento. Sin embargo, en la Europa del Este los instrumentos estrellas son las aportaciones públicas al capital de los entes, frente a los utilizados en la UE-15. Como observamos, se trata de dos modelos, uno participando en primera instancia en el riesgo de las operaciones (Europa del Este), el otro participando en segunda instancia, al reducir el riesgo de las entidades (UE-15) y dando un papel más relevante al sector privado en la captación de los beneficiarios. Estas políticas diferenciadas son posibles debido, entre otros motivos, al diferente contexto empresarial que se vive en ambas zonas geográficas.

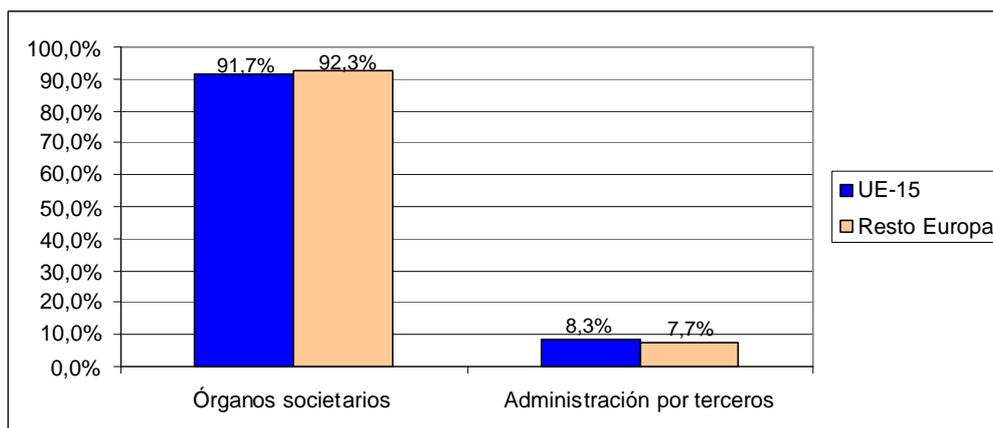
Gráfico 179. Porcentaje de entes, UE-15 y resto de Europa, según los mecanismos de apoyo



Fuente: elaboración propia

En ambos bloques geográficos, los órganos de administración de los entes pertenecientes al sistema son los propios órganos societarios de las entidades. En raras circunstancias, están administrados por terceros. Este resultado se produce debido a que la forma jurídica de los sistemas goza de personalidad jurídica propia y, por tanto, son los encargados de tomar sus decisiones.

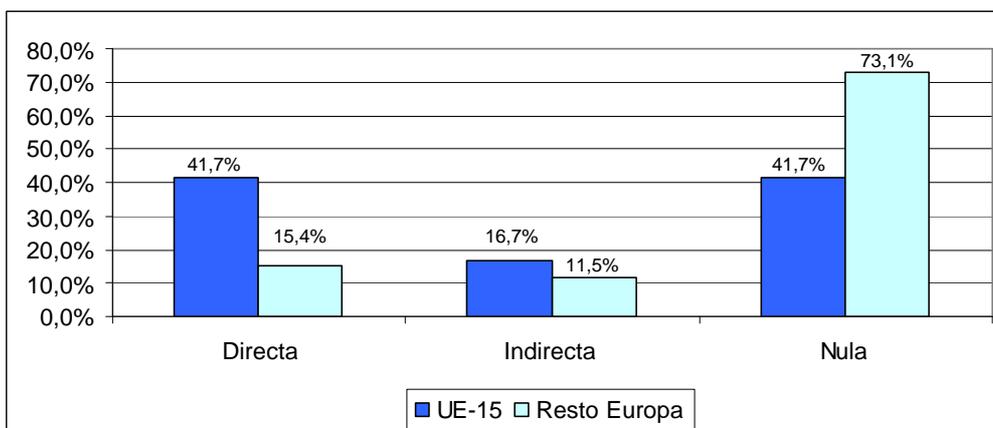
Gráfico 180. Porcentaje de entes, UE-15 y resto de Europa, según los órganos de administración del sistema



Fuente: elaboración propia

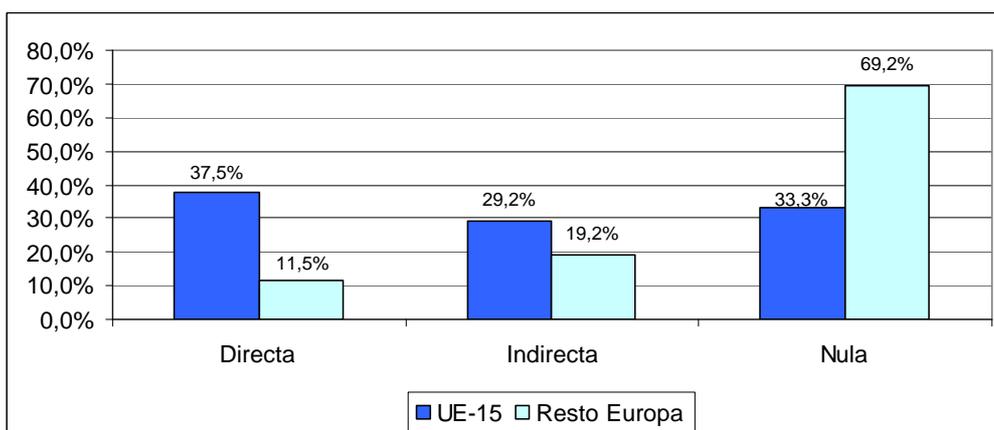
La diferencia se produce cuando observamos una mayor participación de los beneficiarios en la UE-15 que en el resto de Europa. La causa es la mayor presencia de los sistemas mutualistas en este ámbito geográfico. Esta mayor participación se produce a todos los niveles: participación en los recursos (gráfico 181), en los órganos societarios (gráfico 182) y en la toma de decisiones (gráfico 183).

Gráfico 181. Porcentaje de entes, UE-15 y resto de Europa, según la participación de los beneficiarios en los recursos permanentes



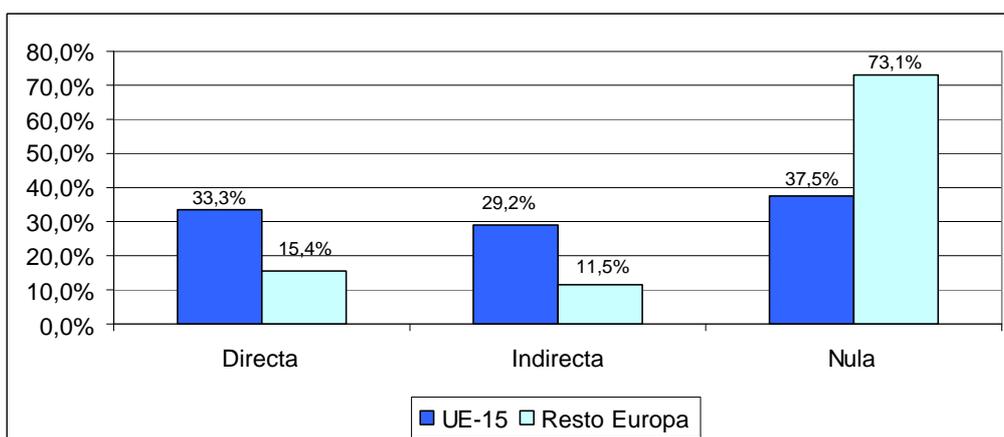
Fuente: elaboración propia

Gráfico 182. Porcentaje de entes, UE-15 y resto de Europa, según la participación de los beneficiarios en los órganos de gobierno



