



© **Pablo Pombo y Alfredo Herrero**

Los sistemas de garantías para la pyme en una economía globalizada

No está permitida la reproducción total o parcial de esta libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, ni su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del copyright.

No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying or otherwise, without the prior permission of the copyright owner.

Primera edición: 2001

ISBN: 84-95724-00-6

Depósito legal:SE-720-2001

Printed in Spain. Impreso en España
por Egondi Artes Gráficas

AGRADECIMIENTOS:

Esta obra es fruto de una amistad de más de 20 años; amistad que hizo posible, una reflexión, igualmente profunda, en el seno del I Congreso Internacional de Recursos para la Financiación de la Pyme, celebrado a finales de 1998 en Burgos (España), por la que nos decidimos a acometer un ambicioso proyecto divulgativo que ahora hace salir a la luz el presente estudio.

En estos años de labor continuada para la búsqueda y recopilación de información, muchas personas han colaborado, de una forma desinteresada y anónima, en la conformación del grueso de esta publicación.

También han sido fundamentales algunos eventos colectivos y de asistencia técnica que nos han puesto en contacto con personas de gran valía humana y profesional. Especial significación para nuestra labor han tenido los congresos y seminarios de la Asociación Europea de Caucción Mutua (AECM), las distintas ediciones del Foro Iberoamericano de Sistemas de Garantías para la Micro y la Pyme y de la Cumbre de la Red Iberoamericana de Garantías (REGAR), los Seminarios-Taller sobre Instrumento de Apoyo para la Micro y la Pequeña Empresa celebrados en África, la implicación de organismos como el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) o la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) dentro del programa IBERPYME, las labores de asistencia técnica para la implementación o reforma, de hecho y de derecho, de los sistemas de garantías de Argentina, El Salvador y Venezuela.

En un plano más personal, agradecer a Eloy Becedas, vicepresidente de la AECM, presidente de la Confederación Española de Sociedades de Garantía Recíproca y presidente de Iberaval SGR, no sólo por su colaboración concreta en esta obra sino también por su dedicación y vinculación, desde 1981, respecto del sistema de garantías español y, sobre todo, su amistad, de más de 15 años, con los autores.

También nuestro agradecimiento a José Juan Pérez Tabernero, Consejero de Industria, Comercio y Turismo de la Junta de Castilla y León (España), por su amistad y por su papel como impulsor de ideas nuevas en el terreno de la financiación para el desarrollo del segmento de la mipyme.

A la actual Dirección General de la Pyme española, antes Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial (IMPI), ya que sin ellos, probablemente, nunca se hubiera desarrollado el sector de las SGR's en España.

A las Cajas de Ahorro españolas por su impulso y aceptación generalizada del sistemas de garantías en España desde sus inicios.

Hay un agradecimiento necesario a las propias micros y pymes que son, sin duda, protagonistas principales y directas de esta obra.

A los colaboradores de esta obra, procedentes de todos los ámbitos del planeta:

B. Nahed, director del departamento de Caucción Mutua del Banque Centrale Populaire; y Sizwe Tati, director ejecutivo de KHULA Suráfrica;

Aida Álvarez, Administradora general de la Small Business Administration (SBA) del Gobierno Federal de los EE.UU.; Carlos Sales Gutiérrez, Director General de Nacional Financiera (NAFIN) de México; Nicola Angelucci, presidente ejecutivo del Banco Multisectorial de Inversiones (BMI) de El Salvador; Edgar Coquis, vicepresidente de la Asociación Latinoamericana de Entidades de Garantía (ALEGA) y presidente del Fondo-Fundación de

Garantías para la Pequeña Industria (FOGAPI) de Perú; Enrique Martínez, Secretario de la Pyme de Argentina; y Antonio Leone, consultor de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y coordinador del Programa IBERPYME.

Sinichi Sinoda, director general de Japan Small and Medium Enterprise Corporation (JASMEC) de Japón; Yasuhiko Sasaki, vice-manager general de la National Federation Credit Guarantee Corporation (NFCGC) de Japón; y Kim Hak-Soo, Director del Departamento de Garantías de Korea Credit Guarantee Fund (KCGF) de Corea;

Guido Verhaegen, como presidente de la Asociación Europea de Cuación Mutua (AECM); Pedro Solbes, Miembro de la Comisión Europea responsable de Asuntos Económicos y Monetarios; Rudy Aernoudt, oficial de la Dirección General de Empresa de la Comisión Europea; Thomas García, presidente de la Federación Nacional de SOCAMA de Francia; Hans Herbert Strombeck, presidente de la Asociación Nacional de Sociedades de Garantías de Alemania; Giovanni Batista Canavello, presidente del Coordinamento Italiano Confidi de Italia; Eloy Becedas, como presidente de Iberaval SGR y de CESGAR; Barry Caidan, de la Asociación Nacional de Sociedades de Garantías Mutuas (NAMGS) de Reino Unido; Antal Szabó, Consejero regional de Empresariado y Pymes de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas; Suat Yalkin, presidente de la Asociación Central de Uniones de Cooperativas de Crédito y de Caucción Mutua de Artesanos y Comerciantes de Turquía; Julio Álvaro, socio director del sector financiero de KPMG España y a José Juan Pérez Tabernero, Consejero de Industria, Comercio y Turismo de la Junta de Castilla y León;

Teresa Arnold, especialista en Formación para Creación y Desarrollo de Nuevas Empresas y tesorera de Ballarat Enterprise and Employment Fund (BEEF) de Ballarat, Australia;

Linda Deelen y Peter van Rooij, expertos de la Social Finance Unit de la Oficina de la OIT en Ginebra.

También a Vicente Garrido Capa, como impulsor y primer presidente del Sistema de Garantías de Castilla y León, a Francisco Fernández Dopico, hoy director general del Banco de Andalucía, primera persona que mostró a Alfredo Herrero como valorar a una empresa por su lado humano y no sólo por sus números.

A Sebastián Arias, Julio Vallés y Javier Alonso por su impulso continuado, desde 1981, del movimiento asociativo empresarial y de las garantías en la región castellanoleonesa (España).

A los colegas de la Asociación Europea de Caucción Mutua (AECM), representados en su presidente Guido Verhaegen y su secretario general André Douette. Así como a los directivos de la Confederación Española de Sociedades de Garantías Recíprocas (CESGAR), que han prestado durante dos décadas y prestan sus servicios en el movimiento de las garantías en España.

A los miembros de la Red Iberoamericana de Garantías (REGAR) por su impulso y colaboración en la cooperación internacional entre los entes de garantías iberoamericanos.

En Valladolid, a Toñi Illera, Alfredo y Gonzalo Herrero Ojeda, por su trabajo con los e-mails y presentaciones power-point.

En Sevilla, a David González por la edición del texto, la recopilación y tratamiento de la documentación, a Pedro Criado, M^o José García y Victoria Márquez por los trabajos de diseño y maquetación, y a los colaboradores: Lola Camacho, Eva Martín y Daniel Rosado.

A KPMG por su especial colaboración en la edición de este libro y a Brendan Nelson, Presidente de Servicios Financieros Globales de KPMG, Londres (Reino Unido).

Por último, y muy especial, el agradecimiento a nuestras familias, por las horas robadas y por su apoyo.

PRÓLOGO

Brendan Nelson

Presidente de Servicios Financieros Globales de KPMG, Londres (Reino Unido)

INTRODUCCIÓN

Motivaciones para la descripción de los sistemas de garantías en el mundo

Marco de estudio

La micro y la pyme

La importancia de la mipyme y su relación con el empleo y la generación de actividad económica

La problemática financiera de la mipyme y su integración plena en el circuito financiero formal

En busca de soluciones: los sistemas de garantías

Objetivo final de los sistemas de garantías

FICHA TÉCNICA

Objeto de este estudio

Ficha descriptiva de continentes

Ficha-encuesta por ente / país

Ficha descriptiva de los sistemas/entes nacionales

Anexo de datos estadístico

I PARTE.- La mipyme y el empleo

El problema del empleo

La importancia de la mipyme en una economía globalizada

El tándem mipyme-empleo

El caso concreto de Europa

La mipyme generadora de empleo es el objeto social de los sistemas de garantías

II PARTE .- La problemática de la micro y la pyme y su integración plena en el circuito financiero formal

El problema de la financiación de la mipyme

Acceso al crédito

Acceso al crédito en un entorno en vías de desarrollo

Acceso al crédito en un entorno desarrollado

La coyuntura de crisis económica como factor de restricción del crédito a las mipymes

Cuadros complementarios al análisis del periodo de coyuntura crítica (1992-1995)

Apunte de soluciones a la restricción de crédito en una coyuntura de crisis

En busca de soluciones: El caso concreto de Europa y de España

La Unión Europea

España

Las entidades de crédito españolas

Un problema que persiste

Al final, el problema de las garantías

III PARTE.- La opción de un sistema de garantías

La opción de un sistema de garantías

Las diferencias entre entornos desarrollados y entornos en vías de desarrollo

Modelos detectados: los problemas lingüísticos y operativos para una clasificación de los sistemas de garantías

Modelos detectados: hacia una clasificación de los sistemas de garantías

El fondo de garantía

El programa de garantías

Las sociedades de garantías

El caso del sistema español

¿Qué es una SGR?

Los fundamentos de la actividad de las SGR

Estructura jurídica

Beneficios de una SGR

El sistema español: hacia un correcto funcionamiento

IV PARTE.- Panorama de la situación continental

Breve panorama de la situación continental

Mapas continentales de los sistemas de garantías en una economía globalizada

Breve reseña de los distintos ámbitos continentales y subcontinentales

Anexo estadístico de los sistemas de garantías en una economía globalizada

Conclusiones principales

APÉNDICE A LA IV PARTE

▪ LA SITUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GARANTÍA EN ÁFRICA

Egipto

Kenia

Marruecos

Nigeria

Suráfrica

▪ COLABORACIONES

La complementaridad entre el crédito popular de Marruecos y la garantía mutua, por B. Nahed, director del departamento de caución mutua de la Banque Centrale Populaire.

Observaciones sobre el mecanismo de garantías de crédito de Khula en Suráfrica, por Sizwe Tati, director ejecutivo de KHULA Enterprise Finance, Ltd. de Suráfrica.

▪ LA SITUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GARANTÍA EN AMÉRICA

Los sistemas de garantías en América del Norte

Canadá

EE.UU.

Los sistemas de garantías en México,
América central y el Caribe

México

Costa Rica

El Salvador

Barbados

Haití

República Dominicana

Trinidad y Tobago

Programas interestatales de garantías en Centroamérica y el Caribe

Los sistemas de garantías en América del Sur

Argentina

Brasil

Chile

Colombia

Ecuador

Perú

Uruguay

Venezuela

■ COLABORACIONES

Los créditos garantizados de la SBA y la pequeña empresa por Aida Álvarez, Administradora general de la Small Business Administration (SBA) del Gobierno Federal de los EE.UU..

El SELA y la Red Iberoamericana de garantías (REGAR), por Antonio Leone, consultor de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y coordinador del programa IBERPYME.

Los sistemas de garantías en México. El papel desempeñado por Nacional Financiera, por Carlos Sales Gutiérrez, Director General de Nacional Financiera de México.

La implementación de un sistema nacional de garantías en El Salvador por Nicola Angelucci, presidente ejecutivo del Banco Multisectorial de Inversiones (BMI) de El Salvador.

La Fundación Fondo de Garantía para Préstamos a la Pequeña Industria FOGAPI, por Edgar Coquis, vicepresidente de la Asociación Latinoamericana de Entes de Garantía (ALEGA) y gerente general de FOGAPI de Perú.

Las sociedades de garantía recíproca en Argentina, por Enrique Martínez, Secretario de la Pyme de Argentina.

■ LA SITUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GARANTÍA EN ASIA

Los sistemas de garantías en el sureste asiático

China

China (Hong Kong)

Corea

Filipinas

Indonesia

Japón

Malasia

Nepal

Sri Lanka

Tailandia

Taiwan

Los sistemas de garantías en Asia Central

India

Mongolia

Los sistemas de garantías en Oriente Medio

Israel

Jordania

■ COLABORACIONES

El sistema de suplementación de crédito en Japón, Sinichi Sonoda, director general de Japan Small and Medium Enterprise Corporation (JASMEC) de Japón.

El papel del sistema de garantías para la pyme en la recesión asiática, por Yasuhiko Sasaki, vice manager general National Federation Credit Guarantee Corporation (NFCGC) de Japón.

Sistemas de garantía de crédito en Corea por Kim Hak-Soo, Director del departamento de garantías de Korea Credit Guarantee Fund (KCGF).

■ LA SITUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GARANTÍA EN EUROPA

Los sistemas de garantías en la Unión Europea (UE)

Unión Europea / Fondo Europeo de Inversiones

Alemania

Austria

Bélgica

Dinamarca

España

Finlandia

Francia

Grecia

Holanda

Irlanda

Italia

Luxemburgo

Portugal

Reino Unido

Suecia

Los sistemas de garantías en Europa central y Oriental (no UE)

Croacia

Estonia

Hungría

Lituania

Malta

Polonia

República Checa

Rumania

Suiza

Turquía

Otros países de Europa Central y Oriental

■ COLABORACIONES

La financiación de las pyme en la Unión Europea, por Pedro Solbes, Miembro de la Comisión Europea responsable de Asuntos Económicos y Monetarios.

Los sistemas de garantías en Europa, por Guido Verhaegen, presidente de la Asociación Europea de Caución Mutua (AECM).

Mecanismos de garantías mutuas: un caso común, por Rudy Aernoudt, oficial de la Dirección General de Empresa de la Comisión Europea.

La Asociación nacional de Sociedades de Garantía en Alemania, por Hans Herbert Strombeck, presidente de la Bürgschaftsbank NRW GmbH de Alemania.

El proceso de la Sociedades de Garantía Recíproca en España, por Eloy Becedas, presidente de Iberaval SGR y presidente de la Confederación Española de Sociedades de Garantía Recíproca (CESGAR).

Hacia un servicio integral de los sistemas de garantías en el nuevo escenario de la globalización, por Julio Alvaro Esteban, Socio Director Sector Financiero de KPMG.

El sistema regional de garantías (Castilla y León / Iberaval SGR) en la U.E., por José Juan Pérez Tabernero, Consejero de Industria, Comercio y Turismo de la Junta de Castilla y León (España).

Las SOCAMA por Thomas García, presidente de la Federación Nacional de SOCAMA de Francia.

El sistema de los Confidi en Italia, por Giovanni Battista Canevello, presidente del Coordinamento Nazionale Confidi de Italia.

Informe sobre el desarrollo del esquema de sociedades de Garantía Mutua en el Reino Unido, por Barry Caidan, secretario de la Asociación Nacional de Sociedades de Garantías Mutuas (NAMGS) de Reino Unido.

Experiencias de las instituciones de garantías de crédito en Turquía por Suat Yalkin, presidente de la Asociación Central de las Asociaciones de Cooperativas de Garantía y Fianza para Artesanos y Pequeños Comerciantes de Turquía (TESKOMB).

Compendio sobre las políticas financieras para reforzar las pequeñas y medianas empresas y los sistemas de garantías de crédito en Europa Central y Oriental", Antal Szabó, Consejero Regional de Empresariado y Pequeñas y Medianas Empresas de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas (ONU-ECE).

■ LA SITUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GARANTÍA EN OCEANÍA

Australia

■ COLABORACIONES

Esquemas de garantías de crédito para la pequeña empresa en Australia, por Teresa Arnold, especialista en formación para creación y desarrollo de nuevas empresas y tesorera de Ballarat Enterprise and Employment Fund (BEEF) de Ballarat, Australia.

■ LOS SISTEMAS DE GARANTÍA Y LOS ORGANISMOS MULTILATERALES Y BILATERALES

■ COLABORACIONES

Los fondos de garantías y las ONG's, por Linda Deelen y Peter van Rooij, expertos de la Social Finance Unit de la Oficina de la OIT en Ginebra.

BIBLIOGRAFÍA

Nota bibliográfica

Bibliografía seleccionada

ENLACES

PRÓLOGO

BRENDAN NELSON

Presidente de Servicios Financieros Globales de KPMG, Londres (Reino Unido)

Los sistemas de garantías juegan un papel primordial en la contribución que las micro, pequeñas y medianas empresas (PYMES) realizan al desarrollo económico mundial. No obstante, aun hoy, estos sistemas son unos grandes desconocidos. El objetivo principal de este libro es, sin duda, tratar de solucionar este problema.

La actividad principal de los sistemas de garantías se centra en la concesión de avales financieros que posibilitan la obtención de financiación a las PYMES, que de otra forma les estaría vedada o les resultaría más onerosa por su tamaño y su solvencia.

No obstante, el asesoramiento en cuanto a alternativas de financiación, la elaboración de estudios de viabilidad, la promoción de actividades de emprendedores a través de redes de "business angels" y la intermediación en seguros no son sino botones de muestra de otros tipos de actividades que realizan.

Pero, ¿por qué son estas actividades tan importantes?

Las PYMES son el motor del rápido desarrollo de la economía mundial. Su especialización en las actividades y sectores en que son más eficientes les pone en una situación inmejorable para generar empleo, como queda demostrado de manera continua en las estadísticas sobre el particular.

En Europa, por ejemplo, con la creación de la Unión Monetaria Europea se han ampliado de forma notable las posibilidades de financiación de las PYMES. En este contexto las entidades de garantías, en tanto que garantes y asesoras, están llamadas a jugar un papel decisivo para que las PYMES puedan sacar todo el jugo a la nueva situación.

El presente libro es un desarrollo extenso de todos los temas de candente actualidad que afectan a los sistemas de garantías. Desde una perspectiva histórica, de presente y mirando hacia el futuro, sus cuatro partes tratan de lo siguiente:

La primera parte se hace referencia a los clientes y, en muchos casos socios de las entidades de garantía: la micro, la pequeña y la mediana empresas, lo que representan para las economías nacionales y cómo son un instrumento primordial para la creación de empleo.

La segunda sigue centrándose en las empresas clientes de los sistemas de garantías pero desde la perspectiva de su problemática, en particular, su dificultad de acceso al crédito y sus posibilidades restringidas de financiación, además de abordar la problemática específica que surge en periodos de crisis económica.

En la tercera parte se da un primer acercamiento a los sistemas de garantías estudiados y se propone una clasificación de los distintos modelos detectados. Además se detallan los elementos que constituyen la clave para que los sistemas de garantías cumplan sus cometidos de la manera más eficiente posible.

En la cuarta se introduce un breve panorama de los sistemas de garantías en todos los continentes y, finalmente, como apéndice a ésta parte, se realiza un viaje por los cinco continentes que hace repaso de las iniciativas existentes actualmente en cada uno de ellos a

escala nacional e interestatal además de detallar los mecanismos de garantías desarrollados por organismos interestatales de carácter multilateral. Aquí se incluyen colaboraciones valiosísimas tanto de áreas donde los sistemas de garantías son hoy una realidad (Estados Unidos, Europa, Japón), como de otras donde se encuentran todavía en sus albores (África, algunas zonas de América Latina, etc.).

Por lo que se puede apreciar, se abordan los distintos tipos de sistemas de garantías, ya que se identifica y describe la práctica totalidad de los sistemas e iniciativas que existen actualmente. Este libro aporta información y datos muy actuales de estos sistemas, incluyendo noticias que se podrían calificar de "rigurosa primicia". Además, en la elaboración de este libro se ha seguido un criterio metodológico riguroso que describe y clasifica los distintos sistemas de una forma homogénea. Todo esto posibilita obtener una visión general de la situación actual a nivel global y la comparación de unos sistemas con otros de su mismo ámbito geográfico o de otro diferente.

Además, también es de destacar que se proporciona una exhaustiva lista de bibliografía, direcciones, personas de contacto y enlaces que, sin duda, permitirán al lector obtener información suplementaria a la contenida en esta publicación.

En cuanto a los autores, tanto D. Pablo Pombo como D. Alfredo Herrero son dos exponentes claros de profesionales que han querido que los sistemas de garantías no se queden anclados en su más o menos glorioso pasado sino que, combinando la exploración de las diversas iniciativas existentes y haciendo uso de su imaginación, han encontrado y continúan encontrando fórmulas para ampliar el ya valioso cometido de estos sistemas. Su experiencia tanto a nivel local como internacional es amplísima, de la cual pueden servir como ejemplos que ambos han ostentado u ostentan el cargo de Director General de S.G.R., D. Pablo Pombo es el Presidente Fundador de la Asociación Europea de Caución Mutua y Secretario Técnico de la Red Iberoamericana de Garantías (REGAR) y los dos son bien conocidos en el ámbito iberoamericanos.

Todos estos factores hacen que nos encontremos ante una obra única en su género y que, sin duda, contribuirá al desarrollo e internacionalización de los sistemas de garantías y será de obligada consulta y referencia para cualquier persona interesada en conocer, comparar o investigar en este campo.

En KPMG hemos prestado siempre una atención muy especial a los sistemas de garantías tanto a nivel global, como nacional y regional. Somos los auditores de muchas de las organizaciones que sirven de soporte a los sistemas de apoyo financiero a la PYME, prestamos nuestra ayuda en el rediseño de sistemas, realizamos estudios comparativos, aportamos asesoramiento legal y fiscal, les asistimos para adaptarse a las nuevas tecnologías y , en fin, les ofrecemos una gran gama de servicios que les aportan valor añadido para que sean capaces de afrontar los retos del futuro

Por todas estas razones, en KPMG estamos muy orgullosos de patrocinar la edición de este libro.

INTRODUCCIÓN

Antes de entrar en materia de estudio se presenta aquí un conjunto de motivaciones que nos han llevado a abordar este proyecto divulgativo y una presentación del esquema general de la obra. Con ello pretendemos ofrecer un instrumento que favorezca la lectura dinámica de esta extensa disección de los sistemas de garantías de crédito para la micro, pequeña y mediana empresa.

Motivaciones para la descripción de los sistemas de garantías en el mundo

El presente estudio proviene de una larga tarea divulgativa que viene desarrollándose a lo largo de los últimos años en varios continentes y con el que se pretende dar una necesaria visión de la dinámica de los sistemas de garantías de crédito y servicios conexos para la micro, pequeña y mediana empresa en las distintas zonas del planeta. Esta extensa obra viene a solventar algunas incógnitas, confusiones y carencias en el conocimiento de dichos sistemas, las cuales han podido motivar valoraciones injustificadas por su sesgo excesivamente negativo en algunas ocasiones. Además, esta visión adversa ha estado marcada por la dispersión y la distorsión de muchos informes y análisis, realizados a veces desde instituciones globales con amplio poder de convocatoria, sin ningún tipo de metodología analítica adecuada.

Ante este hecho, la ambiciosa intención de dar una visión global de los sistemas de garantías tiene por objetivos básicos el ofrecer una rigurosa descripción y clasificación de los mecanismos de garantía de crédito para la pyme desarrollados en el mundo, y sólo como consecuencia de este amplio muestreo, un segundo fin de análisis y conclusiones que debe surgir del amplio marco expuesto. En última instancia, este proyecto divulgativo debe introducir un amplio debate y debe conducir a una profunda reflexión, y con ambos, debate y reflexión, hacer más accesible y presentes a esos grandes desconocidos que son los sistemas de garantía para la micro y la pyme desde el punto de vista de una economía globalizada.

Este estudio tiene marcados unos objetivos claros:

- Identificar un problema: el acceso a la financiación de la micro, pequeña y mediana empresa (en adelante mipyme), en las mejores condiciones financieras de tipos de interés y plazos, además de a las fianzas, avales técnicos y servicios de asesoramiento financiero conexos.
- Abundar en una de sus soluciones: los mecanismos de garantías son un instrumento eficaz para favorecer el acceso a la financiación de las mipymes.
- Presentar los sistemas y entes de garantías: sus modelos, su situación y su actividad serán identificados y descritos de forma sistemática en el marco de una economía globalizada.
- Solventar interrogantes y deficiencias en el conocimiento de dichos sistemas: el marco de investigación documental que se ha abordado ha demostrado que las iniciativas de conocimiento de los mecanismos de garantías en el mundo, algunas de ellas encomiables, se antojan escasas, dispersas y poco conocidas. Esta obra también pretende ser una vía de conocimiento de las mismas (véase la bibliografía básica que se ha diseñado).
- Aportar datos novedosos y actualizados: serán identificadas las últimas tendencias de los sistemas en cada ámbito de descripción y se ofrecerán datos de su actividad centrados en el número de entes existentes, el número de clientes activos (personas

físicas y jurídicas, emprendedores, microempresas y pymes), los recursos con los que cuentan los sistemas y los entes concretos, y el riesgo vivo o cartera viva garantizada por su actividad.

Marco de estudio

■ La micro y la pyme

Aunque hoy los términos micro y pyme están plenamente reconocidos, en realidad, si nos remontamos a pasadas décadas y observamos los medios de comunicación de hace algunos años a través de las hemerotecas, podríamos advertir que lo difícil y raro era encontrarnos allí con estas palabras: micro y pyme. En estos momentos nos encontramos en una situación absolutamente distinta, es decir, si abrimos los periódicos, si nos acercamos a los medios de comunicación en general, lo raro, lo difícil es que no veamos, que no nos encontremos con estas palabras micro y pyme¹.

Pero, ¿qué es esto de la mipyme? No hace mucho tiempo leíamos que mipyme es una cosa que todo el mundo pretende definir pero sobre la que nadie se pone de acuerdo. Realmente, aunque planteemos la cuestión de esta forma un poco jocosa, la realidad es que la micro y la pyme es algo que está muy próximo a nosotros; realmente cuando miramos a nuestro alrededor nos encontramos con la realidad de muchísimas mipymes (que suponen la práctica totalidad de las empresas existentes), es decir, que es algo muy cotidiano en nuestra realidad y en nuestra actividad como para que el término permanezca en un marco indefinido.

Desde esta perspectiva surge también la necesidad de "no meter a la pyme en un laboratorio" sino más bien acercarnos a la realidad de las micros, pequeñas y medianas empresas y todos los elementos anexos para su desarrollo porque, realmente ahí, vamos a encontrar sus demandas y también la respuesta a muchos de los problemas que tiene planteados la mipyme en su desempeño y actividad. Además, los procesos de generación de empresas son fenómenos evolutivos. Un pyme es el resultado de un proceso general de evolución desde estructuras microempresariales también evolucionadas. Se da un proceso parecido al de la misma vida o las distintas generaciones tecnológicas. Esta dinámica evolutiva hace preciso favorecer su entorno y desarrollo para llevar a buen fin el proceso de generación empresarial.

A lo largo de la pasada década y en el momento en el cual nos encontramos, donde se han apuntado situaciones de descenso del PIB de distintos países, donde se han constatado situaciones del crecimiento del desempleo, curiosamente ha aparecido de forma pronunciada el fenómeno de la micro, pequeña y mediana empresa. Pero no ha aparecido por casualidad sino que ha aparecido precisamente porque se ha podido demostrar ante los gobiernos, ante los responsables públicos, que la micro, pequeña y mediana empresa es la que genera empleo en cantidades importantes, emprendedores y una gran parte de la riqueza productiva de los

¹ En adelante la alusión general se hará con el término mipyme. Al mismo tiempo se harán otras fusiones de siglas que conviene tener presentes:

- El conglomerado conceptual mypes corresponde a micro y pequeña empresa (denominación conjunta muy usada en África y América Latina), muy pareja a la denominación anglosajona small business.
- Los conglomerados de siglas en inglés y francés serían MSME = micro, small and medium-sized enterprise y TPME = tres petite (artisans), petit et moyen entreprise. Por otra parte, determinados ámbitos de habla inglesa (EE.UU., Caribe, Australia...) utilizan la denominación general ya aludida small business.

