

LA EXTENSION DEL CREDITO Y LOS SERVICIOS FINANCIEROS.

CAPITULO IX: *La experiencia europea para promover el acceso al crédito de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) a través de sistemas de garantía*¹

Pablo Pombo y José Fernando Figueiredo^{2 3}

“Rechazado por falta de garantías”. ¿Cuántas veces habrán escuchado esta frase muchos empresarios?, y muchos de ellos se habrán quedado pensando que su mejor garantía era el propio proyecto. ¿Cuántos proyectos no habrán visto la luz por falta de garantías?, ¿cuántas oportunidades se habrán perdido en la humanidad, no porque los proyectos fuesen poco interesantes en términos de rentabilidad y riesgo, sino porque simplemente se carecía de garantías?, ¿cuántos talentos humanos habrán frustrado su propia realización y con ellos, en cierto modo, la de toda la sociedad? Sobre esta cuestión y sobre las posibles soluciones es sobre lo que versará este capítulo.

1. Acerca de los obstáculos para el acceso al crédito de las MIPYMES

1.1. La garantía y la financiación

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

Las instituciones financieras necesitan optimizar la gestión de sus activos y ello requiere que las garantías que dan cobertura a los mismos estén bien calificadas y ponderadas. Desde 1988 las recomendaciones de los Acuerdos de Basilea ponen en valor las coberturas de garantía que respaldan los activos de inversión del sector financiero. Las coberturas de garantía están calificadas y ponderadas según sus diversas clases y afectan a las instituciones financieras en la cuenta de explotación, al requerimiento de capital

¹ Capítulo 9 del libro LA EXTENSION DEL CREDITO Y LOS SERVICIOS FINANCIEROS, <http://www.segib.org/upload/File/esxtension%20del%20credito.pdf> editado por la Secretaria General Iberoamericana SEGIB con motivo de la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Montevideo (Uruguay) el 3, 4 y 5 de noviembre de 2006.

² Pablo Pombo es Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales, consultor internacional en sistemas de garantía., Presidente Fundador de la Asociación Europea de Caución Mutua (AECM), Secretario Técnico de la Red Iberoamericana de Garantías (REGAR). Y José Fernando Figueiredo es Administrador Ejecutivo (CEO) da SPGM – Sociedade de Investimento, S.A., “holding” do Sistema Nacional de Garantia Mútua, responsável pela gestão do FCGM – Fundo de Contragarantía Mútuo.

³ Los autores agradecen los comentarios sobre este documento de los profesores Horacio Molina y Jesús N. Ramírez de la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación

(recursos propios) y al volumen requerido de provisiones. En definitiva, para las instituciones financieras la garantía tiene un “valor” estratégico incuestionable para sus planes de negocio y expansión. En consecuencia, las garantías son un bien escaso, especialmente aquellas mejor calificadas y ponderadas, siendo este hecho trascendente para que las MIPYMES puedan acceder a la financiación. Como consecuencia de la escasez de garantías en el ámbito mundial, se ha detectado una insatisfacción de la demanda de crédito y rechazo de proyectos por carecer de las garantías “suficientes” lo que frena el crecimiento de las economías. Asimismo, la ausencia de un sistema de garantía o la escasez de éstas produce imperfecciones en el financiamiento empresarial, lo que dificulta el acceso de las MIPYMES a la financiación en óptimas condiciones de tipo de interés y plazo.

Toda empresa tiene voluntad de crecer y expandirse por muy pequeña que sea. En la mipyme la financiación a corto plazo absorbe las escasas garantías que posee y, como consecuencia de ello, se estrangulan sus procesos de crecimiento. Se podría afirmar que el crecimiento empresarial en las MIPYMES se ve amenazado por esa perversa combinación de sus escasas garantías elegibles disponibles aplicadas o utilizadas en la financiación de actuaciones de corto plazo. La problemática se ampliaría, si introducimos el tema del apoyo a las nuevas empresas y (*Start-ups*) de pequeña escala, sin condiciones técnicas para buscar financiación en los mecanismos de capital riesgo, pero así mismo importantes para el rejuvenecimiento del tejido empresarial y la creación empleo.

La escasez de garantías en relación a la demanda que hacen de las mismas las entidades financieras para proveer financiación produce una selección de los actores que no responde a la calidad de sus proyectos, ni al esfuerzo y capacidad de los empresarios para competir en el mercado, sino al éxito pasado o a la fortuna de estar situados en entornos privilegiados. En definitiva, la garantía un instrumento destinado a dar cobertura y mitigar el riesgo moral, se convierte en el criterio de selección.

1.2. Binomio diagnóstico-política pública

El diagnóstico preciso del problema del escaso acceso a la financiación para la MIPYME es determinante para toda política pública, pues desde el análisis, sobre él han de construirse las opciones y las propuestas. En particular los sistemas de garantía que nacieron en los entornos posteriores a las guerras mundiales no fueron el resultado de un diagnóstico de los problemas de fondo. Por contra, la legislación francesa de 1917, sobre las sociedades de caución mutua, supone un reconocimiento claro de que un sistema de garantía es un instrumento para el proceso de facilitación del acceso a la financiación de la microempresa. Pero lo más importante de esta concepción, fué el hecho de promulgar una ley dirigida a los microempresarios de la época. En esta legislación el diagnóstico y la ejecución estaban correlacionados, y quizás por ello después de 80 años aún existe ese sistema de garantía en ese territorio.