Fuente: elaboración propia

Gráfico 183. Porcentaje de entes, UE-15 y resto de Europa, según la participación de los beneficiarios en las decisiones de concesión



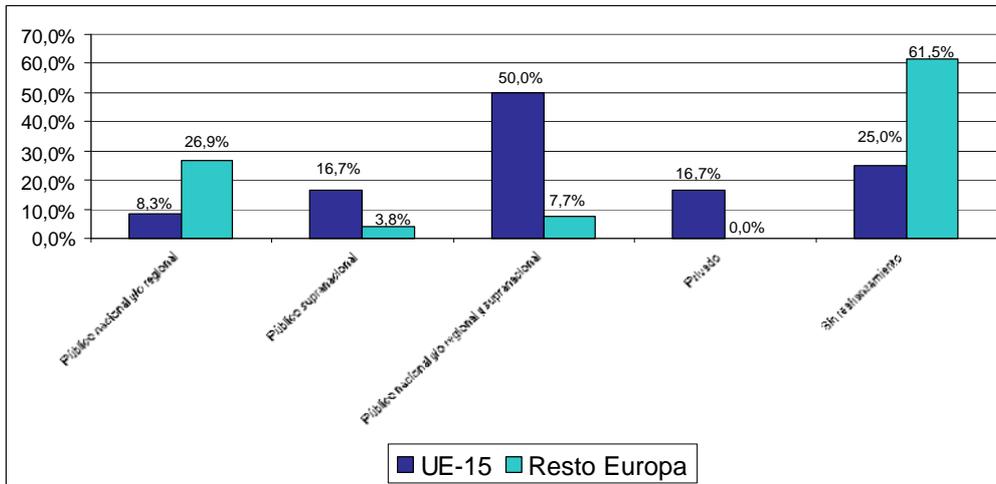
Fuente: elaboración propia

D) Características del sistema de reafianzamiento

El reafianzamiento está especialmente presente en los sistemas de los países de la UE-15. En la Europa del Este, el 61,5% de los sistemas no disponen de reafianzamiento.

El reafianzamiento en los países de la UE-15 es principalmente de carácter nacional y/o regional y supranacional. Por el contrario, el reafianzamiento en los países del Este es de carácter nacional y/o regional. Finalmente, el reafianzamiento de carácter privado sólo está presente en los sistemas de países de la UE-15.

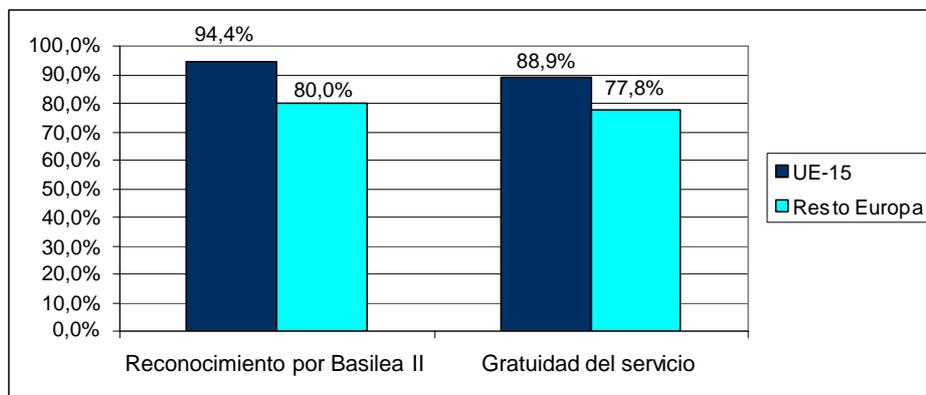
Gráfico 184. Porcentaje de entes, UE-15 y resto de Europa, según la procedencia del reafianzamiento



Fuente: elaboración propia

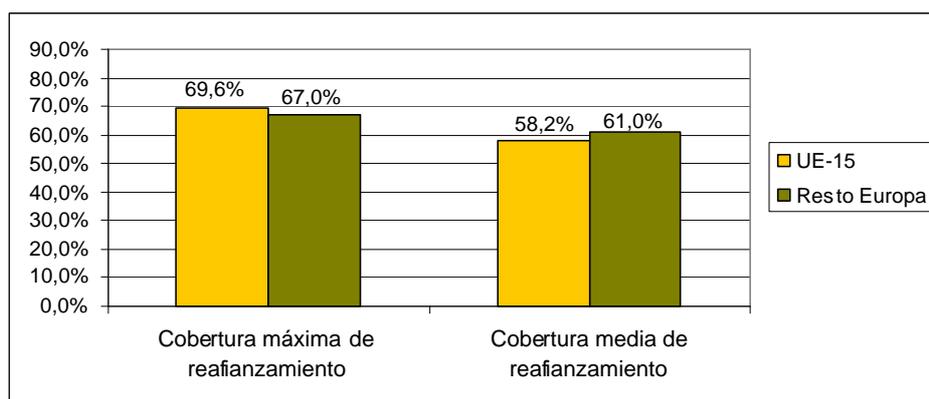
Las características del reafianzamiento son similares en sendos ámbitos geográficos, así como los porcentajes de cobertura máxima y media de las operaciones (gráfico 186).

Gráfico 185. Porcentaje de entes, UE-15 y resto de Europa, según las características del reafianzamiento



Fuente: elaboración propia

Gráfico 186. Importes medios de cobertura del reafianzamiento, según la situación geográfica de los entes, UE-15 y resto de Europa

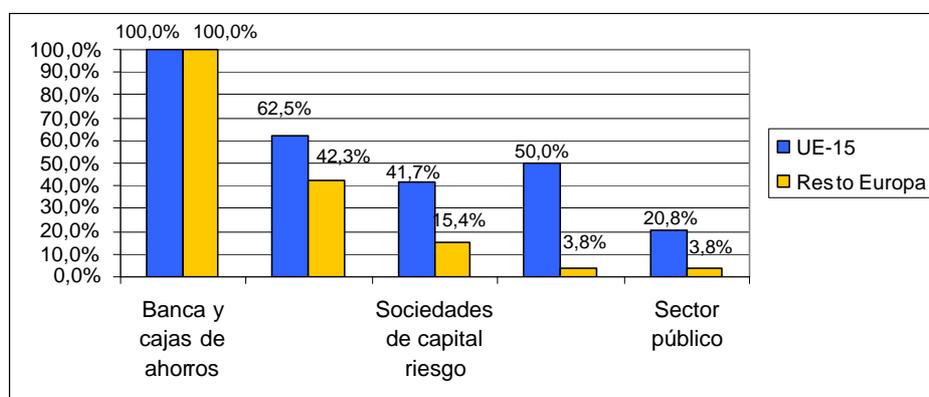


Fuente: elaboración propia

E) Relaciones con el sistema financiero

Los sistemas de la UE-15 destinan sus garantías a un abanico más amplio de entidades, entre otras razones porque el sector financiero se encuentra, por tradición, más desarrollado.