Cuando hablamos de micro, pequeña y mediana empresa en una descripción a nivel global hemos de hacer una obligada salvedad ya que hay que tener muy en cuenta las distintas consideraciones de cada ámbito continental, subcontinental e, incluso nacional, en la definición de la micro y la pyme. Se han generalizado criterios a los que atender como número de trabajadores, activos y nivel de ventas anual. Un ejemplo de la disparidad de definiciones se observa en el criterio de empleo ya que EE.UU. considera en el segmento de small business empresas de hasta 500 empleados, Japón y su entorno ponen el límite en 300 empleos y la Unión Europea no admite en su definición de mipymes a empresas de más de 250 empleados. En el ámbito de países menos desarrollados una definición generalizada no sobrepasa los 200 empleos (así por ejemplo en Latinoamérica). En todos los casos, y más en el entorno de países en vías de desarrollo, la definición debe integrar el importante sector de la microempresa, el negocio familiar y las fórmulas de autoempleo. En América latina se ha generalizado la medida europea pero solamente aplicada al sector industrial, como es el caso de México.

países. Esta reflexión, surgida desde innumerables foros e instituciones centradas en la mipymes, ha hecho que empiecen a surgir respuestas, y en ocasiones a resurgir viejas respuestas, para la realidad de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Todos los organismos multilaterales, bilaterales y nacionales consultados, especialmente aquellos que desempeñan una labor específicamente centrada en la micro y la pyme (agencias y organismos de la mipyme nacionales, foros multilaterales de la mipyme...), constatan dos hechos relevantes que se podrían considerar contradictorios. De un lado es la mipyme un factor clave para el desarrollo sostenido de las economías y, especialmente, para la generación de empleo. De otro, la mipyme tiene que afrontar problemas debidos a su dimensión, entre ellos uno muy pronunciado de acceso a las fuentes de financiación. Veámoslo con más detenimiento.

▪ **La importancia de la mipyme y su relación con el empleo y la generación de actividad económica**

Por una parte, es más que evidente que el sector de la mipyme es hoy ya considerado en todas las economías nacionales e interestatales como un estrato económico esencial y un parámetro de desarrollo del sistema económico actual, altamente globalizado. Una de sus fuerzas principales es el sostenimiento y la generación de empleo, un problema también globalizado. Una media estimada en todos los ámbitos continentales y subcontinentales aporta un dato esclarecedor: la mipyme supone más de un 97% de los universos empresariales de cada ámbito y sostiene una media aproximada del 64% de los empleos, además de aportar porcentajes de entre el 30% y el 50% del Producto Interior Bruto en gran número de países.

Por otra parte, ante un problema universal como el desempleo, los gobiernos han detectado que la mipymes es no sólo un recipiente para sostener el empleo sino que, con un desarrollo dinámico del segmento, la mipyme se convierte en un instrumento generador de empleo. En EE.UU., el 63% del empleo generado entre 1990 y 1995 correspondía a empresas de menos de 100 trabajadores. En Europa o Japón estos datos son similares. Además, en determinados países de la Unión Europea se da una relación proporcionalmente inversa entre las tasas medias anuales de creación y destrucción de empleo de las empresas del segmento mipyme (+ creación y - destrucción) y de las empresas de gran tamaño (- creación y + destrucción).

▪ **La problemática financiera de la mipyme y su integración plena en el circuito financiero formal**

Los mismos organismos específicos para el desarrollo de la mipyme que corroboran su enorme importancia, a su vez constatan un problema crucial de acceso a la financiación de este segmento tan vital debido a la percepción de riesgo generalizada en el universo de los sistemas financieros a la hora de conceder créditos a las empresas de menor tamaño. En algunos países del ámbito latinoamericano y en zonas con bajos niveles de desarrollo se constata una demanda insatisfecha de hasta el 80% de los emprendimientos que podemos considerar en el segmento de la micro y de la pyme. En Europa, el acceso a la financiación está reconocido en todos los países entre los tres factores problemáticos para la puesta en marcha y desarrollo de las mipyme. Además, la última documentación disponible (por ejemplo, la encuesta ENSR a Empresas de 1999 recogida en el sexto informe del Observatorio Europeo de la Pyme) muestra que la micro y la pyme no constituyen un colectivo homogéneo y necesita una diversificación adecuada de la oferta financiera según sean empresas incipientes, pymes maduras, empresas en expansión o empresas altamente innovadoras.

Entre las dificultades financieras de la mipymes podríamos detallar aspectos muy concretos, problemas muy puntuales, pero evidentemente relacionarlos todos, definirlos, detallarlos, no es materia de análisis en este estudio. Hay dos elementos críticos a resaltar:

- El financiamiento de la mipyme presenta una clara tendencia a la formalización del crédito a corto plazo y la sobredimensión de este factor impide desarrollar mayores proyectos de inversión. Además la pequeña dimensión empresarial no permite una mayor capacidad de

negociación de las operaciones financieras. Todo ello se traduce en condiciones de acceso a la financiación poco favorables en tipos de interés y plazos.

- Cuando los micro, pequeños y medianos empresarios se enfrentan a un impreso de petición de financiación, sea cual sea su ámbito territorial, siempre encuentran un "espacio" a cumplimentar que cita o demanda "garantías". Pero esto no es subjetivo o caprichoso: el sistema financiero es el más regularizado de los sectores y su actividad inversora se basa en las garantías ya que las Reglas de Basilea establecen su esquema de funcionamiento. Las garantías de los activos de inversión están calificadas y ponderadas, según esas reglas. El "valor" de la garantía influye directísimamente en la cuenta de resultados y en la gestión de las entidades de crédito y financieras. Por ello las garantías son un bien escaso. Además de que muchos demandantes de créditos no pueden ofrecer una garantía real, en general se aplican parámetros muy estrechos en la clasificación de riesgo con especial énfasis en la garantía. Al mismo tiempo, la tendencia general a conceder crédito a corto plazo absorbe las escasas garantías y estrangula los procesos de crecimiento y expansión de las empresas. Entre los múltiples problemas a que se puede enfrentar una mipyme a la hora de pedir un crédito, la falta de garantías es uno de los más importantes, si no el que más.

Mientras en los países con menor desarrollo económico el problema es el acceso al crédito en sí, en los países con mayor nivel de desarrollo, el hecho de que la empresa disponga de un crédito bancario no impide que se constata una limitación en su acceso a la financiación ya por el insuficiente volumen de créditos como por las condiciones poco satisfactorias a que se ve sometida en cuanto a tipos de interés y plazos. Los sistemas de garantías de crédito para las mipymes son un arma esencial para enmendar dicho problema, tan refrendado y reconocido, ya que, no sólo facilitan el acceso a la financiación sino que, en última instancia, han de lograr condiciones óptimas de tipo de interés y plazo.

Con ambos factores resueltos se lograría el objetivo final: la integración plena de la micro y la pyme en el circuito financiero formal. Es decir, su acceso a un canal institucionalizado de financiación, universal, transparente, intemporal y no discriminado. De cara a la financiación empresarial los sistemas de garantías son hoy, como han sido en el pasado, una realidad beneficiosa que, en el actual marco globalizado de la economía, mantiene y ven potenciada su existencia. No en vano países como EE.UU., Canadá, los países de la UE, Turquía, Japón, Korea, Taiwan, etc., basan sus esquemas de apoyo a las micros y pymes en la intensidad de los recursos y actividades aplicados a sus sistemas de garantías nacionales.

▪ **En busca de soluciones: los sistemas de garantías**

Si la micro o pyme tiene las garantías que el sistema financiero de su territorio, de su entorno, le exige, ese micro, pequeño y mediano empresario puede acceder a recursos financieros y, al mismo tiempo, ese micro, pequeño y mediano empresario, o empresario potencial en su caso, podrá desarrollar sus ideas económicas, desarrollar sus proyectos empresariales. Pero este mismo empresario puede ver frustrado proyectos viables por el sólo hecho de no cumplir con los requisitos de las exigencias de garantías. En definitiva, tenemos que convenir en que la garantía es una llave de acceso a la financiación empresarial y, a su vez, en que los sistemas de garantías de crédito juegan un papel fundamental para solucionar este problema.

Hemos podido ver que, a lo largo de los tiempos, en Bélgica o Francia desde finales del siglo XIX, que este problema del acceso a la financiación se ha ido solucionando mediante el planteamiento de diversas formas, de diversos matices y de distintas situaciones. De esta manera, en Europa como entorno pionero, se han ido buscando y encontrando situaciones eficaces, muchas veces coincidentes con épocas de gran coyuntura crítica, con las que ir satisfaciendo estas necesidades. Como resultado de esta búsqueda en dicho entorno continental, el máximo órgano ejecutivo de la Unión Europea, la Comisión Europea, puso en circulación una directiva, el cinco de septiembre de 1991, donde, sin ninguna ambigüedad, se consideraba a los sistemas de garantías (tanto programas públicos como sociedades de garantías mutuas) como válidos instrumento de desarrollo regional, de promoción empresarial, de política industrial y se recomendaba a todos los gobiernos de la Unión Europea la promoción de este tipo de mecanismos cifrada en el apoyo para el desarrollo de los sistemas

ya existentes o en el apoyo para la creación en aquellos países donde no existen. Esta recomendación sigue hoy vigente a través de las múltiples directivas y programas desarrollados desde el entorno de la Unión Europea (programas plurianuales, Fondo Europeo de Inversiones, Observatorio Europeo de la Pyme, la Mesa Redonda de Banqueros y Pymes, la Dirección General de Empresa de la Comisión Europea, Asociación Europea de Caución Mutua, etc.).

Casi la totalidad de los sistemas de garantías que conocemos a nivel mundial tienen como objeto social principal el estrato de la micro, pequeña y mediana empresa. Los sistemas, según sus ámbitos, pueden establecer segmentaciones de su objeto social, atendiendo al negocio familiar, a la persona individual o a las empresas medianas (la segmentación es caso habitual en el sudeste asiático). Desde el planteamiento inicial de dotar a la mipyme de un territorio de un instrumento de garantía que proporcione un acceso a la financiación que le permita mejorar sus condiciones financieras, en plazo y costo, hay que hacer la siguiente reflexión: una cuestión es tener un ente de garantías y otra muy distinta tener un Sistema Nacional de Garantías. Es decir, no basta con tener un ente o grupo de entes si no están integrados como sujeto y fin de un sistema nacional de garantías.

Si estos entes se "constituyen" por sí solos, están condenados en su entorno a tener un crecimiento limitado, casi el de la propia capacidad y credibilidad de sus gestores. De lo que se trata es de articular un Sistema de Garantías creíble y sólido, nunca cuestionado. De esta forma, se podría cuestionar un ente específico pero no "el sistema", tal y como, en general, en cada país, puede ser cuestionable la gestión de una entidad financiera con nombre y apellidos pero nunca el sistema financiero en sí. Para la constitución de un sistema de garantías sólido hay que tener seguridad jurídica (legislación y normativa), un sistema nacional de reafianzamiento, en su caso, y llegar a la calificación y la ponderación de la garantía, lo que implicaría el sometimiento a la supervisión y la disciplina de la superintendencia del sistema financiero. Sólo dentro de este entorno favorable se podrá desarrollar un sistema nacional de garantías.

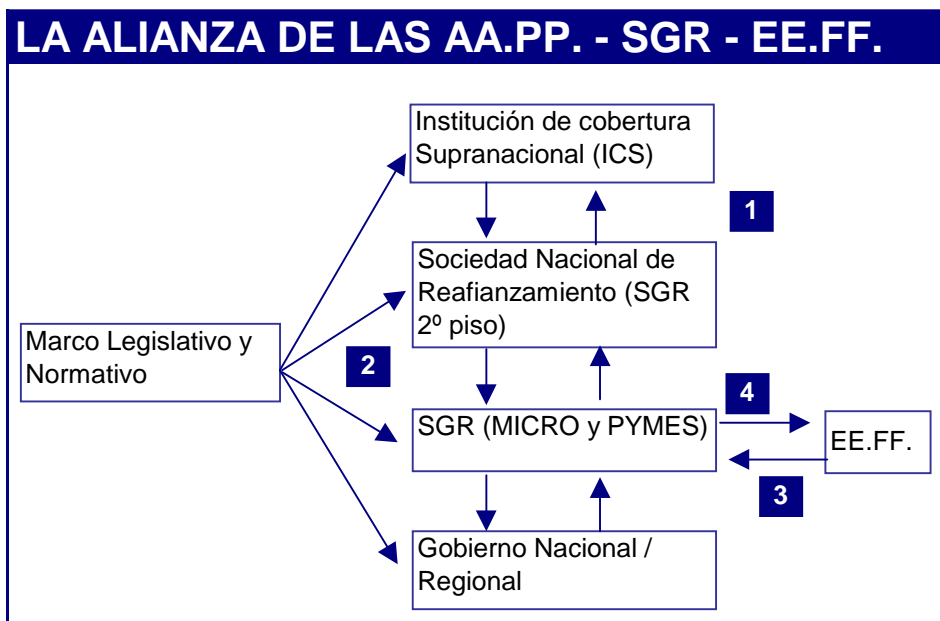
Hemos detectado tres modelos generales de sistema de garantía en el mundo: los Fondos de Garantía, los Programas de Garantías (que pueden ser de carácter público y estatal, mediante un organismo nacional, o de carácter internacional, mediante un organismos bilateral y/o multilateral) y los sistemas de sociedades de garantías, éstos últimos divididos en la opción mutualista (el empresario es parte directa de la sociedad) y la opción corporativa (mediante corporaciones constituidas por entes o instituciones públicas, bancos o instituciones financieras y organizaciones asociativas empresariales).

En definitiva, el sistema de garantías ha de estar insertado y emanado de una auténtica y reconocida política de Estado a favor de las mipyme, por la que, entre otras mejoras, se busque favorecer el acceso a la financiación del ciudadano empresario. No se trata de algo temporal o de la voluntad más o menos decidida de un gobierno sino que ha de ser una cuestión de Estado de carácter real e imperecedero. Los sistemas de garantías más desarrollados (Unión Europea, EE.UU., Turquía, Canadá, Japón, Korea, Taiwan, etc.) fundamentan su eficacia en un marco de acuerdos (la "alianza" o partenariat) a largo plazo entre las administraciones públicas (AA.PP.), las entidades financieras (EE.FF.) y la mipyme (empresas y organizaciones de micros y pymes). Esta "alianza" o partenariat permite desarrollar una acción coordinada entre estos tres estamentos para conseguir que los sistemas de garantía sean un instrumento de aplicación real, que permita que las micro y PYMES puedan acceder a recursos a largo plazo y a bajo coste con los que desarrollar su actividad. Asimismo también en los últimos tiempos para el acceso a las fianzas, avales técnicos y servicios de asesoramiento financiero conexos.

Satisfacer y entender las necesidades que demandan estos tres grupos de intereses, implicados en el desarrollo de sistemas de garantías, es la base de la cooperación necesaria. Las administraciones públicas (local, regional, nacional e inclusive internacional) persiguen el desarrollo de la actividad productiva, solventar problemas de desempleo, etc... Las instituciones financieras quieren garantías seguras jurídicamente, solventes y bien calificadas y ponderadas. Las mipymes pretenden lograr un acceso a la financiación en las mejores condiciones. En las diferentes formas y situaciones nacionales, la cooperación de estas tres partes constituye un

valor esencial para desarrollar sistemas eficaces de garantías y conseguir la sostenibilidad necesaria y el equilibrio económico financiero de los entes de garantías. La insuficiencia de la cooperación de los tres estamentos referidos se puede traducir en un aumento directo y real de los costes de las garantías para la micro y la pyme y en la posible ineficiencia del sistema de garantías. Se hace por lo tanto necesario establecer políticas y acciones a largo plazo, que den estabilidad a la cooperación entre entidades de crédito, administraciones públicas y organismos empresariales, para fortalecer el Sistema de Garantías y, de ahí, mejorar la financiación de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Precisamente en el III Congreso Europeo de Sociedades de Garantías Mutuas, celebrado en Lisboa en octubre de 1995, se estableció que la clave de funcionamiento de los Sistemas de Garantías para la mipyme reposa en la cooperación de estos tres grupos de intereses que constituyen su base: micro, pequeñas y medianas empresas (mipyme's), las entidades financieras y las administraciones públicas. A continuación se presentan dos cuadros explicativos de cómo se concreta la "alianza" o partenariat entre los tres estamentos referidos:



LA ALIANZA DE LAS AA.PP. - SGR - EE.FF.

Una auténtica alianza ha de estar basada en un marco legislativo y normativo a largo plazo adecuado a la singularidad de la actividad de la SGR (Ley + desarrollo reglamentario + SGR 2º piso + calificación y ponderación de las garantías)

Las relaciones entre las instituciones han de estar basadas en contratos - programas de mínimos que garanticen la transparencia, uniformidad y carácter estable de las actuaciones.

1 Contrato ICS - SGR 2º piso (en su caso)	4 Contrato SGR - Gobierno Nacional/ Regional (en su caso)
2 Contrato SGR 2º piso - SGR	3 Contrato SGR - EE.FF.

▪ **Objetivo final de los sistemas de garantías**

Por tanto el objetivo final de un sistema de garantías sería la integración de la micro y la pyme en el circuito financiero formal y hacerlo como un canal institucionalizado de financiación en las mejores condiciones de tipo de interés y plazo. Además de la garantía de crédito, el sistema también presenta otras posibilidades para el acceso a las fianzas, avales técnicos y servicios de asesoramiento financiero conexos. Sólo de esta forma la mipyme accede competitivamente a los recursos financieros:

- del mercado financiero local/regional/nacional/internacional;
- de forma definitiva y sin el carácter de un apoyo temporal y limitado;
- mediante un canal identificado, transparente, universal y no discriminatorio.

FICHA TÉCNICA

▪ **Objeto de este estudio**

El amplio objeto de este estudio, que incluye una presentación de los sistemas de garantías de crédito para la mipyme, su recuento, su clasificación y su descripción, hizo necesario un pequeño diseño metodológico con el objeto de lograr una exposición clara, manejable, nivelada de la información finalmente ofrecida. Para ello se diseñó una forma de exposición descriptiva que buscaba a la vez uniformidad y flexibilidad ya que los distintos territorios y la cantidad de información manejada de cada ámbito descriptivo no ha sido y no podía ser totalmente idéntica. El grado de sofisticación y de información de los distintos sistemas en los distintos ámbitos continentales o subcontinentales no ha sido tampoco similar. Las diferencias descriptivas entre los diversos ámbitos no son muy relevantes y posiblemente ayuden a dar una idea muy cercana de la expansión de los sistemas de garantías en cada territorio. En cuanto a los datos de actividad, hay determinados territorios donde se ha recurrido a estimaciones ante la excesiva afluencia o la insuficiencia de información recibida. Los pequeños desniveles informativos que se nos podían presentar se han intentado subsanar a través de la creación de:

- una ficha descriptiva de cada ámbito continental
- una ficha encuesta remitida a la mayoría de entes y sistemas estudiados
- una ficha descriptiva de los sistemas/entes nacionales
- un anexo de datos estadístico (Ficha estadística)

FICHA DESCRIPTIVA DE CONTINENTES

- Panorama general de los sistemas de garantías en el continente
- Características generales
 - Descripción general dentro de la tipología general de entes
 - Se incluye cuadro sinóptico de los sistemas/entes
- Tendencias
 - En la actualidad y en prospección
 - Conclusiones
- Actividad
 - Comentario de actividad
 - Anexos estadístico y gráfico con datos de actividad (datos básicos del nº de entes, recursos, nº de empresas garantizadas y montante de garantías vigentes, relación con el PIB)
- Cuadros sinóptico comparativos de los sistemas/entes
- Descripción uniforme por países con sistemas/entes más desarrollados:
 - Amplia descripción de los sistemas desarrollados
 - Breve descripción de sistemas incipientes o de difícil acceso
- Colaboraciones previstas: Artículo de visión conjunta o tema específico de responsable público, profesional o experto del ámbito continental relacionado con el sector

FICHA – ENCUESTA POR ENTE / PAÍS

- Breve descripción histórico-descriptiva del sistema nacional de garantía o del ente de garantía
 - datos de fundación, denominación y tipología de los entes de garantías;
 - datos históricos acumulados sobre el número de empresas garantizadas y el montante de garantías vivas (en millones de US\$) acumuladas
 - gráfico del esquema básico del sistema de garantías
 - información sobre el marco general de la micro, pequeña y mediana empresa en su país

- Datos básicos del ente/s de garantía/s
 - Número de entidades de garantía
 - Nº de micros, pequeñas y medianas empresas garantizadas con operaciones vivas
 - Recursos (capital) actuales asignados (en millones de US\$)
 - Garantías vivas (en millones de US\$)
 - Relación proporcional de garantías vivas y PIB nacional (en %)
 - Datos del último año fiscal
 - Número de micros y pymes garantizadas
 - Garantías vivas (en millones de US\$) formalizadas
 - Datos de morosidad y falencia

- Perfil del sistema (ó Características generales)
 - Breve explicación de los objetivos del sistema
 - Marco legal y normativo
 - Ámbito de actuación en el país
 - Ámbito de actuación sectorial
 - Recursos de capital
 - Accionistas / Socios
 - Relaciones con las Administraciones Públicas (apoyos, ayudas, etc.)
 - Relaciones con las empresas
 - Relaciones con las entidades financieras (convenios, etc.)
 - Refuerzos y otras coberturas del sistema
 - Aportaciones y fondos de garantías
 - Sistema de reafianzamiento

- Funcionamiento del sistema
 - Operativa del sistema
 - Breve descripción de los tipos de operaciones
 - Gráfico del procedimiento básico
 - Otras ayudas o apoyos a las empresas del país
 - Condiciones de las garantías
 - Plazo
 - Coste
 - Máximo garantizado
 - Importe medio de las operaciones
 - Cobertura en %
 - Pago
 - Recuperación
 - Devolución del importe recuperado

- Problemáticas del sistema
- Evolución futura

FICHA DESCRIPTIVA DE LOS SISTEMAS / ENTES NACIONALES

PAÍS

1. ENTE

CARACTERÍSTICAS GENERALES

- **Ámbito y objeto social**
- **Marco legal y normativo**
- **Accionariado y recursos de capital**
- **Actividad y productos**
- **Operativa**
- **Condiciones generales de la garantía**
- **Reafianzamiento**
- **Evolución futura**

ANEXO ESTADÍSTICO DEL SISTEMA/ENTES DE GARANTÍA

ANEXO DE DATOS ESTADÍSTICOS

Incluye una tabla de datos del sistema nacional (datos de 1998 a 2000), una tabla con datos de tasa de paro (datos de 1998 a 2000) y una relación proporcional del volumen de garantías vigentes con el PIB nacional; y una tabla donde se detallan, en su caso, los datos de cada ente o conjunto de entes, en caso de una variedad de sistemas o de entidades de garantía.

El dato del número de entes es estricto. El dato del número de empresas garantizadas es en muy pocos casos estimativo (sistemas africanos y los mecanismos de garantía de algunos organismos multilaterales) y se ajusta a datos reales proporcionados por las propias entidades. El dato de las garantías vigentes es también en muy pocos casos estimativo.

La conversión a dólares de EE.UU. se ha realizado con cambios fijos del periodo de análisis. Véase el siguiente ejemplo:

PAIS	Nº ENTES	Nº PYME	RECURSOS	GARANTIAS
Suiza	15	7.560	114	284,2

Recursos y garantías vivas en millones de US\$

Garantías/PIB	0,15
Tasa Paro %	3,6

SUIZA	Nº ENTES	Nº PYME	RECURSOS	GARANTIAS
Sistema SCM	10	7.000	30	182,0
CSC	1	500	14	100,0
Entes Ginebra	4	60	70	2,2

Recursos y garantías vivas en millones de US\$

I PARTE.- La mipyme y el empleo

El problema del empleo. La importancia de la mipyme en una economía globalizada. El tándem mipyme-empleo. El caso concreto de Europa. La mipyme generadora de empleo es el objeto social de los sistemas de garantías.

▪ El problema del empleo

No hace falta una gran aparato crítico y documental para afirmar que el empleo es un problema universal de todos los gobiernos. En el ámbito de países más desarrollados, una vez que los criterios económicos de convergencia (inflación, déficit público, tipos de interés y deuda pública) están bajo el control, el empleo ha pasado a ser el problema económico y social que más preocupa, especialmente en el seno de la Unión Europea. La cifra global de desempleo de la Unión Europea, que rondaba el 9% entre 1999 y 2000, duplica las registradas en otros ámbitos como Estados Unidos (4.2%) o Japón (4.6%). En el ámbito de la UE, aunque hay un descenso sostenido del desempleo, la diferencias respecto a otras economías desarrolladas es todavía bastante importante. El problema es, en este caso, especialmente grave para los colectivos de jóvenes menores de 25 años y mujeres.

En el caso de los países menos desarrollados, el dato del desempleo se une a otros muchos problemas económicos, además de que, según los ámbitos, hemos de contemplar datos del sector informal muy importantes, además de otros factores endógenos de algunas naciones. El peso del sector informal en los países con economías en vías de desarrollo es aún enorme². En África o Latinoamérica el peso del sector informal relativiza mucho los datos oficiales de desempleo. En África, la aportación del sector informal al PIB total de las distintas naciones oscila entre entre el 6.9% de Suráfrica y casi el 40% en Mozambique, y pocos son los países donde esta aportación no ronda de media un 20% del PIB. En el caso de América Latina, un informe reciente sobre la relación entre el empleo y la realidad empresarial en los países andinos arrojaba datos esclarecedores. En países como Bolivia o Venezuela el sector informal contribuye a la creación de empleo anual con porcentajes relativos que superan el 72%. Por otra parte, para ilustrar algún caso de distorsión por factores endógenos es válido el ejemplo de Suráfrica, donde el dato del desempleo hay que tenerlo en cuenta a través de una dinámica histórica que ha mantenido a sectores de población apartados de las posibilidades del mercado de trabajo formal como sería en el caso de la mujeres y de la población de raza negra. Hoy se ve claro como el gobierno de Suráfrica ha apostado por favorecer un marco de autoempleo y microempresas con el objetivo de integrar estos segmentos de población, tradicionalmente marginados, en el mercado laboral. Aún así, las tasas de desempleo son muy elevadas.

▪ La importancia de la mipyme en una economía globalizada

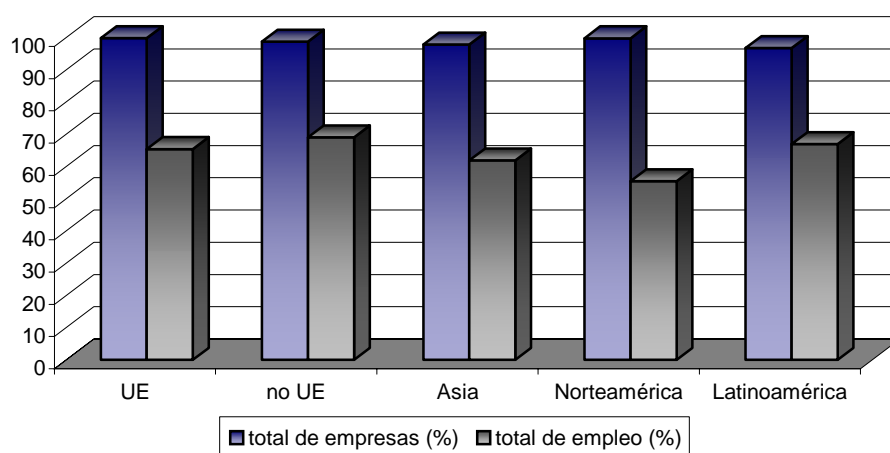
El sector de la mipyme es hoy ya considerado en todas las economías nacionales e interestatales como un estrato económico esencial y un parámetro de desarrollo del sistema económico actual, altamente globalizado. Una de sus fuerzas principales es el sostenimiento y la generación de empleo. Una media estimada en todos los ámbitos continentales y subcontinentales aporta un dato esclarecedor: la mipyme supone una media que ronda el 98% de los universos empresariales de cada ámbito y sostiene una media aproximada del empleo total del 64%, además de aportar porcentajes de entre el 30% y el 50% del Producto Interior Bruto en gran número de países (véase gráficos). La OCDE ofrecía datos muy similares a estos en el conjunto de sus 29 países miembros: el 95% del total de empresas eran pymes y sostenían entre el 60% y el 70% del empleo total en el año 2000 (véase: SME's: Local, Strenght, Global Reach, OECD Observer. Policy Brief, Junio de 2000, www.oecd.org/dsti/sti/industry/sme.htm).