Cabe destacar que una política de estado para facilitar el acceso al crédito a las MIPYMES no debe resolver sólo un problema de justicia socioeconómica o de equidad con carácter temporal. En realidad, se trata de resolver un funcionamiento imperfecto del mercado de crédito potenciado por unas reglas internacionales de coberturas de garantía sobre los activos de inversión, que dificultan el acceso a la financiación de las

MIPYMES y generan situaciones de desigualdad competitiva. Se trata de restablecer la igualdad de oportunidades en el mercado financiero de los diversos proyectos empresariales, de manera que la asignación de recursos obedezca a los parámetros de rentabilidad y riesgo de los proyectos y no queden excluidos por la variable riqueza algunos de ellos.

Las reglas internacionales incorporadas en el Acuerdo de Basilea perjudican en mayor grado a las MIPYMES, dado que éstas suelen carecer de las garantías mejor calificadas y ponderadas. Si las entidades financieras dan crédito a las MIPYMES sin garantías de buena calidad, se les exige mayores requerimientos de capital y de provisiones que cuando estas garantías son de buena calidad. La exigencia de garantías por parte de los prestamistas excluye del mercado a aquellos empresarios con proyectos rentables pero que no disponen de la garantía adecuada, lo que supone una distorsión del mercado que en ausencia de asimetrías informativas debería asegurar que el mejor proyecto, en términos de riesgo y rentabilidad, debe obtener la financiación al menor coste. Por todo ello hemos llegado a una situación no deseable, en la que las MIPYMES son reconocidas como imprescindibles para el desarrollo de la actividad económica, la generación de empleo, emprendedores, etc., y, por otro lado, estén penalizadas competitivamente mediante unas reglas internacionales exigibles al sector financiero. La existencia de esquemas que permitan a los proyectos viables acceder a garantías de calidad evita que tales proyectos viables sean expulsados del sistema crediticio, simplemente porque los empresarios que los proponen no disponen de las garantías exigibles que les requiere el sistema financiero.

Esta imperfección en el mercado financiero es la que conduce a pensar que es conveniente el apoyo gubernamental en la formación de un sistema de garantía, como política pública⁴, sobre la base de un diagnóstico previo. Esta es la realidad desde el final del siglo XX e inicio del XXI. En otros momentos de la historia de los sistemas de garantía, su justificación obedeció a otras razones, aunque la cobertura del riesgo crediticio haya estado siempre presente. Por tanto, la participación del sector público debe estar diseñada en función precisamente de este fallo del mercado. A este respecto la experiencia europea muestra que los esquemas de reafianzamiento son complementarios para la eficiencia de los sistemas/esquemas de garantía, en relación al objetivo de promover la financiación de los proyectos viables.

1.3. La asimetría de la información y la garantía

La garantía se constituye como una de las soluciones para reducir los problemas derivados de la asimetría de la información entre prestamista y prestatario. Por un lado, elimina las negativas consecuencias económicas derivadas de la selección adversa

⁴ Desde posiciones liberales, uno de cuyos exponentes de referencia es el Nóbel de economía Hayek (1994), al abordar el tema de la igualdad de oportunidades, en un libro tan crítico con la intervención del Estado en materia de mercados, como es *Camino de Servidumbre*, considera que la salvaguarda de la igualdad de oportunidades justifica dicha intervención "es esencial que el acceso a las diferentes actividades esté abierto a todos en los mismos términos y que la Ley no tolere ningún intento de individuos o de grupos para restringir este acceso mediante poderes abiertos o disfrazados". También expresa claramente que las diferencias económicas de partida, las que proceden de la herencia, no ayudan a crear un estado de competencia.

(elegir proyectos dispuestos a pagar una tasa de interés más elevada pero con menores probabilidades de éxito) consiguiendo además el sistema de garantía unas condiciones financieras más ventajosas que las que conseguiría por sus propios medios el beneficiario. Por otro, elimina el riesgo moral (actuaciones no deseadas en el prestatario que perjudiquen la probabilidad de devolución) al comprometer económicamente al beneficiario y responder como garante de la devolución de los fondos prestados, así como establecer procedimientos de análisis y seguimiento especializados⁵.

La evaluación de la viabilidad viene definida, en gran medida, por la suficiencia económica del proyecto a financiar para recuperar la inversión realizada. Sin embargo, el devenir de los proyectos puede no responder a las expectativas formuladas, entre otras razones porque el nivel de información del prestatario y prestamista no tiene por qué coincidir y, por otro lado, se requiere una cierta dosis de confianza en que los recursos se destinan a los fines para los que se prestaron. Ante esta situación surge la necesidad de implicar al prestatario o a sus garantes, con su patrimonio, a través de la aportación de garantías adicionales. La garantía no sólo busca asegurar la devolución del préstamo, sino también disuadir comportamientos oportunistas y situaciones de incertidumbre. Con las garantías se soslaya ese riesgo moral y que, en la práctica bancaria, ha sido integrado en la propia regulación del sector financiero. Por otro lado muchos sistemas de garantía suelen funcionar como un instrumento de aproximación de las MIPYMES al mercado financiero y una fórmula para ofrecer información al mercado sobre el nuevo agente. La actuación de un sistema de garantía supone un mejor conocimiento del garantizado por el ente garante, contribuyendo a paliar la escasez de información con que afronta el sistema financiero tradicional su análisis.

1.4. La integración de las garantías en el sistema financiero

El problema de la falta de acceso a la financiación de un agente socioeconómico tan importante como la MIPYME es estructural y es el resultado de la actuación de varios agentes⁶. Por lo tanto, las soluciones tienen que ser de largo plazo y han de implicarse de forma coordinada todos los agentes relevantes involucrados: el sector público, sector financiero y sector empresarial. Una opción para solucionar el problema de acceso a la financiación es poner a disposición de los agentes los sistemas de garantía.