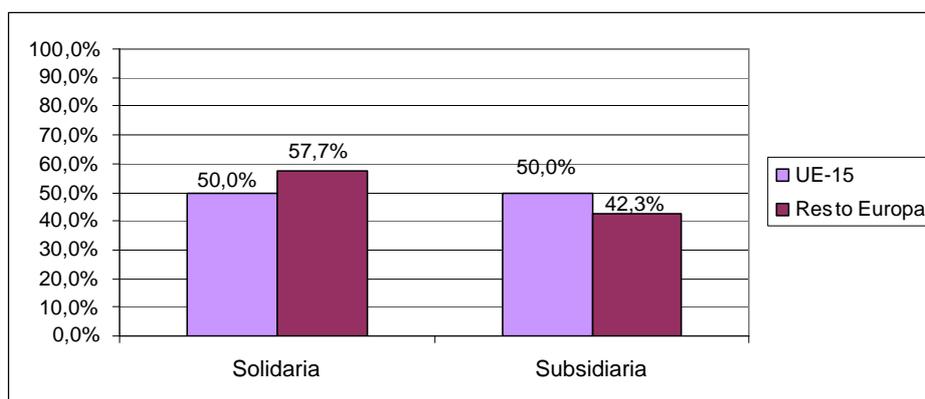
Gráfico 187. Porcentaje de entes, UE-15 y resto de Europa, según el tipo de entidades a favor de quien expiden sus garantías



Fuente: elaboración propia

El tipo de responsabilidad del garante es similar en el continente, aunque podemos vislumbrar que, en una proporción algo mayor de casos, se exige una responsabilidad de carácter solidario en los países del Este. La responsabilidad solidaria aporta mayores garantías al acreedor y supone una mayor implicación del sistema de garantías en las operaciones.

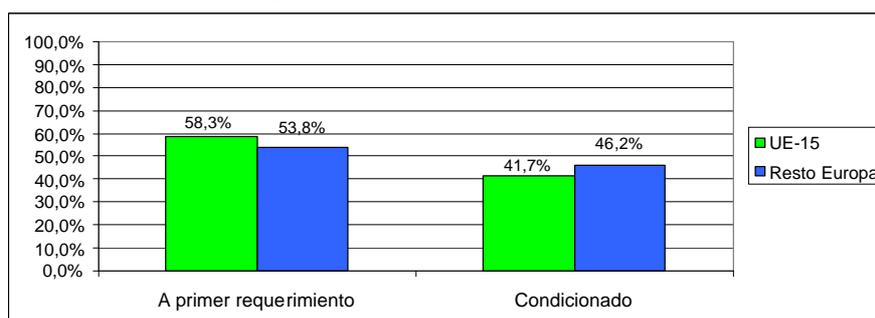
Gráfico 188. Porcentaje de entes, UE-15 y resto de Europa, según el tipo de responsabilidad asumida por el garante



Fuente: elaboración propia

El tipo de requerimiento es similar en el continente, aunque es más inmediata la reclamación en los países de la UE-15.

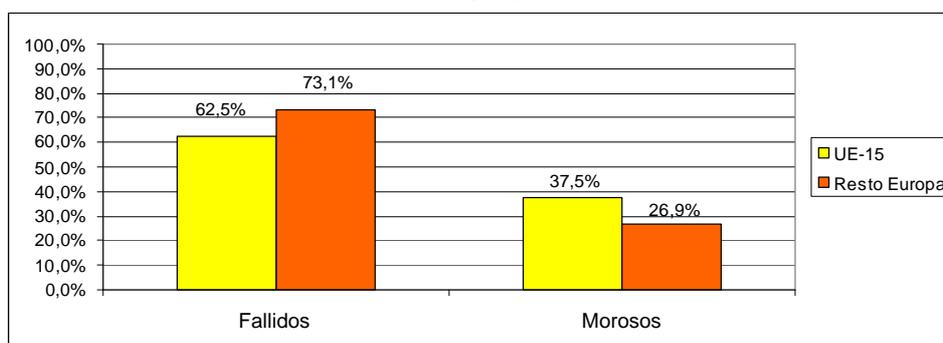
Gráfico 189. Porcentaje de entes, UE-15 y resto de Europa, según el tipo de requerimiento de las garantías



Fuente: elaboración propia

En el mismo sentido, en los países de la UE-15, los sistemas responden apenas se produce la situación de fallido y no la morosidad. En el caso de los países del resto de Europa, este modelo es más pronunciado.

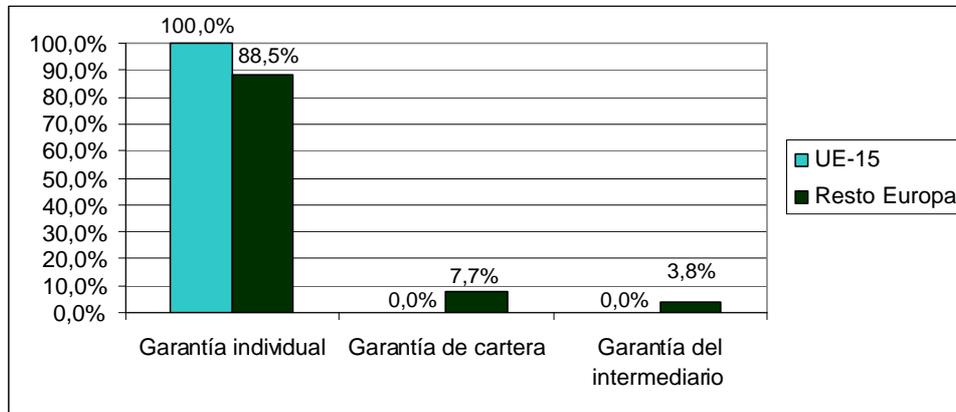
Gráfico 190. Porcentaje de entes, UE-15 y resto de Europa, según la modalidad de pago



Fuente: elaboración propia

Los sistemas de la UE-15 son todos de garantía individual (100%), mientras que los del resto de Europa siguen mayoritariamente este mismo esquema (88,5%).

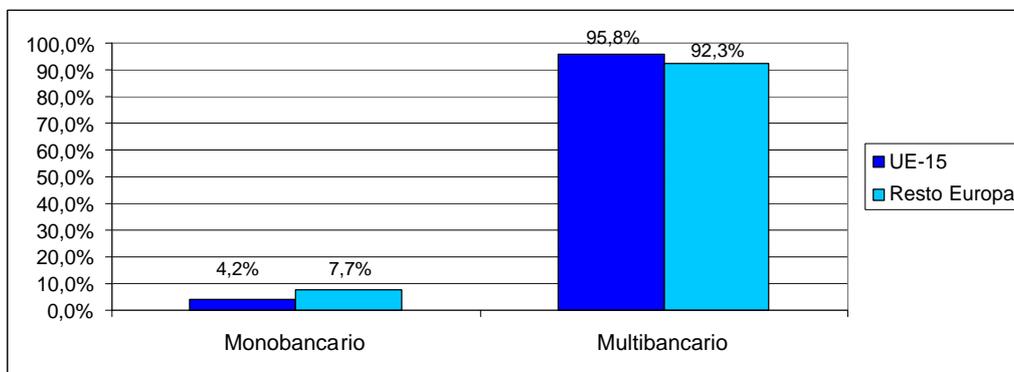
Gráfico 191. Porcentaje de entes, UE-15 y resto de Europa, según el mecanismo de la garantía



Fuente: elaboración propia

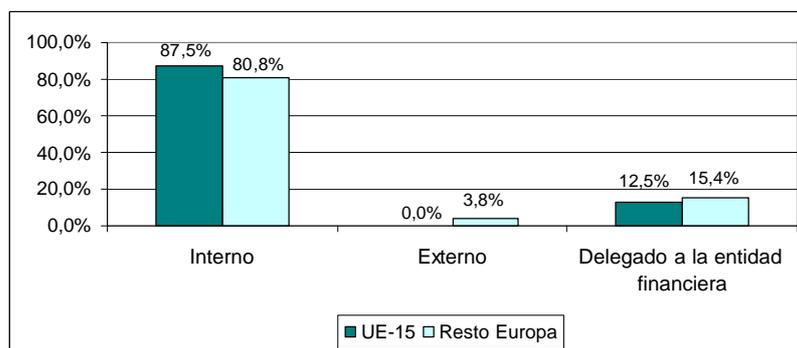
El modelo en toda Europa es similar y de carácter multibancario. El análisis de las operaciones se realiza también de manera similar internamente.

