

# **Los sistemas de garantía en una economía global: conceptos, modelos y actividad.**

- 1.- LA GARANTÍA ES UN BIEN ESCASO.
- 2.- HACIA UN SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍAS (SNG) DE CALIDAD.
  - 2.1. Los acuerdos de Basilea y los modelos o categorías de los esquemas de garantías.
- 3.- FORMAS O MODALIDADES DE SISTEMAS DE GARANTÍAS.
  - 3.1. El sistema español de sociedades de garantía recíproca.
- 4.- SITUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GARANTÍAS A NIVEL CONTINENTAL:  
CONCLUSIONES FINALES.

**Pablo Pombo, Consultor Internacional en Sistemas de Garantías.**

**Córdoba, octubre de 2.004**

# Los sistemas de garantía en una economía global: conceptos, modelos y actividad.

Pablo Pombo<sup>1</sup>, Consultor Internacional en Sistemas de Garantías.  
[PPOMBO@telefonica.net](mailto:PPOMBO@telefonica.net)

## 1.- LA GARANTÍA ES UN BIEN ESCASO

Este trabajo tiene como propósito dar una visión global del funcionamiento actual de los sistemas de garantías en el mundo. La primera pregunta al respecto es ¿quién y por qué se demandan garantías? Su respuesta habría que encontrarla en el entorno que nos rodea. Éste lo que nos muestra es que el sistema financiero es, en general, el sector más regulado y con más normativa del mundo. Cuando se habla en términos generales de desregular sectores, el financiero permanece al margen de este planteamiento.

Actualmente se está en el debate de Basilea II, y de su próxima implementación mediante los acuerdos que previsiblemente sustituyan a los acuerdos de Basilea I, que van a mantener la línea de regulación del sector financiero, en materia de requerimientos de capitales o de recursos propios. Esta petición de garantías por parte del sector financiero hay que justificarla porque las reglas a las que está sometido por el regulador financiero -Basilea I en estos momentos- lo condiciona a invertir en aquellos activos que tienen una calificación y ponderación mejor, es decir, más segura, líquida y rentable, y, por lo tanto, es ahí hacia donde enfocan su actividad inversora.

En la actividad productiva y comercial hay también entidades públicas y privadas que establecen un marco operativo de cobertura de garantías (p. ej., la contratación pública). Esto nos lleva a realizar una primera definición y afirmación: la garantía es un bien "escaso" (o un recurso escaso), sobre todo aquellas mejor calificadas, y ponderadas y su escasez provoca graves dificultades sobretodo en el acceso a la financiación, entre otros, a las micro y PyMES.

Las repercusiones de esta situación en el ámbito mundial se reflejan en que existe una insatisfacción de la demanda de crédito (un 80% de la potencial demanda de microcréditos no se atiende); el rechazo de proyectos por falta de garantías colaterales (de los rechazos, 1 de cada 4 en la Unión Europea se atribuye a la falta de garantías colaterales); en muchos entornos y territorios, la incapacidad de tener un sistema de garantías que aporte garantías a las empresas, viene a reducir en un 2% el PIB anual en algunos países – Informe Banco Mundial 1994–; por último, el no tener un sistema de garantías o la escasez de garantías produce fallas en el financiamiento empresarial, sobre todo a las micro y PyMES para acceder al mismo en óptimas condiciones de tipo de interés y de plazo.

---

<sup>1</sup> Pablo Pombo González, Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Facultad ETEA de la Universidad de Córdoba (España). Certificado del periodo de docencia del tercer ciclo del Programa de Doctorado "Planificación, dirección y entorno económico y social de la Empresa", Más de 23 años de experiencia en el sector de las garantías. Presidente Fundador de la Asociación Europea de Caucción Mutua (AECM) <<http://www.aecm.be>> desde 1996 y Presidente de su Consejo de Administración (1992-96). Secretario técnico de la Red Iberoamericana de Garantías (REGAR) <<http://www.redegarantias.com>> y consultor internacional en sistemas de garantías. Ha asesorado y dirigido proyectos de implantación legislativa y operativa en sistemas de garantías recíprocas en Argentina, Venezuela, El Salvador, Ecuador, Guatemala, México, Costa Rica e Italia. Presidente de la Confederación Española de SGR'S (CESGAR) de 1991 a 1996 en la etapa de promulgación de la nueva Ley 1/94 del sector SGR español. Miembro del Consejo de Administración de la Compañía Española de Reafianzamiento (CERSA) (1994-96). Ha participado como ponente sobre la materia en numerosos foros internacionales en África <Camerún y Kenia>, América latina <Argentina, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Honduras, Guatemala, México, Perú, Uruguay y Venezuela> y Europa <Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Grecia, Italia, Portugal y Reino Unido>. Coautor del libro "Los sistemas de garantía para la micro y la PYME en una economía globalizada" <http://www.redegarantias.com> Tiene concedida la Encomienda de la Orden del Mérito Civil por S.M. el rey Juan Carlos I de España en 1995.

## **2.- HACIA UN SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍAS (SNG) DE CALIDAD**

En cuanto a las dificultades financieras de las pequeñas y medianas empresas, hay puntos críticos: en primer lugar está el problema de la garantía, basada en la rigidez y estrechez en la clasificación de riesgo por parte del sector financiero, la dificultad que tienen muchas empresas para ofrecer una garantía real, o que el crédito a corto plazo de las PyMES absorbe las escasas garantías que poseen y estrangula su crecimiento; y en segundo lugar, las propias condiciones del financiamiento, como son la formalización del crédito a corto plazo y el pequeño dimensionamiento o atomización empresarial, que hace muy difícil negociar en condiciones óptimas frente al sector financiero.

La situación a la que se llega por las circunstancias comentadas, es que hay en la economía real una falla entre los empresarios que son atendidos y operan habitualmente en el circuito financiero formal, y los empresarios que no tienen posibilidad de acceder a ese circuito, y que se denominaremos empresarios “discriminados”.

Un Sistema Nacional de Garantías (SNG) supone un puente entre esos empresarios “discriminados” y el espacio o ámbito donde fluyen los recursos financieros formales cotidianamente (en el día a día), para que puedan encontrar su financiamiento.

Lo que persigue un SNG de calidad es integrar a la MIPyME en el circuito financiero formal, donde el dinero fluye realmente y no hay que depender de una voluntad determinada circunstancial que eventualmente considere a las PyMES, sino que las incluya e inserte de forma permanente (no como apoyo de carácter temporal, limitado, etc.). Se trata de definir un canal institucionalizado de financiamiento transparente, universal y no discriminado para acceder competitivamente (en costo y plazos) a los recursos financieros mediante avales, fianzas técnicas y asesoramiento financiero.

Si se llega a la conclusión de que el objetivo final para favorecer el acceso al financiamiento es un Sistema Nacional de Garantías, la siguiente pregunta sería ¿por qué solucionar los problemas de acceso al financiamiento de las micro y PyMES?

La realidad es totalmente incuestionable, sobre todo en los últimos años. La micro y PyME representan cerca del 99% del tejido empresarial mundial, similar en todos los continentes. En España, las empresas de menos de 10 trabajadores suponen el 92% del total de empresas, circunstancia muy cercana al resto de la Unión Europea y que no es muy diferente al resto de otros países en el mundo. De hecho la reacción de muchos gobiernos para proponer soluciones como los sistemas de garantías, como forma de favorecer el acceso al financiamiento empresarial, es porque estas empresas aportan una parte significativa del PIB de los países, crean empleo y riqueza, pese a que eran unas “desconocidas” hasta hace unas décadas.