Los datos sobre la mipyme en ámbitos de economías en vías de desarrollo siempre estarán condicionados por el peso del sector informal en las economías nacionales. Especialmente en ámbitos como África, América Latina y Asia central el sector informal supone grandes

² Para desarrollar esta idea y los ejemplos siguientes véase: "Apertura Económica y Empleo: Los países Andinos en los noventa", OIT, Lima, 2000; "National Micro and Small Enterprise Baseline Survey 1999", Oficina Central de Estadísticas, Kenia, 1999; M. MacPherson, "Micro and Small Enterprise Baseline Survey: Zimbabwe Study", Informes Técnicos GEMINI, 1998; "Libro Blanco sobre la estartegia nacional para el desarrollo y promoción de las mipymes en Suráfrica" (Gaceta del Gobierno, volumen 357, nº 16317, 28 de marzo de 1995, [gopher://gopher.polity.org.za/00/govdocs/white_papers/smallbiz.txt](http://gopher.polity.org.za/00/govdocs/white_papers/smallbiz.txt)).

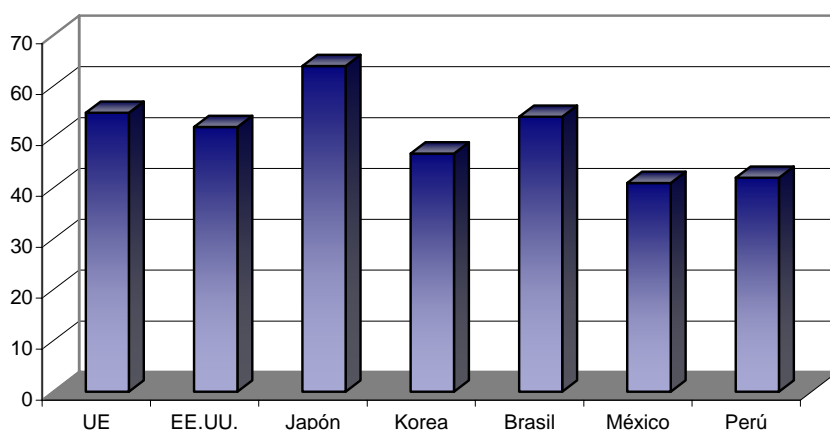
porcentajes de empleo, generación de empleo y aportación al PIB. En Bolivia el sector informal supera el 60% del empleo total no agrario. El porcentaje desciende a una media del 48% en Venezuela, Perú o Ecuador. En África, según la Oficina Central de Estadísticas de Kenia, para el periodo 1986-1996, el sector informal llegó a aportar medias de casi el 60% del PIB no agrícola en países como Níger o Ghana, mientras en países como Kenia, Marruecos, Túnez la aportación no superaba un media del 30%. Más llamativo resulta el hecho de que el sector informal soportara una media superior al 70% del empleo no agrícola en la mayoría de los países africanos. Por otra parte, si observamos los datos sobre el empleo y el PIB globales, los porcentajes descienden significativamente ante el peso esencial del sector agrario en las economías nacionales (Véase "La situación en África").

La situación de la mipyme en el mundo



Fuentes: Eurostat 95, SBA (EE.UU.), SBLA (Canadá), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), APEC (Asian Pacific Economic Cooperation) y agencias nacionales para la pyme. La media en Latinoamérica está calculada por los datos de 8 países (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú, Uruguay y Venezuela).

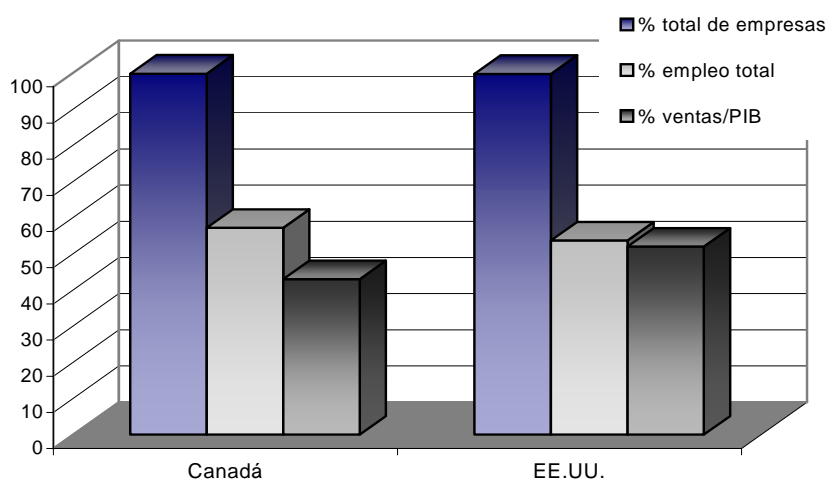
Aporte de la mipyme al total de la producción (%)



Fuentes: Eurostat 95, SBA (EE.UU.), SBLA (Canadá), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y agencias nacionales para la pyme.

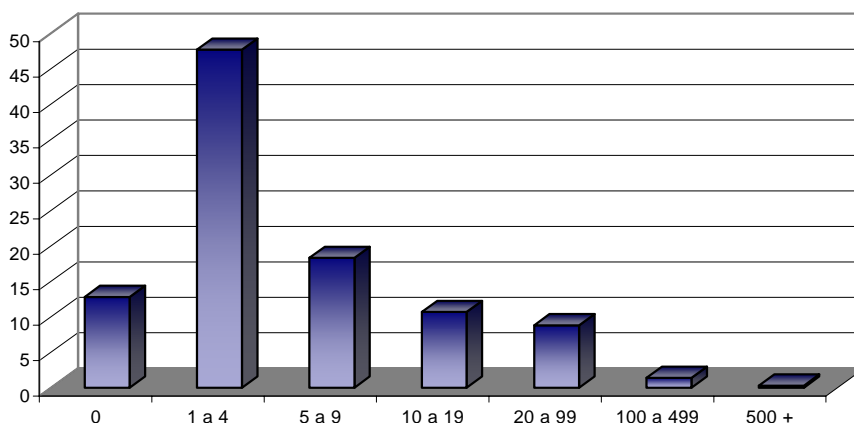
En EE.UU. o Canadá la consideración conceptual de la mipyme equivaldría a los que se denomina en este ámbito como small business (normalmente empresas de hasta 500 trabajadores). Este segmento presenta una fuerte contribución a las economías nacionales (véase gráfico siguiente). La media en ambos países supera el 99.7% del universo empresarial, está por encima del 55% del empleo total y por encima del 47% del PIB. Como dato comparativo y establecida la clasificación de empresas por empleados, en Estados Unidos, en 1995: el 12,8% eran empresas sin trabajadores, el 47,7% empresas de 1 a 4 empleados y el 18,3% empresas de 5 a 9 empleados. Las empresas de 10 a 19 empleados llegaron al 10,7%, mientras aquellas que operaban con 20 a 99 empleados eran el 8,8%. De 100 a 499 eran solo el 1,4% y más de 500 el 0,3%.

Small business en Canadá y EE.UU.



Fuente: SBA

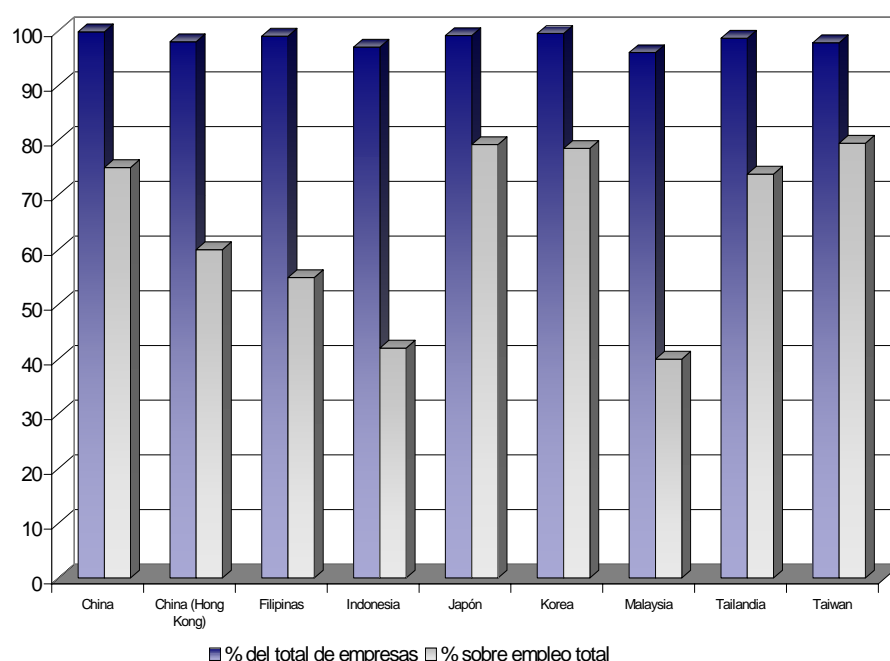
Empresas en EE.UU. (%) por nº de empleados (1995)



Fuente: SBA

En el año 1996, en el Japón, de las más 6.53 millones de empresas de sectores no primario, un 99.1 % están clasificadas en la categoría de mipymes (hasta 300 trabajadores) y éstas venían a soportar el 80% del empleo total en este país y algo más del 63% de la producción nacional, según fuentes oficiales facilitadas por la Japan Small and Medium Enterprise Corporation (JASMEC). Según datos de los organismos y corporaciones para la pyme de Japón y Corea y de la organización multilateral Asia Pacific Economic Cooperation (APEC), la situación en el este asiático de la mipyme muestra las mismas tendencias que venimos indicando. En el caso de China es muy importante tener en cuenta que estos datos segregan el sector primario.

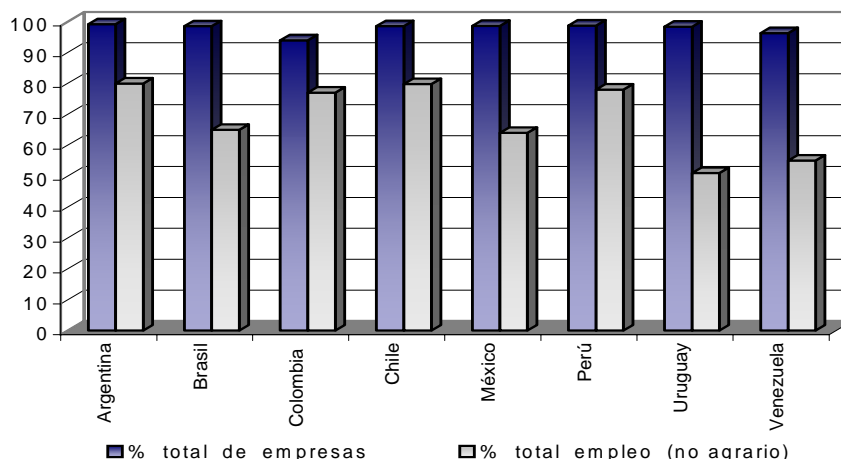
Situación de la mipyme en el sudeste asiático



Fuente: APEC, Agencias nacionales para la pymes de Japón (JASMEC) y Corea (SMBA).
No incluye los sectores primarios

El caso del entorno latinoamericano es muy parecido en cuanto a la aportación de la micro, pequeña y mediana empresa. La micro-empresa tiene un peso considerable en la zona centroamericana, mientras en la zona del sur son las micros y las pequeñas empresas las que realizan importantes aportaciones a las economías nacionales. Datos facilitados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y algunos organismos para la pyme de distintos países nos ofrecen el panorama del siguiente cuadro. (Se segrega el sector primario)

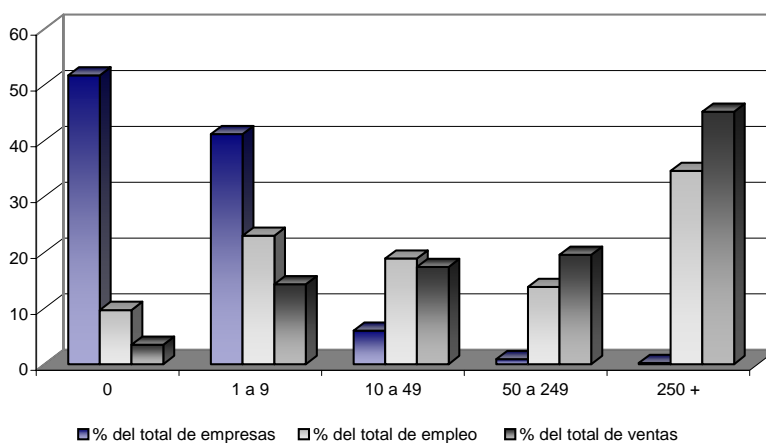
Situación de la mipyme en Latinoamérica



Fuente: BID y agencias nacionales para la mipyme

Los gráficos que vemos a continuación nos ofrecen datos sobre los porcentajes del total de empresas, empleo y ventas en Europa según el tipo de empresa, establecido por número de empleados. Estos datos son ilustrativos del papel de la micro, pequeña y mediana empresa en la Unión Europea y en el resto de países del continente europeo, denominados oficialmente por Eurostat como países PECO (Países de Europa Central y Oriental). Según el quinto informe de Eurostat, sobre datos de 1995, y estableciendo como referencia principal el tipo de empresa no agrarias por número de asalariados, la situación en Europa sería la que ofrecen estos gráficos:

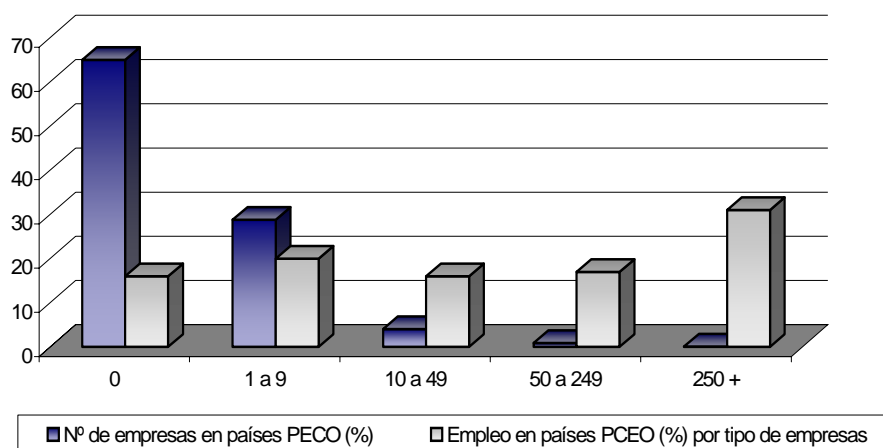
La situación de la mipyme en la UE (por tipo de empresa) en 1995



Fuente: Eurostat 95 (pyme UE=<250)

También es significativo ver como la micro, pequeña y mediana empresa tiene un papel de primer orden como sostenedora de empleo en los países de Europa central y oriental (PECO; EUROSTAT EU-15, de 1995, engloba en esta denominación a Lituania, Estonia, Letonia, Eslovenia, República Checa, Eslovaquia, Albania, Bulgaria, Hungría, Polonia y Rumania).

La situación de la mipyme en países PECO en 1995



Fuente: Eurostat 95

■ El tándem mipyme-empleo

La micro, la pequeña y la mediana empresa no son sólo las principales sostenedoras de empleo, tal como hemos podido ver más arriba (con una media de entre el 60% y el 70% según los distintos ámbitos planetarios) sino que también contribuyen de forma esencial a los índices de creación de empleo, es decir, son la fuente principal de generación de empleo. El 17 de junio de 1998, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) emitía su recomendación 189 sobre "Creación de empleo en la pequeña y mediana empresa" (Job creation in Small and Medium-Sized Enterprise), con medidas concernientes a la estimulación del entorno de la mipyme como aquél con mayor potencial de creación de empleo. En esta recomendación se recordaban las llamadas de atención que desde 1986 viene haciendo la OIT en el sentido de que son las mipymes un instrumento esencial en las políticas de generación de puestos de trabajo. En sus disposiciones iniciales se hacía constar "que las pequeñas y medianas empresas, como factores clave en el desarrollo y crecimiento económicos, tienen una responsabilidad fundamental y cada vez mayor en la creación de la mayoría de puestos de trabajo en el mundo...". Además, esta recomendación refuerza la idea de que las pymes son los principales agentes para la creación de puestos de trabajo "de calidad" según los parámetros de la propia organización.

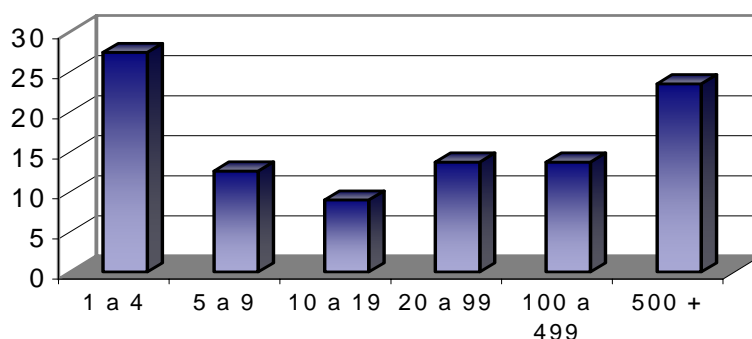
De forma más reciente, se celebró en Bolonia (Italia) una conferencia de ministros de países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) con el título "Mejorando la Competitividad de la Pequeña y Mediana Empresa en un Economía Global: Estrategias y Políticas". Entre el 14 y el 15 de junio de 2000 se reunieron representantes de los gobiernos de 47 países, incluidos los 29 países miembros de la organización. La "declaración de Bolonia", surgidas del evento, reconocía la creciente importancia de las pymes en el crecimiento económico, la creación de empleo, la cohesión social y el desarrollo al nivel local y regional. En el mismo foro se constató que las mipymes generan un largo porcentaje de los nuevos puestos de trabajo en los países miembros de la OCDE, superando el 70% de la generación de empleo una vez acotada la mipyme al parámetro más frecuentes en los países miembros, la definición europea (no más de 250 empleados y no más de 40 millones de euros en ventas anuales). En distintos ámbitos podemos constatar esta realidad: la micro, pequeña y

mediana empresa es el principal elemento de generación de empleo. El servicio estadístico de la Small Business Administration de EE.UU. facilita datos de generación de empleo del período 1990-95 segmentados por tipos de empresa (en EE.UU. la cota de la small business se sitúa en los 500 trabajadores). En ese periodo de cinco años las empresas de menos de 500 empleados generaron el 76.48% de los nuevos puestos de trabajo. Si observamos los datos segregados, las empresas entre 0 y 4 empleados fueron las que soportaron la mayor proporción de cifras de crecimiento de empleo con casi el 30% de los nuevos empleos. Si lo acotamos a las de menos de 20 trabajadores el porcentaje sube al 50% y si nos elevamos a la cota de 100 estamos en el 63% del empleo generado en el periodo.

Si comparamos esta realidad con la de otros entornos desarrollados, como la Unión Europea o Japón, vemos el importante papel de la pyme como sostenedora del empleo en el mundo. Concretamente en el ámbito de la Unión Europea el dato de creación de empleo ilustra la importancia de las mipymes, puesto que, en una evolución de las tipologías de empresas en los países del entorno UE, se observa como, tras la recesión posterior al periodo crítico 1992-1995, han sido las micro y pequeñas empresas las únicas que han retomado sus índices de empleo y las que más empleo han generado.

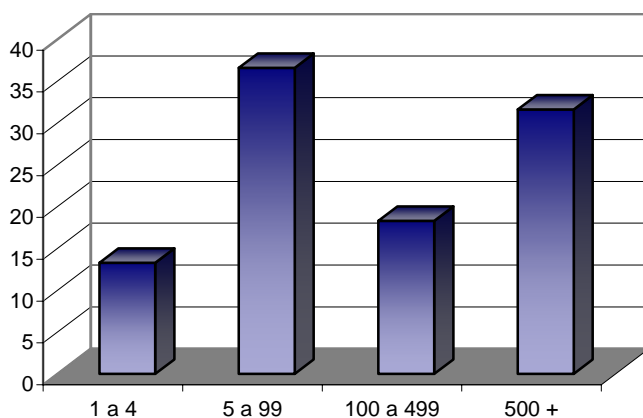
No muy diferente es el análisis en los países en vías de desarrollo, donde son las microempresas las que se constituyen en auténticos protagonistas de los índices de generación de empleo. En este caso, la intervención del sector informal impide tener datos muy certeros. En el ámbito latinoamericano, según el estudio "Apertura Económica y Empleo: Los países Andinos en los noventa" (OIT, Lima, 2000), en Bolivia y Venezuela de cada 10 empleos 7 corresponden al sector informal. De éstos, sólo 2 corresponden a microempresas informales mientras el resto serían formas de autoempleo o empleo independiente. Este estudio concluye que el autoempleo informal y la mipyme son los principales agentes de generación de empleo.

Generación total de empleo (%) por tipo de empresa en EE.UU. (1990-1995)



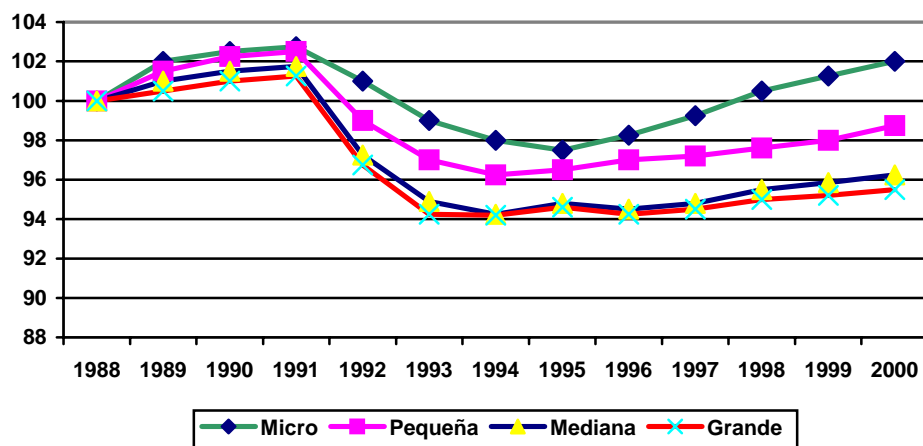
Fuente: SBA

Empleo en Japón: % por tipo de empresa en el sector manufacturas (1999)



Fuente: Boletín de la Oficina de Estadística del Instituto de Empleo de Japón
(pyme = < 300)

Evolución del empleo por tipo de empresas en la Unión Europea (1988-2000)



Fuente: Sexto Informe Observatorio Europeo de la Pyme

Empleo Informal y Formal en los Países Andinos (período 1990/ 1998)

	Sector Informal				Sector Formal			
	Total	T.I.	MEI	SD	Total	S.P.	MEF	PYMES/GE
BOLIVIA Contribución al crecimiento del empleo	72,91	49,06	27,03	-3,18	27,09	-7,47	-	34,56
COLOMBIA Contribución al crecimiento del empleo	38,72	37,62	1,36	-0,26	61,28	2,41	16,56	42,31
ECUADOR Contribución al crecimiento del empleo	40,57	20,46	12,96	7,15	59,43	2,42	12,14	44,87
PERÚ (Lima) Contribución al crecimiento del empleo	53,76	13,53	33,44	6,8	46,24	-14,14	12,73	47,64
VENEZUELA Contribución al crecimiento del empleo	72,09	44,51	21,09	6,49	27,91	6,17	1,35	20,39

Fuente : OIT (2000)

[Sector Informal

T.I = Trabajadores Independientes por cuenta propia, trabajadores familiares no remunerados (excluidos los profesionales, técnicos y afines)

MEI = Micro Empresa Informal (empleadores, empleados y obreros de unidades productivas de 5 o menos trabajadores, que no cotizan al seguro social o carecen de bonificaciones laborales)

S.D = Servicio Doméstico (empleadas del hogar)

Sector Formal

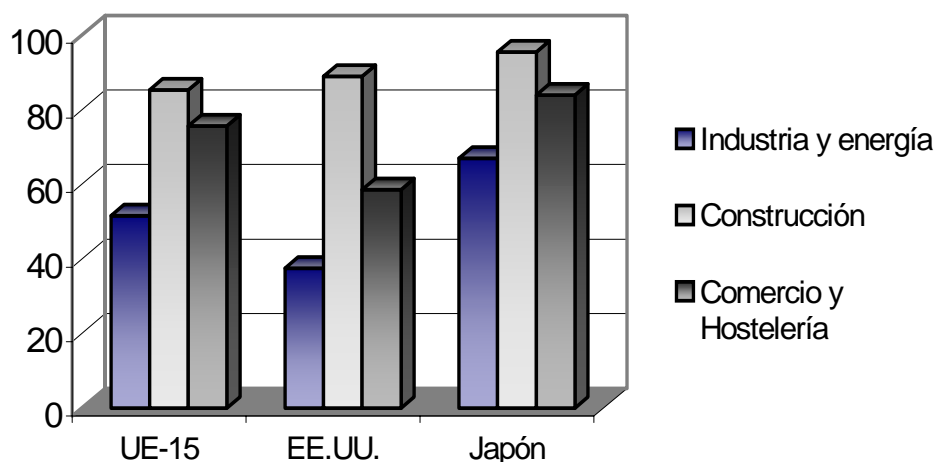
S.P = Sector Público (empleadores, empleados y obreros que trabajan para el Estado)

MEF = Micro Empresa Formal (empleadores, empleados y obreros de unidades productivas menores de 5 trabajadores que cuenten con beneficios legales y de seguridad social)

PYMES/GE = Pequeña, mediana y gran empresa (unidades productivas mayores de 5 trabajadores).]

Por otra parte, una visión sectorializada ofrece datos concluyentes sobre la importancia de la mipyme como sostenedora de empleo en los sectores más potentes de la UE, EE.UU. y Japón, siguiendo las definiciones específicas de micro y pyme de cada nación o ámbito.

Fuente: Eurostat 95



■ El caso concreto de Europa

En noviembre de 1997 se celebró en Luxemburgo una Cumbre Extraordinaria sobre el Empleo al objeto de establecer medidas que fomentaran la creación de empleo en el ámbito de la Unión Europea. Se acordó entre otras materias introducir en el Tratado de la Unión Europea un título sobre el Empleo. Además, con objeto de manifestar de forma inmediata su voluntad de acometer una política más activa de acompañamiento de los esfuerzos de los Estados miembros, el Consejo Europeo, reunido en Luxemburgo, aportó su apoyo a dos iniciativas concretas, directamente orientadas al desarrollo del empleo.