Gráfico 192. Porcentaje de entes, UE-15 y resto de Europa, según el tipo de relación con el sistema bancario



Fuente: elaboración propia

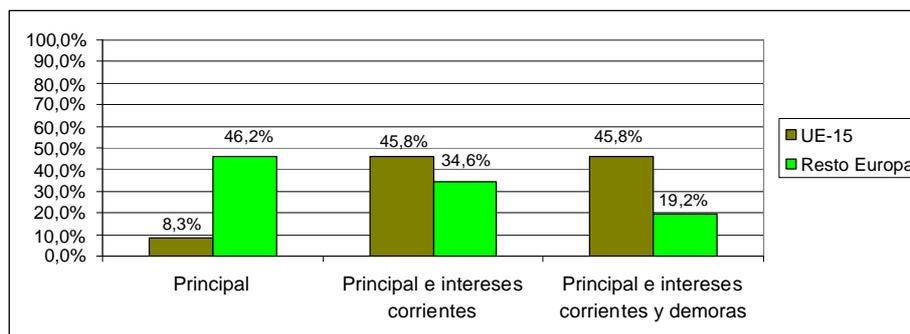
Gráfico 193. Porcentaje de entes, UE-15 y resto de Europa, según el tipo de análisis de las operaciones



Fuente: elaboración propia

Los conceptos cubiertos por las garantías en los países de la UE-15 incluyen el principal e intereses, en un 45,8% de los casos, y además las demoras, en otro 45,8% de los casos. Sin embargo, la mitad de los esquemas del resto de países europeos sólo alcanzan al principal.

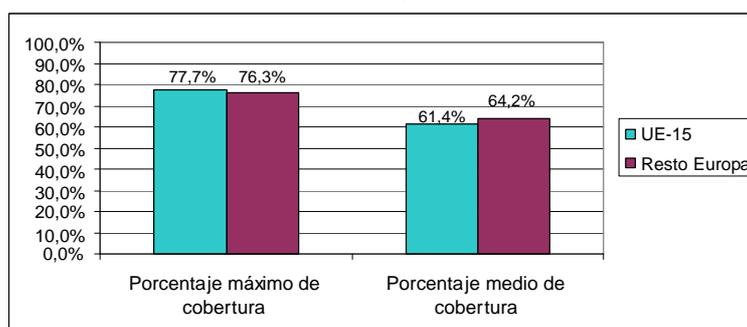
Gráfico 194. Porcentaje de entes, UE-15 y resto de Europa, según el tipo de conceptos garantizados



Fuente: elaboración propia

Los porcentajes de cobertura son similares en todo el continente europeo.

Gráfico 195. Importes medios del porcentaje máximo y medio de cobertura de las operaciones, según la situación geográfica de los entes, UE-15 y resto de Europa

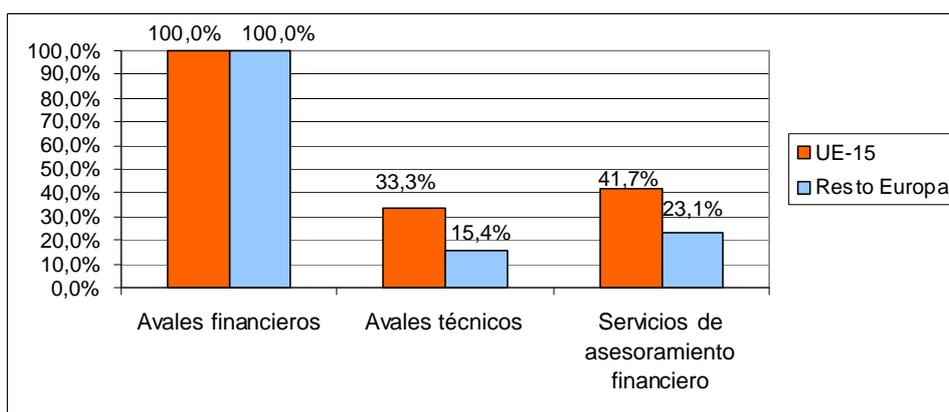


Fuente: elaboración propia

F) Características de los productos y servicios

El tipo de servicios ofrecidos son similares; sin embargo en la UE-15 se observa una mayor presencia de esquemas que prestan servicios de asesoramiento financiero (41,7% en la UE-15 frente al 23,1%).

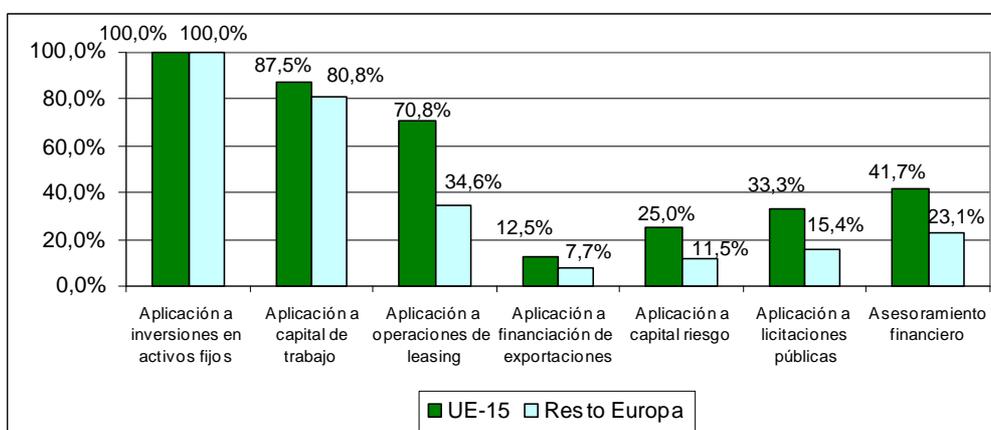
Gráfico 196. Porcentaje de entes, UE-15 y resto de Europa, según el tipo de productos y servicios



Fuente: elaboración propia

De la misma manera, las aplicaciones de las operaciones crediticias garantizadas son más numerosas en los países de la UE-15 que en el resto de países de Europa. Destaca en la UE-15 el porcentaje elevado de esquemas que garantizan operaciones de leasing, frente al porcentaje más reducido en los países de la Europa del Este. Como ya se ha apuntado anteriormente, el mayor desarrollo empresarial y financiero en la UE-15 justifica la concesión de garantías a operaciones crediticias más variadas.