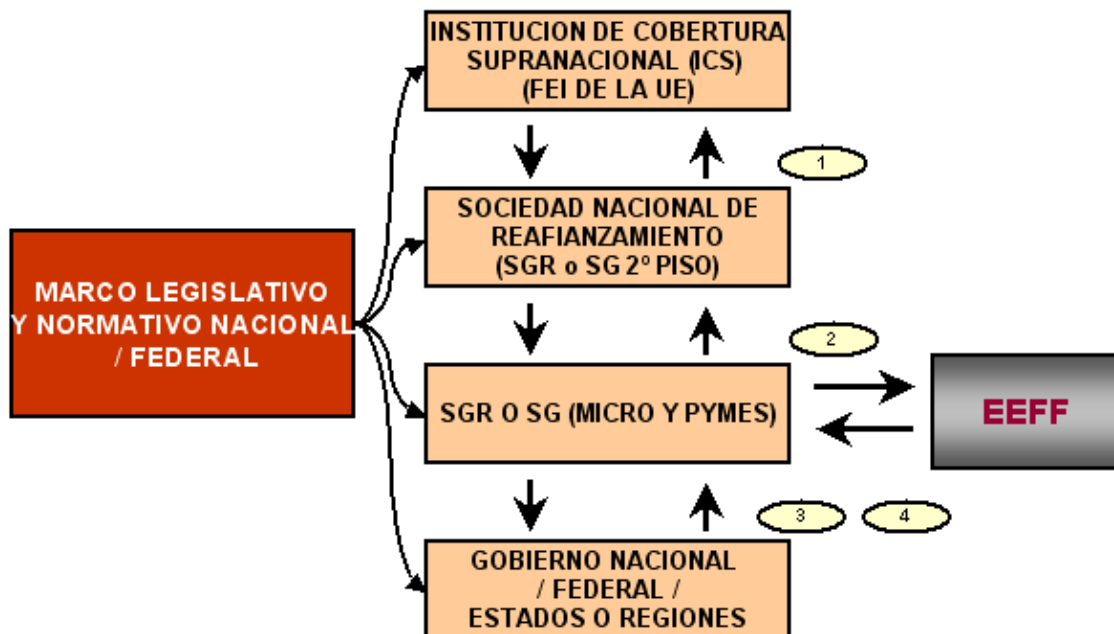
Los gobiernos de algunos países han buscado soluciones para favorecer el entorno de las PyMES, y dentro de ellas perfeccionar el sistema financiero con la creación de un SNG de calidad y de cobertura de riesgos.

Si se ha decidido llevar adelante el desarrollo de un SNG de calidad, los principios que lo conforman en la actualidad son dos: debe ser una **política de Estado**, esto es, no es una *moda*, pues tiene voluntad de permanecer como un instrumento financiero de aplicación real y, por lo tanto, no tiene un carácter temporal y perecedero, sino que debe tener un planteamiento de servicio a la PyME de carácter intemporal, que la inserte plenamente dentro de los circuitos financieros. Necesita seguridad jurídica plena pues el SNG no puede ser cuestionado, al igual que no se cuestiona al sistema financiero en general, si acaso la actuación de algún banco, pero no al

sistema. Cuando se desarrolla un SNG se está hablando de lo mismo, es decir, como sistema no puede ser cuestionado, tal vez algún ente de garantía que no gestiona adecuadamente o que las circunstancias del entorno le sean muy desfavorables, pero no el sistema marco.

En segundo lugar, es necesario establecer una “**alianza**” y consenso pleno entre los agentes involucrados (Administraciones públicas, entidades financieras y las micro y PyME y sus organizaciones) en el desarrollo legislativo y operativo posterior del SNG para que todas las partes puedan satisfacer sus intereses legítimos. Este marco de acuerdos (la “alianza” o *partenariat*) a largo plazo entre las administraciones públicas (AA.PP), las entidades financieras (EE.FF) y las micros, pequeñas y medianas empresas y sus organizaciones permiten elevar el nivel de eficacia y de aplicación real de los SNG, dentro de un marco de calidad y seguridad (Gráfico 1). Un SNG que se diseñe y ejecute de espaldas a los intereses reales y legítimos de los agentes que intervienen en el sistema, jamás va funcionar adecuadamente ni va a ser eficiente.

**Gráfico 1: “ALIANZA” ENTRE AA.PP., EE.FF. Y MIPYMES**



Fuente: Elaboración propia

Para concretar esa **alianza**, el SNG requiere de un marco legislativo y normativo, que corresponde a los poderes del Estado, dentro del cual se tiene que producir ese proceso de interacciones y alianzas entre el sector público, el financiero y el empresarial. Ese marco suele responder a una situación donde el centro del sistema, la sociedad de garantías, está respaldada por un sistema de refinanciamiento o de cobertura nacional, e incluso por encima de todo esto hay un marco, como en la Unión Europea, de cobertura supranacional, ya que existe un Fondo Europeo de Inversiones (FEI) que reasegura a los sistemas de reaseguro de los SNG, y en algunos países donde no los hay, directamente a los entes del SNG.

Los términos de esta alianza no son homogéneos: la administración pública tiene unos intereses, que son promover empresas y empresarios y riqueza, generar empleos, etc. Los empresarios quieren acceder al financiamiento en costos y plazos competitivos; pero en esos términos no se le puede hablar a las entidades financieras. Estos necesitan de un marco de calidad, esto es, plena seguridad jurídica de la garantía o aval, que ese sistema cuente con un pleno respaldo social como política de Estado y, sobre todo, una cuestión fundamental de

carácter económico, que es que aquel sistema que no consiga que la garantía “*tenga un valor*” en términos económicos y financieros (esté calificada y ponderada) para las entidades financieras, difícilmente va a convencer a los proveedores de dinero.

Esa garantía tiene que ser bien calificada y ponderada por la normativa del sistema financiero. Ese es el atractivo económico y financiero que puede tener para una entidad financiera para hacer posible que las operaciones fluyan en el circuito financiero formal. O sea, es aquella garantía que apenas le consume recursos propios y provisiones. Por ejemplo, cuando en España una sociedad de garantía recíproca avala ante un banco, ese banco no necesita consumir un 8% de recursos propios por requerimientos de capital para cubrir su riesgo, sólo necesita cubrir 1.6%, porque esa garantía está calificada y está ponderada al 20%.

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

Se cita un *marco específico* porque integrar la actividad de la garantía en el sistema financiero supone una serie de singularidades, de matices, que necesariamente se han de recoger en la normativa y en los marcos legales y jurídicos del sistema financiero de cada país.

Un marco jurídico, legislativo, de calidad, específico, permite la sostenibilidad de las sociedades de garantía, porque de lo que se trata es de integrar esas sociedades en el sistema financiero formal. Esto supone asumir unas exigencias y responsabilidades grandes y, sobre todo, que la actividad tiene que ser sostenible. Un marco legal de calidad hace posible que la actividad y la gestión de este tipo de sociedades señalen unos caminos de rigor y sostenibilidad.