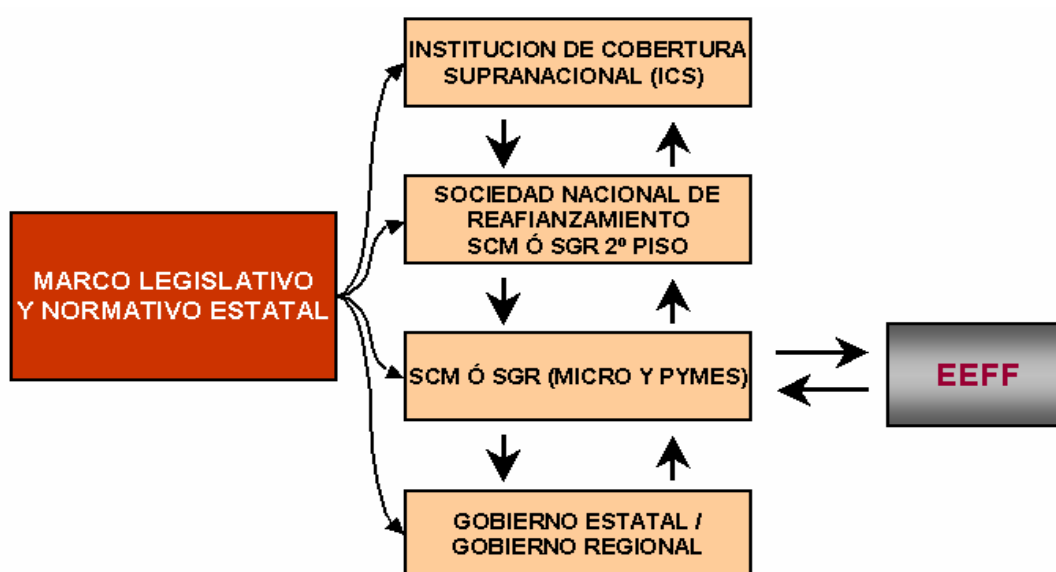
Los sistemas de garantía han de integrarse plenamente en el sistema financiero porque los sistemas de garantía tienen un objetivo final: ser un instrumento para favorecer el acceso de las MIPYMES al financiamiento, mediante un canal institucionalizado de

⁵ Como indican Reig y Ramírez (1998) para el caso de las sociedades de garantía españolas, los sistemas de garantía implican el traslado del problema del riesgo de crédito de la entidad financiera al sistema de garantía, por lo que se tendrá que enfrentar a los mismos efectos de asimetría informativa y requerimientos de capital y provisiones con la que se encontraban las entidades financieras, por lo que deberá establecer los instrumentos adecuados para mitigar estas situaciones y fortalecer su desempeño.

⁶ De una forma gráfica diríamos que la garantía es como la barrera de un parking, de manera que si la mipyme la aporta hace que la barrera se eleve y la mipyme acceda o “pase”, en este caso a los recursos financieros. El problema es que solucionada esta primera situación las siguientes requieren de situaciones similares. En la mayoría de los casos, cuando vuelva la mipyme a acceder, se encontrará de nuevo la barrera de la garantía. Y por tanto, si más tarde, en otra solicitud no se aportara, “no se podría pasar” y, por consiguiente, el problema del acceso a la financiación para la mipyme persiste.

financiación, transparente y no discriminatorio, que las integre en el circuito financiero formal. Los sistemas de garantía deben estar basados en una auténtica y reconocida *política de estado* a favor de las mipyme, que, entre otras mejoras, busque favorecer el acceso a la financiación de las empresas. 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. Esto significa que se requiere una voluntad de permanencia del sistema de garantía, no es una “moda” pasajera, pues ha de estar integrado plenamente en el sistema financiero del país o territorio correspondiente, por lo que su definición y configuración no puede estar cuestionada por el entorno en el que se ha de desarrollar la actividad. Hay sistemas muy consolidados en el mundo, con plena vigencia y con más de 80 años de actividad (entre ellos, algunos europeos).

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



Fuente: Elaboración propia

Complementariamente se debe establecer una “alianza” entre los agentes involucrados (administraciones públicas, entidades financieras y las micro y pyme y sus organizaciones) en el desarrollo legislativo y en el operativo posterior del sistema de garantía, para que todas las partes puedan satisfacer sus legítimos intereses, dentro de un marco jurídico de calidad y seguridad, para que la garantía que se otorgue en el seno de ese sistema de garantía necesariamente tenga un “valor” reconocido dentro del sistema financiero (calificada, ponderada e integrada en el sistema financiero).

Tomada la decisión de implementar la política de implementar un sistema de garantía en un territorio y delimitado su alcance, en función del diagnóstico, aparecen siempre diversas opciones. Sin embargo, no todas tienen la misma seguridad, calidad, relevancia, eficacia e impacto. En general, el primer paso para la elección del esquema de garantía es el origen de los recursos. Es decir, la elección acerca del carácter público, mixto, o privado de los recursos determina de inicio el esquema jurídico mercantil para articular el desarrollo de la actividad de la garantía. En este esquema jurídico mercantil es donde más claramente se evidencian las diferencias entre unos modelos u otros y desde luego su enfoque último de estar o no insertado en el sistema

financiero del país correspondiente. Otro elemento de gran trascendencia en esta fase inicial es la visión de la temporalidad de la aplicación del sistema de garantía. Realmente lo que se debe implementar es una estructura jurídica, mercantil y financiera adecuadamente perfeccionada para cumplir con la función que se ha de desarrollar. Evidentemente, el diseño jurídico-financiero y técnico del sistema de garantía va a condicionar el éxito de la futura actividad. No se trata pues de copiar un esquema de un país concreto, sin más, o aplicar un esquema de “garantía de cartera” o “individual” o el típico “Fondo de Garantía”, es una cuestión más profunda y de mayor alcance.