La primera de estas medidas fue un plan de acción del Banco Europeo de Inversiones (BEI) tendente a movilizar en favor de las pequeñas y medianas empresas, de las nuevas tecnologías, nuevos sectores y redes transeuropeas, hasta 10.000 millones de ecus suplementarios que podrían generar un volumen global de inversiones de 30.000 millones de ecus. La segunda iniciativa se derivó de un acuerdo entre el Parlamento y el Consejo de la UE para una reordenación de la política crediticia y comprendía la creación de una nueva línea presupuestaria destinada, de forma específica, a ayudar a las pequeñas y medianas empresas con el objeto de crear empleos duradero ("Iniciativa europea para el empleo"). Se presupuestaba dedicar a esta línea 450 millones de ecus durante los tres años siguientes. En todas las iniciativas tomadas es destacable el papel protagonista que se le confería a la mipymes. Desde entonces, han surgido en el entorno europeo numerosas y potentes medidas destinadas a favorecer el entorno de desarrollo de las mipymes, y en especial su entorno financiero (programas de crédito, garantías y reaseguro, y capital-riesgo gestionados a través del Banco Europeo de Inversiones y del Fondo Europeo de Inversiones). Pero, sobre todo, era más que evidente el reconocimiento del papel fundamental que juegan las micro, pequeñas y medianas empresas en la creación de empleo. Esta afirmación es contrastable con los datos de los que disponemos.

España				Francia		
Tamaño de la Empresa	% Empresa	% Empleo	Var%94/85 (a)	% Empresa	% Empleo	Var. % 93/83 (b)
<9 trabaj.	94,4%	24,2%	2,03%	93,0%	28%	20,1%
De 10 a 99	5,2%	35,7%		6,9%	41%	5,7%
De 100 a 499	0,3%	20,0%	0,94%			
Más de 500	0,1%	20,1%	- 1,44%			
TOTAL	100,0%	100,0%	- 0,67%	100,0%	100,0%	3,3%

Fuente EUROSTAT: "Enterprises in Europe. Fifth Report. 1994-1995".

(a) Fuente: Central de Balances del Banco de España. 1994. Total Sectores económicos.

(b) Fuente: CEPME-EUROPME: "Enquête sur les PME Françaises". 1995.

Como podemos apreciar en el periodo de tiempo estudiado, las micro y pyme aumentaron su participación en el volumen de empleo de la nación en un 2%, mientras que las grandes empresas perdieron un peso cuantificado en 1,44 puntos porcentuales. Las micro y pymes suponían en el ámbito de la Unión Europea el 99,79% del total de empresas en 1998. En términos de empleo, esta participación en la economía se traduce en la generación del 24% del empleo total para las empresas de menos de 9 trabajadores. Las empresas con menos de 99 trabajadores y más de 10 generan el 35,7% del total de empleo de la economía del país. Si observamos el espectro completo de la mipymes (hasta 250 trabajadores) el porcentaje de generación de empleo en los últimos años ronda el 70% de los nuevos puestos de trabajo. Según el Informe de la Comisión Europea "Employment in Europe" de 1995, las mipymes no agrarias daban ocupación al 70 % del empleo en el sector privado y habían contribuido a crear el 80% de los nuevos puestos de trabajo surgidos en los últimos diez años.

Estas cifras son muy similares en los países miembros de la UE. El Documento de Trabajo nº 9.526 del Banco de España (1995) sobre "creación y destrucción de empleo en España: un análisis descriptivo", aporta datos de la Central de Balances del Banco de España con la siguiente información:

Generación de empleo en España del periodo 1983-1992			
Empresas por nº de Trabajadores	Tasa Anual Media de Creación Bruta	Tasa Anual Media de Destrucción	Tasa Anual Media de creación Neta
<100	4,9%	3,9%	1,0%
100 A 249	4,3%	3,3%	1%
250 A 499	3,5%	3,1%	0,4%
500 A 999	3,2%	4,4%	-1,2%
>1000	2,0%	4,6%	-2,6%
TOTAL	3,1%	4%	-1,0%

Fuente: Central de Balances del Banco de España (1995). Incluye todos los sectores económicos.

Del cuadro se desprende que la creación bruta de empleo en España desciende de forma proporcional al mayor tamaño de las empresas. Las empresas de menos de 100 trabajadores crearon por término medio un 4,9% más de empleo cada año. Mientras que esta cifra se sitúa por debajo de la mitad en el caso de las empresas mayores. Igualmente la destrucción de empleo se produce en un ritmo más lento en las empresas de menor tamaño. Por otra parte son igualmente significativas las cifras correspondientes al porcentaje de empresas de reducido tamaño sobre el total y el porcentaje de empleo que absorben. El Informe de la Central de Balances de 1996 también confirma estas tendencias.

También es destacable la evolución experimentada por las microempresas en Francia durante el periodo de tiempo comprendido entre 1983 y 1993. El porcentaje de empleo generado por estas empresas con relación al total supone un 20,1% durante dicho periodo. En sentido contrario, las grandes empresas perdieron peso en la participación en el empleo generado cuantificándose en una caída de 29,6 puntos porcentuales.

▪ **La mipyme generadora de empleo es el objeto social de los sistemas de garantías**

Como se ha podido constatar la micro, pequeña y mediana empresa constituye en Europa, al igual que en el resto de continentes, la fuente principal de riqueza y generadora de empleo. Tras nuestro estudio global sobre los sistemas de garantías, hemos de concluir que éstos tienen por objeto social preferente el segmento de la microempresa (hasta 9 trabajadores según los parámetros europeos) y la pequeña empresa (de 10 hasta 49 trabajadores según la definición de la UE). En consecuencia, los sistemas de garantías se centran en los agentes que más empleo generan en las economías nacionales de los distintos ámbitos continentales y, por tanto, como hemos comprobado en el ámbito de la UE, se convierten en un instrumento para las políticas nacionales de apoyo a la generación de empleo, en la medida de que tratan de favorecer los entornos donde se desarrollan las mismas.

El dossier de EURADA Financing Business in Europe, de febrero de 2001, ha señalado las nuevas tendencias que se están dando en Europa en el terreno de la financiación de empresas, poniendo, a partir de la literatura generada por la Comisión Europea, especial énfasis en las formas de financiación de las micros y pequeñas empresas de nueva creación y con base en las nuevas tecnologías, las conocidas como start-ups. De los casi 20 millones de empresas en Europa en el año 2000, casi todas eran de tamaño pequeño y, al menos 2 millones de ellas eran de nueva creación. En 2000 se concedieron créditos bancarios a empresas por valor de 736,000 millones de euros, un 28% más que en 1999, y un tercio de las operaciones fueron concedidas a pequeñas empresas implicadas en las nuevas tecnologías, el sector de las telecomunicaciones y de los medios de información. Sin embargo, según un informe del Parlamento francés, de enero de 2001, sólo el 22% de las start-ups accedieron a un crédito bancario, y sólo 15,000 empresas acudieron al sector del capital riesgo europeo.

Las políticas de los países miembros de la UE han marcado una tendencia clara respecto a los mecanismos de inversión como el microcrédito y las garantías de crédito: ser soportes para la creación de nuevas empresas y serlo no sólo a un nivel financiero sino también a un nivel de asesoramiento y guía para la puesta en marcha de empresas. De hecho, estos mecanismos deben ayudar al emprendedor a superar el alto número de obstáculos y “desincentivos” que encuentra en su camino en cuanto a número de formalidades, plazos y coste, comparativamente mucho más problemáticos que en economía como la canadiense, la estadounidense o la japonesa. Así, por ejemplo, mientras en España, Francia o Italia hay una media de más de 10 formalidades, un plazo medio de 15 semanas y un coste medio cercano a los 2,000 euros, en Canadá, EE.UU. o Japón el número de formalidades no supera, en media, un número de 4, en plazo no llega a dos semanas, y en costes no llega a superar una media de 500 euros (Fuente: Logotech SA, 1998). El dossier de EURADA apunta como esencial en el proceso integral de creación de empresas el papel que pueden desempeñar los instrumentos de capital riesgo y, especialmente, mecanismos de garantías para créditos, microcréditos y créditos participativos, y cree fundamental el apoyo a estos mecanismos por parte del sector público.

II PARTE.- La problemática de la micro y la pyme y su integración plena en el circuito financiero formal

El problema de la financiación de la mipyme. Acceso al crédito. Acceso al crédito en un entorno en vías de desarrollo. Acceso al crédito en un entorno desarrollado. La coyuntura de crisis económica como factor de restricción del crédito a las mipymes. Cuadros complementarios al análisis del periodo de coyuntura crítica (1992-1995). Apunte de soluciones a la restricción de crédito en una coyuntura de crisis. En busca de soluciones: El caso concreto de Europa y de España. Un problema que persiste. Al final, el problema de las garantías.

▪ El problema de la financiación de la mipyme

Una breve incursión en el mundo de la micro, la pequeña y la mediana empresa conlleva siempre el análisis de la problemática añadida al emprendimiento económico de pequeña dimensión. Un listado de problemas de la micro y la pyme siempre registra en los primeros lugares, sino el primero, el acceso a la financiación. Todos los organismos para la micro y la pyme consultados, desde las conferencias para el desarrollo de la ONU, la documentación de la Organización Internacional del Trabajo, de la OCDE, de la Unión Europea, hasta los organismos nacionales específicos, constatan dos hechos relevantes que se podrían considerar contradictorios. Por una parte, es más que evidente, como hemos visto en el capítulo anterior, que el sector de la mipyme es hoy ya considerado en todas las economías nacionales e interestatales como un estrato económico esencial y un parámetro de desarrollo del sistema económico actual, altamente globalizado, con especial énfasis en su potencial como generador de empleo.

Al mismo tiempo, los mismos organismos constatan un problema crucial de acceso a la financiación de este sector tan vital debido a la percepción de riesgo generalizada en el universo de los sistemas financieros a la hora de conceder créditos a las empresas de pequeña dimensión. La Recomendación 189/1998 de la OIT concerniente a las condiciones generales que deben darse para la estimulación de la generación de empleo en micros, pequeñas y medianas empresas, ofrece, en su apartado 6/2a, una lista de los principales contratiempos para el desarrollo y crecimiento de las pymes y en primer lugar figuran las "dificultades de acceso al crédito y al mercado de capitales". Además, aboga esta recomendación por una igualdad de oportunidades para cualquier tipo de empresa o empresario, independientemente del tipo o tamaño, "en particular el acceso al crédito" (6/1ai). También la OCDE reconoce el problema de la financiación de las mipymes como principal: "De todas formas, muchos de los problemas tradicionales a los que hace frente la pyme - falta de financiación, dificultades para la explotación de tecnologías, capacidades de gestión restringidas, baja productividad...- se han vuelto más acusados en un marco globalizado y dirigido por el desarrollo tecnológico" (véase: SME's: Local, Strength, Global Reach, OECD Observer. Policy Brief, Junio de 2000, www.oecd.org/dsti/sti/industry/sme.htm).

Además, con vistas a los ámbitos del planeta menos desarrollados se está creando una conciencia del problema muy pronunciada. La Conferencia Global sobre Microempresa, celebrada en Nueva Delhi entre el 12 y el 15 de noviembre de 2000, con más de 200 representantes de 30 países, incluyó en su declaración final el problema de la constricción financiera que sufren los microempresarios, reconociendo la necesidad urgente de aportar soluciones en este sentido. En febrero de 2000 se produjo un encuentro entre los ministros de finanzas de numerosos países y altos cargos del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Organización de Estados Americanos. Entre las conclusiones oficiosas del encuentro se adivinaba que, a pesar de 10 años de políticas de liberalización, especialmente en el sector financiero, una misma minoría será la que siga teniendo el acceso al crédito bancario, el cual era considerado un bien escaso en esta zona. Ya la Cumbre del Microcrédito, celebrada en enero de 1997 en Washington y auspiciada por el Banco Mundial, llamó la atención sobre la necesidad de realizar esfuerzos concertados para ofrecer créditos de capital de trabajo y de inversión a los emprendedores y microempresarios de los países considerados más pobres.

Por otra parte, no sólo se trata de la disponibilidad de créditos sino también de la existencia de una demanda. Actualmente se estima que un 80% de la demanda de crédito de la microempresa en el mundo está sin atender (10ª conferencia de UNCTAD, octubre 1998). Este dato está especialmente pronunciado en ámbitos en vías de desarrollo como América Latina o África. La Fundación RAFAD de Suiza, que actúa como soporte financiero de multitud de organizaciones de desarrollo no gubernamentales en África y América Latina, estimaba que sólo entre un 2,5% y un 5% de los microempresarios de sus zonas de actuación (Bostwana, Burkina Faso, Ruanda, Senegal, Tanzania, Chile, Ecuador y Perú) tenían acceso a algún tipo de financiación formal. Este dato viene a demostrar, en un contraste grave con la demanda

existente, una fuerte insuficiencia de los mecanismos financieros "convencionales" que atienden a la micro y la pyme.

▪ **Acceso al crédito**

A pesar de las diferencias que puedan observarse en todos los ámbitos y en las distintas realidades nacionales, todos los países estudiados nos confirman un problema más o menos intenso del sector de la mipyme: el acceso al crédito. Con mayor o menor intensidad, ya sea por el logro en sí mismo del acceso al mercado financiero o por la búsqueda de condiciones favorables de los créditos, en definitiva existe una conciencia generalizada de la dificultad que afrontan las mipymes a la hora de lograr capital financiado. En el entorno de los países más desarrollados hemos de plantear el problema desde el punto de vista de la consecución de créditos en las condiciones más favorables de tipo de interés y plazo. En las zonas en vías de desarrollo el problema se plantea en el acceso mismo al crédito e incluso se pronuncia aún más si hablamos de acceder a un crédito formal.

En muchos de los países analizados de África, América Latina y Asia existe un problema añadido por el alto grado de informalidad en el sector financiero, que acentúan aún más el problema, puesto que crea una mayor asimetría en el canal de información entre el empresario y la entidad financiera. Con ello venimos a remarcar que los esfuerzos concertados para lograr el acceso al crédito en los países en vías de desarrollo han de incluir instrumentos que también sirvan para integrar a la empresa en el sector financiero formal. Aún así, tampoco se puede englobar el factor "informalidad" en países con sistemas financieros no muy desarrollados ya que es un hecho generalizado que en todos los países, desarrollados o en vías de desarrollo, la fuente principal de recursos para poner en marcha una empresa es el ahorro y el préstamo de familiares y conocidos (love money).

Si hemos de analizar posibles problemas a los que puede enfrentarse la entidad de crédito cuando un empresario "mipyme" solicita un crédito, hemos de enumerar algunos principales:

- Percepción de riesgo, puesto que las entidades aplican criterios de selección adversa no sólo por criterios de sector o actividad sino también por el factor de dimensión de la empresa.
- Información asimétrica, ya que el empresario y la entidad financiera no disponen del mismo nivel de información y eso lleva de nuevo a criterios de selección adversa por parte de la entidad financiera y de riesgo moral por parte del empresario.
- Los costes de evaluación y seguimiento son más caros cuando se trata de créditos de pequeño monto, lo cual discrimina el acceso de la pyme.
- La falta de recursos propios del pequeño empresario hace percibir una escasa capacidad de reembolso disponible.
- Las garantías tomadas no son efectivas en determinados entornos aquejados de una inseguridad jurídica.

Por otra parte el empresario se encuentra con obstáculos en muchos casos derivados de lo anteriormente expuesto:

- Criterios de selección adversa por los motivos antes expuestos.
- Montos limitados en exceso.
- Altos tipos de interés.
- Tendencia al corto plazo que absorbe recursos y garantías para mayores proyectos de inversión.
- Escasa capacidad de negociación de las condiciones de la operación por razones de su "dimensión".
- Estrechos parámetros de clasificación de riesgo con especial énfasis en las garantías (Reglas de Basilea)
- Un espacio en los impresos de solicitud crediticia donde se piden garantías: la exigencia de garantías es discriminatoria para la mipyme ya que, por definición, dichas empresas cuentan con pocos activos elegibles.

▪ Acceso al crédito en un entorno en vías de desarrollo

La intervención de los organismos bilaterales y multilaterales de desarrollo en África ha estado centrada en muchos casos en la implementación de un marco favorable para el desarrollo del sector privado que, necesariamente pasaba por el desarrollo de un entorno favorable para la micro y la pyme. Este tipo de iniciativas siempre han integrado consideraciones y recomendaciones en materia de financiación puesto que, en casi todos los casos, el segmento mipyme estaba desprovisto de mecanismos financieros específicos y adecuados. En definitiva, uno de los problemas fundamentales para el desarrollo de la pyme era, y sigue siendo, el acceso a la financiación.

Por lo que toca a África del norte, y concretamente los estados del Magreb, el grupo de trabajo sobre desarrollo de la pyme de la asociación de estados del Área Euromediterránea (cuya documentación es accesible en el sitio http://www.aster.it/sito_med/contr_b.htm) analizó en profundidad las condiciones de acceso al crédito de las mipymes de los estados miembros, y en particular del área africana, donde los sistemas financieros son menos estables y formalizados. El encuentro sirvió para certificar tres obstáculos básicos para el acceso al crédito, los altos tipos de interés aplicados, la falta o insuficiencia de garantías y el alto coste de gestión de créditos de menor cuantía. Se detectaba un clima de mutua incompreensión entre bancos y mipymes debido a la falta de sensibilidad de los primeros, según los empresarios, y a la falta de transparencia y de gestión de las empresas, según los bancos. Desde de la década de 1990, muchos de estos países han creado multitud de instituciones de desarrollo del segmento de la mipyme, incluyendo los mecanismos de garantías entre los instrumentos más eficaces para solucionar el problema del acceso a la financiación.

En el ámbito de África subsahariana³ , son muchos los países que ilustran el problema de financiación de la mipyme. Tanto históricamente como hoy en día, en países representativos de la zona como Kenia, Swazilandia o Zimbabwe, el acceso al crédito es uno de los principales escollos, sino el primero, en el terreno del desarrollo de las mipymes. La mayor parte de los recursos financieros de este tipo de emprendimientos procede de fuentes informales. Concretamente en los países citados, sólo un 10% de los distintos tipos de emprendimientos accede a un crédito y sólo un 3% lo hace a un crédito procedente de fuentes formales. El 70% de los recursos para las mipymes procede de ahorros, asociaciones de crédito informales, amigos, prestamistas... En Kenia, en 1999, el 89.6% de las mypes aseguraba no disponer de ningún tipo de crédito, un 4.7% aseguraba disponer de recursos informales y sólo un 5.7% disponía de créditos de fuentes formales, integrando en éstas a las ONG's. En conclusión, gran parte de la demanda de recursos financieros existente está desatendida (estimamos al menos un 70%).

En Suráfrica, el país más desarrollado del entorno subsahariano, uno de los aspectos más destacados en la problemática del segmento de la mipyme es el acceso a la financiación. Sólo un 7% de las microempresas con actividad y sólo el 15% de las nuevas empresas acceden a un crédito bancario. Entre 1994 y 1999, el 51.3% de las mipymes no ha disfrutado de ningún tipo de crédito bancario. Si nos centramos en las microempresas el porcentaje asciende al 71%. Los principales problemas aducidos a la hora de acceder a un crédito bancario son los altos tipos de interés aplicados y el hecho de no disponer de garantías colaterales adecuadas.

De las distintas documentaciones consultadas se deduce que la solución básica que se propone es la mejora del circuito financiero entre entidades financieras formales de todo signo y la mipyme, a través de medidas que, por una parte, facilitaran políticas de los bancos mucho más favorables a acoger las demandas de éstas y, por otra, pusieran en marcha instituciones especializadas en financiación de las mismas. En todos los casos se contemplaban una recomendación para la creación de instituciones o mecanismos de microcrédito, garantías de crédito, capital riesgo, información y asesoría.

³ Véase: *National Micro and Small Enterprise Baseline Survey 1999*, Oficina Central de Estadísticas, Kenia, 1999; **M. MacPherson**, *Micro and Small Enterprise Baseline Survey: Zimbabwe Study*, Informes Técnicos GEMINI, 1998; "Libro Blanco sobre la estrategia nacional para el desarrollo y promoción de las mipymes en Suráfrica" (Gaceta del Gobierno, volumen 357, nº 16317, 28 de marzo de 1995, gopher://gopher.polity.org.za/00/govdocs/white_papers/smallbiz.txt).

▪ Acceso al crédito en un entorno desarrollado

Si bien, en el entorno de la Unión Europea, las mipymes no tienen tantos problemas para disponer de un crédito bancario, la forma más usual de financiación de la empresa y, a veces, la única, esto no impide que el acceso a la financiación siga siendo una fuerte limitación para el desarrollo de estas empresas debido a las condiciones de ese crédito (volumen insuficiente, plazos, tipos de interés...). En definitiva, la dificultad estriba en el acceso a la financiación exterior en condiciones ventajosas. Por otra parte, el entorno de la UE convive en el mismo continente con otra zona, que hemos dado en llamar "no UE", donde el problema se resume y agrava por las dificultades del acceso al crédito en sí.

Aunque entre los países de la UE se han dado circunstancias que han posibilitado una importante reducción de los costes de los créditos bancarios (de un 11% en 1993 a un 3% en el año 2000), el acceso al crédito en buenas condiciones sigue siendo el principal problema de la mayoría de las mipymes. Una de cada cuatro pymes manifiesta tener muchas dificultades para encontrar recursos externos que financien sus proyectos. Todos los países del entorno UE registran la problemática del acceso a la financiación entre las tres principales limitaciones. (Encuesta ESNR 1999. Véase "La situación en Europa").

Según el sexto informe del Observatorio Europeo de la Pyme, de 1999, son el sistema y los hábitos financieros de cada país los que marcan la estructura financiera de sus empresas, independientemente de las características de éstas. Esto es una realidad proporcionalmente mayor cuanto más pequeña sea la empresa mientras, por el contrario, las grandes empresas son las que presentan mayores convergencias en sus estructuras financieras independientemente de los distintos países y ámbitos en que desarrollan su actividad. Por otra parte, la encuesta ENSR ha puesto de manifiesto que el problema es muy distinto según el tipo de empresas, pues como demuestra el informe BEST (Business Environment Simplification Task-Force) de la Comisión Europea, "las pymes no son un colectivo homogéneo". No todas las pymes tienen los mismos problemas para acceder a la financiación. Las empresas incipientes o en fase de creación son las que presentan el acceso a la financiación en sí como uno de sus mayores problemas mientras las empresas innovadoras y en expansión son las que se ven más afectadas por los requisitos de garantías de la política de avales de las entidades de crédito.

En el caso de los países del entorno que hemos llamado en repetidas ocasiones "no UE", hay que sumar muchos problemas al desarrollo del sector privado y del tejido empresarial, en especial las mipymes. Uno de los problemas críticos es el de asegurar el acceso a un capital inicial con el que poner en marcha o transformar un negocio. En todos estos países es la falta de recursos financieros el principal problema de desarrollo. Principalmente las mipymes se encuentran con una percepción de riesgo por parte de las entidades de crédito ante sus proyectos aunque éstos sean viables. Además, existe una inexperiencia, pobreza de recursos e inestabilidad en los sistemas financieros de estos países que no facilitan en nada el proceso de mejora en el acceso a la financiación exterior de las empresas del sector privado. Dos obstáculos se presentan como los más importantes: la falta de garantías ante los requisitos de seguridades por parte de las entidades financieras y la falta o asimetría de información debido a la carencia de historiales de crédito, estudios de mercado, información de las propias empresas... De esta forma las empresas acuden a fuentes informales y de la economía sumergida para captar recursos. Muchos gobiernos han apostado por el desarrollo de mecanismos alternativos de financiación, especialmente microcréditos para empresas de nueva creación y mecanismos de garantías de crédito.

▪ **La coyuntura de crisis económica como factor de restricción del crédito a las mipymes**

La mayoría de los sistemas de garantías para la mipyme que cuentan con una gran implantación, especialmente los europeos y el japonés, proceden de momentos de especial coyuntura crítica: las recesiones de las dos conflagraciones mundiales y la crisis de 1930. Las crisis económicas han sido un factor que ha agravado de forma sucesiva las dificultades de las mipymes para acceder a los créditos y que han generado la necesidad de mecanismos para facilitar dicho acceso, entre ellos los sistemas de garantías. A continuación se analiza el factor "crisis económica" en la financiación de las mipymes con dos casos concretos: una breve reseña de la crisis financiera del sureste asiático en 1997 y la crisis de las economías europeas en el periodo 1992/1995.

En el caso del entorno del sureste asiático, en los países más desarrollados se dan mecanismo sofisticados para paliar el problema de acceso a la financiación de las mipymes, entre ellos potentes sistemas nacionales de garantías incluido el más potente del mundo, el japonés. Tras la crisis financiera de 1997, la dificultad de acceso al crédito vino a acentuarse de tal manera que en ciertos ámbitos se considera perfectamente legítimo hablar de una auténtica quiebra del crédito (credit crunch) en algunos países. Esta crisis del crédito debe ser tomada como una indisponibilidad del mismo ante una fuerte demanda que, lógicamente, queda insatisfecha. En realidad no es fácil constatar una auténtica crisis del crédito que no proceda de los problemas usuales de acceso a éste a un nivel doméstico⁴.

En el marco de la crisis asiática factores como el endurecimiento de las políticas monetarias o la restricción del crédito aplicada por los bancos, auténtico racionamiento mediante las elevadas condiciones de concesión de éstos, han llevado a esta deficiencia del mercado de capitales, coyuntural en algunos países y estructural, y por tanto más acentuada, en otros. Países como Corea, Tailandia o Indonesia son buenos ejemplos de esta crisis, con enormes fallas en la disponibilidad de capitales en un nivel externo e interno. Centrándonos en la crisis del crédito a nivel doméstico es muy usual encontrar en estos países empresas muy consolidadas y de historial financiero impecable afrontando serios problemas para obtener crédito de inversión o de productividad. Pero, ante todo, la crisis demuestra la vuelta acentuada de los eternos problemas de la financiación del segmento de la mipyme: la carencia o insuficiencia de garantías colaterales, la desconfianza de los bancos ante el alto índice de información asimétrica...

En el caso europeo, la época de crisis que sufrieron las economías europeas entre 1992 y 1995 agravó los problemas financieros de las mipymes de forma sensible. Durante el periodo 1992-95 se observaron las siguientes circunstancias:

- En general se produjo una sustitución de los créditos con garantía personal por créditos con garantía real. Esta huida hacia los activos de mayor calidad venía a provocar restricciones financieras hacia aquellas empresas que no tuvieran bienes suficientes o activos elegibles para aportar como garantías. Ni siquiera en la última parte del periodo analizado se puede constatar una recuperación del crédito con garantía personal. Hay datos que indican que las empresas de menor tamaño y con mayor dependencia de la financiación bancaria han podido sufrir más las consecuencias del ajuste del crédito. La política monetaria por empresas, establecida siguiendo un criterio de clasificación de tamaño aproximado por el número de empleados, hace visible un impacto diferencial en la canalización del crédito. Una contracción monetaria conlleva una disminución de la proporción de crédito bancario de que dispone la mipyme, mientras que para las grandes se produce el efecto inverso. Ello hace ver que los bancos prefieren canalizar sus fondos a los clientes con menor riesgo cuando el endurecimiento del tono de la política monetaria conduce a una

⁴ OIT/UNDP, <The "credit crunch" in East Asia?>, *Financial support for micro and small enterprises in Thailand*, Working Paper 4, Annex IV, Julio de 1999. [Disponible en www.ilo.org]

reducción de los recursos disponibles para ser prestados⁵. Es constatable en las crisis que el valor de las tasaciones de los bienes empresariales disminuyen y que el porcentaje de concesión sobre las mismas es menor y mucho más conservador.