La PyME es el usuario directo de un sistema de garantías, ya que lo que se busca es mejorar el acceso al financiamiento empresarial, pero hay algunos matices. Entre ellos, es que en el siglo XXI no se concibe una sociedad de garantía meramente como una prestadora de garantías, esto es, la sociedad de garantía está cerca del empresario y, por lo tanto, no es sólo un agente prestador de avales, sino también un asesor financiero, un asesor para las empresas en cuanto a organizar la documentación necesaria para una solicitud de financiamiento, que le proporcione información financiera, que le prepara una entrevista con el director de una entidad financiera, etc.

Hay otras cuestiones también muy importantes, como es que no sólo se otorga una garantía para un préstamo, sino que el micro, pequeño y mediano empresario también tienen muchísimas dificultades para acceder a la contratación pública, donde por la ley de contratos públicos generalmente se exigen garantías a las cuales hay que hacer frente, y es curioso cómo en el sector financiero utilizar ese servicio puede suponer utilizar o concentrar todo el riesgo del que se dispone, meramente por la prestación de un aval técnico de estas condiciones.

## **2.1.- Los acuerdos de Basilea y los modelos o categorías de los esquemas de garantías**

Los acuerdos de Basilea desde 1.988 ponen en valor las garantías que respaldan los activos de inversión del sector financiero. Las garantías están calificadas y ponderadas según diversas clases y en definitiva afectan directamente a la cuenta de explotación de las instituciones de crédito y financieras. En definitiva para ellos la garantía tiene un “valor” estratégico y para sus planes de negocio y expansión.

En base a todo ello está claro que no cualquier sistema y/o esquema de garantías tiene la misma eficacia y penetración en el sector financiero. Es vital y estratégico para los sistemas y/o esquemas de garantías conseguir una calificación y ponderación óptima de sus garantías.

Después de muchos años de funcionamiento de Basilea I se aproximan los acuerdos de Basilea II donde la cuestión fundamental para los esquemas de garantías va a ser la institucionalidad del “garante” (quién aporta la garantía), con las características de la garantía (solidaria, irrevocable, exigible a primer requerimiento, cobertura del 100%, etc.) y cómo se administran los riesgos. En definitiva Basilea II identifica al garante y las características de su cobertura. Por ello aún será más determinante las diferencias entre las categorías o modelos de los esquemas de garantías y su forma de instrumentalizar la cobertura de la garantía. Porque no todos tienen la misma seguridad, calidad, eficacia y relevancia.

En definitiva parece que igual que con Basilea I los esquemas de garantías en sus diferentes categorías no tendrán la misma eficacia y penetración en el sector financiero como factor de mitigación de riesgo.

De hecho ya lo estamos comprobando en la Proposición al Parlamento Europeo de la Directiva Europea sobre regulación de capitales de los bancos: “La garantía como factor de mitigación: timely payment”.

Por ello y de forma definitiva se conforma la necesidad de clasificar los esquemas de garantías a nivel internacional<sup>2</sup>, estableciendo categorías diferentes, sobre todo desde la perspectiva de la institucionalidad del que otorga la garantía.

### **3.- FORMAS O MODALIDADES DE SISTEMAS DE GARANTÍAS**

La primera decisión se produce cuando se plantea en un territorio o en un país implantar un sistema nacional de garantías. La siguiente es decidir el modelo por el que se va a optar, ya sea público o mixto. En este contexto mirar hacia atrás o a otras experiencias tampoco sirve de mucho. De hecho son muy diferentes, por ejemplo, las sociedades francesas de caución mutua, que representan lo que podríamos llamar “los padres de la garantía”, que nacieron en los inicios del siglo XX, en un entorno en pleno auge del mutualismo y del cooperativismo, y las sociedades que nacieron después de la segunda guerra mundial, donde los Estados tuvieron que proporcionar a los sistemas financieros más o menos estables y desarrollados del mundo una solución para el acceso a la financiación de las PyMES, porque había una gran destrucción de los bienes o activos, en general. En la mitad del siglo XX, los sistemas financieros necesitaban, pues, reforzar o respaldar sus actividades productivas –quizás el ejemplo más claro sea el del Japón–.

Tampoco es lo mismo para las sociedades o sistemas que nacen a finales del siglo XX y principios del XXI, cuando surge todo un proceso de globalización y se discuten todas las ayudas públicas. Lo que sí está claro es que hoy día, en todo el mundo, los sistemas de garantías están en expansión y los países más desarrollados económicamente son los que en forma más intensiva y más activa, utilizan su modelo o su sistema de garantías sobre la base de la importancia de las pequeñas y medianas empresas, como se cita en la página 1.

A la hora de definir o desarrollar un sistema nacional de garantías, en el mundo hay distintos modelos, mediante los cuales los gobiernos, entidades financieras y empresarios dan respuesta a sus necesidades en la materia. En una primera aproximación a esta realidad, podemos clasificar estas formas de sistemas de garantías en tres grupos: fondos de garantía, programas de garantía y sociedades de garantía (Gráfico 2).

---

<sup>2</sup> Los sistemas de garantía para la micro y la pyme en una economía globalizada”, Pablo Pombo y Alfredo Herrero. 2001.

## **Gráfico 2: FORMAS O MODELOS DE SISTEMAS DE GARANTÍAS**

	<b>Fondo de Garantía</b>	<b>Programa de Garantía</b>	<b>Sociedad de garantía</b>
<b>¿Qué son?</b>	Depósitos de recursos que respaldan operaciones financieras	Fondos administrados a través de una agencia estatal	Sociedades mercantiles y/o entes con personalidad jurídica: 2 clases: a) Corporativas; b) Mutualistas (SGR-SCM-SGS-SGM)
<b>Fuente de recursos</b>	Estatales o de cooperación internacional		Públicos y privados
<b>Ámbito</b>	Local, regional o estatal		
<b>Requiere legislación específica</b>	No	No / Normas	Sí
<b>Cobertura</b>	50%	50 – 90%	70% a 100%
<b>Gestión crediticia</b>	Delegada a la EEFF		Analiza el crédito, realiza el seguimiento, asume la mora y cobra
<b>Ponderación del cto. Avalado</b>	100%	De 0 a 100%	De 0 a 100%
<b>Usuario</b>	No fidelizado		Fidelizado
<b>Actividad</b>	Baja	Media	Alta

*Fuente: Elaboración propia*

Es muy importante y necesario que determinados conceptos estén definidos e interpretados de forma homogénea por el colectivo del sector. Con la diversidad de lenguas existentes sería muy complejo, inseguro e ineficaz no hacer el esfuerzo por definir los conceptos básicos y elementales de la actividad de los sistemas de garantías. Este principio debe ser asumido máxime cuando se pretende interactuar con un mismo nivel de información y de transparencia.