También debe quedar claro que el establecimiento de una entidad de garantía no es ni una condición necesaria ni suficiente para que un sistema de garantía cumpla con su cometido. Por tanto no se trata de tener “entes” de garantía, se trata de articular un sistema de garantía seguro, confiable y sólido. Se debe perseguir tener un sistema de garantía que no sea cuestionado en el entorno financiero donde se ubique y desarrolle. De esta forma se podría cuestionar la gestión de una sociedad de garantía en concreto, pero el objetivo real es que nunca lo sea el “sistema de garantía”.

2. Un panorama de los sistemas de garantía

2.1. La evolución de los sistemas de garantía

El origen de los sistemas de garantía se encuentra en la *sociedad de garantía mutua* a comienzos del siglo XX en Francia. Es un hecho muy relevante que en la sociedad francesa, de esa época, los “artesanos” (microempresas) tuvieran el reconocimiento social que implicaba conseguir leyes que respaldaran su actividad empresarial y productiva. Así, aparecía, por vez primera, un modelo de garantía para facilitar el acceso al crédito de las mipymes soportado en una sociedad mercantil. Así pues, el concepto de la ayuda mutua y los movimientos cooperativos, de principios del siglo XX, son los impulsores de las originarias iniciativas de sistemas de garantía.

A mediados del siglo XX, la necesidad de reconstruir el sector productivo deteriorado en grandes espacios territoriales por las conflagraciones mundiales motiva sistemas de garantía basados en esquemas de sociedades en coexistencia con potentes esquemas de reafianzamientos públicos y programas de garantía públicos basados en agencias de desarrollo o en bancos públicos. En un contexto de gran destrucción de los activos, los Estados tuvieron que proporcionar a los sistemas financieros una solución para el acceso a la financiación de las mipyme. Son significativos en este contexto los ejemplos de Estados Unidos, Alemania, Italia y Japón.

Finalmente es en las últimas décadas del siglo XX, cuando, ante la reconocida importancia de las MIPYMES, aparecen los sistemas de garantía con una perspectiva más global. Aunque hoy los términos micro y PYME están plenamente reconocidos, si nos remontamos a décadas pasadas y acudimos a las hemerotecas podríamos advertir que casi nunca se empleaban o a floraban esas palabras. En estos momentos, la situación es absolutamente diferente, es decir, si nos acercamos a los medios de comunicación, en general, lo difícil es no encontrar cotidianamente los términos micro y PYME. En este contexto global de las dos últimas décadas del siglo XX y principios del XXI, es donde los sistemas de garantía y sus modelos van extendiéndose en un mundo en el que el concepto de economía global es una realidad asumida por todos.

Salvo situaciones muy puntuales, como algunos sistemas concretos en Europa, el sistema de garantía de Japón y la Small Business Administration (SBA) de los EE.UU., se puede afirmar que, en gran parte de los países, los sistemas/esquemas de garantía son una expresión de la década de los noventa.

2.2. La tipología

Una tipología y clasificación es necesaria porque es habitual encontrar en la literatura evaluaciones de sistemas de garantías meramente descriptivos que no han sido comparados e identificados frente a otros, e incluso evaluaciones de sistemas heterogéneos como si fueran homogéneos, sólo porque tienen en común la actividad de la garantía. Todo ello agravado por el problema del uso genérico de ciertas denominaciones.

Para la clasificación de los sistemas de garantía las siguientes variables tienen un papel trascendente: La personalidad jurídica de la entidad que gestiona el sistema (esquemas societarios o instituciones públicas), el origen de los recursos (mayoría privada o pública), el objeto social (exclusividad o no de la actividad de la garantía), la temporalidad de la actividad (indefinida/permanente o temporal) y la dimensión de los beneficiarios (micro, pequeña o mediana empresa).

Pombo (2006b)⁷, mediante un análisis cluster jerárquico, determina que los sistemas de garantía se clasifican en función de la procedencia de los recursos, existiendo una conformación de mayoría pública y otra de mayoría privada. Entre los de mayoría pública encontramos los programas de garantía y en los de mayoría privada las sociedades de garantía, bien de carácter mercantil o de carácter mutualista⁸. Las sociedades de garantía, mercantiles o mutualistas, tienen el objeto social exclusivo para la actividad de la garantía, un horizonte temporal de permanencia o indefinido.

La ejecución del programa de garantía suele estar descentralizada hacia un organismo o institución especializada en la promoción económica o de apoyo de la mipyme (bancos