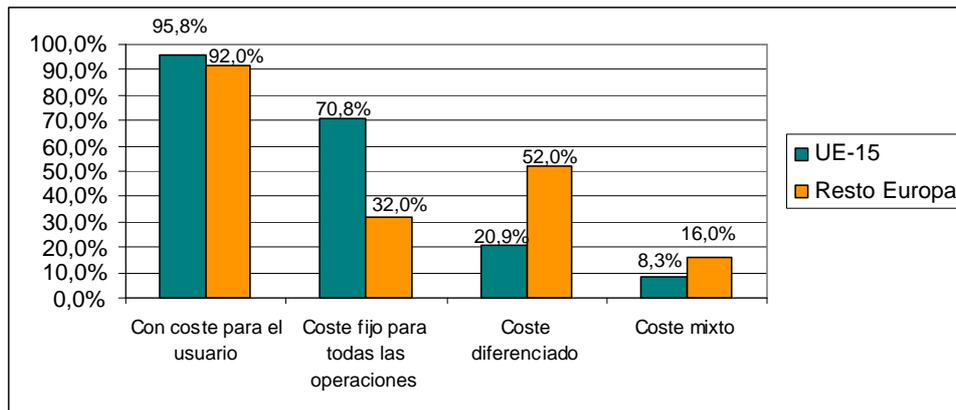
Gráfico 197. Porcentaje de entes, UE-15 y resto de Europa, según la aplicación de los productos y servicios



Fuente: elaboración propia

En la UE-15, la garantía suele ofrecerse con un coste fijo (70,8% de los esquemas), frente a los países del resto de Europa, en los que el coste de la garantía suele ser diferenciado (52% de los casos y en un 16% el modelo de precios es mixto fijo-diferenciado).

Gráfico 198. Porcentaje de entes, UE-15 y resto de Europa, según la política de precios



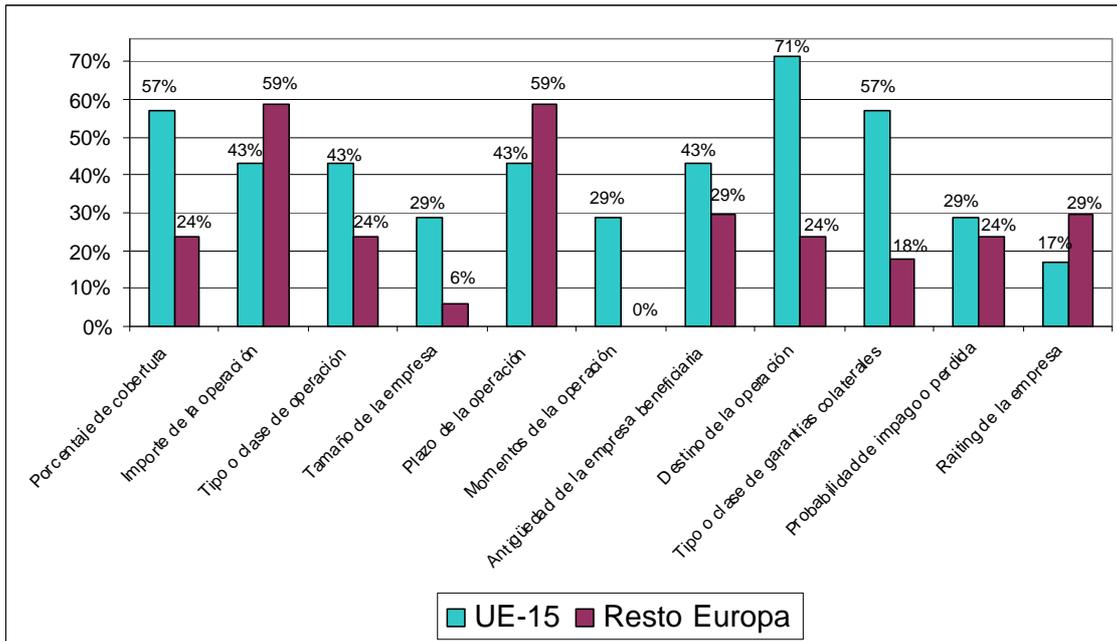
Fuente: elaboración propia

En los países de la Europa del Este, los principales criterios de diferenciación de precios de la garantía son el importe y el plazo de la operación. El resto de criterios son marginales.

En los países de la UE-15, al ser un modelo de precios fijo, los criterios de diferenciación son poco relevantes. El más importante es el destino de la operación.

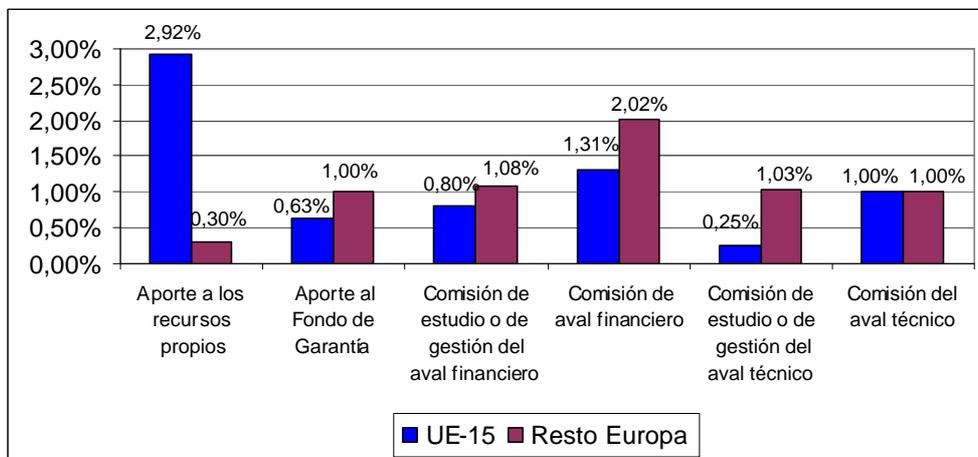
El principal componente del precio de la garantía en la UE-15 es la aportación a los recursos propios, aproximadamente un 2,92% de la operación. Las comisiones de estudio de los avales financieros son superiores en los países de la UE-15 que en el resto de Europa. En estos últimos países, es la comisión de aval financiero el principal coste de las operaciones (2,02% de media).

Gráfico 199. Porcentaje de entes, UE-15 y resto de Europa, según los factores de diferenciación de precios



Fuente: elaboración propia

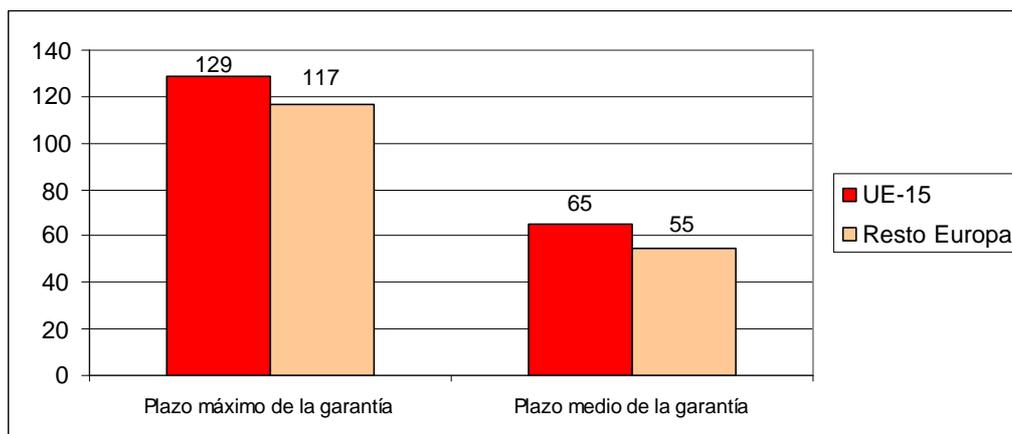
Gráfico 200. Precios medios por conceptos de coste y productos según la situación geográfica de los entes, UE-15 y resto de Europa