Se hace preciso, al menos, definir, acordar y manejar internacionalmente entre todos u glosario de términos comunes:

- **“ESQUEMA DE GARANTIAS”<sup>3</sup>**: es el término genérico para designar la institucionalidad bajo la cual se ejecuta y desarrolla la actividad de la garantía en un territorio en base a su objeto social, institucional, normativo u operativo

Los **“ESQUEMA DE GARANTIAS”** se clasifican en estas tres categorías, formas o modelos diferentes que se definen a continuación:

- **“SOCIEDADES / ENTIDADES / INSTITUCIONES DE GARANTÍAS”<sup>4</sup>**: es la forma legal (sociedades/entidades/instituciones) bajo cuyo esquema se ejecuta y desarrolla directamente la actividad de otorgar garantías en un territorio en base a su objeto social, institucional, normativo y operativo, generalmente específico y exclusivo.

<sup>3</sup> Los esquemas de garantías son intermediarios financieros que facilitan casar la oferta y la demanda del crédito para impulsar el acceso de la micro y pyme a la financiación. Son entidades financieras que no persiguen el lucro en un espacio compartido por micro y pymes, sector financiero y sector público.

<sup>4</sup> Entre ellas las sociedades mercantiles de cualquier tipo que tienen como objeto social, institucional, normativo y operativo, otorgar garantías a micro y pymes. Por ejemplo: la SGR española: SOGARCA, SGR, la SCM francesa: SIAGI, la SPGM portuguesa: NORGARANTE - SPGM, S.A., la Bürgschaftsbank alemana: Bürgschaftsbank NRW GMBH, la SOFARIS francesa, la húngara HITELGARANCIA, en Lituania INVEGA, las CGC 'S de Japón, etc.

- **“Sociedades de Garantía Mutua o recíproca”<sup>5</sup>** son las iniciativas comunes de un grupo de micro y pymes independientes y/o sus organizaciones representativas, dirigidas a conceder una garantía colectiva a los créditos<sup>6</sup> otorgados a sus miembros, participando en la formación, sostenibilidad y toma de decisiones y gestión del esquema junto con otros socios, en su caso, públicos y financieros. La filosofía se basa en el mutualismo de la responsabilidad, la toma de decisiones de las partes, el cumplimiento de las reglas de la competencia y de la economía de mercado. No obstante pueden obtener y reciben apoyo público.

- **“PROGRAMA DE GARANTIAS”<sup>7</sup>** la actividad de la garantía se realiza con recursos públicos, administrados por terceros: a través de una agencia estatal/regional de desarrollo, de un Ministerio, de un Banco Central, de un Banco de desarrollo, de una sociedad pública o institución pública, etc. mediante unas normas o programas institucionales.

- **“FONDO DE GARANTIA”<sup>8</sup>** es una dotación o provisión de recursos financieros que dan cobertura de garantías a una cartera de operaciones con unas características determinadas.

El Glosario de términos se amplía con las siguientes definiciones:

- **“SISTEMA DE GARANTÍA”<sup>9</sup>**: es el conjunto de entes/instituciones que conforman la actividad de la garantía en un territorio (normalmente nacional) bajo un marco legal o normativo determinado y específico.

- **“FEDERACION / ASOCIACION DE GARANTIA”<sup>10</sup>**: es un grupo homogéneo de sociedades / entidades / instituciones bajo la forma de una red gremial (sectorial) profesional en un territorio (regional, nacional, internacional, etc.) (Por ejemplo: CESGAR, Federation des SOCAMA, Verband der Bürgschaftsbanken, Fedart Fidi , AECM, etc.)

---

<sup>5</sup> En relación a las sociedades de garantía es más adecuado enfocar su definición, así como está en párrafos anteriores y dentro de ellas diferenciar las sociedades mutualistas. Muchas veces se confunde por su denominación en determinados usos. Por ejemplo se denominan Fondos de Garantías como tal a entes que son definitivamente sociedades mercantiles (anónimas, limitadas o cooperativas) solo por el hecho de llevar el nombre de Fondo de Garantía en su denominación.

<sup>6</sup> En algunos sistemas en el objeto social de las SCM/SGR se contempla el otorgamiento de fianzas técnicas y el asesoramiento financiero

<sup>7</sup> En relación a los programas de garantías es preciso tener el mismo cuidado muchas veces se confunde por su denominación en determinados usos. Por ejemplo se denominan Fondos de Garantías a Programas de Garantías nacionales y/o regionales solo porque los recursos se instrumentalizan, con un determinado desarrollo, bajo la denominación de Fondo de Garantía, pero en definitiva esos recursos para garantías, finalmente están instrumentalizados a través de una agencia estatal, regional, banco, ministerio, sociedad pública, etc. Por ejemplo: los Fonds Public Roumain de Garantía, en Austria AWS, en Italia Medio Crédito Centrale, BBMKB en Holanda, SBR en Reino Unido, SBA en EEUU, NAFIN en México, FOGAPE en Chile, etc.

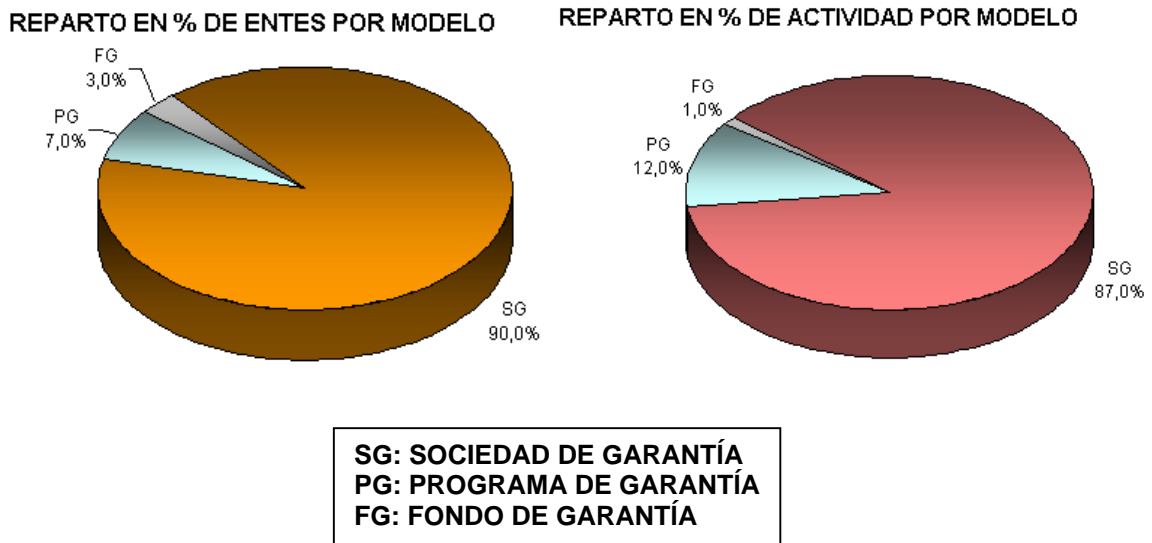
<sup>8</sup> En relación a los Fondos de Garantía por deducción de las dos modalidades explicadas se puede advertir la posible confusión de su uso o definición Es la forma o modalidad más simple pues es una dotación o provisión de recursos financieros que dan cobertura de garantías a una cartera de operaciones con unas características determinadas. Por ejemplo: FG BROU en Uruguay, FG BCIE en Centroamérica, etc.