- Una vez superada la fase más grave de la recesión, no se produjo recuperación en la concesión neta de crédito a empresarios individuales. Esta evolución puede ser un signo de la mayor prudencia en la política de las entidades, que abandonan las empresas individuales de menor tamaño, más sensibles a los riesgos de alteraciones del ciclo económico y con menores posibilidades de ofrecer garantías. Para comprender el cambio en la política crediticia de bancos y cajas de ahorros es preciso analizar la evolución registrada por los índices de morosidad.

Cuando el nivel de riesgo se elevó, las entidades, más que elevar el tipo de interés exigido, restringieron su oferta de crédito, dejando fuera del mercado a los agentes con niveles de riesgo no aceptables. Es muy probable que las altas ratios de morosidad alcanzadas en algunas clases de créditos hayan provocado un replanteamiento de la concesión de riesgos de las entidades, por lo que a los clientes con menor solvencia se les exigiría una garantía real. Los ratios de morosidad pueden ser un indicador más de la restricción crediticia que ha podido afectar a aquellos sectores con mayor índice de riesgo y menores posibilidades de entregar bienes como garantía, es decir, las micro, pequeñas y medianas empresas. En este caso las reducciones registradas en el nivel de los tipos de interés beneficiarían a aquellas empresas con características de bajo riesgo o mayor patrimonio.

- Se ha venido confirmando un paulatino alargamiento en los plazos de concesión de los créditos... Esto ha sido debido al mayor crecimiento registrado por los préstamos con garantía real (vivienda en particular), en detrimento del descuento comercial o las cuentas de crédito con garantía personal. La concesión de créditos a plazos más largos puede suponer una mayor estabilidad en la estructura de la financiación, en especial en las empresas. No obstante, los efectos quedarían limitados por la exigencia en muchos de estos créditos de garantías reales, por lo que sólo podrían beneficiarse las empresas que estuviesen en condiciones de aportarlas.

- El porcentaje de crédito disponible se mantuvo estable y en valores muy bajos quizá porque la concesión de líneas de crédito está restringida a los clientes preferenciales y empresas de mayor dimensión. Considerando la actividad crediticia, se produjo un desplazamiento hacia los segmentos de menor riesgo, frente al sector de actividades productivas y, dentro, de éste, en especial, el de empresarios individuales y probablemente, el de empresas de menor tamaño sin bienes que entregar en garantía y que, además, no tenían posibilidades de acudir a fuentes de financiación alternativas.

- Las restricciones del crédito en estos sectores contribuirían a acelerar los efectos de la política monetaria cuando su tono fuera restrictivo y a retardar la recuperación económica cuando la política monetaria se tornara expansiva.

Como conclusiones a los efectos de las crisis, y aun a pesar de la más favorable evolución de la coyuntura económica, se detectó:

- el riesgo empresarial es el más alto entre los "riesgos de insolvencia" en Bancos y Cajas de Ahorros;
- abandono de las empresas de menor tamaño y sin posibilidades de ofrecer garantías;

⁵ Con este análisis coincide el artículo *El canal del crédito bancario: un análisis empírico con datos empresariales*, BANCO DE ESPAÑA / BOLETÍN ECONÓMICO / MAYO 1999. Este artículo es un resumen del Documento de Trabajo nº 9906, del Servicio de Estudios del Banco de España, publicado con el título *Bank Lending Channel Evidence at the Firm Level*. Este artículo ha sido elaborado por Nadine Watson, durante su estancia como investigadora visitante en el Servicio de Estudios.

- las mipymes siguieron encontrando enormes dificultades de acceso a la financiación a largo plazo, prácticamente inexistente, salvo operaciones concertadas con la intermediación de entidades de garantía, cajas de ahorro, instituciones públicas de crédito e instituciones supranacionales (Banco Europeo de Inversiones);
- las entidades de crédito instrumentaron las operaciones a largo plazo preferentemente vía leasing, financiación en varios puntos más costosa que los préstamos;
- el margen más común fue de "mibor" más dos puntos en créditos y más de tres puntos en leasing, aunque los rendimientos medios de créditos y préstamos de empresas fueron los mayores para el sector financiero.
- las contrataciones de leasing, no obstante, se fueron ralentizando, presentando este sector un descenso de su inversión crediticia del 38% entre finales de 1991 y 1995.
- las tasas de crecimiento anuales de gastos financieros son notablemente más altas en las pequeñas y medianas empresas que en las grandes. Por el contrario, cuando las tasas de crecimiento anuales de gastos financieros disminuyeron, lo hicieron en menor grado en las pequeñas empresas que en las medianas y grandes.

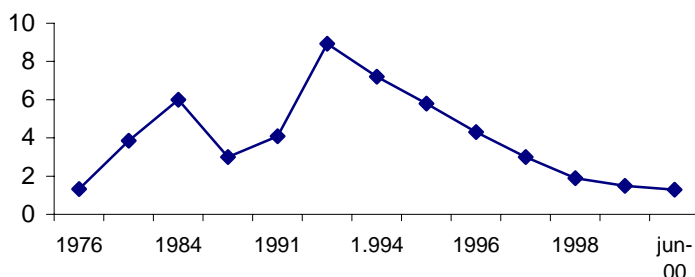
▪ **Cuadros complementarios al análisis del periodo de coyuntura crítica (1992-1995)**

En los siguientes gráficos se plantean unos datos de morosidades y falencias comparativos de 1994, en los momentos álgidos de la crisis. Esto, en los últimos años e incluso en los anteriores no fue así (ver gráfico de evolución de la mora en la banca española). En 1997, según el informe del Banco de España, el sector de las sociedades de garantías en España tenía una ratio de morosidad del 8,8% y si se segregara el cálculo eliminando tres sociedades estaría en el 6%.

En 1999 este mismo ratio estaba situado en el 3,9% y, segregando las SGR en saneamiento, se quedaba en el 2,6%. El ratio representativo de la solvencia de las SGR's se ha situado en el 10,5%. El nivel de fallidos de las SGR's en 1998 en España se mantuvo en el 1,20%, igual que en Bélgica o Portugal. Las SOCAMA francesas estaban en 1997 en el 4,9% de mora y en el 2% de fallidos; en 1998 el nivel de morosidad era del 2,96% (SOCAMA Magazine). En Italia el nivel de falencia del sistema confidi era del 1,7% (Il sistema dei Confidi artigiani, 1999, pág. 19).

En sentido contrario, en el Japón, en la década de los ochenta reconocen falencias del 2% y el 3%. En Alemania, en 1998, estuvieron en torno al 3% (en 1999 el nivel de fallidos fue del 3,18%) como consecuencia de la actividad de las nuevas sociedades que operan en la antigua Alemania del este (las de la República Federal tienen una media del 2% de falencia)(Die Deutsche Bürgschaftsbanken 1999-2000).

Evolución créditos morosos (%) banca española



Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España

▪ **Apunte de soluciones a la restricción de crédito en una coyuntura de crisis**

Ante la situación crítica en Asia, el gobierno japonés apostó claramente por el sistema de garantías de crédito para la pyme como instrumento vital que sirviera para solventar la crisis financiera que la mipyme ha tenido que afrontar desde 1997. En 1998 decidió inyectarle al sistema de corporaciones de garantías y al sistema de reaseguro una partida de 20 trillones de yenes (más de 187,000 millones de dólares) mediante "el mecanismo especial de garantías para la estabilización financiera de las pymes". A mediados de 1999 las corporaciones de garantía habían colocado 14 billones de yenes (más de 130,000 millones de US\$) en más de 750,000 operaciones. También se implementó un mecanismo especial de garantías para la mediana empresa y ambos mecanismos se acompañaron de líneas de reafianzamiento específicas de la Japan Small and Medium Enterprise Corporation (JASMEC) que supusieron un aumento de la cobertura del sistema de reaseguro hasta el 80%, y hasta el 90% en el caso de la garantías a medianas empresas. Inicialmente esta inyección estaba limitada hasta marzo de 2000, pero desde la agencia de la pyme del Ministerio de Industria se pretendía incrementar el monto de "créditos garantizados de emergencia" hasta los 30 billones de yenes (más de 280,000 millones de US\$) y extender el periodo de estos mecanismos especiales más allá de marzo de 2000. Además, en diciembre de 1999 se acometió la reforma de la "ley marco de la pyme" con la que la pyme ha dejado de ser un grupo económico y social específico para pasar a ser un recurso esencial de la economía japonesa.

Ante la situación descrita en Europa podemos mencionar las recomendaciones realizadas por el Conseil National du Credit francés:

- Proceder a una mejor tarificación del riesgo vía estudios de la central de balances y la mayor especialización de las entidades de crédito.
- En relación con el fortalecimiento de los recursos propios: en Francia se asume que el capital riesgo, el segundo mercado, y los préstamos participativos han tenido un desarrollo muy limitado y, por tanto, deberían potenciarse.
- Asegurar un sistema de garantías: reforzar los sistemas de garantías públicas, en particular por referencia a la creación y primer desarrollo de las empresas.

Como hemos podido observar en ambos casos, las elevadas primas de riesgo que encarecen la financiación de las mipymes y la afectación especial que sufren en épocas de crisis hacen recomendable, entre otras medidas, profundizar y consolidar los sistemas de garantías para asegurar el desarrollo y el crecimiento de las micro, pequeña y medianas empresas. En definitiva, estos casos parciales ilustran una cadena que desemboca en la solución apuntada. Es extensible a otras muchas zonas del mundo el problema del desempleo al igual que la validez de las mipymes como fuente generadora de empleo y de posibilidades para los nuevos emprendedores. En todos los ámbitos constatamos la existencia de limitaciones de carácter financiero al desarrollo y crecimiento de las mipymes e igualmente detectamos la necesidad de crear instrumentos que solventen dichos obstáculos, entre ellos, la creación de sistemas de garantías y la mejorar de los ya existentes, en función de su contribución a solucionar los problemas financieros de las mipymes e, indirectamente, la creación de empleo en las economías nacionales al mejorar el entorno de desarrollo de las mipymes.

▪ **En busca de soluciones: El caso concreto de Europa y de España**

Tanto en el entorno de la Unión Europea como en el caso concreto de uno de sus estados miembro, España, se han desarrollado actuaciones de las instituciones públicas implicadas y de las entidades de crédito encaminadas a solventar las restricciones de crédito que sufren las mipymes. A pesar de las orientaciones de estas actuaciones, las mipymes tienen que soportar criterios de selección adversa que les obligan a soportar mayores primas de riesgo y más exigencias de avales. Ello obliga a seguir en la búsqueda de soluciones para resolver definitivamente el acceso al crédito de las mipymes, sólo posible si estas empresa están realmente integradas en el circuito financiero formal y cuenten con canales institucionalizados para ello. Las mipymes han tenido un papel protagonista en relación con las políticas puestas en marcha en los ámbitos de estudio escogidos: la Unión Europea, el gobierno y las entidades de crédito de España.

La Unión Europea

Debido a las elevadas tasas de desempleo la Unión Europea ha protagonizado un evidente esfuerzo de apoyo al segmento de la mipyme en general. La constatación del interés de la Unión Europea por fomentar el crecimiento y la consolidación de las PYMES, no se limita a las decisiones tomadas por El Consejo Europeo en La Cumbre Extraordinaria sobre el Empleo, celebrada en Luxemburgo en noviembre de 1997, que ya fueron referidas en el capítulo anterior, sino que ha sido una constante en su política económica a lo largo de la década de los años noventa:

- **Comunicación de la Comisión SEC(91) 1550 de 5.9.1991** sobre el papel de las Sociedades de Garantías Recíprocas en la financiación de las mipyme, y su iniciativa para el Crecimiento y el Empleo, propuesta de la Comisión de 15/01/1998 (COM SEC 98/26). En ambas directivas se reconocían los problemas financieros de las mipymes y se proponía entre otros instrumentos útiles la implantación o desarrollo de sistemas de garantías y apoya la potenciación y constitución de nuevas sociedades de carácter mutualista.
- **Directrices sobre ayudas estatales a PYMES (Mayo 1992):** En este documento se reconoce la mayor capacidad de las mipymes para la adaptación, innovación, reestructuración y regeneración de la economía.
- **Consejo de Edimburgo (Diciembre de 1992):** Promueve un Plan de acción por los Estados miembros y la Unión Europea que incluye medidas de fomento de la inversión privada, fundamentalmente de la mipyme, crea el Fondo Europeo de Inversiones, cuyo objetivo primordial es la provisión de garantías.
- **Fondo Europeo de Inversiones:** Es establecido en Junio de 1994 con el objetivo: Promover la inversión en grandes proyectos de infraestructura de interés comunitario y facilitar la financiación de las mipymes a través de la provisión garantías. El Fondo Europeo de Inversiones es una organización tripartita en la que participarán la UE (30% del accionariado), el Banco Europeo de Inversiones (60%) y otras entidades financieras (10%). El capital inicial suscrito fue de 2,000 millones de ecus. El reagrupamiento a escala comunitaria de amplias garantías financieras concedidas con criterios comerciales aumenta enormemente la diversificación y, con ello, disminuye las primas.
- **Libro Blanco sobre la Competitividad y el Empleo (Diciembre de 1993):** Se propone reducir las restricciones de orden financiero y mejorar las relaciones entre entidades financieras y las mipymes.
- **Programa integrado de la pyme y el artesanado (Mayo de 1994):** propuso la ayuda a la financiación a través del Fondo Europeo de Inversiones.
- **Inicitiva "pyme":** Iniciativa Comunitaria de adaptación de las pequeñas y medianas empresas al mercado único (1994 - 1999). La Iniciativa "pyme" tenía como objetivo favorecer la integración de las pequeñas y medianas empresas de los sectores de

industrias y servicios en la dinámica del mercado interior, principalmente las de las regiones menos desarrolladas, y garantizar su competitividad internacional.

- **Ayudas a las mipymes:** El Programa plurianual en favor de las pequeñas y medianas empresas (pyme) de la Unión Europea (1997-2000) surge de la Decisión 97/15/CE (DOCE L 6, 10.1.97, p 25) con una dotación de 127 millones de ecus y con el objetivo de simplificar y mejorar el entorno administrativo y reglamentario de las empresas, mejorar el entorno financiero de las empresas, ayudar a las PYME a dar una dimensión europea e internacional a sus estrategias, especialmente a través de la mejora de los servicios de información y de cooperación, aumentar la competitividad de las mipyme y facilitar su acceso a la investigación, innovación y formación, además de fomentar el espíritu empresarial, apoyar a grupos especiales y mejorar los instrumentos de política en favor de las mipyme. Las medidas previstas eran: simplificar y mejorar el entorno administrativo y reglamentario de las empresas; mejorar el entorno financiero de las empresas; mejorar el acceso a los créditos y al capital de riesgo; continuar realizando esfuerzos para reducir las demoras en los pagos; facilitar el desarrollo de instrumentos financieros específicos; estimular el desarrollo de los mercados de capitales para las mipyme de fuerte crecimiento. Por otra parte se pretendía ayudar a las mipyme a dar una dimensión europea e internacional a sus estrategias, especialmente a través de la mejora de los servicios de información y de cooperación. También aumentar la competitividad de las mipyme y facilitar su acceso a la investigación, innovación y formación. Fomentar el espíritu empresarial y apoyar a grupos especiales. Por último, mejorar los instrumentos de política en favor de las mipyme.

- **Medidas de ayuda financiera a las pequeñas y medianas empresas de carácter innovador y generadoras de empleo.**

 - **Comunicación sobre la aplicación del Plan de ayuda inicial del MET y el Mecanismo de garantía PYME en virtud de la Iniciativa sobre crecimiento y empleo (98/C 302/07).** Tras la adopción por el Consejo de la Decisión 98/347/CE (DO L 155 de 29.5.1998), el 24 de julio de 1998 la Comisión celebró una serie de acuerdos de cooperación con el Fondo Europeo de Inversiones (FEI) con vistas a la aplicación de los mencionados mecanismos de ayuda. Este mecanismo viene a reforzar los sistemas de garantías de la UE que se dedican a garantizar préstamos de pequeñas empresas.
 - **Tercer programa plurianual para las pymes (ver JOC 263 de 20.08.1.998).** [Dentro de la "convocatoria de propuestas destinadas a mejorar el entorno financiero de la pyme", <98/C, 263/13> sección VI, parte B, punto 1, letras a), b), c)] La Comisión de la UE apoya activamente la promoción y desarrollo de las sociedades de garantías en la UE, a través de la Dirección General de Empresas, financiando el 50% de los gastos de sensibilización, promoción y estudios de viabilidad, así como los gastos de funcionamiento del proyecto piloto por tres años.
 - **El Foro Pyme sobre "políticas públicas para la pyme en Europa", celebrado en Lisboa en abril de 2000,** en el entorno del Consejo Europeo celebrado también en esta ciudad en fechas inmediatamente anteriores, constató el problema de las garantías de cara al acceso a la financiación de las pymes y ha vuelto a recomendar encarecidamente el fortalecimiento de los sistemas públicos y mutuos de garantías existentes. La Comisión Europea reforzó estas conclusiones en la comunicación "Retos de la política de empresa en la economía del conocimiento", de abril de 2000 (COM 2000 256 final de 26/04/00).
 - **Propuesta de decisión del Consejo sobre el nuevo "programa plurianual de la empresa y el espíritu empresarial (2001-2005)",** que sería el cuarto acometido por la UE. Este proyecto se basa en la comunicación anteriormente citada de la Comisión Europea "Retos de la política de empresas...". En ésta se diseñó la continuidad y el perfeccionamiento de los mecanismos de garantías de crédito para pymes ya existentes, y recogidos ya en anteriores programas multianuales ya culminados; y se

implementa la puesta en marcha de nuevas iniciativas, con especial énfasis en las garantías para operaciones de capital riesgo y microcréditos y para pequeñas empresas implicadas en el desarrollo de tecnologías de la información.

- **Hacia la Empresa Europa. Programa de trabajo de la política de empresa 2000-2005** (SEC(2000) 771 de 08.05.2000): "La actividad emprendedora puede fomentarse propiciando:... la financiación mediante préstamos y garantías, capital-riesgo (financiación de siembra o financiación inicial)".
- **Carta europea de la pequeña empresa**, adoptada por el Consejo de Asuntos Generales el 13 de junio de 2000 y asumida por el Consejo Europeo de Feira celebrado entre el 19 y el 20 de junio de 2000): "Improve access to finance throughout the entire life-cycle of an enterprise [Promover el acceso a la financiación para el ciclo completo de vida de una empresa]".

España

El apoyo a las PYMES en España se ha desarrollado en tres líneas fundamentales:

1. Promover la financiación a medio y largo plazo mediante la concertación con entidades de crédito y los préstamos de mediación del Instituto de Crédito Oficial (ICO).
2. Reforzar el sistema público y mixto de garantías con la Ley 1/94 sobre Sociedades de Garantías Recíprocas, la creación de la Compañía Española de Reafianzamiento (CERSA), el Convenio Estado-CERSA de 1995, el Plan Iniciativa "pyme" de 1995, el Real Decreto 2345/1996 que desarrollaba lo relativo a las normas de autorización administrativa y requisitos de solvencia de las Sociedades de Garantía Recíproca, la Circular 5/1997 del Banco de España, sobre normas de contabilidad y modelos de estados financieros, donde ya se califica y pondera el aval de las SGR españolas, y la Orden ministerial de 13 de abril de 2000 sobre recursos propios y supervisión en base consolidada de las sociedades y agencias de valores y sus grupos y sobre normas de solvencia de las entidades de crédito, por el que se establece una ponderación del 20% para los riesgos avalados por las SGR's a efectos de calcular el coeficiente de solvencia.
3. Recondicionar los apoyos al Sistema de garantías en lugar de la vía de la subvención de los tipos de interés.

Las entidades de crédito españolas

Por parte de las entidades de crédito españolas se aprecian las siguientes orientaciones desde entrada la década de los años noventa:

- 1.- Potenciar el área de la mipyme en respuesta al descenso registrado en la intermediación de las grandes empresas.
- 2.- Prospeccionar la financiación a medio y largo plazo de las mipymes en respuesta al descenso del negocio a corto, fruto de la agilización de pagos interempresariales y del sector público.

- Un problema que persiste

A pesar de esta reordenación de las entidades de crédito españolas se presentaron circunstancias que se tradujeron en:

- Unas mayores primas de riesgo para las mipymes.
- Una mayor necesidad de garantías.

Entre los factores que explican la persistencia del problema encontramos:

- Existe un desconocimiento de los costes reales de producción de préstamos a mipymes, en ausencia de una contabilidad analítica. Este desconocimiento es más acusado en lo que respecta al coste de la producción de préstamos a largo plazo. Por lo que se refiere al micro, con menos de 10 trabajadores, esta información es inexistente.

- Por lo que se refiere al riesgo de las mipymes se producía una ausencia de información sobre riesgo sectorial/regional, una ausencia de criterios de rating para mipymes y un escaso conocimiento de la problemática de las empresas y su entorno socioeconómico.

Por lo tanto se puede afirmar que las mipymes españolas han venido soportando unas primas de riesgo que no se justifican por su mayor riesgo relativo.

Supuesto que el nivel de garantías susceptible de ser aportado o requerido hubiera sido suficiente, las mipymes se vieron especialmente afectadas por unas mayores primas de riesgo, en relación con:

1.- El menor tamaño de la empresa.

Como puede observarse en el cuadro, la pequeña empresa española (hasta 99 trabajadores) registra en 1999, un mayor coste del 1,1% por relación a las empresas medianas (un 1.3% en 1996, un 1.6% en 1994, un 2.0% en 1989 y un 2.1% en 1988). Cuando la mayor prima de riesgo puede estimarse en un 1%. Pese a la bajada importante de tipos de interés entre 1996 y 1999 la diferencia se mantiene. El diferencial de coste de las PYMES de menos de 100 trabajadores no se justifica por su mayor potencial de desaparición.

Estos diferenciales se agrandan si se considera el "coste efectivo" una vez valorado el mayor nivel de depósitos afectados en garantías mantenidos por las mipymes (Documento de Trabajo del Banco de España 9401, Cuadro 8).

ESPAÑA					
Costo de los recursos ajenos					
EMPRESAS	1999	1996	1994	1989	1988
PEQUEÑAS HASTA 99	5,6%	10,0%	11,0%	14,0%	12,8%
MEDIANAS	4,5%	8,7%	9,4%	12,0%	10,7%
DIFERENCIAL	1,1%	1,3%	1,6%	2,0%	2,1%
MEDIANAS HASTA 499	4,5%	8,7%	9,4%	12,0%	10,7%
GRANDES >499 T.	5,1%	7,8%	8,6%	11,5%	10,9%
DIFERENCIAL	-0,6%	0,9%	0,8%	0,5%	-0,2%

Fuente: Central de Balances del Banco de España. 1995, 1996 y 1999

2.- La menor edad de la empresa.

A igual endeudamiento neto las empresas jóvenes (de ocho a catorce años de edad), considerando su mayor endeudamiento, (el ratio medio de deuda neta/stock de capital es del 87% frente al 49% de las empresas maduras), presentan un mayor coste de financiación del 0,7% (Fuente: CESGAR - Estudio La competitividad de la pymes española:..., febrero de 1996). Cabe suponer que las empresas con menos de ocho años de vida registran una prima superior.

3.- El menor importe de la operación.

La situación en Francia (que es exportable a España): "Encuesta sobre el coste de la financiación de las empresas (miles de francos)". Se observa como el menor importe tiene claramente un diferencial penalizador a favor de los mayores importes. (Ver cuadro adjunto)

Miles de francos \ Plazos	<=100	>100 y <300	>300 y <=500	>500 y <=2000	>2000 y <=10000	>10000	TIPO MEDIO
Corto Plazo	9,7%	10,26%	9,62%	9,13%	8,23%	7,49%	7,72%
Medio y L/P	8,6%	8,9%	8,51%	8,41%	8,12%	(*)	8,37%
Diferencial	-1,1%	-1,36%	-1,11%	-0,72%	-0,11%	(*)	0,65%

Fuente: *Bulletin de la Banque de France* - 4º trimestre, 1995 / *Supplement "Statistiques"*.

(*) Sin operaciones

4.- La ausencia de vinculación a grupos económicos.

La individualidad y atomización es un factor preponderante que no supone ningún potencial de capacidad de negociación por vinculación a ningún grupo.

5.- Plazo de la operación.

Se puede observar como el largo plazo tiene un diferencial penalizador justo en las operaciones de menor importe (pymes). Véase cuadro anterior.

De todo ello se deduce no solo un mayor tipo de interés, sino la exigencia de mayores garantías y, en particular, de depósitos afectados. En este sentido el Conseil National du Credit de Francia constataba: "los diferenciales de interés soportados por las pymes no se justifican en términos de una tarificación de riesgos ni tan siquiera por los mayores costes operativos que conlleva el menor importe de sus operaciones". También en el caso español el diferencial de costes es constatable entre las pequeñas, medianas y grandes empresas. (Ver cuadro de la página anterior - "1.- El menor tamaño de la empresa").

A estos problemas de carácter financiero que afectan a las mipymes: mayores tipos de interés y mayores garantías, habría que añadir la excesiva financiación a corto plazo, el escaso funcionamiento del mercado secundario de valores y del capital-riesgo, y un mayor volumen de crédito comercial (tienen que pagar con menor plazo a sus proveedores y cobrar con mayor plazo de sus clientes, que las grandes).

■ Al final, el problema de las garantías

Dentro de los problemas de financiación de las mipymes hemos detallado y podríamos seguir haciéndolo, aspectos muy concretos, problemas muy puntuales, pero evidentemente relacionarlos todos, definirlos, detallarlos, no tiene cabida en esta ocasión. Por ejemplo, la tendencia a la financiación a corto plazo, que impide el crecimiento y el desarrollo de proyectos de inversión ante las obligaciones inmediatas de la empresa para con la entidad financiera y que absorben las escasas garantías de las mipymes. Sin embargo, durante toda esta exposición ha persistido uno de los problemas financieros más acuciantes para la mipyme, la falta de garantías. Los estrechos parámetros en la clasificación de riesgo ponen especial énfasis en la garantía y hacen que, por ejemplo, en muchos países en vías de desarrollo más del 80% de los demandantes de crédito no puedan ofrecer una garantía efectiva y vean truncadas sus posibilidades de obtener recursos para un nuevo emprendimiento y un proyecto de mejora de su empresa, aunque éstos sean perfectamente viables.

A partir de una situación de proyectos con capacidad de reembolso, es hoy la falta o insuficiencia de garantías el más importante problema de las micros, pequeñas y medianas empresas para solucionar sus problemas de financiación. Cuando los micros, pequeños y medianos empresarios, se enfrentan a un impreso de petición de financiación, sea cual sea su territorio, siempre encuentran un espacio que cita o demanda "garantías". Si esa micro o pyme no tiene las garantías que el sistema financiero de su entorno les exige, no podrá desarrollar sus proyectos económicos por muy viables que puedan resultar. Tenemos que convenir que es la garantía la llave básica para facilitar el acceso a la financiación.

III PARTE.- La opción de un sistema de garantías

La opción de un sistema de garantías. Las diferencias entre entornos desarrollados y entornos en vías de desarrollo. Modelos detectados: los problemas lingüísticos y operativos para una clasificación de los sistemas de garantías. Modelos detectados: hacia una clasificación de los sistemas de garantías . El fondo de garantía. El programa de garantías. Las sociedades de garantías. El caso del sistema español. ¿Qué es una SGR?. Los fundamentos de la actividad de las SGR. Estructura jurídica. Beneficios de una SGR. El caso del sistema español: Hacia un correcto funcionamiento.