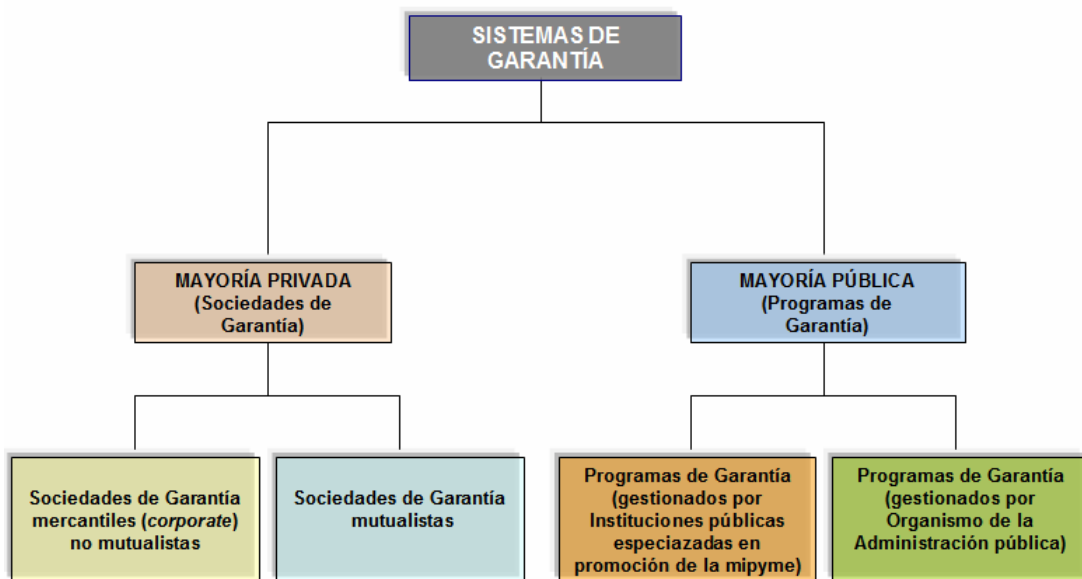
⁷ El trabajo de su tesis doctoral, "Aportes conceptuales y características para una clasificación internacional de los sistemas/esquemas de garantía", se basa en una encuesta sobre 50 sistemas/esquemas de garantía europeos que comprenden 1.661 entes de garantía de los que 1.536 corresponden a miembros de la AECM, prácticamente la totalidad de la población, en la que analizando diversas características de los mismos se consigue establecer una clasificación, utilizando la técnica del análisis cluster de conglomerados jerárquicos. Los resultados revelan que la procedencia de los recursos, de mayoría pública o privada, es una cuestión clave para efectuar dicha clasificación.

⁸ "Sociedades de Garantía Mutua o Recíproca", según definición de Pombo y Douette (AECM, 2006), son las iniciativas comunes de un grupo de micro y pyme independientes y/o sus organizaciones representativas, dirigidas a conceder una garantía colectiva a los créditos (en algunos sistemas, en el objeto social de las SCM/SGR/SGM, se contempla la concesión de fianzas técnicas y el asesoramiento financiero) otorgados a sus miembros, participando en la conformación, sostenibilidad, toma de decisiones y gestión del esquema de garantías, junto con otros socios, en su caso, públicos y financieros. La filosofía se basa en el mutualismo de la responsabilidad, la toma de decisiones de las partes, el cumplimiento de las reglas de la competencia y de la economía de mercado. No obstante, pueden obtener y recibir apoyo público.

públicos o de desarrollo, agencias de desarrollo, sociedades/entes de derecho público,) que asegura la gestión técnica y otras actividades comerciales.

La responsabilidad financiera de la actividad de la garantía se detrae de los recursos de la institución pero se basa, en última instancia, en el presupuesto público que creó el programa. Es decir, el sector público ubica la actividad de la garantía en el contexto de estructuras jurídicas de la administración pública. En muchas situaciones, la actividad de la garantía es compartida con el objeto social del ente que la aplica y no supone, por tanto, “exclusividad”.

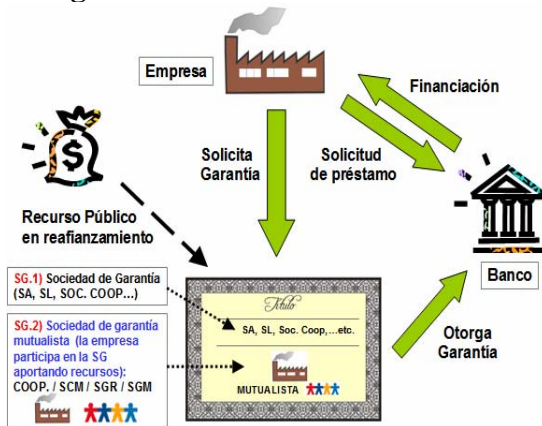
Gráfico 2: Esquema de clasificación de sistemas/esquemas de garantía



Fuente: Elaboración propia

A continuación se presentan dos gráficos que reflejan y definen el esquema básico de funcionamiento de las sociedades de garantía y los programas de garantía

Gráficos 3: Esquema básico de sociedad de garantía



Fuente: Elaboración propia

Gráficos 4: Esquema básico de programa de garantía



3. LOS SISTEMAS/ESQUEMAS DE GARANTÍA EN EUROPA

El modelo europeo de sistema de garantía, según Pombo y Douette (AECM, 2006) se podría identificar por los conceptos y características siguientes:

- La actividad europea de la garantía se basa en un amplio consenso nacional entre el sector público, el sector financiero, y los micro⁹ y pymes usuarios beneficiarios y/o sus organizaciones representativas. Es ejercitada por instituciones especializadas. Los sistemas de garantía son una parte del sector financiero, conforme a la regulación legal y a la supervisión financiera que crea las condiciones de su sostenibilidad y confianza mutua ante el mismo.
- Desarrollan su actividad en el marco de la economía global, respetando las reglas de la competencia y del mercado, proponiendo un mejor acceso al crédito para los proyectos sostenibles y viables de micros, pequeños y medianos empresarios del sector privado.
- Los esquemas de las garantías están conformados por una mezcla de iniciativas privadas y/o públicas y tienden a implicar a los empresarios directa o indirectamente en los mecanismos de la acción, de la decisión y de la gestión. La ayuda pública proporciona equilibrio, solidaridad y apoyo para alcanzar un apalancamiento y una eficacia más altos.
- Una característica especial de la estructura europea es la existencia de reafianzamientos nacionales, en algunos casos regionales, y de una plataforma reafianzadora supranacional organizada y financiada por la Comisión de la UE y manejada por el Fondo Europeo de Inversiones (FEI).