<sup>9</sup> Significa la institucionalidad de la actividad de la garantía conformado por el conjunto de instituciones que participan en la misma. Por ejemplo: el sistema de SGR'S español está formado por las propias SGR'S y la sociedad de reafianzamiento <CERSA> (sin olvidar la relación de esta con el FEI), más algunos reafianzamientos regionales, etc. El sistema portugués de SGM está formado por las SPGM'S y la sociedad de reafianzamiento <SPGM, Sociedade de Investiment SA> En otros casos el sistema son las SCM'S, unilateralmente o en convivencia con otras instituciones, etc...

<sup>10</sup> Es una asociación o red gremial o patronal (sectorial) profesional básicamente



**Gráfico 3: REPARTO EN % DE ENTES Y DE ACTIVIDAD POR MODELO**



Fuente: Elaboración propia

**Gráfico 4: CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GARANTÍA SEGÚN PERSONALIDAD JURÍDICA Y COMPOSICIÓN**

Personalidad / Composición	FG	PG	SG
PÚBLICA	FG del BROU	SBA, NAFIN, SEBRAE, FOGAPE-BANESTADO, etc.	CGC's Japonesas, FNG de Colombia, SA, FOGABA (Argentina), FOGAPI (Perú), etc
PRIVADA / PÚBLICA	--	--	SGR = SCM= SGS=SGM Bürgschaftsban ken GmbH ; etc.

Fuente: Elaboración propia

**3.1.- El sistema español de sociedades de garantía recíproca**

¿Qué es una SGR? Son sociedades de responsabilidad limitada, de capital variable, que prestan garantías por aval para préstamos, fianzas y también prestan 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 (ver

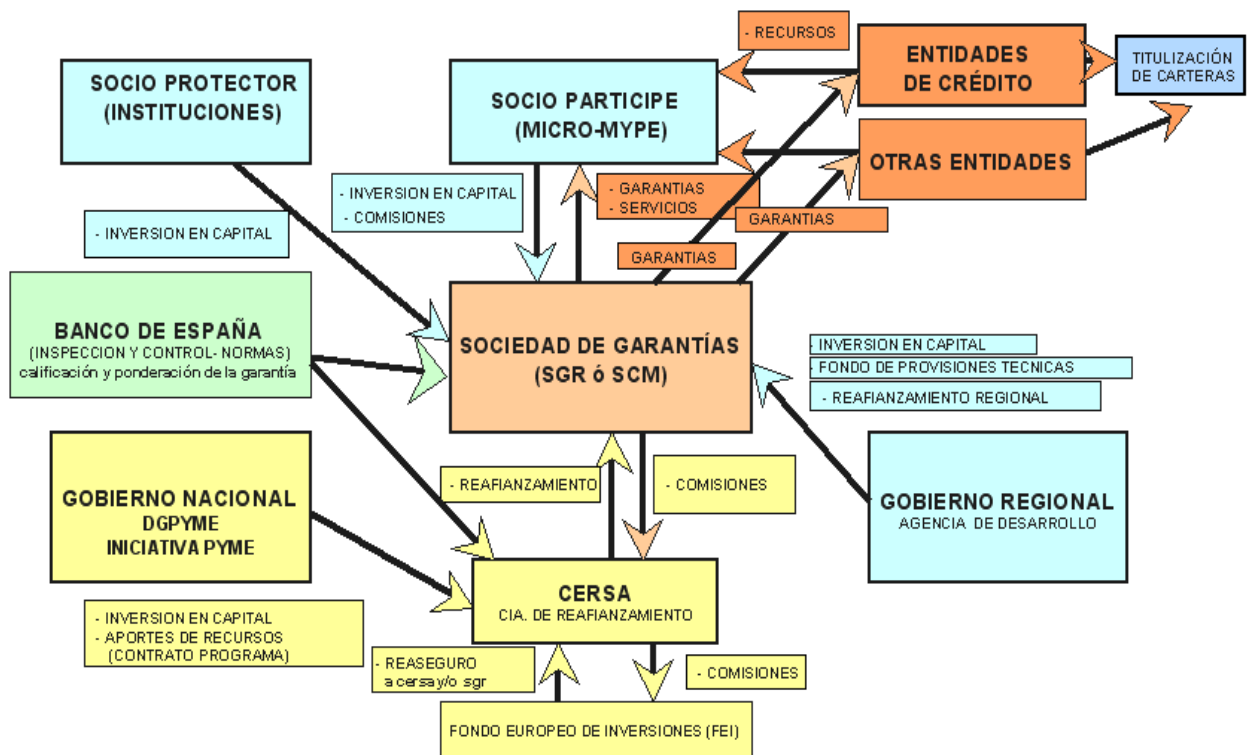
gráfico nº 5) del funcionamiento del sistema español regido por la ley 1/94 sobre sociedades de garantía recíproca y las normas que desarrolla el Banco de España en el ejercicio de sus funciones.

La captación de recursos es una de las cuestiones más sensibles de todo sistema de garantías (lógicamente también del sistema financiero) pues para crecer en riesgo hay que crecer en recursos, por lo tanto no cualquier opción o elección del tipo societario que se decida es igual o sirve con la misma eficacia para esta funcionalidad. Por ser esta una circunstancia fundamental esta debe ser una de las cuestiones que debe cuidarse especialmente o tenerse muy en cuenta en la decisión a determinar sobre la misma. En España es una sociedad mercantil, de responsabilidad limitada, de capital variable, calificada como entidad financiera, regulada por el regulador financiero (Banco de España) y supervisada por la supervisión del sistema financiero del país (en España la Dirección General de Inspección del Banco de España)

Los recursos financieros necesarios básicamente son de dos tipos: a) Patrimoniales: se obtienen vía capital principalmente y b) Provisiones o reservas (hay países que las denominan así): se obtiene vía un Fondo de Provisiones Técnicas (FPT), de carácter no reembolsable principalmente, y de las utilidades.

Las sociedades de garantía recíproca con el carácter de la variabilidad de su capital social y los dos tipos de socios (protectores y partícipes) permiten la captación de esos recursos patrimoniales, la movilidad del capital social y los socios mipymes, y la participación en la gestión del sector privado.

**Gráfico 5: Perfil del Sistema Sociedades de Garantía Recíproca en España**



Fuente: Elaboración propia

La figura del Fondo de Provisiones Técnicas (FPT) incorporada por las legislaciones más recientes sobre sociedades de garantía recíproca permite la captación de los recursos de provisiones (reservas).

En el Gráfico 5 se muestra el Perfil del Sistema de Sociedades de Garantía Recíproca en España. En el capital social de las SGR'S participan: los socios partícipes o beneficiarios que son las mipymes que entre sus derechos está el de solicitar los servicios de la sociedad, mediante el pago de los mismos cuando les son otorgados y formalizados (en el caso de los avales) y los protectores que participan en la sociedad pero no pueden disfrutar de su servicio.

Las entidades financieras proporcionan recursos a las mipymes 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 apoyo, aportando recursos a la compañía de reafianzamiento CERSA <el reafianzamiento es para operaciones de largo plazo> y ésta su vez disfruta del reafianzamiento europeo del FEI.

Los gobiernos regionales generalmente son los socios de referencia a través de las agencias de desarrollo y también aportan recursos de capital y, en su caso, a través del Fondo de Provisiones Técnicas (FPT)

En el caso español el Banco de España desarrollan las labores de normar, inspeccionar, controlar y disciplinar el sistema de garantías

En la SGR'S existe una dualidad: 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 y por otro, consideradas entidades financieras sujetas a las leyes y normas sobre disciplina del sector financiero.