Fuente: elaboración propia

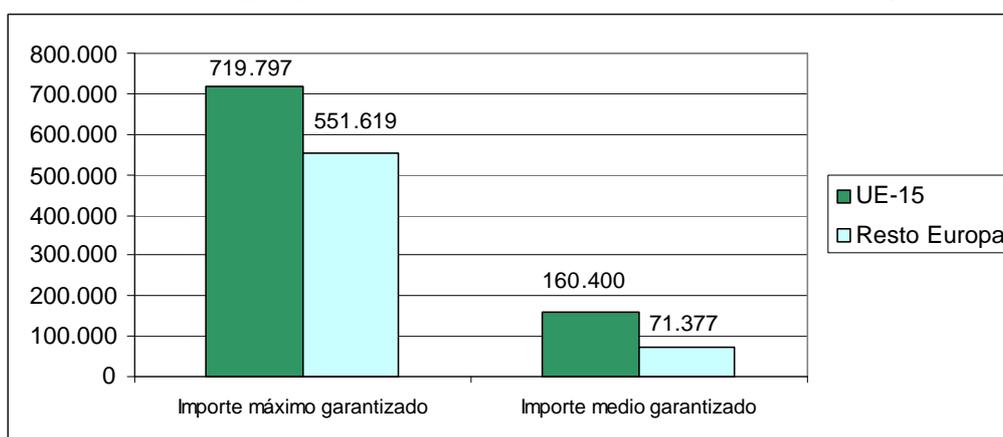
La media de los plazos de las operaciones es ligeramente superior en los países de la UE-15 que en el resto de países europeos. Igualmente, se aprecia la misma tendencia en cuanto al importe máximo y medio garantizado en las operaciones.

Gráfico 201. Medias de plazo máximo y medio de las operaciones garantizadas según la situación geográfica de los entes, UE-15 y resto de Europa



Fuente: elaboración propia

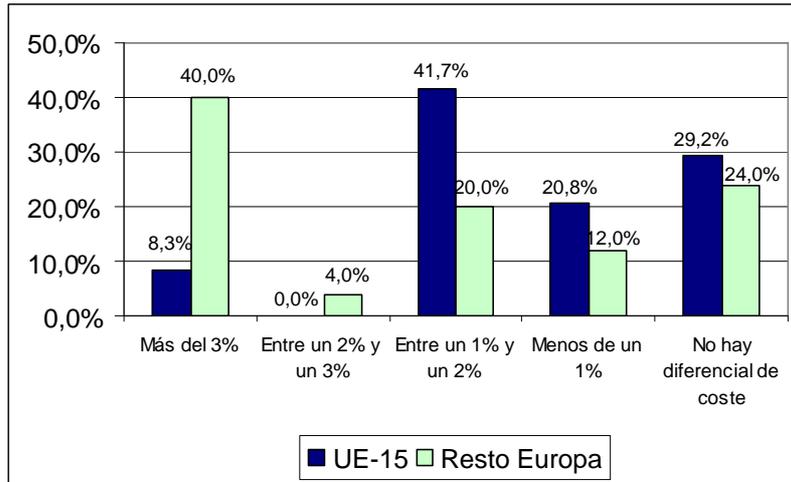
Gráfico 202. Medias del importe máximo y medio de las garantías según la situación geográfica de los entes, UE-15 y resto de Europa



Fuente: elaboración propia

El ahorro de costes es especialmente significativo en los países de la Europa del Este. En la UE-15, los sistemas consiguen un ahorro medio entre el 1% y el 2% (41,7% de los esquemas), mientras que en los de la Europa del Este suele ser superior al 3% (40% de los sistemas). En ambos casos, es notablemente superior el porcentaje de sistemas que consigue algún tipo de ahorro en el coste, frente a los que no consiguen ninguno (UE-15, 29,2%, resto de Europa, 24%).

Gráfico 203. Porcentaje de entes, UE-15 y resto de Europa, según el ahorro de coste financiero de las operaciones

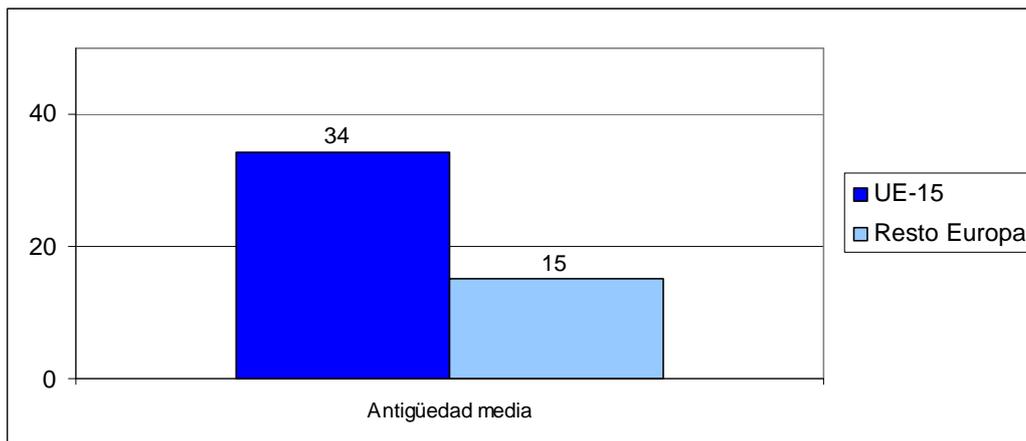


Fuente: elaboración propia

G) Datos de actividad de los entes y sistemas

La antigüedad media de los sistemas de los países de la UE-15 es de 34 años, mientras que en los del resto de Europa la antigüedad se sitúa en los 15 años. Incrementan la media de antigüedad de los sistemas de los países de la UE-15 los sistemas suizos, de los más antiguos en Europa.

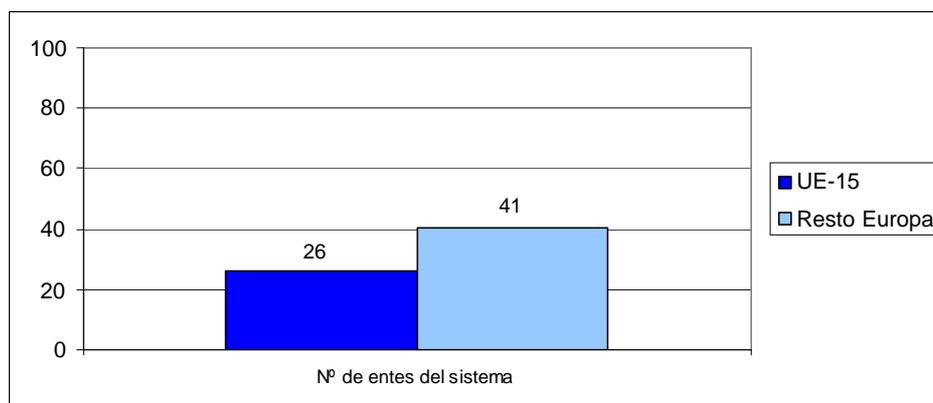
Gráfico 204. Antigüedad media de los entes, según la situación geográfica, UE-15 y resto de Europa



Fuente: elaboración propia

La media de entes integrados en el sistema es superior en los países no pertenecientes a la UE-15 (41), frente a los que pertenecen a este grupo (26). Este resultado es sorprendente, a la luz del carácter marcadamente descentralizado de los sistemas de la UE-15, aunque también nos encontramos ante esquemas que operan en sistemas de reducida dimensión.