Los sistemas/esquemas de garantía europeos a 31.12.04 tenían unos recursos propios de unos 4.350 millones de euros, unas garantías vivas de 41.000 millones de euros, 12.700 millones se formalizaron en el último año y unas mipymes beneficiarias de cerca de 3.400.000. El impacto real de las cantidades de los préstamos facilitados al sector mipyme se pueden cuantificar en un 35% adicional por encima del importe de las garantías referidas, debido a que éstas no cubren, como media, el importe total (100%) de los préstamos otorgados.

⁹ La Comisión Europea adoptó, el 6 de mayo de 2003, una nueva Recomendación sobre la definición de PYME, que modifica la Recomendación de 1996. El nuevo texto define los tipos de empresa (autónoma, asociada y vinculada) y fija un método transparente para calcular los límites financieros y de número de empleados.

Categoría de empresa	de Empleos	Recomendación de 1996		Recomendación de 2003	
		Volumen de negocio	de Balance general	Volumen de negocio	de Balance general
Mediana	< 250	<= 40 m €	<= 27 m €	<= 50 m €	<= 43 m €
Pequeña	< 50	<= 7 m €	<= 5 m €	<= 10 m €	<= 10 m €
Micro	< 10			<= 2 m €	<= 2 m €

La gran empresa es la que supera esos límites. Para permitir una transición fluida, tanto a nivel de la UE como a nivel nacional, la nueva definición se utilizará a partir del 1 de enero de 2005.

A continuación, en los apartados 3.2. y 3.3., se hace una comparación de los sistemas de mayoría pública” versus los de mayoría privada en Europa. Así como una comparación entre los sistemas “mutualistas” frente a los “no mutualistas”¹⁰.

3. 1. El reafianzamiento en el modelo europeo y el Fondo Europeo de Inversiones

El reafianzamiento o contragarantía es un esquema de cobertura de riesgo que proporciona cobertura de garantía a los sistemas/esquemas de garantía que operan en el primer nivel -o primer piso-, para su actividad de otorgar garantías a mipymes. Generalmente se crean a iniciativa pública, con el objetivo de apoyar el desarrollo del sistema/esquema de garantía, absorbiendo una parte del riesgo avalado por el mismo, multiplicando así las posibilidades de actuación de éstos. Pueden tener la forma de entes jurídicos respondiendo a través de su capital propio o constituir patrimonios líquidos autónomos, administrados por entidades especializadas.

El reafianzamiento, además de respaldar la solvencia, ayuda a conseguir una adecuada dimensión, independientemente de que pudiera haber entes de garantía autosuficientes financieramente. Conceptualmente en un espacio donde rigen las leyes de la competencia, la intervención del Estado es preferible que sea con carácter universal y de manera indirecta para que evite la posible ingerencia en el normal funcionamiento de los sistemas/esquemas de garantía. Esta misión en Europa tiene el apoyo supranacional de la Comisión Europea, a través de programas administrados por el Fondo Europeo de Inversiones (FEI).

El FEI da cobertura de garantía a los mecanismos nacionales de reafianzamiento¹¹ y también puede garantizar directamente a entidades de garantía en los países donde no existe este mecanismo institucional, como se puede observar en el gráfico nº 5.

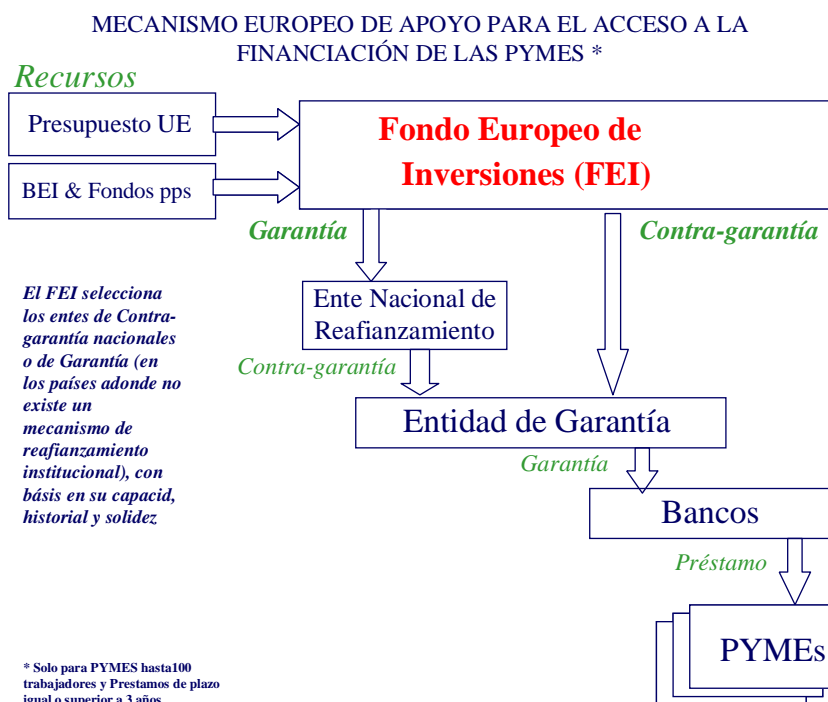
La importancia de las MIPYMES en el contexto de la economía europea y el reconocimiento de la importancia de la garantía como mecanismo que facilita el acceso al crédito para las mismas y mejora la capacidad de inversión a largo plazo, en especial a las de menor dimensión, llevó a la Comisión Europea a lanzar unos programas específicos que permiten a las entidades de reafianzamiento (o de contra-garantía) de los países miembros de la Unión Europea y a los candidatos a la adhesión (estos bajo ciertas restricciones) a buscar una cobertura parcial para los riesgos tomados, apalancando así su capacidad de intervención. Estos programas los gestiona el Fondo Europeo de Inversiones (FEI), entidad financiera supranacional, administrada por el Banco Europeo de Inversiones (BEI), participado a su vez mayoritariamente por la Comisión Europea.