¿Cómo resolver esta dualidad?: mediante la participación activa y coordinada de los tres agentes implicados, administraciones públicas, instituciones financieras y las mipymes y organizaciones empresariales. Sus criterios operativos deben estar regidos por el rigor profesional (administración del riesgo) y el equilibrio económico financiero (sostenibilidad).

#### **4.- SITUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE GARANTÍAS A NIVEL CONTINENTAL: CONCLUSIONES FINALES**

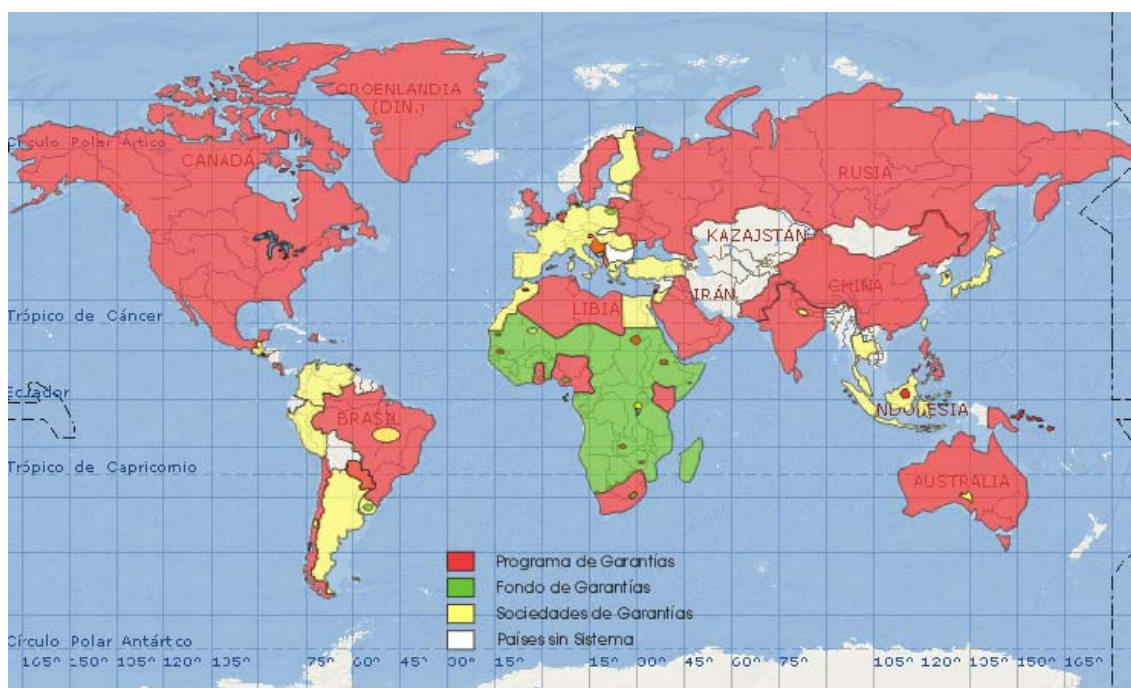
Tanto en Europa como en Asia, básicamente en Japón y Corea así como en América del Norte, sobre todo Estados Unidos, es donde se encuentran los entes más desarrollados, desde el punto de vista de su actividad. En Latinoamérica se vive actualmente una situación de lanzamiento de estos sistemas. En esta región los sistemas de sociedades de garantías y las últimas legislaciones de sociedades de garantías recíprocas, están adquiriendo un nuevo impulso. También, en África y en Oriente Medio hay una actividad muy incipiente en el ámbito de desarrollo de sistemas de garantías nacionales. En el Gráfico 6 se muestra una visión mundial de la situación de los modelos de garantías por países y continentes.

Del total de empresas que se tiene evaluado que utilizan estos sistemas de garantías en el mundo, casi el 76,5% del total están bajo el modelo denominado sociedad de garantía. Y en cuanto a la actividad, esto es, el volumen de avales, casi el 90% están bajo este modelo.

En África hay dos experiencias de sociedades mutualistas: en Marruecos, y más recientemente, en Egipto.

En América del Norte se puede afirmar que se encuentra un modelo de programa de garantías, en el que se incluye el modelo instrumentado por Nacional Financiera de México. En Centroamérica destacan los casos de Guatemala y Costa Rica, en este último una experiencia con el Programa de Garantías, FODEIMIPYME, muy incipiente y, más recientemente, El Salvador, donde con base en una experiencia antigua de sociedades de garantías, en 2.001 se promulgaron la Ley de Garantías Recíprocas, habiéndose constituido ya la primera Sociedad de Garantías Recíprocas.

### **Gráfico 6: Sistemas de Garantías por Continentes.**



*Fuente: Elaboración propia*

En América del Sur varios países tienen sus respectivos programas de garantías con éxito creciente, destacando Brasil (FUNPROGER y FGPC) y Chile (FOGAPE-BANESTADO). Asimismo, Argentina cuenta con una ley de SGR's desde 1.995. Perú acumula una experiencia de casi 25 años con el FOGAPI.

En el año 1.996 en Washington en un Seminario Internacional se auguraba un futuro muy incierto para los sistemas de garantías latinoamericanos.

Desde 1.998 la continúa organización por los entes de garantías Iberoamericanos de sus foros anuales de sistemas de garantías y financiamiento de las micro y pymes ha permitido evidenciar una realidad y un panorama muy diferente.

Estos Foros han permitido sacar a la luz la auténtica realidad y necesidad de los sistemas de garantías iberoamericanos y ponerlos en el lugar que les corresponde.

Año tras año se viene confirmando la actividad creciente de los mismos: FOGAPE-BANESTADO de Chile, FOGAPI de Perú, NAFIN de México, IBERAVAL, SGR, SPGM de

Portugal. No en vano hay entes que cumplen en unos meses 25 años de existencia como FOGAPI e IBERAVAL, SGR.

Es de destacar como en los últimos años las SGR'S argentinas han sido un soporte importante para las mipymes del país en circunstancias muy difíciles

No dejan de nacer nuevos sistemas como la primera SGR de El Salvador, cuyo hito importante es que es una SGR autorizada por la Superintendencia del Sistema Financiero SSF de El Salvador, que ha homologado todos sus procedimientos administrativos y operativos y su software especializado de gestión. El FODEMIPYME de Costa Rica también en el 2004 inició su actividad y la noticia más reciente es el proyecto de Ley de SGR'S de Chile, así como el anteproyecto de Ley de SGR'S de Guatemala.

También no deja de ser llamativo los procesos y experiencias de regionalización de Argentina con 17 SGR'S autorizadas, Colombia con 9 Fondos Regionales de garantías y los más recientes de Venezuela donde hay 9 SGR'S operando y los de Portugal con 4 SPGM'S.

Desde las experiencias de la Compañía de Reafianzamiento Española CERSA y la SPGM, Sociedade de Investiment SA, portuguesa, con fuerza vemos nacer sistemas de reafianzamiento en Argentina con el FOGAPYME, FONPYME de Venezuela y FOGAPI/USAID en Perú. El reafianzamiento supranacional similar al del Fondo Europeo de Inversiones FEI es aún en Latinoamérica una asignatura pendiente.