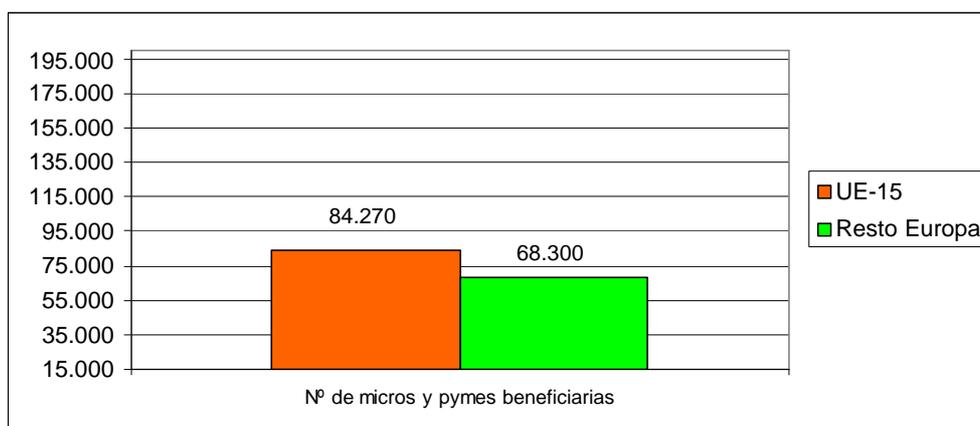
Gráfico 205. Número medio de entes según la situación geográfica, UE-15 y resto de Europa



Fuente: elaboración propia

El número de mipymes beneficiarias es superior en la UE-15 que en el resto de países; sin embargo, en el resto de Europa también existen sistemas que atienden a un elevado número de empresas, como el sistema Teskomb turco. La dispersión en ambos grupos es muy elevada (desviación típica de 150.167,6 empresas en la UE-15 y 312.165 en el resto de países).

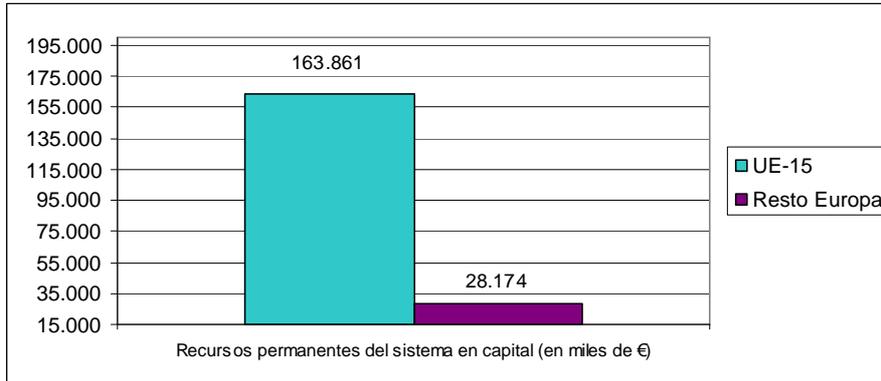
Gráfico 206. Número medio de micros y pymes beneficiarias, según la situación geográfica, UE-15 y resto de Europa



Fuente: elaboración propia

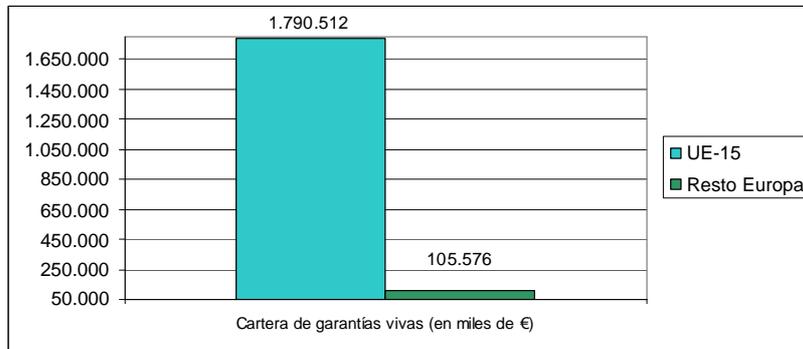
La media de recursos permanentes de los sistemas pertenecientes a países de la UE-15 es notablemente mayor que la del resto de países. Esta mayor dimensión de los sistemas de la UE-15 también se observa en la cartera de garantías vivas, más elevada en este grupo que en los sistemas del resto de países europeos.

Gráfico 207. Importe medio de recursos permanentes del sistema, en miles de euros, según la situación geográfica, UE-15 y resto de Europa



Fuente: elaboración propia

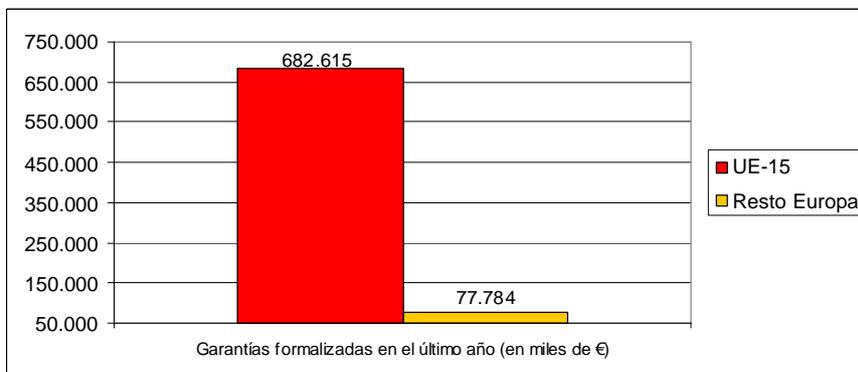
Gráfico 208. Importe medio de la cartera de garantía del sistema, en miles de euros, según la situación geográfica, UE-15 y resto de Europa



Fuente: elaboración propia

La media del importe de las garantías formalizadas durante el último ejercicio es notablemente superior en los países de la UE-15 que en el resto de países europeos, lo que muestra un ritmo de crecimiento más marcado.

Gráfico 209. Importe medio de las garantías formalizadas, en miles de euros, según la situación geográfica, UE-15 y resto de Europa



Fuente: elaboración propia

H) Recapitulación

Los sistemas presentan algunas notas características en función de la zona geográfica donde desarrollan su actividad. La fuerte división política, de modelos social y económico durante el siglo XX, ha derivado en dos espacios geográficos con realidades empresariales diferentes.

El caso europeo muestra claramente cómo los modelos de esquemas de garantía dependen del entorno socioeconómico al que se dirigen y de los objetivos que persigan. Allá donde la sociedad dispone de un tejido empresarial consolidado, la finalidad de los esquemas se orienta a conseguir que ningún empresario, si dispone de un buen proyecto, se vea excluido de los canales de financiación; por el contrario, donde el tejido empresarial es débil y no articulado, el objetivo de los sistemas de garantía puede ser dinamizar la actividad empresarial.

En Europa, observamos ciertas diferencias según los tejidos socioeconómicos. En la UE-15, con un cuerpo empresarial más sólido, los modelos disponen de una mayor participación económica de los empresarios beneficiarios y utilizan sistemas mutualistas con vocación de duración indefinida y con un ámbito geográfico más descentralizado. Por el contrario, en el resto de países europeos, con un tejido empresarial más desarticulado, el modelo dominante obtiene sus recursos del sector público.

Los sistemas en la UE-15 están mucho más institucionalizados, con una mayor presencia de esquemas regulados por una normativa específica que en el resto de países de Europa.