Esa intervención pública de la Unión Europea en el apoyo al acceso a la financiación para las MIPYMES, transversal a todos los miembros, se inicio el 1998 con el “Programa de Garantías para Préstamos a Pymes” y se continuó ampliado en el marco del “MultiAnnual Programme 2001-2006”.

¹⁰ Esta síntesis se basa en los trabajos realizados por Pombo, Molina y Ramírez (2006d) sobre una muestra prácticamente de toda la población de los sistemas/esquemas de garantía europeos

¹¹ La compañía española de reafianzamiento CERSA, SA, la portuguesa SPGM, Sociedade de Investiment SA, que administra el Fondo de Contragarantía FCGM, son ejemplos de estos esquemas nacionales de reafianzamiento.

Gráfico 5: Mecanismo de apoyo europeo para acceso a la financiación de las pymes



Fuente: DG Empresas UE & FEI

En el año 2005, el FEI tenía una cartera de 11.600 millones de euros en garantías vivas, que a su vez han propiciado préstamos de cerca de 20.000 millones de euros a 277.000 MIPYMES, con una inversión inducida de 33.000 millones de euros y una creación o mantenimiento de más de 1.100.000 de empleos. La percepción de los resultados es muy positiva y se espera que el programa tenga continuidad en el periodo 2007-2013. El nuevo programa, en fase final de aprobación, permitirá al FEI celebrar acuerdos de cobertura de riesgos en operaciones de garantía a préstamos de largo plazo o leasing, garantías para micro-créditos, garantías para entidades de capital riesgo en proyectos iniciales y garantizar operaciones de titularización de créditos.

La filosofía de apoyo a las MIPYMES a través de esquemas de garantía podrá así considerarse ya una sólida *política de estado* de los poderes públicos europeos, que encuentran en este instrumento un poderoso medio para el desarrollo de las actividades de una clase de agentes económicos que tienen una gran importancia para la Unión Europea y cada uno de sus estados miembros.

3.2. Los sistemas de mayoría pública versus los de mayoría privada

Los sistemas de mayoría privada en Europa se caracterizan por tener esquemas societarios, objeto social de la garantía exclusivo, carácter indefinido o permanente de la actividad y una atención preferente a la microempresa¹². Otras características o diferencias significativas son las siguientes:

¹² Pombo, Molina y Ramírez (2006d) prueban que los sistemas/esquemas de mayoría privada se caracterizan por tener esquemas societarios, objeto social de la garantía exclusivo y carácter indefinido o permanente de la actividad y una atención preferente a la microempresa.

- Los sistemas de mayoría privada suelen disponer, en mayor medida que los de mayoría pública, de una legislación específica.
- La proporción de esquemas/entes de garantía calificados como entidades financieras es mayor entre los esquemas/entes de garantía con recursos de mayoría pública que entre los esquemas/entes de garantía de mayoría privada. Ello es así porque precisamente muchos programas públicos de garantía se articulan sobre bancos públicos.
- Los sistemas de mayoría privada operan en ámbitos más regionales y locales, emplean un mayor número de entes, llegan a unos beneficiarios de menor dimensión, los volúmenes de las operaciones son más reducidos y disponen de una capitalización mayor en relación a los sistemas de mayoría pública.
- En los sistemas de mayoría privada, existe una mayor participación en los recursos de los beneficiarios. No en vano, la participación de la iniciativa privada se encuentra en los sistemas de mayor tradición mutualista.
- Desde un punto de vista operativo, los sistemas de mayoría privada proporcionan un mayor porcentaje de cobertura de la garantía¹³ y aplican unos mayores costes por su servicio (producto) de la garantía. Hay algunas diferencias en el plazo e importes promedio a favor de los de mayoría pública¹⁴, lo cual indica pueden estar estos últimos atendiendo a empresas de mayor dimensión.
- Las MIPYMES cuando acceden al crédito, a través de los sistemas de garantía mayoría privada, consiguen mayores ahorros de costes financieros (tipos de interés de los préstamos más bajos) que cuando lo hacen a través de sistemas de mayoría pública. Es decir, los mayores costes señalados en el párrafo anterior quedarían compensados. Esto viene a confirmar que no sólo se persigue acceder al crédito sino también hacerlo en las mejores condiciones, siendo el sistema/esquema de garantía un instrumento que “perfecciona” la relación del prestamista y la empresa.

Cuadro 1: Datos de actividad de los sistemas/esquemas de garantía europeos¹⁵

DATOS GENERALES SOBRE LOS SISTEMAS/ESQUEMAS	May. Público	May. Privado
Antigüedad (media años)	11	45
Nº de entes del sistema/esquema (media entes)	4	77
Nº de micros y pymes beneficiarias (media mipymes)	19.278	153.873
Recursos permanentes del sistema en capital (media miles de €)	84.702	112.422
Cartera de garantías vivas (media miles de €)	680.815	1.299.659
Garantías formalizadas en el último año (media miles de €)	267.089	572.768

Fuente: Elaboración propia

¹³ Pombo, Molina y Ramírez (2006d) prueban que un mayor porcentaje de cobertura media de la garantía caracteriza al grupo de mayoría privada.