Son ya numerosos los premios y distinciones que reciben los entes de garantías en estos últimos años como FOGAPI de Perú (Trofeo de oro: FIJET-AMÉRICA "Excelencia empresarial 2003" y el Premio creatividad empresarial 2001), IBERAVAL, SGR de Castilla y León (ESPAÑA) (EURADA de la UE, Estrella de oro a la Calidad y el Galardón AQVA a la calidad y la gestión empresarial) y FOGAPE-BANESTADO de Chile (Premio ENAPE).

Por ello no ha extrañarnos que instituciones supranacionales como ALIDE, la CAN, BID, BCIE, Gobiernos nacionales e internacionales apuesten decididamente, en estos momentos, por estos sistemas igual que lo hacen los países mas desarrollados económicamente como EEUU, Japón y otros muchos del entorno europeo.

En Asia, por extensión, hay muchos programas de garantías nacionales, pero en Japón existe el sistema de garantías más desarrollado del mundo, basado en sociedades de garantías de carácter corporativo, donde el peso de los gobiernos locales en el capital de esas sociedades es considerable y existe una figura de reafianzamiento público de una dimensión enorme que evidencian la fortaleza y la actividad de este sistema.

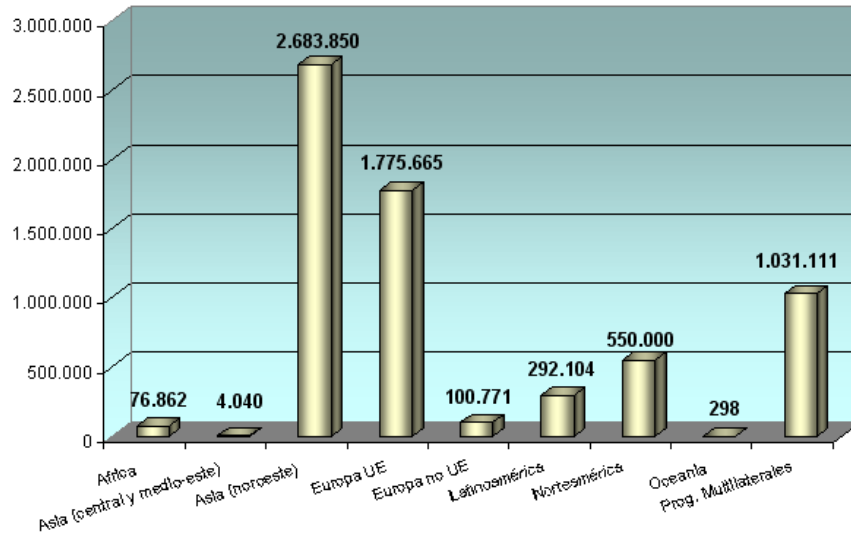
En Europa el sistema de sociedades, sobre todo mutualistas, por su antigüedad y por su origen (Francia) es la figura predominante. Los programas de garantías en los países del este europeo son los más comunes. No obstante, a la fecha ya hay un programa para que los países de reciente ingreso en la Unión Europea vayan avanzando en la implantación de sistemas similares a los existentes en el resto de los países de la Unión Europea.

El *modelo europeo de garantías* se caracteriza por desarrollar la actividad generalmente a través de *sociedades reguladas o normadas*, cuya finalidad es facilitar el acceso a la financiación empresarial y en algunos casos a los avales técnicos y al asesoramiento financiero. Desarrollan su actividad a) en una economía de mercado "globalizada", desde una perspectiva de ser política de estado; b) coexistencia de un esquema mixto de participación privada junto con el sector público <donde los empresarios <beneficiarios de la garantía> participan directa o indirectamente (Cámaras) en el capital y la gestión con otros socios

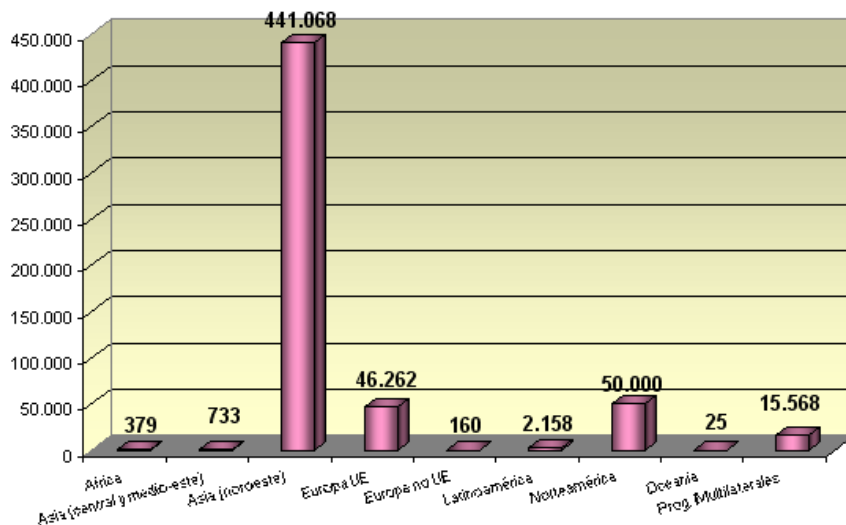
(públicos y privados)> y de un esquema de participación pública; c) regulados por el regulador financiero de cada país, por Basilea I y por Basilea II; d) dan cobertura a su actividad con un reafianzamiento europeo FEI y en muchos casos reafianzamientos nacionales y regionales.

Por último, en Australia está instalado un modelo de programa de garantías.

**Gráfico 7:**  
Número Pymes Garantizadas



**Garantías Vivas (Millones de US\$)**



Fuente: "Los sistemas de garantía para la micro y la pyme en una economía globalizada", Pablo Pombo y Alfredo Herrero. 2001 y estadísticas de la AECM. En la UE hay sistemas de garantías de uso de particulares <no empresariales> que no se han computado en estas estadísticas