En cualquiera de los dos casos, es precisa la participación del sector público, bien directamente en el capital de las entidades, bien a través del reafianzamiento de las operaciones. En el caso de la UE-15 el apoyo público se canaliza fundamentalmente a través de la vía del reafianzamiento con participación del sector privado en el capital de las entidades del sistema.

Respecto a la operativa, los sistemas de la UE-15 parecen menos especializados en cuanto a la dimensión del empresario beneficiario, a las entidades financieras que reciben el aval y al tipo de aplicaciones de las financiaciones avaladas. No en vano, el mayor desarrollo de estas economías dibuja escenarios de financiación más sofisticados que en los países con una economía de mercado más reciente.

Predomina la política de precio fijo por el servicio de la garantía, que ha de soportar el usuario, frente a un modelo de precio diferenciado en los países de la Europa del Este.

En la UE-15, los ahorros de costes financieros son inferiores a los del resto de países europeos, siendo notablemente superior el porcentaje de sistemas que consiguen algún tipo de ahorro/beneficio en el coste financiero, frente a los que no consiguen ninguno.

Finalmente, la dimensión de los sistemas de la UE-15 es notablemente mayor que la de los sistemas del resto de países, derivado de la mayor antigüedad de los mismos.

ANEXO N° 5
ESTADÍSTICAS 2003-2004 DE LOS SISTEMAS/ENTES
DE GARANTÍA EUROPEOS

**Datos estadísticos de actividad de los sistemas/entes de garantía europeos
(ejercicios 2003 ó 2004, en miles de euros)**

| ESQUEMA/SISTEMA/ENTE | País | Recursos 2003/04 | Nº mipymes/ beneficiarios 2003/2004 | Cartera de garantías vivas 2003- 04 | Garantías otorgadas en 2003/2004 |
|-----------------------------|--------------------|-----------------------------|--|--|---|
| A. W.S. | Austria | 57.800 | 8.734 | 374.000 | 82.300 |
| Bürgschaftsgesellsch | Austria | 13.600 | 858 | 48.900 | 1.037.500 |
| SCM / MOB | Bélgica | 16.964 | 4.900 | 31.378 | 15.169 |
| Sowalfin | Bélgica | 50.697 | 1.657 | 78.033 | 35.215 |
| CMZRB | Rep. Checa | 145.000 | 2.200 | 311.000 | 101.000 |
| KredEx | Estonia | 4.000 | 281 | 21.396 | 13.087 |
| Finnvera | Finlandia | 368.739 | 4.980 | 851.210 | 479.130 |
| Socama | Francia | 70.000 | 280.000 | 1.626.000 | 682.000 |
| Siagi | Francia | 4.000 | 48.000 | 629.000 | 144.000 |
| Sofaris | Francia | 340.000 | 220.000 | 4.824.109 | 1.806.000 |
| Bürgschaftsbanken | Alemania | 300.000 | 42.822 | 5.038.316 | 1.037.500 |
| Hitelgarancia | Hungría | 90.000 | 25.000 | 709.969 | 638.400 |
| AVHGA | Hungría | 56.533 | 20.242 | 271.200 | 217.659 |
| MVA | Hungría | | 480 | 615 | |
| Fedartfidi | Italia | 580.700 | 654.837 | 4.022.000 | 2.028.900 |
| Federconfidi | Italia | 438.260 | 48.014 | 3.428.795 | 1.977.650 |
| Fincredit | Italia | 169.921 | 32.916 | 1.723.220 | 965.005 |
| Federascomfidi | Italia | 235.515 | 157.054 | 3.082.459 | 1.386.653 |
| Federfidi | Italia | 67.599 | 70.000 | 719.041 | 553.108 |
| Fondo Interbancario | Italia | 7.500 | 176.000 | 7.843.000 | 2.376.000 |
| Invega | Lituania | 6.111 | 456 | 12.283 | 6.499 |
| Rural Guar. Fund Ltd. | Lituania | 13.610 | 945 | 44.369 | 29.135 |
| SPGM / SCM | Portugal | 17.690 | 781 | 141.900 | 53.893 |
| FGC Rural | Rumanía | 13.281 | 619 | 37.415 | 66.921 |
| RLGF SMEs | Rumanía | 3.235 | 170 | 5.534 | 6.941 |
| NCGF | Rumanía | 17.405 | 99 | 6.000 | 6.700 |
| SZRB | Rep. Eslovaquia | 72.758 | 3.206 | 62.710 | 40.124 |
| SGR / CESGAR | España | 185.565 | 74.783 | 3.307.476 | 1.494.671 |
| Teskomb | Turquía | 281.250 | 1.500.000 | 660.619 | 284.753 |
| Kredi Garanti Fonu | Turquía | 5.861 | 418 | 22.084 | 15.800 |
| TOTAL AECM | | 3.633.594 | 3.380.452 | 39.934.031 | 11.292.753 |

Fuente: elaboración propia

| ESQUEMA/SISTEMA/ENTE | País | Recursos 2003/04 | Nº mipymes/ beneficiarios 2003/2004 | Cartera de garantías vivas 2003-04 | Garantías otorgadas en 2003/2004 |
|-----------------------------------|-------------|------------------|-------------------------------------|------------------------------------|----------------------------------|
| Fonds Bruxellois de Garantie | Bélgica | , | , | , | , |
| Guarantee Fund For Microcrediting | Bulgaria | , | 5.953 | , | 31.855 |
| HAMAG | Croacia | 2.500 | 3.400 | 23.000 | 15.000 |
| Vækstfonden | Dinamarca | 300.000 | 1.125 | 148.000 | 20.130 |
| Tempme, SA | Grecia | 200.000 | 253 | 5.600 | 5.600 |
| MGC | Hungría | | , | , | , |
| Latvijas Garantiju Agentura | Letonia | 1.572 | 20 | 1.068 | 1.120 |
| MC Et D'Aide Aux Artisans | Luxemburgo | 16.900 | 2.700 | 155.000 | 60.000 |
| Guarantee Scheme | Malta | 5.000 | 12 | 450 | 450 |
| SNA BBMKB | Holanda | 60.000 | 18.817 | 1.300.000 | 453.000 |
| NCGF-KFPF | Polonia | , | 2.836 | 92.488 | 56.203 |
| PLGA | Polonia | 47.000 | 4.200 | 35.000 | 33.000 |
| Fondos Regionales de Garantía | Rusia | , | 47 | 2.010 | , |
| GF | Serbia | 9.300 | , | , | , |
| RCZRA | Eslovenia | 2.387 | 220 | 1.565 | 863 |
| SEF | Eslovenia | 43.900 | 75 | 6.320 | 5.400 |
| SKGF | Suecia | 8.500 | 4.700 | 14.000 | 10.000 |
| CCAM | Suiza | 19.435 | , | , | 80.332 |
| SAFFA | Suiza | 534 | 13 | 570 | , |
| SFLG | Reino Unido | , | , | , | 678.024 |
| TOTAL NO AECM | | 717.028 | 44.371 | 1.785.071 | 1.450.977 |
| MUESTRA TOTAL | | 4.350.622 | 3.424.823 | 41.719.102 | 12.743.730 |

Fuente: elaboración propia

Advertencia: el impacto real de las cantidades de los préstamos facilitados al sector mipyme se pueden cuantificar en un 35% adicional por encima del importe de las garantías, reflejadas en las dos últimas columnas, debido a que éstas no cubren, como media, el importe total (100%) de los préstamos otorgados.