▪ La opción de un sistema de garantías

En una situación de partida en la que existe un buen proyecto empresarial, viable y con capacidad de reembolso, 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. Este problema está especialmente acentuado en la financiación a largo plazo que cubra las necesidades de inversión fija de la empresa. Pero, al mismo tiempo, los nuevos ritmos y ámbitos de una economía globalizada han incrementado de forma significativa la importancia de la capacidad financiera de las empresas, especialmente para lograr fondos a largo plazo acompañados al desempeño del negocio.

En todos los ámbitos acotados en este estudio, 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 hemos detectado una apuesta decidida por la implementación y mejora de instrumentos financieros diversos que ayuden a las mipymes a solucionar su acceso a fuentes de financiación exteriores, entre ellos: mecanismos de microcréditos, de capital-riesgo, de garantías de crédito... Los sistemas de garantías son un arma esencial para enmendar dicho problema, tan refrendado y reconocido, ya que, no sólo facilitan el acceso a la financiación de la mipyme, sino que, en última instancia, han de lograr condiciones óptimas de tipo de interés y plazo.

En este sentido son muy ilustrativas las recomendaciones y políticas reales de la OIT, de diversas instituciones relacionadas de la Unión Europea o de organismos y agencias nacionales de la mipyme en todos los ámbitos (con el caso ilustrativo de Japón y su política de estado a favor del potente sistema de garantías). En su Recomendación nº 189 la OIT, de junio de 1998, reconoce el papel efectivo que pueden jugar los mecanismos de garantías a la hora de facilitar el acceso al crédito de las mipymes. Concretamente en el apartado 14 se recomienda: "Los Miembros deberán facilitar el acceso de las pymes a la financiación y a crédito bajo condiciones satisfactorias". En conexión con esto, en el subapartado 3, se declara: "las pymes deben ser impulsadas a organizar sociedades de garantías mutuas".

Rotundas han sido 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 Pyme, Mesa Redonda de Banqueros y Pymes organizada por la Dirección General de Empresa de la Comisión...). Desde 1991 existen recomendaciones a favor de los mecanismos de garantías, tanto los programas públicos estatales como los sistemas de sociedades de garantías mutualistas y corporativos (véase "La situación en Europa"). Una preocupación especial ha existido siempre en el seno de estos organismos frente al problema de las garantías. Ya en el segundo informe del Observatorio Europeo de la Pyme, de 1994, se cita: "En general, las pymes critican a las entidades financieras por su falta de sensibilidad al analizar el riesgo financiero: los bancos ponen especial énfasis en la garantía y con frecuencia niegan el acceso al crédito a largo plazo".

También en 1994, en mayo, se emitió el primer bloque de recomendaciones de la primera edición de la Mesa Redonda de Banqueros y Pymes, puesta en marcha en julio de 1993 por la Dirección General de Empresa. Esta mesa redonda puso de manifiesto las reclamaciones de las pymes sobre las garantías exigidas por los bancos y las explicaciones de los mismos: "la conexión con las pymes implica mayores riesgos... mayores costes de gestión...sin suficiente transparencia...". Entre las recomendaciones para acercar a ambos agentes, bancos y pymes, se incluía: "los estados miembros deben desarrollar programas de garantías" y se aludía al "desarrollo de mecanismos de garantías mutualistas en toda la Unión Europea". Además se creía conveniente que el recién fundado Fondo Europeo de Inversiones utilizara gran parte de sus recursos para financiar al segmento de la mipyme (como así ha sido). En su tercera edición, celebrada en el año 2000, la Mesa sigue recomendando la continuidad y ampliación de los mecanismos de garantías de la Unión Europea, puestos en marcha a través del FEI desde

1998, bajo el auspicio de la importante "Iniciativa de Crecimiento y Empleo" (Véase "La situación en Europa").

A escala subcontinental, por ejemplo, desde 1996, la Comisión Económica para Europa de la ONU, UN-ECE, se ha ocupado de estudiar el desarrollo económico de los países de Europa central y oriental, considerados economías en transición, y concretamente las políticas posibles a favor de un elemento fundamental en el tránsito a una economía de libre mercado de estos países, el desarrollo de un tejido empresarial mipyme. Entre los instrumentos financieros destinados especialmente a mejorar el acceso al crédito de las mipymes en estos países, con sistemas financieros inestables e inexpertos, este organismo postula dos: el microcrédito y los mecanismos de garantías de crédito (véase www.unece.org). En este sentido también se han dirigido los programas de desarrollo para la Europa no comunitaria de la UE, los programas PHARE y TACIS, especialmente el primero a través de la dotación de recursos para los sistemas de garantías de los distintos estados. Con ello se deja adivinar la validez de los sistemas de garantías en entornos menos desarrollados.

Las políticas de los distintos estados nacionales quedan suficientemente ilustradas en este estudio. A escala de estados nacionales es especialmente ilustrativo y uniforme el caso de los países del sureste asiático, ya que casi todos ellos cuentan con agencias públicas de promoción de la mipymes encargadas de diagnosticar los problemas del segmento y aportar soluciones. Gran parte de ellas detectan el problema de las garantías como principal y están asociadas o especialmente vinculadas a los distintos entes de garantías de crédito existentes, e incluso son las propias agencias las que auspician el sistema de garantías. Corea, Hong Kong, Indonesia, Japón, Malasia, Taiwan... todos tienen una agencia de desarrollo para la mipyme con diferentes niveles de relación con sus respectivos sistemas de garantías (véase "La situación en Asia" y las descripciones de los sistemas respectivos). La apuesta de estos estados por los sistemas de garantías viene de lejos en el tiempo, siguiendo la estela del sistema japonés, que crea sus primeras corporaciones de garantía en los años treinta. Además, en estos países se dan altos grados de penetración del sistema de garantía de crédito en el mercado financiero global de la mipyme (en Japón se da una tasa de penetración de más del 12.5% en cuanto al volumen de financiación y de un 30% en cuanto al número de empresas consideradas mipyme).

■ Las diferencias entre entornos desarrollados y entornos en vías de desarrollo

Ya hemos hecho algunas referencias a las diferencias que se dan entre los ámbitos del planeta según su nivel de desarrollo a la hora de constatar el problema de la financiación del segmento mipyme y a la hora de desarrollar las soluciones. Evidentemente, el sistema de garantías de una economía desarrollada (EE.UU., Japón, UE) debe pretender el acceso de las mipymes a créditos en condiciones ventajosas puesto que no presentan fallas en su mercado financiero que hagan posible detectar problemas de acceso a priori. Los sistemas de garantías en las economías en vías de desarrollo vienen a paliar fallas en el sistema financiero que hacen posible que haya una enorme demanda de crédito sin satisfacer, es decir, los mecanismos de garantías deben asumir un papel añadido como instrumentos de desarrollo. El ámbito continental americano ilustra este caso perfectamente.

En el continente americano, especialmente en el mundo latinoamericano, se vive un nuevo resurgimiento de la confianza en los sistemas de garantías de crédito como instrumento para insertar a la micro, pequeña y mediana empresa en el circuito financiero, en el que normalmente se encuentran marginadas. Esta marginación tiene su causa en una serie de deficiencias del mercado financiero que hacen que el nivel de crédito al sector privado no exceda en ningún caso una relación del 50% respecto al PIB en la década de los noventa en ningún país latinoamericano. A ello hay que añadir el alto grado de informalidad. Sin duda, uno de los problemas que posibilitan esa especial percepción de riesgo por parte de las entidades de crédito frente a las mipymes, incluso frente a aquellas que están insertas en un marco formal, surge de las dificultades para establecer y utilizar de forma idónea un mecanismo de garantías colaterales. Normalmente las micro, pequeñas y medianas empresarios no disponen de suficiente garantía ya que, por ejemplo, no disponen de bienes tan cualificados como las

que las entidades suelen exigir, que en muchos casos deben superar de manera ostensible el total del crédito (Véase "La situación en América" y [Holden, 1996]).

Al preguntarnos en qué medida los sistemas de garantías son un buen instrumento para paliar esta situación y además contribuir al desarrollo de estas economías, encontramos que es evidente su misión de solucionar la falta de garantías colaterales de las micro y pymes al mismo tiempo que producir una adicionalidad en el flujo de crédito al sector. Pero, desde mitad de la década de los 90, el Banco Mundial viene insistiendo en diversos informes sobre cómo las restricciones legales y la carestía en el uso de garantías colaterales están restringiendo el acceso al crédito de manera importante en el ámbito de los países menos desarrollados, y concretamente en América Latina⁶. Desde el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, altos cargos de los ministerios de economía de la zona e instituciones de fuerte implantación supranacional (OEA, BID, CEPAL), se sigue señalando que, entre otros muchos problemas, persiste el hecho de que el acceso al crédito es muy minoritario y que son deseables mecanismos correctores y nuevas fórmulas. Los sistemas de garantías renovados pueden constituirse en uno de estos instrumentos, colaborando además a crear una adicionalidad en el flujo de crédito al sector privado que produciría un aporte significativo al PIB de estos países y tendría repercusiones claras en sus desarrollos económicos (Véase "La situación en América"). La realidad es muy distinta en el caso de las economías más desarrolladas del continente. En Canadá y EE.UU. se articula el sistema de garantías (en ambos casos programas de garantías administrados por agencias de desarrollo de la mipyme, centrales y estatales/regionales) como un corrector del mercado financiero para el segmento de la mipyme aplicado por los gobiernos al detectar algún tipo de dificultad de dicho tejido empresarial en el acceso al crédito en condiciones ventajosas.

▪ **Modelos detectados: los problemas lingüísticos y operativos para una clasificación de los sistemas de garantías**

De forma independiente a las diferencias de actividad y de objeto social de los distintos sistemas de garantías, según su ámbito geográfico, hay algunos aspectos que deben ser expuestos antes de acometer una clasificación de los sistemas de garantías detectados en este estudio. Seguimos determinados criterios: la denominación de los sistemas y su ámbito de actuación, que provocan un problema lingüístico; y un problema operativo, debido a la existencia de diversas fórmulas de funcionamiento dentro de una misma tipología.

De cara a los problemas para realizar una clasificación de los sistemas es necesario exponer los diferentes mecanismos de garantía generalmente aceptados, tres mecanismos básicos de garantía de crédito donde los tres agentes principales, empresario, ente de garantía y banco, juegan papeles diferentes:

- En el modelo individual, el empresario solicita 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 celebran un convenio operativo donde se establece la distribución de riesgo. El ente de garantías puede canalizar la solicitud de crédito y prestar servicios de asistencia técnica. El banco valora la solicitud y una vez aprobada y concedida recibe una carta de garantía y una recomendación del ente de garantías sobre el cliente-empresario avalado. Este sistema es el más frecuente en los sistemas de sociedades de garantías, ya 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 establecen criterios válidos para la concesión de operaciones de una cartera de crédito específica. De esta forma, los créditos desembolsados por los bancos en esas condiciones especificadas en el convenio de cartera, estarán garantizados automáticamente. En algunos casos, se denomina garantía automática. Este mecanismo se está generalizando en algunos

⁶ Véase el informe del Banco Mundial, *How legal restrictions on collateral limit access to credit in Bolivia*, Washington, 1994; donde se asegura que dicha restricción del crédito produce una reducción notable del PIB.

fondos, fundaciones y corporaciones de garantías y es muy utilizado por los programas y fondos de garantía de los 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 toma un crédito concedido por el banco con el aval de una entidad de garantías. El intermediario, financiero o no, concede sus propios créditos, normalmente microcréditos, mediante su propia metodología y a su objeto social (por ejemplo los microempresarios de una región en vías de desarrollo). Además el intermediario es el responsable de las labores de recobro y del reembolso del préstamo al banco. Este mecanismo está especialmente extendido para esquemas de microcrédito gestionados por ONG's, cuyos recursos son garantizados por una organización multilateral o bilateral. Un buen ejemplo de ello serían los fondos auspiciados por la OIT.

El problema lingüístico se refleja en las distintas denominaciones asentadas para cada modelo de sistema/ente de garantías. Básicamente las diferencias se dejan notar entre las denominaciones del ámbito anglosajón y las del ámbito francófono o hispanoparlante. Hay varias denominaciones, en ambas opciones, que pueden obedecer a los mismos modelos que vamos a describir y también hay denominaciones de sistemas nacionales muy particularizados y que no deben ser obviadas. Podemos poner dos ejemplos de ambos factores:

- En el ámbito anglosajón encontramos formas como credit/loan guarantee scheme, que obedecería normalmente al programa público estatal de garantías, junto a la denominación credit guarantee program para el mismo caso. Por otra parte, la denominación guarantee fund se usa tanto como alusión genérica a los sistemas de garantías como para denominar fondos de garantía privados, como fondos de garantías centralizados, como fondos de garantía de intermediario, es decir, recursos de una entidad financiera que, con el aval de una entidad de garantías, son concedidos a un intermediario, financiero o no, que hace llegar esos recursos a su masa crítica en forma de microcréditos. Por otra parte, el programa de garantías de la agencia bilateral USAID se desarrolla básicamente a través del llamado loan guaranty portfolio, es decir, la "cartera de garantías de préstamo", pero también auspicia sistemas de garantías administrados desde sus sedes en los países receptores (Senegal, Haití), en los que se trabaja básicamente con un mecanismo de garantía individual.
- En el caso de Brasil, si bien el Fondo de Aval SEBRAE se denomina como tal, sin embargo, su funcionamiento responde más al de un programa de garantías nacional desarrollado a través de una agencia de desarrollo del segmento mipyme, la propia SEBRAE.
- En el caso alemán, los entes de garantías son llamados "bancos de garantía", aunque realmente son sociedades limitadas que conforman un sistema de sociedades de garantía de tipo corporativo, participadas por las entidades financieras y asociaciones y cámaras de comercio a través de las que se vinculan las empresas al sistema. Ello justifica, por otra parte, el que sean aludidas en ocasiones como corporaciones o sociedades de garantías.

Si bien hay un concierto sobre los distintos mecanismos de garantías, no es tan fácil la clasificación sistemática de los diferentes modelos de sistemas de garantías en razón de su operativa. Entre los estudiados podemos encontrar programas, organizaciones e instituciones estatales de garantías, programas y fondos de garantías de carácter multilateral, fondos de garantía de cartera imbricados en los bancos, fondos de garantía centralizados en el banco central, fondos de garantía privados gestionados por intermediarios, sistemas de sociedades de garantías bien de carácter mutualista bien con carácter de corporación o fundación, etc... Entre estas distintas entidades hay sistemas que combinan mecanismos individual, de cartera o de intermediarios, especialmente los programas y fondos de garantías de los organismos multilaterales y bilaterales. Podemos ofrecer algunos ejemplos:

- El programa de garantías de la agencia bilateral estadounidense USAID utiliza básicamente un mecanismo de garantía de cartera, por el que garantiza, con un depósito de recursos, los créditos de una entidad financiera u organismos nacional hacia el tejido empresarial. Al mismo tiempo, la agencia tiene programas que se desarrollan de forma totalmente endógena y a través de las sedes de la agencia en los países receptores, como Senegal, Guinea o Haití.
- La agencia francesa de desarrollo AFD tiene dos "fonds de garantie" que están activos en numerosos países africanos. Mientras el fondo ARIA sólo garantiza de forma individual o con la garantía de cartera de las entidades de crédito de los 48 países receptores y, por tanto, actúa como programa de garantía; por su parte, el fondo GARI, destinado a 15 países de África occidental, es una sociedad anónima conformada por los recursos de AFD y las participaciones accionariales de las entidades financieras asociadas y, por tanto, responderá a un modelo de sociedad de garantías corporativo.
- La ONG suiza RAFAD desarrolla su actividad básica a través de la garantía de intermediario. Esta institución garantiza ante las entidades financieras los recursos que captan las ONG's u otras organizaciones de desarrollo con el fin de distribuirlos en forma de microcréditos. Al mismo tiempo, RAFAD es la sede administrativa del Fondo Internacional de Garantías, que está constituido como una sociedad cooperativa internacional participada por algunos de los intermediarios de los fondos de garantía de RAFAD, la propia RAFAD y la agencia suiza del programa de desarrollo de la ONU. El FIG funciona básicamente como una sociedad de garantías mutualista pues requiere de la participación accionarial de los intermediarios para obtener la garantía de sus propios créditos a microempresarios.

Pero, no sólo a nivel de organismos bilaterales o multilaterales existen problemas clasificatorios. Hay muchos sistemas o entes de garantías nacionales que se prestan a confusión, especialmente a través de su constitución y régimen jurídico:

- En este caso se encuentran los actuales sistemas de Colombia, Perú o Uruguay, en los que la denominación de "fondo de garantía" es heredada del pasado. En todos estos casos nos encontramos con fórmulas que obedecen más bien a sistemas de sociedades de garantías por su constitución como sociedades de capital mixto, como fundación o como sociedad anónima de capital variable. El mismo caso se da con los llamados "fondos regionales de garantía" coreanos, los cuales son sociedades de garantías mutualistas en puridad, participados por las administraciones públicas y asociaciones de empresas y empresarios.
- Otro caso es el de los programas de garantías que reciben distintas denominaciones, especialmente las de "fondo" o "fundación". Así el Fondo de Garantías para la Pequeña y Mediana Empresa de Filipinas es realmente un programa de garantías público. Igualmente se ha generalizado la figura jurídica de "fundación" para los programas de garantías de los gobiernos de las repúblicas bálticas, Estonia y Lituania. También el programa de garantías público administrado por el Banco Central de Túnez tiene la denominación "fondo nacional de garantías".
- En el caso del sureste asiático predomina la figura de la corporación de garantías, es decir, una sociedad de garantías participada por instituciones públicas, entidades financieras y organizaciones de desarrollo y empresariales. Sin embargo, hay casos donde los gobiernos han creado instituciones públicas de garantías que tienen un carácter jurídico especial y que actúan en un modelo híbrido entre una agencia 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 Guarante Fund de Taiwan.

Como caso extremo de indefinición de los entes de garantías se encuentran las corporaciones BAP-CGC y la Small Business Guarantee and Finance Corporation. Ambas se encuentran participadas principalmente por el gobierno y las entidades financieras y están registradas 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".

Independientemente de las denominaciones que reciban, éstas entidades son, por lo general, expresión de un programa de garantías gubernamental o de corporaciones en forma de sociedad de capital mixto.

■ **Modelos detectados: hacia una clasificación de los sistemas de garantías**

Nuestro estudio ha venido observando tres modelos generales en los que englobar todos los sistemas de garantías detectados: fondos de garantía, programas de garantía y sociedades de garantía; si bien, como se podrá comprobar, éstos se subdividen por razón de algunos criterios diferenciales que se consideran de peso. Esta clasificación, al mismo tiempo que pretende englobar todas las entidades y sistemas estudiados, tiene presente, como toda clasificación de un ámbito amplio e irregular, las distintas variaciones, híbridos y casos específicos que surjan, los cuales son convenientemente matizados en sus respectivos estudios descriptivos. También es evidente que hay países donde coexisten los diversos modelos de forma sincrónica o en la evolución histórica. Este sería el esquema básico de los modelos detectados:

■ **El fondo de garantía**

El fondo de garantías tiene unos recursos limitados y temporales de procedencia estatal o de la cooperación internacional. Suele delegar el operativo del sistema a las entidades financieras o intermediario no financieros (principalmente ONG's), tanto el análisis y concesión de la operación como el recobro de fallidos. Suele operar mediante dos mecanismos, garantías de cartera y garantías individuales:

- en el caso de la garantía individual el fondo establece unos requisitos específicos para emitir su carta fianza que concede la garantía, el prestatario solicita y paga directamente por la carta fianza para respaldar su acceso al crédito y, consecuentemente, el fondo interviene a la hora de tramitar y evaluar la solicitud y concesión de la garantía;
- en el caso de la garantía de cartera el fondo sólo describe la cartera de crédito para micros y pymes y suscribe el convenio pertinente con las entidades financieras, ésta recibe y paga la garantía automática del fondo sobre su cartera de créditos pyme y, consecuentemente, el fondo delega en las entidades financieras la tramitación, términos y evaluación de los créditos garantizados.

El usuario solicita el crédito y generalmente paga por el uso de la garantía sobre su crédito. El fondo asume los fallidos pero delega sus actuaciones en las entidades financieras. Entre los subtipos detectados encontramos que:

- En el caso de fondos de garantía que siguen el mecanismo individual se produce una tendencia a la extinción. La práctica totalidad de estos fondos son hoy programas públicos, fundaciones o sociedades corporativas. En puridad sólo existiría un caso muy concreto localizado en Perú en el caso del FONREPE (véase "Perú").
- Mientras el mecanismo del fondo de garantías de cartera imbricado en una entidad financiera u organismo intermediario es una figura muy desarrollada por los organismos multilaterales de cooperación y desarrollo.

Ámbito / Modelo	África	América	Asia	Europa	Oceanía	Organismos multilaterales
Fondo de garantías	Fondos de organismos de cooperación y desarrollo multilaterales y bilaterales en gran número de países	Perú (FONREPE) y Fondos de organismos de desarrollo multilaterales regionales	Fondos de organismos de cooperación y desarrollo multilaterales y bilaterales en algunos países	Polonia (fondos de garantía de la cooperación bilateral)	No se detectan	Principalmente FAO, OIT, USAID, ARIA/AFD, RAFAD

▪ **El programa de garantías**

El programa de garantías se articula y administra normalmente a través de una agencia de desarrollo estatal, del banco central o un banco público. Sus recursos puede ser limitados y renovables, procedentes del Estado o de organismos de cooperación multilaterales y bilaterales. Pueden tener un ámbito estatal (agencia nacional) o interestatal (organismos multilaterales o bilaterales). Delega el operativo básico en las entidades financieras y el usuario no tiene ninguna relación con el programa. Suele avalar carteras de riesgo de las entidades financieras, encargadas del recobro de fallidos. En algunos casos existen procesos de titulización de carteras con el aval de los programas, como sería el caso de las entidades prestamistas vinculadas al programa "7a" de la Small Business Administration de EE.UU.. La subdivisión de los programas se establece según la procedencia de los recursos, la administración de los mismos y el estatus jurídico:

- Programas de garantías públicos nacionales: dotados y administrados por una institución pública con el auspicio del gobierno nacional (ministerio, agencia de desarrollo, institución financiera pública o especializada). Son casos claros los de Kenia, Suráfrica, EE.UU., Canadá, México, Brasil, Corea, Indonesia, Croacia, Holanda, Reino Unido (LGS), Australia...
- Existen programas de garantías que son fondos gubernamentales administrados por los bancos centrales nacionales y que suelen confundirse con la denominación "fondo de garantía". En este caso estarían Grecia, Nigeria, Sri Lanka, Túnez...
- También se diferencian los programas de garantías de organismos multilaterales o bilaterales de la cooperación internacional, los cuales utilizan mecanismos de garantía muy variados, especialmente la garantía de cartera o de intermediario. En este caso se engloban la mayoría de las actividades de garantías de organismos de este tipo.

Ámbito / Modelo	África	América	Asia	Europa	Oceanía	Organismos multilaterales
Programa de garantías	Camerún, Etiopía, Ghana, Kenia, Marruecos, Nigeria, Suráfrica, Swazilandia, Túnez	EE.UU., Canadá, México, Brasil, Chile	Corea (KCGF y KOTEC), Filipinas, India, Indonesia, Israel, Sri Lanka, Taiwan (SMBCGF)	Croacia, Estonia, Grecia, Holanda, Lituania, Polonia, Reino Unido (LGS)	Australia, Islas Salomon, Estados Federados de Micronesia	Banco Mundial, ONU (UNDP), USAID, AFD, y todos los programas de los organismos multilaterales de ámbito regional

▪ **Las sociedades de garantías**

Son sociedades de ámbito provincial, regional o estatal. Requieren legislación o normas específicas, calificación como entidad financiera e integración en el marco de control y supervisión de la superintendencia de cada sistema financiero. El aval está calificado y ponderado normalmente. La sociedad realiza las labores de análisis y concesión de la garantía al usuario frente al crédito de las entidades financieras. El usuario está asociado al ente con una vinculación más o menos directa según el modelo mutualista o el corporativo, que describiremos más adelante. Asume morosidades y falencias y se encarga directamente de la actividad de recuperación de fallidos. Se desarrollan a través de dos subtipos:

- Mutualista: con recursos privados o mixtos, en los que participa el empresario directamente. Su garantía es individual: el usuario está "fidelizado" con el ente, solicita las operaciones y paga sus costes directamente a la sociedad de garantías. Su denominación varía según los ámbitos. En el ámbito francófono son Sociedades de Caución Mutua (SCM). En el ámbito angloparlante son Sociedades de Garantías Mutuas (SGM). En zonas hispanoparlantes serán Sociedades de Garantías Recíprocas (SGR). Los sistemas de Bélgica, España, Francia, Italia, Suiza, Turquía, Argentina, Venezuela, Marruecos, Ruanda o el recién implementado en Taiwan constituyen buenos ejemplos de este subtipo.

- Corporativo: con recursos mixtos, predominantes del sector público, en los que el empresario participa corporativamente a través de cámaras de comercio o asociaciones empresariales. Su garantía es individual: el usuario está "fidelizado" con el ente a través de instituciones, asociaciones o empresas de carácter público, solicita las operaciones y paga sus costes a la corporación de garantía. Las entidades financieras suelen tener un papel preponderante por su participación en la sociedad y en la operativa. Aquí se recogerían directamente gran parte de los sistemas del sureste asiático: Japón, Malasia, Nepal, Tailandia, además de Jordania. El sistema de Alemania estaría también integrado aquí, con la figura de los "bancos de garantía". Igualmente el sistema austríaco (Burges, FGG y las sociedades regionales de caución mutua) está por entero desarrollado con un modelo corporativo. Entidades de garantías corporativas hay en también en gran número en el ámbito de Europa central y del este, así en Hungría, República Checa, Eslovaquia, las dos entidades de Rumania. Recientemente se estableció en Turquía una entidad integrada en este subtipo, el *Kredit Garanti Fonu*.