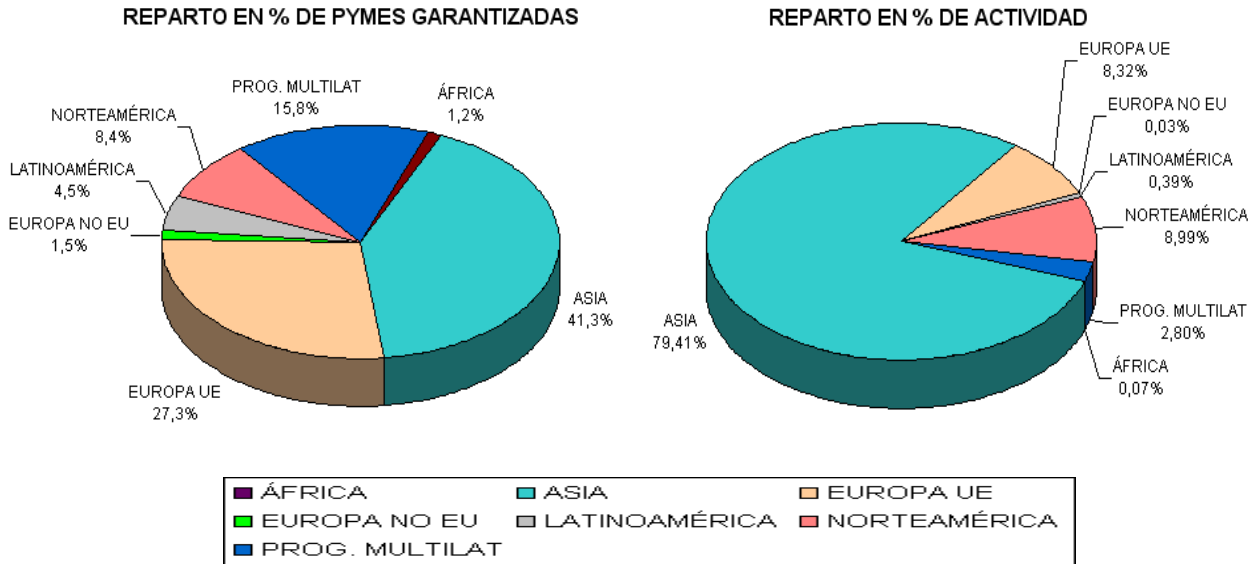
En cuanto al número de MIPyMES atendidas, en Asia, sobre todo en el noreste asiático, hay cerca de 2.600.000 MIPyMES que utilizan estos sistemas, y sólo en Japón lo utilizan 2.000.000 de PyMES, es decir, el 30% de las empresas japonesas utilizan el sistema nacional de garantías (Gráficos 7 y 8).

En Europa se presentan dos situaciones: la primera, la de los países actuales de la Unión Europea, con más de 1.775.000 MIPyMES y, la segunda, aproximadamente 108.000 MIPyMES en países que no forman parte de la Unión (datos actualizados tras la ampliación de la Unión

Europea de 1 de mayo de 2.004). Hay que precisar que gran parte de esas MIPyMES son de Turquía, que tiene un sistema mutualista muy desarrollado.

En Latinoamérica hay identificadas aproximadamente 300.000 empresas (MIPyMES) que utilizan el sistema de garantías.

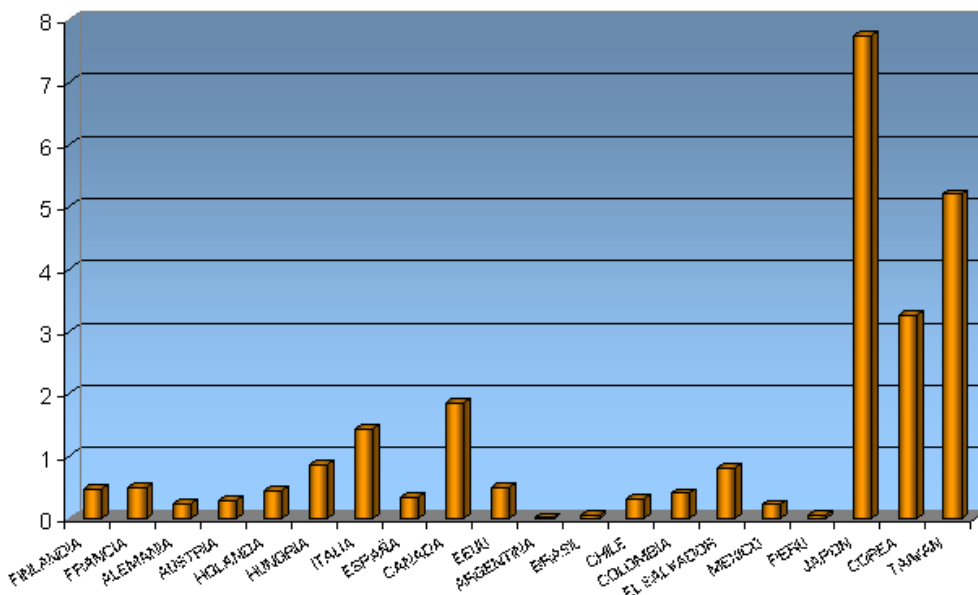
**Gráfico 8: REPARTO EN % DE PYMES Y ACTIVIDAD POR CONTINENTES**



Fuente: Elaboración propia

Desde el punto de vista de la actividad, destaca la situación de Japón, donde hay 400.000 millones de dólares de garantías vigentes. Muy por debajo se encuentra, América del Norte, donde hay cerca de 55.000 millones de dólares; en Europa 46.000 millones de dólares; en América Latina se ha identificado una cifra de aproximadamente 2.400 millones de dólares.

**Gráfico 9  
GARANTÍAS / PIB**



Fuente: "Los sistemas de garantía para la micro y la pyme en una economía globalizada", Pablo Pombo y Alfredo Herrero. 2001, estadísticas de la AECM y elaboración propia

En relación con el Producto Interno Bruto (PIB), las garantías representan los porcentajes que se muestran por países en el gráfico 9.

Como se observa, en los países asiáticos la razón garantías/PIB es mucho más elevada que en el resto, lo que demuestra que allí, efectivamente, se trata de una política de Estado. En Europa se refleja una relación equiparable entre todos los países, que es comparable con el nivel de Estados Unidos. En América Latina, sobre todo en los últimos años, han ido aflorando las ventajas de utilizar estos sistemas.

De los cuadros presentados, podemos deducir las siguientes **conclusiones**:

- 1.- La garantía es un bien escaso y es un problema universal, al que todos los países tratan de hacer frente. Cuando se encara la decisión de desarrollar un sistema nacional de garantías, hay que enfrentarla como una decisión que no es de carácter temporal, lo cual requiere reconocerla como una auténtica política de Estado en cada país y que debe tener un pleno respaldo social.
- 2.- En los últimos años se observa su expansión creciente y su consolidación en el ámbito mundial, confirmando que no son una “moda”.
- 3.- Los SNG tienen un objetivo fundamental, que es el de introducir a la micro y PyME en el sector financiero mediante un canal institucionalizado, transparente, no discriminatorio y de carácter universal.
- 4.- Las sociedades de garantía son entidades financieras acogidas a un marco legal de calidad, y son también instrumentos de promoción y de desarrollo económico. Ese doble matiz define su identidad. La experiencia demuestra que con la cooperación de los sectores involucrados: público, financiero y empresarial y una gestión profesionalizada, buscando la sostenibilidad se supera con éxito.
- 5.- Los países considerados como más económicamente desarrollados son los que poseen los SNG más intensivos en aportaciones de recursos y en actividad. También son el instrumento elegido para implementar y canalizar sus políticas públicas a favor de la micro y PyME con importantes recursos. Así podemos citar los casos de EEUU –Reserva Federal– que formaliza a través de la SBA en torno a 12.000.000 de US\$ al año, y Japón (presupuestos nacionales y gobiernos locales – el 30% de la PyME usa el SNG y su monto de garantías vivas superan los 400.000.000.000 de US\$) donde estas circunstancias se dan con un gran respaldo público. En el caso de Europa, su tradición histórica conlleva que en estos momentos se pueda hablar de un modelo europeo donde el sistema mixto (privado/público) es el modelo predominante.
- 6.- El modelo de sociedad de garantía acapara el mayor número de beneficiarios MIPyMES (73%) y de actividad (90%) a nivel global. En EEUU, Europa (UE) y noreste asiático (Japón) predomina territorialmente.