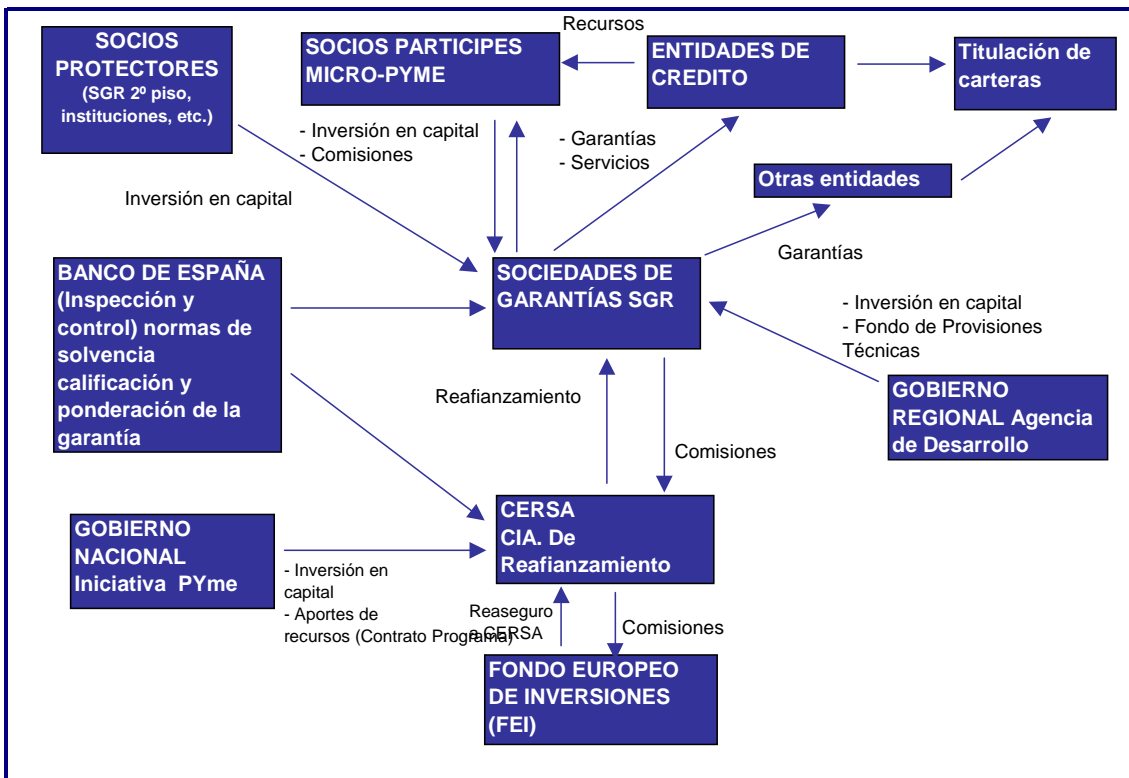
Ámbito Modelo	África	América	Asia	Europa	Oceanía	Organismos multilaterales
Sociedades de garantías mutualistas	Marruecos, Túnez, Mali, Ruanda	Argentina, El Salvador, Venezuela	Corea (CGRF), Taiwan (SMEMGF)	Bélgica, España, Francia, Grecia, Italia, Irlanda, Portugal, Reino Unido, Suiza, Turquía	Australia (BEEF)	OIT, Fondo Internacional de Garantías (RAFAD/FIG)
Sociedades de garantías corporativas	Egipto	Colombia, Perú, Uruguay	Japón, Jordania, Malasia, Nepal, Tailandia	Alemania, Austria, Eslovaquia, Hungría, Rep. Checa, Rumania, Turquía (KGF)	No se detectan	Fondo GARI de la AFD

▪ **El caso del sistema español**

Reconocida la necesidad de un sistema de garantía para el fomento de la mipyme, generadora de empleo, y detectados los modelos ya detallados, se hace necesario hacer referencia a los aspectos que debe contemplar el correcto funcionamiento de los sistemas de garantía y las ventajas que reporta para los distintos agentes económicos implicados, administraciones públicas, entidades de crédito y mipymes, además de analizar sus costes y beneficios. Nos centramos para ello en el modelo de sociedades mutualistas español, denominadas Sociedades de Garantía Recíproca (SGR en adelante). Sería pertinente realizar algunos apuntes que deben estar presentes en la creación de los sistemas de garantías de este tipo y también algunos de los aspectos más destacados del funcionamiento del sistema español. Pero antes, de forma esquemática hemos de presentar nuestro objeto de estudio, la SGR:

¿QUÉ ES UNA SGR?

Son sociedades de responsabilidad limitada, de capital variable, que prestan garantías para préstamos, fianzas y servicios integrales de asesoramiento financiero a sus socios micros, pequeños y medianos empresarios para las operaciones del giro o tráficos de sus empresas. A continuación se ofrece un esquema del funcionamiento de una SGR, donde se puede observar que el banco central y/o la superintendencia del sistema financiero desarrollan las labores de control y disciplina del sistema de garantías.⁷



⁷ Véase esquema operativo del sistema SGR español en "España (Organigrama nº 1)".

- ⇒ La Sociedad de Garantías Recíprocas (SGR) tiene por objeto ofrecer garantías de crédito y otras garantías y servicios a las micro y pymes que participen en su capital social como socios beneficiarios.
- ⇒ La SGR está compuesta de:
 - Socios beneficiarios o partícipes: son las empresas.
 - Soportan la aportación de capital social a la sociedad y el pago de las comisiones por el uso de la garantía.
 - Reciben la garantía de crédito, otros tipos de garantías y servicios y, finalmente, son los receptores de los recursos financieros, de las fianzas y servicios.
 - Socios protectores: son entidades e instituciones relacionadas.
 - Participan en el capital social.
 - Participan en el Fondo de Provisiones Técnicas, según el caso.
- ⇒ Las entidades financieras dotan de recursos a las empresas beneficiarias una vez que la operación de crédito ha sido avalada mediante la formalización de la garantía de las SGR's. Las operaciones avaladas son susceptibles de ser titulizadas.

- ⇒ Las Administraciones Públicas intervienen según su ámbito territorial:
 - El gobierno nacional realiza las políticas de promoción y apoyo, aportaciones de recursos y labores de supervisión a través de las instituciones correspondientes. Impulsar y dotar de recursos a la compañía de reafianzamiento.
 - Los gobiernos regionales realizan labores de agencia de desarrollo en caso de que se deleguen competencias por el gobierno nacional, también aportan recursos y, en su caso, participan en el Fondo de Provisiones Técnicas.
- ⇒ El Banco Central y la superintendencia del sistema financiero desarrollan:
 - La legislación y regulaciones normativas.
Las labores de inspección, control, disciplina, calificación y ponderación de las garantías.
- ⇒ La compañía de reafianzamiento ofrece un reaseguro a la actividad de las SGR's:
 - Las SGR's pagan o no una comisión por el reaval y participar en la sociedad de reafianzamiento, en su caso.
 - La compañía de reafianzamiento puede realizar también aportaciones de recursos además de prestar su reaval a las SGR's.
- ⇒ Puede existir una institución de cobertura de riesgo supranacional que reasegure la actividad de las SGR's de forma directa o a través de la compañía de reafianzamiento, como en el caso del Fondo Europeo de Inversiones respecto a las entidades de garantías y reafianzamiento de los países de la Unión Europea.

▪ **Los fundamentos de la actividad de las SGR**

LOS PRINCIPIOS DE LAS SGR

Es necesaria una política de estado para el desarrollo de un sistema seguro, sólido y estable en el tiempo. "Mejor incentivar los instrumentos que aportan subvenciones directas a las empresas". "Mayor apoyo a aquellos instrumentos que aportan mayor rentabilidad económico-social". La "alianza" de las administraciones públicas, las instituciones financieras y las

organizaciones de micros y pymes que se da en las SGR's tiene que definir marcos estables a largo plazo que la doten de la seguridad y el equilibrio económico-financiero necesario para su desarrollo y consolidación.

DUALIDAD DE LAS SGR

Por una parte son instrumentos de apoyo y promoción económica para favorecer, con carácter universal, el acceso a la financiación de las micro y pymes de un territorio.

De otro lado son instituciones financieras sujetas a las leyes sobre disciplina del sector financiero (ley de intervención y disciplina de las entidades de crédito por el banco central del país o superintendencia en su caso).

¿Cómo resolver esta dualidad?

Mediante la participación activa y coordinada de los tres agentes implicados, administraciones públicas, instituciones financieras y organizaciones empresariales. Sus criterios operativos deben estar regidos por el rigor profesional y equilibrio económico-financiero (sostenibilidad).

ESTRUCTURA JURIDICA

Es una sociedad mixta de capital variable. Tiene como objeto social el de prestar garantías por aval a los socios partícipes (micros, pequeños y medianos empresarios <personas físicas o jurídicas>) exclusivamente para las operaciones (no sólo préstamos sino también fianzas) relacionadas con su actividad empresarial. Así mismo podrán prestar asistencia y asesoramiento integral técnico, económico y financiero de forma directa o indirecta.

Sus socios son de dos tipos:

- protectores: instituciones o empresas (personas físicas o jurídicas) que aportan recursos para su impulsión y desarrollo. No pueden superar el 50% del capital. La legislación suele excluir del cómputo los fondos públicos o de entidades públicas y de entidades sin ánimo de lucro a efectos del cálculo del porcentaje.
- partícipes: son los socios beneficiarios, y pueden ser empresas, personas físicas o jurídicas (en algunos países está abierta esta actividad a beneficiarios que no son sólo empresarios o a profesionales) que se benefician de la actividad del aval y de los servicios que presta la sociedad.

Entre los requisitos para conformar una SGR será necesario:

- autorización por el Banco Central del país para su constitución y operativa;
- capital mínimo: varía de unos países a otros (en España son 2.000.000 de US\$ y en Argentina estaba fijado en 240.000 US\$ antes de la última reforma legal);
- colectivo mínimo de empresarios-socios partícipes (en España son 150 empresarios y en Argentina 120 pymes socias antes de la reforma);
- carácter mercantil que no les permite otorgar créditos a sus socios aunque sí emitir obligaciones;
- calificadas como instituciones financieras o intermediarios no bancarios y sujetas a las normas de supervisión y disciplina;
- aval calificado y ponderado;
- en España deben constituir un Fondo de Provisiones Técnicas que forma parte de su patrimonio y como finalidad reforzar su solvencia. Se integra por dotaciones voluntarias o por las que reglamentariamente se determinen (los beneficios o utilidades de las SGR antes de impuestos se pueden llevar a este Fondo de Provisiones Técnicas con exención fiscal para la SGR);
- carácter temporal voluntario de las participaciones sociales (salvo para los empresarios mientras permanecen sus obligaciones con la sociedad);

- límite del voto: los protectores no pueden tener más del 50 % de los votos en juntas generales y cada partícipe no más del 5%. Esto viene a darle el carácter mutualista o de "asociatividad" que poseen este tipo de sociedades.

BENEFICIOS DE UNA SGR

MICROS Y PYME'S PARTICIPES	SOCIOS PROTECTORES
• Mejor acceso al crédito	• Afianza la estructura productiva
• Mayor plazo y menor interés	• Beneficios fiscales (en su caso)
• Acceso a fianzas	• Aumento de la competitividad
• Acceso al asesoramiento financiero	• Mejora la transparencia
• Mejora competitividad	• Posibilita cooperación sectorial
• Acceso a información	• Posibilidades de inversión
• Integración en una Red	• Acceso a la información

INSTITUCIONES FINANCIERAS	ADMINISTRACION PUBLICA
• Garantía líquida	• Promoción de la micro y la pyme
• Garantía calificada y ponderada	• Aumenta el número de empresas
• Menor Provisión y Recursos	• Aumenta empleo e inversión
• Aumento su base de clientela	• Ordenamiento de la economía
• Reducción de costes análisis de riesgos	• Mejora la recaudación fiscal
• Reducción de costes de seguimiento	• Canalización de políticas de micro y pyme
• Posibilidad de titular el riesgo	• Eficacia de las ayudas

▪ El caso del sistema español: Hacia un correcto funcionamiento

Centrarnos en el caso español nos permite ahora analizar las claves analíticas para un buen funcionamiento de un sistema de garantías de este tipo.

1. Mejoras en términos de eficiencia en el sistema financiero:

La comparación de los principales ratios entre los intermediarios bancarios y las SGR apuntan a una mayor eficiencia por parte de éstas últimas (Vease gráfico).

	1993		1994		1999	
	Bancos	SGR	Bancos	SGR	Bancos	SGR
Costos de Explotación totales/ ATM (Riesgo vivo en SGR)	2,42%	2,1%	2,12%	2,15%	1,64%	1,16%
Costos asociados al riesgo PYMES/Inv.Cred. (Riesgo Vivo en SGR)	2,35%	2,1%	2,23%	2,1%	nd	nd
Recursos ajenos por empleados (Riesgo vivo en SGR)	178	81	193	380	654	816
Inmovilizado neto/Recursos ajenos (Riesgo vivo en SGR)	3,7%	3,2%	3,59%	3,11%	14,88%	8,25%

(a) Fuente: Boletines Económicos del Banco de España

Del cuadro se puede deducir que a pesar de tener una reducida dimensión, el sector mantiene unos ratios de gestión en línea con los de la banca, no habiéndose sobredimensionado su inmovilizado inmaterial. Por otra parte la relación que existe entre los costes asociados al

riesgo y de los recursos ajenos por empleado en relación al nivel de riesgo vivo es menor en las SGR. Destaca el volumen de recursos intervenidos por empleado en 1999, un 24,77% más del que interviene la banca.

2. El sistema de garantías necesita alcanzar una dimensión mínima

La dimensión mínima del sistema de garantías debe garantizar que los ingresos operativos de las sociedades alcancen a cubrir los costes operativos, con la tarifa de aval de mercado. Se estima que la dimensión mínima deseable a conseguir por una sociedad en España se sitúa en torno a los 25.000 millones de pesetas de riesgo vivo (aunque existen experiencias de niveles muy inferiores que mantiene su equilibrio económico financiero), nivel para el que los costes de explotación se sitúan en torno al 1,5% anual del riesgo vivo.

3. El equilibrio económico-financiero del sector de las SGR exige determinados requisitos

Supuesta una producción de avales financieros a plazo de cinco años, sin carencia con morosidad media del 10%, tasa de falencia del 1,5% y periodo de recuperación de morosos de tres años, el sector requiere el adecuado cumplimiento de los coeficientes legales y técnicos propios de la actividad:

- Una afectación del capital del 1% al 2% de los avales formalizados, reasignado a nuevas operaciones a lo largo del vencimiento de los avales, lo que supone una afectación media anual del 1,22% del importe formalizado.
- Una aportación al Fondo de Provisiones Técnicas del 4% al 5% de los avales formalizados, con el que hacer frente al total de fallidos, netos de Reafianzamiento, que originará dicha cartera, para equilibrar el déficit de margen operativo que registra el sector.

4.- El coste de los recursos públicos empleados:

Suponiendo alcanzada la dimensión mínima (costes de explotación del 1,5% del riesgo vivo) vamos a ver cuál sería el coste de cada 100 pesetas invertidas. Por cada 100 unidades avaladas: una aportación inicial al capital del 1% de los avales formalizados y una aportación inicial al FPT del 4% de los avales formalizados (Véase cuadro).

	POR CADA 100 PESETAS AVALADAS	
	TOTAL UNIDADES	UNIDADES
Una afectación inicial de capital del 1% de los avales formalizados con media afectada del 0,6%	0,06	0,03 (50%)
COSTOS		
A.- Con coste de oportunidad al 5% y durante ocho años		0,012
B.- Una aportación al FPT del 4% de los avales formalizados		4,0
C.- TOTAL COSTE A+B		4,012
D.- Inversión promovida estimada (supuesta financiación del 50% de la inversión)		200
E.-TOTAL COSTE POR CADA 100 PESETAS DE INVERSION C/D.		2,006 %

Fuente: Elaboración propia

El coste estimado de los recursos públicos necesarios asciende al 2% de la inversión promovida. A 31 de diciembre de 1999 el sistema de SGR's español atendía a más de 60,000 empresas y mantenía un riesgo vivo cercano a los 290,000 millones de pesetas (unos 1,642

millones de US\$), con un incremento superior al 21% con respecto al ejercicio anterior. El número total de avales concedidos se acerca al millón y la inversión inducida supera un monto de 1.1 billones de pesetas (más de 6,226 millones de US\$). Se estima que el 71% de las empresas atendidas son de menos de 25 trabajadores, que el 88% de las garantías concedidas son para financiación a largo plazo y que su actividad puede asociarse a 304,055 puestos de trabajo.

En 1999 se formalizaron 33,852 garantías por un monto total de 137,200 millones de pesetas (aprox. 748 millones de US\$) y se mantenían en riesgo vivo casi 50,000 avales. En 1998 el número de avales pendientes no superaba los 43,000, se formalizaron 34,652 operaciones por un monto total que rondaba los 125,000 millones de pesetas (aprox. 683 millones de US\$). Como datos estimativos, en el año 2000 había 65,3000 pymes asociadas, 28,800 operaciones formalizadas en el año por un monto de casi 140,000 millones de pesetas (más de 765 millones de US\$) y un riesgo vivo cercano a 325,000 mill. de ptas. (unos 1,785 millones de US\$ aprox.). (Fuente de la estimación: CESGAR).

El sistema de garantías español ha alcanzado cifras de actividad sobresalientes y tiene un potencial de crecimiento que obedece a la fiabilidad que le ha conferido su asentamiento en un marco legal completo y estable. El primer paso en este sentido fue, sin duda, la promulgación de la ley 1/1994. Desde entonces el sistema ha registrado niveles de crecimiento anual de su actividad superiores al 20%. El capital aportado por los socios protectores ascendía a 9,762 millones de pesetas, lo que nos arroja un resultado de una aportación por el sector público del 1% de la financiación generada. Según el informe de la consultora Mac Kinsey, extraído de fuentes de la Confederación Española de Sociedades de Garantías Recíprocas (CESGAR), por cada millón de pesetas (5,500 US\$ aprox.) aportado por el sector público, se crean o mantiene 35 mipymes y 175 puestos de trabajo. Según las mismas fuentes por cada 150 pesetas (0,8 US\$ aprox.) se generan 345.000 pesetas (1,850 US\$ aprox.) de inversión.

5.- Las SGR como opción para los gobiernos o estados regionales

La aportación necesaria al FPT se sitúa entre el 4% y el 5% de los avales formalizados, según se haya alcanzado la dimensión mínima de la SGR. Por su parte, los gobiernos regionales tienen varias opciones entre promover los préstamos concertados con subvención del tipo de interés, realizar tales aportaciones al FTP de las SGR's o combinar estos dos tipos de apoyo. El importe actualizado de la subvención de interés es el siguiente:

Importe de la subvención por cada 100 unidades de préstamo	Subvención del 0,50%	Subvención del 0,75%	Subvención del 1%
Tipo de interés del Préstamo 5,75%			
Aportación al Fondo de Provisiones Técnicas	1,5 %	2,25 %	3 %

Fuente: Elaboración propia

En definitiva, una subvención del 0,75% del tipo de interés de un préstamo equivale a un 2,25% de aportación al FPT en porcentaje de los avales formalizados. Si las solicitudes requeridas por las SGR's son del 4% al 5% en fondo de provisiones técnicas, éste será equivalente a una subvención del 1,50% al 1,75%.

En el artículo "El papel de las restricciones de crédito y las políticas públicas en la financiación de las pymes" de Ramón Caminal (Papeles de economía española", nº 65, año 1995), el autor viene a afirmar que "si la restricción de créditos pretenden un efecto disciplinante el aval conseguirá aumentar la inversión acercándola a su valor eficiente. En este caso las políticas de subsidio directo y el aval son instrumentos similares que actúan a través del mismo mecanismo: reducen el coste del capital efectivo de la empresa, rebajando el problema de incentivos y permitiendo niveles de inversión superiores"... "Las SGR con ventajas comparativas en la evaluación de proyectos de inversión basadas en la "asociatividad" empresarial tienen características potencialmente importantes para mejorar las condiciones de financiación de las empresas, unido a la calificación y ponderación de sus avales de cara a las entidades financieras".

6.- El coste efectivo del aval.

Vamos ahora a evaluar el coste efectivo del aval para el socio partícipe del sistema de garantías mediante la resolución de un caso en la que se solicita un préstamo de 100 unidades. Se establece un coste fijado en los siguientes parámetros (Vease gráfico):

- Comisión de apertura: 1%
- Comisión de aval 1%
- Aportación reembolsable al capital por el socio partícipe del 1%
- Tipo de operación: Préstamo a plazo de cinco años, con tipo fijo del 5,75% y sin carencia.

En el ejemplo se observa como se sigue un descenso importante de los tipos de interés para el cliente por la negociación de las SGR con las entidades de crédito y considerando el ahorro de costes de que éstas se benefician:

- Por ausencia de fallidos y provisiones.
- Por ausencia de financiación en cobertura de recursos propios.
- Por menores costes de análisis del riesgo

El descenso de los tipos de interés por la intervención de la SGR suele situarse en 0,75 puntos porcentuales. Este factor y los bajos costes directos aplicados arrojan un resultado de coste efectivo del aval de cero o prácticamente nulo.

Tipo de interés mercado/cliente	5,75%		
Comisión de aval	1%		
Comisión de apertura	1,5%		
Aportación reembolsable al capital	1%		
Reducción de la comisión de apertura bancaria	-0,5%		
CUOTA MENSUAL	1,922		
1. TIPO DE INTERES BANCARIO	5,75 %		
Avales formalizados	100		
Comisión de aval	(1)		
Aportaciones/reembolso de capital	(1)		
Comisión de apertura	(1,5)		
Menor comisión apertura entidades de crédito	0,5		
IMPORTE PERCIBIDO	97,00		
2. TIR ANUAL	6,65%		
3. TIPO EFECTIVO BANCARIO	5,904%		
COSTO EFECTIVO AVAL 2-3	0,746%		
4. Posición TIPO DE INTERES BANCARIO sin SGR	0,50%	0,75%	1,00%
5. TIPO DE INTERES FINAL 1+4 (sin SGR)	6,25%	6,50%	6,75%
6. TIPO EFECTIVO BANCO	6,43%	6,70%	6,96%
COSTO EFECTIVO 2- 6	0,22%	- 0,05%	- 0,31%

IV PARTE.- Panorama de la situación Continental

Breve panorama de la situación continental. Mapas continentales de los sistemas de garantías en una economía globalizada. Breve reseña de los distintos ámbitos continentales y subcontinentales. Anexo estadístico de los sistemas de garantías en una economía globalizada. Conclusiones principales.

▪ Breve panorama de la situación continental

Durante todo el siglo XX, en algunos ámbitos continentales, y especialmente desde sus últimos treinta años, ya generalizado a nivel mundial, los sistemas de garantías se han revelado como un mecanismo esencial para facilitar el acceso a la financiación de la micro, pequeña y mediana empresa. Por ello se ha consolidado la idea de que el acceso a la financiación del empresario requiere de una auténtica política de Estado. Un reflejo de la situación actual junto a una visión histórica de los distintos mecanismos de garantías en el mundo constata que en los últimos años se han ido extendiendo los sistemas de garantías, integrándose en los sistemas financieros de un gran número de países. Evidentemente, en lo que se conoce como las "reglas o normas de Basilea" las garantías son la base de la calificación y ponderación de los activos financieros en todas sus expresiones. Por ello los sistemas de garantías desarrollados para las empresas han de tener en cuenta esta realidad de cara a su eficiencia y competitividad, que podemos resumir en un objetivo básico: la integración plena de la micro y de la pyme en el circuito financiero formal.

En este marco se ha extendido la tendencia a la "alianza" o "partenariat" entre administraciones públicas, entidades financieras y empresas para conseguir un flujo de crédito aceptable, sobre todo en el sector de la micro y la pyme. Los distintos mecanismos de garantías, programas, fondos y sociedades, han sido elemento clave de articulación de dicha "alianza". América del norte, el sudeste asiático y la Unión Europea presentan los sistemas más desarrollados a través de tres modelos preponderantes, el programa de garantías administrado por una agencia estatal, el modelo de sociedad corporativa de garantías y el modelo de sociedad de garantías mutualista respectivamente. En los restantes ámbitos geográficos podemos hablar de desarrollos incipientes y nuevos impulsos de los mecanismos ya existentes, especialmente programas y sociedades de garantía. Ejemplos de una situación incipiente encontramos en zonas del globo como África y Oriente Medio, mientras que, en el caso latinoamericano, tendríamos que hablar de un nuevo impulso a través de experiencias recientes, transformaciones y políticas destinadas al establecimiento de nuevos sistemas.

África tiene algunos sistemas avanzados como los de Egipto, Marruecos o Suráfrica y, aunque el continente registró un periodo de implementación de sistemas desde los años setenta y ochenta, el continente en general vive un momento incipiente y los mecanismos más generalizados se articulan a través de programas y fondos procedentes de organismos multilaterales y bilaterales de cooperación internacional e interestatal. En concreto parece que se está extendiendo la fórmula del fondo de garantía de intermediario por la que una entidad garante avala a una organización de desarrollo (ONG's o voluntariado) que consigue captar recursos de las entidades financieras, mediante la garantía, y distribuirlos entre su masa crítica en forma de microcrédito. En este sentido son destacables las experiencias de los fondos de garantía de la OIT (en Kenia o Ruanda), de la Sociedad Financiera Internacional (por ejemplo en Mali) y de la fundación suiza RAFAD (en Ruanda o Tanzania).

El continente americano sigue registrando diferencias entre el norte, muy estabilizado y con fuerte desarrollo, y la zona latinoamericana, que hoy registra un fuerte impulso con algunas cifras nada desdeñables en México, Colombia, Argentina, Perú o El Salvador. En la zona norte, tanto en Canadá como en EE.UU. se da un modelo muy parecido: el programa de garantías público desarrollados a través de una agencia de desarrollo nacional de la mipymes, la Small Business Loan Administration y la Small Business Administration respectivamente. Por otra parte, en los últimos años se detecta una fuerte actividad sobre sistemas de garantías en el entorno latinoamericano que hacen concebir grandes esperanzas de desarrollo. En especial, las reformas legislativas de Argentina, El Salvador, Venezuela, y las iniciativas para ello en Brasil o Uruguay, hacen prever una tendencia a la implantación de modelos de sistemas basados en sociedades de garantías mutualistas, en concreto, con el referente del sistema de garantías recíprocas español (caso de Argentina, El Salvador o Venezuela). Tampoco es desdeñable el efecto descentralizador de la reforma del sistema nacional colombiano.

En el caso de Asia, el protagonismo en cifras de la zona del sureste asiático se explica por el nivel de operaciones y el montante de garantías vivas del Japón, cuyo sistema es el más desarrollado en este sentido y se presenta como un mecanismo económico altamente

considerado incluso en los planes globales de reactivación de la economía nipona. Pero ello no debe ocultar el amplio desarrollo de los sistemas en estos países, mediante programas públicos institucionalizados y las sociedades corporativas de garantías. Desde mitad de la década de los noventa se viene observando una tendencia a implementar modelos de sociedades mutualistas con casos concretos en Filipinas, Corea y Taiwan. En suma, el sureste asiático es uno de los entornos donde más desarrollada está la idea de que los sistemas de garantías deben ser mecanismos bien implantados, constantes, parte de una política de estado y una vía institucionalizada de financiación de la mipyme.

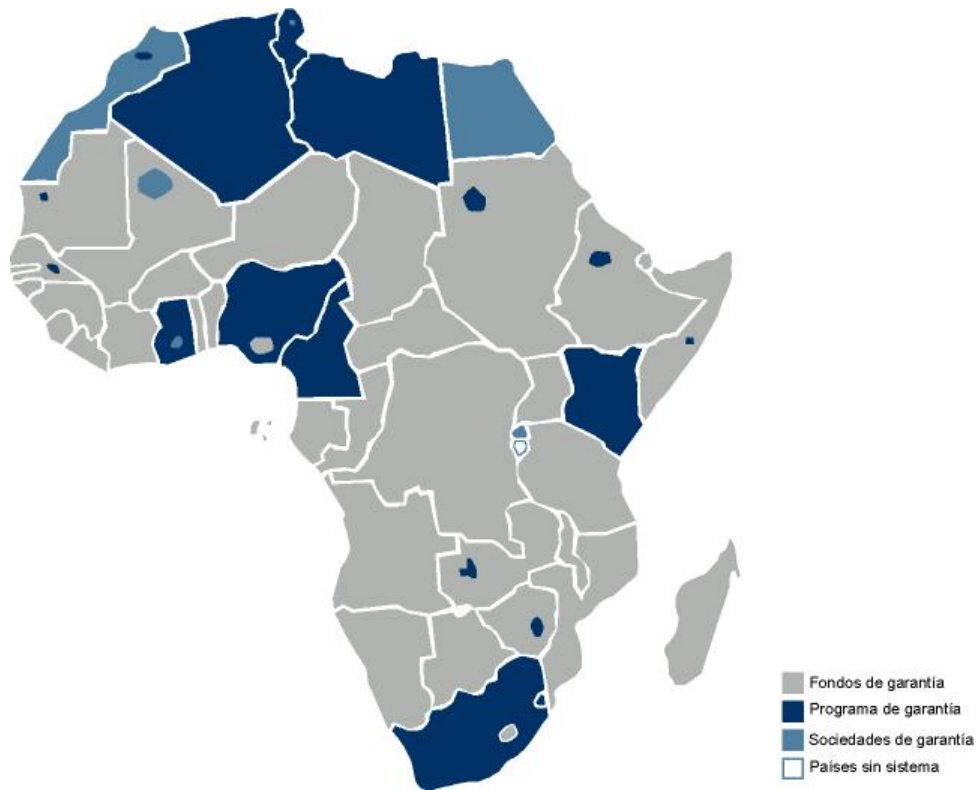
La situación de los sistemas en Oriente Medio y Asia Central es incipiente, si exceptuamos los casos longevos de India y Pakistán, cuyos primeros pasos en el terreno de la garantía de crédito datan de 1961 y 1971 respectivamente. Resulta destacados entre el panorama general los sistema de Israel, por la fuerte ayuda de la agencia estadounidense USAID, y la corporación de garantías de Jordania, que sirve de modelo al resto de países del entorno.

En Oceanía todos los sistemas son muy recientes. En las islas de la Micronesia conocemos la intención generalizada en la zona de implantar y potenciar programas de garantías, mediante el impulso del programa de desarrollo de la ONU (UNDP). En el caso de Australia, para ser más precisos, hablaríamos de iniciativas de reimplantación del programa estatal de garantías para la pequeña empresa, actualmente en suspenso, al mismo tiempo que hemos localizado algunas iniciativas muy locales con un franco sentido mutualista.

Las cifras que conocemos por cada ámbito continental dejan claro que Europa juega un papel destacado a escala mundial en la actividad de los sistemas de garantía en cuanto al número de empresas atendidas. Además habría que sumar en la situación europea la incorporación de nuevos países que han desarrollado, aún tímidamente, sus propios sistemas en el ámbito de la Europa central y oriental. En el sureste asiático el desarrollo del sistema japonés tiene un peso vertebral en la enorme magnitud de la actividad del entorno, aunque la actividad de sistemas como los de Corea o Taiwan no es nada desdeñable. En EE.UU. y Canadá existe una gran confianza de los gobiernos federales en sus programas de garantías. La SBA estadounidense formaliza todos los años montos que rondan los 10,000 millones de US\$ con más de 42,500 beneficiarios de media anual. En las zonas de África, Asia central, Oriente Medio y Oceanía la juventud o la situación irregular de los mecanismos no posibilitan unos datos de actividad fiables y comparativos, excepto en caso de sistemas bien implantados como serían, por ejemplo, Egipto, Marruecos, Sudáfrica o Jordania.

Mapas continentales de los sistemas de garantías en una economía globalizada

AFRICA



AMERICA CENTRAL



AMERICA DEL NORTE



AMERICA DEL SUR



ASIA



EUROPA



OCEANIA



Breve reseña de los distintos ámbitos continentales y subcontinentales

Antes de abordar la descripción pormenorizada de cada ámbito continental de forma específica hemos de introducir una perspectiva comparativa de los distintos entornos continentales y subcontinentales donde hemos detectado entidades y actividad de sistemas de garantías.

En el **continente africano** la realidad endógena de los sistemas de garantías es muy limitada. Además, el acceso a la poca información que hay es muy precario. No obstante parece que existe una tendencia a ir implantando sistemas, en muchos casos, con la tutela directa de modelos de países europeos, articulados a través de programas y fondos de cooperación internacional (programas de la ONU, del Banco Mundial, OIT, las agencias nacionales de desarrollo y cooperación internacional e instituciones privadas de desarrollo). Entre los sistemas implantados más antiguos e intensivos hay que destacar los de Marruecos, Egipto y Sudáfrica.

En el ámbito del **continente americano**, especialmente en el mundo latinoamericano, se vive un nuevo resurgimiento de la confianza en los sistemas de garantías de crédito como instrumento para insertar a la micro, pequeña y mediana empresa en el sector financiero, en el que normalmente se encuentran marginadas. Como podremos apreciar el programa de garantías es la fórmula que domina todo el ámbito geográfico de América del Norte, en EE.UU., Canadá y México. Centroamérica presenta un predominio tradicional del fondo de garantías, ya en el foco de El Salvador como por los proyectos de fondos existentes en Costa Rica o la República Dominicana, además de que han existido experiencias de programas interestatales de ámbito regional, que han afectado a numerosos países centroamericanos pero que hoy están extinguidos. Sin embargo en el caso centroamericano la tendencia última es la implantación de sistemas de sociedades de garantías, con los casos incipientes de El Salvador y Costa Rica, actualmente en distintas fases de proyecto.

En el caso del América del Sur se han dado una serie de pasos en los últimos años que han reactivado los sistemas, especialmente las nuevas legislaciones en materia de Sociedades de Garantías Recíprocas (Argentina, Venezuela), los visos de reglamentación que se dan en otros sistemas (Brasil y Uruguay), las capitalizaciones de algunos fondos de garantías, o la importante reestructuración que se operó en 1995 en Colombia con la creación de todo un sistema nacional de garantías propulsado, regulado y reafianzado por el Fondo Nacional de Garantías, SA, y con doce fondos regionales operativos.

Hay que señalar además las iniciativas asociativas surgidas entre los sistemas y entes de América latina. En 1996 surgió la Asociación Latinoamericana de Entidades de Garantía (ALEGA). El 14 de junio de 1996 se firmó en Santafé de Bogotá (Colombia) el Acta Fundacional de la Asociación Latinoamericana de Entidades de Garantía (ALEGA). En el acta constituyente figuraban el Fondo Nacional de Garantías, EMPRENDAMOS, FUNDES y FOMENTAR, todos ellos de Colombia; SOGAMPI de Venezuela; FODIGA y FOGAPI, de Perú; FOGABA de Argentina; FNI de Nicaragua; el Banco Mulsectorial de Inversiones BMI de El Salvador; CRC de Ecuador; FCDP de Honduras; FUNDES de Panamá; FNG de Costa Rica; FUNDAPRO de Bolivia; BD Espiritu Santo de Brasil; Nacional Financiera de México. En total 16 instituciones de un total de 13 países latinoamericanos, además de la Asociación Europea de Caución Mutua (AECM) como miembro de honor.

También es inevitable mencionar entre las iniciativas conjuntas del entorno, los distintos Foros Iberoamericanos de Sistemas de Garantías en el Financiamiento de las Micros, Pequeñas y Medianas Empresas celebrados desde 1997 en Venezuela, España, México y su última edición en Portugal en octubre de 2000; y constituido oficialmente como ente asociativo en Burgos (España) el 25 de septiembre de 1998. Igualmente con la misión fundamental de fomentar la cooperación entre los entes de garantías latinoamericanos, españoles y portugueses, emanó de la cuarta edición del foro, en México en 1999, la Red Iberoamericana de Garantías REGAR, cuerpo asociativo constituido por los sistemas/entes de 18 países iberoamericanos, que pretende ser instrumento de fortalecimiento de los sistemas nacionales de garantías en su ámbito, además de un organismo perfecto para la interlocución de los entes y la dinamización de políticas endógenas a cerca de la micro, la pequeña y mediana empresa en los países que conforman la red.

Por último, en la zona del Caribe hemos detectado programas de garantías de países que no son de habla hispana y tienen una menor integración en el ámbito reseñado: el programa de garantías del Banco Central de Barbados, el Loan Guarantee Plan de la Corporación de Desarrollo de la Pequeña Empresa de Trinidad y Tobago y el programa de garantías de crédito para el sector agrícola del Banco Central de Bahamas.

Al hablar de América del Norte, hemos de diferenciar el sistema mexicano pues, si bien tiene un modelo parecido al de los programas estatales de EE.UU. y Canadá, sin embargo su nivel de operatividad y actividad está más en conjunto con el espacio latinoamericano. En Canadá y EE.UU. predomina, como ya hemos señalado, un sistema de programa de garantías público institucionalizado a través de agencias de desarrollo que funcionan como administradores. En ambos casos dichas agencias están integradas con un papel central en las políticas de promoción de empleo, proceden a través de entidades financieras con las que mantienen convenios y suelen desarrollar líneas o mecanismos específicos de garantías según sectores económicos, sociales, zonas afectadas por catástrofes...

En Canadá el programa Small Business Loans Act funciona desde el año 1961, creado por el Ministerio de Economía, para su posterior transferencia al Ministerio de Industria en el año 1977. En las últimas cuatro décadas el programa SBLA se ha expandido, ha sido modificado y reglado de forma muy amplia. La principal modificación es que se ha convertido en una institución federal de crédito garantizado. Además existen iniciativas regionales y sectoriales. En Estados Unidos, la implantación de los sistemas de garantías es relativamente reciente, frente a lo que cabría esperar. El programa federal, canalizado a través de su agencia administradora SBA (Small Business Administration), se desarrolló en la década de los 70. Posteriormente se han ido desarrollando sistemas de garantías en el ámbito estatal con el objeto de fomentar el desarrollo de las industrias estatales. En la actualidad quince estados tienen su propio programa de garantías, algunos de ellos anteriores al programa de la SBA, y de los que hay que destacar por nivel de actividad y su total independencia de la SBA el del estado de California.

Entre los programas estatales de garantías para la pequeña y mediana empresa de ambos países han atendido a más de 550,000 empresas y mantienen unas garantías vivas de unos 50,000 millones de US\$. Concretamente, la agencia estatal SBLA canadiense formaliza al año una media de 30,000 operaciones de préstamo garantizado por un monto que ronda los 2,000 millones de US\$. Por su parte, la SBA estadounidense ha formalizado en los últimos años una media de 42,500 operaciones (43,639 en 1999) con un monto formalizado superior a los 10,000 millones de US\$ (10,146 millones de US\$ en 1999). A noviembre de 2000, la SBA había formalizado casi 10,523 millones de US\$ en 43,748 operaciones.

En Oriente Medio y Asia Central existen sistemas de garantías para préstamos como los de India, Jordania, Israel, Líbano, o el recientemente implantado en China¹. Entre los sistemas más llamativos tenemos noticias de los programas de garantías desarrollados desde principios de los setenta por la agencia estatal india (Deposit Insurance Credit Guarantee Corporation), integrada en el Banco de Reservas de la India, y por el Banco Central de Pakistán. China y Hong Kong han implantado sus sistemas en 1998 mediante programas de carácter público. En Oriente Medio los casos más desarrollados son la corporación de Jordania (Jordan Loan Guarantee Corporation) y el fondo estatal de garantía de Israel, en funcionamiento ambos desde 1994. En el caso de Israel es mucho más llamativa la importante presencia del programa de garantías de la agencia estadounidense USAID, con importantes inyecciones de recursos sucesivamente renovadas desde 1992.

En el sudeste asiático los sistemas de garantías sigue expandiéndose de forma intensiva y con remodelaciones generales aplicadas por la fuerte y reciente recesión económica. Es inevitable indicar la presencia en este ámbito del sistema más intensivo conocido, el caso de Japón, cuyo mecanismo mantiene un peso específico en la economía nipona con un riesgo vivo cercano a los 400,000 millones de US\$, a través de 52 corporaciones de garantías, asociadas en la confederación National Federation Credit Guarantee Corporation (NFCGC), y el importante ente de reafianzamiento del sistema (Japan Small and Medium Enterprise Corporation, JASMEC). Estas entidades facilitan garantías y su correspondiente reaseguro a más de 2 millones de pymes, el 33% de las pymes japonesas, y han sido destinatarios del 30% del Plan

de Reactivación de la economía japonesa (desde 1998 se han inyectado en el sistema más de 180,000 millones de US\$ mediante el "mecanismo especial de garantías para la estabilización financiera de la pyme"). A la zaga de Japón, como sistemas más intensivos estarían Corea, con dos potentes instituciones públicas de garantías, Taiwan, Indonesia y Malasia. Nepal, Sri Lanka, Filipinas y Tailandia tienen sistemas de garantía muy consolidados y que vienen funcionando en algunos casos desde la década de los años 50. Las más recientes experiencias del entorno se han desarrollado en Filipinas, que ha añadido un nuevo fondo a su larga lista de entes (dos fondos no transitorios y dos esquemas corporativos), en Corea, con los fondos regionales de garantías mutualistas; en Taiwan a través de una fundación que centralizará en nuevo sistema de sociedades de garantías mutuas y Hong Kong, que ha establecido en 1998 su nuevo programa especial de financiación para la pyme.

Por otra parte, en octubre de 1988 se produjo la primera reunión y constitución formal de la Asian Credit Supplementation Institution Confederation (ACSIC), con 14 socios fundadores de 9 países a los que ya hemos hecho mención: la PT Asuransi Kredit y la Perusahaan Umum Pengembangan Keuangan Koperasi (Perum PKK) de Indonesia; la Korea Credit Guarantee Fund (KCGF) y Korea Technology Credit Guarantee Fund (KOTEC) de Corea; la Credit Guarantee Corporation (CGCMB) de Malasia; la Credit Guarantee Corporation PVT Ltd. de Nepal; The Guarantee Fund for S&M Enterprises, BAP Credit Guaranty Corporation (BCGC) y la Small Business Guarantee and Finance Corporation (SBGFC) de Filipinas; The Central Bank of Sri Lanka de Sri Lanka; S&M Business Credit Guarantee Fund (SMBCGF) de Taiwan; Small Industry Credit Guarantee Fund (SICGC) de Tailandia; Small Business Credit Insurance Corporation (Japan CIC) y la National Federation of Credit Guarantee Corporations (NFCGC) del Japón.

En **Europa** la necesidad de crear sistemas de garantías viene de muy lejos pues la primera experiencia se traslada al siglo pasado, donde encontramos los primeros precedentes como son la Unión de Créditos de Bruselas, que fundada en 1848, intentaba dar respuesta a las necesidades crediticias de las empresas belgas, la Banque Populaire en Francia, en 1841 y los Sindicatos mercantiles en España, en 1915. Si bien habría que diferenciar un continente dividido entre los países pertenecientes a la Unión Europea y aquellos países que pertenecen al ámbito de Europa Central y Oriental (países PECO). Los primeros están integrados en una institución supranacional, la Unión Europea, que observa entre sus directrices de política de estado (véase la directiva 05/09/91) la promoción e impulsión de los esquemas de garantías predominantes, de tipo mutualista, así Sociedades de Garantías Recíprocas (SGR) o Sociedades de Caución Mutua (SCM) y que, además, cuenta con el Fondo Europeo de Inversiones (FEI), que actúa desde mediados de los noventa como institución de cobertura supranacional a través de los acuerdos de reaseguro que mantienen los sistemas y entidades nacionales con su "mecanismo de garantías para la pyme".

Muchos países de la Unión Europea con tradición en cuanto a programas estatales de garantías, están desarrollando desde principios de los años noventa iniciativas y proyectos encaminados a la constitución de un sistema de garantías mutualistas (casos de Finlandia, Reino Unido, Grecia, Irlanda, Portugal o Suecia). En Reino Unido se da desde 1993 la coexistencia del programa estatal de garantías y el modelo mutualista, todavía incipiente, de las Mutual Guarantee Societies. Algunos países con tradición en el terreno de los sistemas de garantías mutuas han desarrollado recientemente nuevas legislaciones en este sentido (casos de España y Bélgica con sus nuevas leyes de 1994 y 1999 respectivamente). El caso de Francia, con sus sociedades de caución asociadas a la Banca Popular (SOCAMAS) y otros tipos de entidades, sigue siendo el más potente. Italia cuenta con una amplísima red de cooperativas y consorcios locales de garantías de crédito agrupados en una compleja estructura asociativas (un ente central nacional de carácter representativo, 5 federaciones sectoriales de ámbito nacional, reagrupamientos regionales y sectoriales y finalmente las entidades locales; en total más de 900 entidades).

Además el panorama de los sistemas de garantías de la Unión Europea cambió de forma significativa con la constitución de la Asociación Europea de Caución Mutua (AECM) en noviembre de 1992 en París y desde la que se han agrupado los intereses del Sistema de Caución Mutua en la Unión Europea. Actualmente son miembros de pleno derecho de la AECM las federaciones nacionales de entes de garantía de Alemania, Austria, Bélgica, España,

Francia, Gran Bretaña, Italia, Irlanda, Portugal y Turquía. Además están presentes como socios adheridos antes de varios países del Este: Hungría, República Checa, Lituania, Croacia... y otras Asociaciones e Instituciones de Finlandia, Suecia, incluido el sistema de caución mutua de Marruecos. En total suponen un esfuerzo colectivo de más de mil novecientas sociedades de caución mutua que aglutinan a más de dos millones y medio de micros, pequeñas y medianas empresas, es decir, más del 10% del segmento de la micro y la pyme y artesanos de toda la Unión Europea y que tienen en estos momentos garantizado un monto cercano a los sesenta mil millones de euros.

En otros países europeos, salvo Suiza y Turquía, las realidades son más recientes. En los dos casos indicados se desarrollan modelos de cooperativas regionales y locales. En Suiza el modelo descentralizado de estado federal impone una articulación a través de cooperativas y entes cantonales. En Turquía nos encontramos con el caso más relevante fuera del entorno de la UE, con un enorme sistema de casi mil cooperativas de crédito y caución que atienden a más de 700,000 pequeñas empresas de artesanos y comerciantes con un volumen de actividad nada despreciable (más de 650 millones de US\$ en garantías vivas) y desarrollada en régimen casi monobancario a través de la red de sucursales de la Banca Popular turca (HalkBank). Además Turquía cuenta con un fondo de garantía para la mipyme, auspiciado y articulado desde un programa de cooperación técnica de Alemania, y que actualmente se canaliza también a través de la Banca Popular.

En el resto de países, localizados en Europa central y oriental, sólo a partir de la década de los noventa y debido a los procesos de liberalización y privatización económica, donde se ha resaltado de manera contundente la importancia del tejido empresarial de la micro, pequeña y mediana empresa, se han desarrollado mecanismos de garantías, en muchos casos con el auspicio de programas de cooperación internacional (Unión Europea, Banco Mundial, OCDE, USAID) y con asesoramiento externo. Sin embargo, en la década de los noventa se han desarrollado iniciativas endógenas en Hungría, República Checa, Polonia, Estonia o Lituania, que han contado con especial apoyo por parte del programa PHARE de la Unión Europea. Rusia actualmente registra algunas experiencias regionales pero casi todos los mecanismos se sustentan en la cooperación internacional y los programas de garantías interestatales.

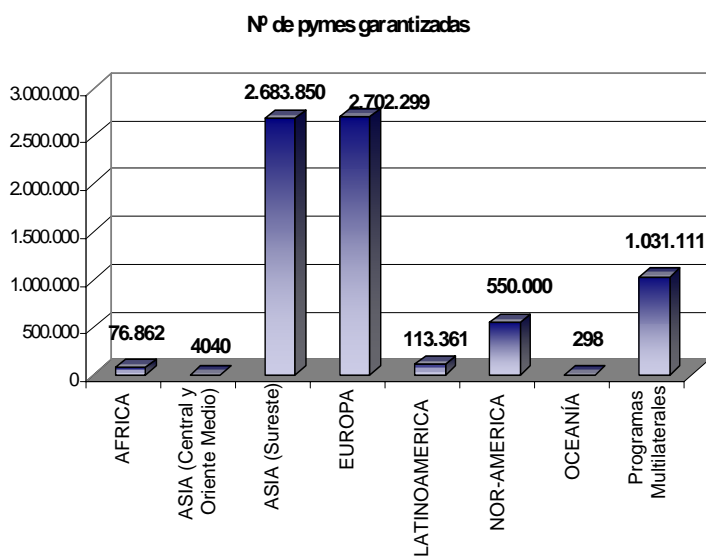
En **Oceanía** la actividad es muy reciente y poco desarrollada pero en la década de los noventa se han detectado iniciativas para la implementación de numerosos programas y corporaciones de garantías en los distintos estados de las islas del Pacífico, especialmente en Solomón, auspiciados por el programa de desarrollo de la pequeña empresa (Small Enterprise Development SED) de la agencia de desarrollo de la ONU (UNDP). Tanto en Nueva Zelanda como en Australia conocemos directrices políticas que esperan potenciar y reactivar sus respectivos programas y nuevas iniciativas en el sector. En el caso de Australia el antiguo Small Business Loan Guarantee Scheme, de ámbito federal, está en fase de baja actividad a la espera de reactivarse totalmente. Mientras se han registrado algunas iniciativas muy locales bajo el modelo de sociedades de carácter mutualista.

Muy importante, sobre todo en entornos poco desarrollados, es el papel de los sistemas de garantías auspiciados por **organismos multilaterales y bilaterales de cooperación internacional**. En el estudio detallamos tres tipos de organizaciones que promueven o ponen en práctica sus propios programas y fondos de garantía: organismos multilaterales de ámbito global (ONU, OIT, Banco Mundial, ONG's internacionales), agencias de cooperación y desarrollo bilaterales (USAID, AFD...) y organismos multilaterales de ámbito regional (bancos de desarrollo regionales e instituciones interestatales). En general, estos organismos a través de un programa de garantías global, basado normalmente en la garantía de cartera y la garantía de intermediario, aunque algunos de ellos mantienen fondos de garantía en determinados ámbitos (por ejemplo la agencia francesa AFD en África). Los mecanismos de garantías del Banco Mundial y de la agencia estadounidense USAID son los que más actividad registran.

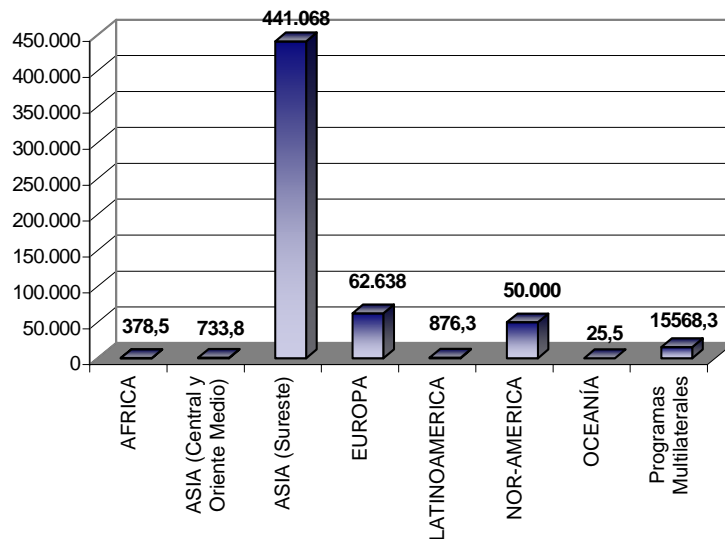
Anexo estadístico de los sistemas de garantías en una economía globalizada

CONTINENTE	Nº ENTES	Nº PYME	RECURSOS(*)	GARANTIAS
AFRICA	36	76.862	148,40	378,5
ASIA (Central y Oriente Medio)	7	4.040	15,00	733,8
ASIA (Sureste)	84	2.683.850	28.396,60	441.068,0
EUROPA	1.954	2.718.436	8.262,00	65.751,0
LATINOAMERICA	33	113.464	349,13	876,9
NOR-AMERICA	20	550.000	4.500,00	50.000,0
OCEANÍA	13	298	31,50	25,5
Organismos multilaterales	111	1.031.111	2.491,50	15.568,3
TOTAL	2.258	7.178.061	44.194,13	574.402,0

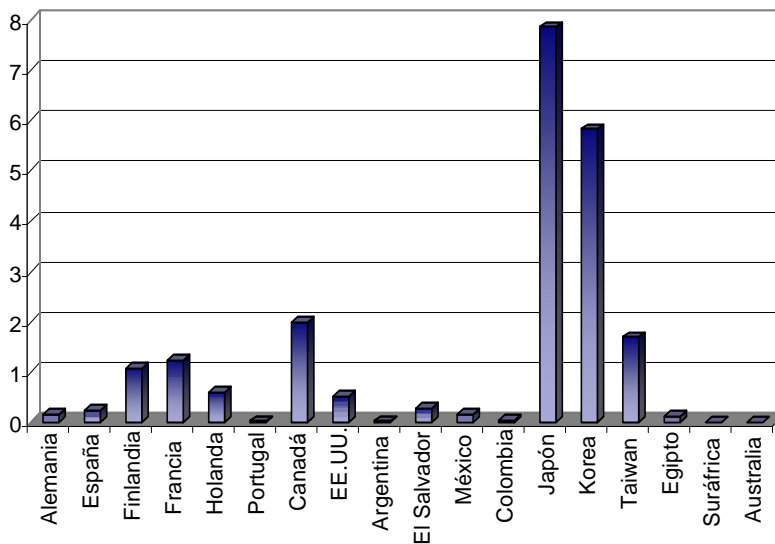
(*)Recursos y garantías vivas en millones de US\$



Garantías (en millones de US\$)



Relación Garantías/PIB



■ Conclusiones principales

Antes de acometer la descripción en los distintos ámbitos de los sistemas nacionales de forma particularizada nos gustaría exponer las siguientes conclusiones extraídas de los aspectos abordados en este estudio inicial:

1. La calificación y ponderación de las “garantías” de los activos de inversión forman parte de la esencia del “negocio” financiero formal debido a las reglas internacionales (Basilea). Las instituciones de crédito o financieras optimizan su gestión en base a activos cuyas garantías estén bien calificadas y ponderadas.
2. Se constata que en todos los continentes el problema de la garantía es el principal inconveniente de la micro y la pyme en su acceso a la financiación empresarial.
3. Los sistemas de garantías se convierten en una herramienta indispensable para facilitar el acceso a la financiación de las microempresas y pymes, en las mejores condiciones de plazo y coste y en un instrumento de política industrial y económica para la generación de puestos de trabajo, de proyectos empresariales y emprendedores.
4. En la década de los noventa siguen surgiendo programas y sociedades de garantías (mutualistas o corporativas) en los países en que ya existían y, en aquellos que no resgitraban ningún tipo de iniciativas, se están implantando o están en fase de desarrollo. Se puede afirmar su expansión creciente y su consolidación en los distintos ámbitos continentales, con especial incidencia en los sistemas de América, Asia y Europa, en el papel de los programas de organismos multilaterales en África y en el marco de renovación de los sistemas en Oceanía.
5. Las sociedades de garantías (mutualistas o corporativas) suponen la implantación y definición de una auténtica política de estado de los países que las promueven y desarrollan y un reconocimiento de la importancia de las micro, pequeñas y medianas empresas como factor de competitividad en la generación de empleo y riqueza de los países y regiones.
6. En las sociedades de garantías (mutualistas o corporativas) es fundamental, para su óptimo funcionamiento, viabilidad y equilibrio económico-financiero, la “alianza” o “partenariat” que desempeñan conjuntamente y de forma coordinada - en el diseño de marcos estables de funcionamiento a largo plazo - las administraciones públicas, las instituciones financieras y las organizaciones empresariales.
7. Los sistemas de garantías deben tener un objetivo final: ser instrumentos para ofrecer un canal institucionalizado de financiación a la micro y la pyme e integrarlas de forma plena en el circuito financiero formal.

“QUIEN DOMINA LA GARANTÍA DOMINA EL CRÉDITO”