¹⁴ Pombo, Molina y Ramírez (2006d) prueban que un importe medio más alto caracteriza al grupo de mayoría pública.

¹⁵ Pombo, Molina y Ramírez (2006d) la muestra del estudio implica y abarca a 1.661 entes de garantía de 50 sistemas/esquemas de garantía europeos encuestados de los que 1.536 corresponden a miembros de la AECM.

Los esquemas/entes de garantía de mayoría privada presentan un mejor desempeño pues tienen un mayor número de entes, que proporcionan una mayor actividad, en número de beneficiarios MIPYMES, recursos permanentes y cartera de garantías. La antigüedad promedio es mayor para los sistemas de mayoría privada, lo que apoya la idea de que una política de acceso a la financiación a través de sistemas de garantía ofrece sus resultados a largo plazo. Pombo, Molina y Ramírez (2006d) prueban que una mayor antigüedad está relacionada con un mayor número de beneficiarios y una mayor cartera de garantías. Este resultado refuerza y da coherencia a las estadísticas del desempeño de los sistemas/esquemas de mayoría privada precisamente por ser los más antiguos de Europa.

Cabe señalar que la experiencia europea muestra que los esquemas de reafianzamiento son básicos en la actividad de la garantía. En Europa, se cuenta con la cobertura del apoyo supranacional de la Comisión Europea mediante programas administrados por el Fondo Europeo de Inversiones (FEI).

3.3. Los sistemas mutualistas frente a los no mutualistas

Los primeros sistemas de garantía surgidos en Europa tenían carácter mutualista¹⁶; por tanto no es de extrañar la fuerte influencia que el modelo ha tenido en el desarrollo del sistema de garantía en otros países europeos, especialmente de aquellos que se desenvolvían en un marco socioeconómico similar.

Los sistemas mutualistas son iniciativas permanentes o estables en el tiempo, con una fuerte presencia del capital privado del sector empresarial y, en menor medida, del sector público y del sector financiero. El modelo mutualista requiere un tejido empresarial bien estructurado y es el instrumento a través del cuál el propio empresariado, junto con otras instituciones, trata de resolver los problemas de acceso a la financiación mediante la garantía. Los modelos mutualistas desarrollados en Europa han sido fuertemente institucionalizados¹⁷, con regulación específica y su tendencia gradual es tener carácter de entidad financiera y estar sometidos al regulador financiero. Las principales diferencias entre el sector mutualista y no mutualista son las siguientes:

- Los esquemas mutualistas se dedican en exclusiva a la actividad de garantía, a diferencia de los sistemas no mutualistas en los que la proporción de esquemas que no se dedican en exclusiva a esta actividad es muy elevada.
- Los sistemas mutualistas, a diferencia de los no mutualistas, suelen ser más cercanos a los microempresarios, ya que atienden las necesidades de garantía de éstos en ámbitos geográficos cercanos.
- Los empresarios participan en los recursos, en los órganos de gobierno y en las decisiones de forma notoriamente más importante en los sistemas mutualistas que en los no mutualistas.

¹⁶ Actualmente sería más adecuada denominarlos proyectos de “asociatividad empresarial” o “asociativos empresariales”.

¹⁷ Pombo, Molina y Ramírez (2006d) prueban que los sistemas/esquemas mutualistas igual que lo de mayoría privada se caracterizan por tener esquemas societarios, objeto social de la garantía exclusivo y carácter indefinido o permanente de la actividad y una atención preferente a la microempresa

- La actividad de la garantía de los esquemas mutualistas esta casi siempre apoyada por el reafianzamiento de las operaciones a través de recursos de carácter público, mientras que tal apoyo es muy inferior en los sistemas no mutualistas¹⁸.
- El coste de las operaciones de aval es algo inferior en los sistemas mutualistas frente a los no mutualistas. Sin embargo, en los mutualistas se presenta, como aporte financiero adicional, la contribución transitoria a los recursos propios de las entidades mutualistas de garantía. La evidencia en los esquemas mutualistas de tener una política de precios fijos viene a reforzar el concepto mutualista y solidario respecto a que este espíritu mutualista tradicional se sigue y continúa trasladando a las operaciones de garantía.
- En las operaciones de garantía se da un mayor porcentaje de cobertura en los mutualistas¹⁹, si bien los importes garantizados son inferiores, lo que muestra una mayor dedicación a los empresarios de menor dimensión.
- Los esquemas no mutualistas facilitan acceder a mayores importes promedios mientras que el acceso al plazo es muy similar en ambos.
- Las MIPYMES, en el acceso al crédito, cuando lo hacen a través de sistemas mutualistas, obtienen mayores ahorros de costes financieros que en los no mutualistas.

Cuadro 2: Datos de actividad de los sistemas/esquemas de garantía europeos²⁰

DATOS GENERALES SOBRE LOS SISTEMAS/ESQUEMAS	No Mutualista	Mutualista
Antigüedad (media años)	11	46
Nº de entes del sistema/esquema (media entes)	3	86
Nº de micros y pymes beneficiarias (media mipymes)	17.930	182.621
Recursos permanentes del sistema en capital (media miles de €)	78.586	130.490
Cartera de garantías vivas (media miles de €)	631.976	1.537.605
Garantías formalizadas en el último año (media miles de €)	251.215	674.340

Fuente: Elaboración propia

- En cuanto a la dimensión media de la actividad de los entes mutualistas frente a los no mutualistas, los primeros disponen de más recursos propios, llegan a un

¹⁸ En los no mutualistas el grupo más numeroso son los de mayoría pública, que lógicamente no gozan de reafianzamiento público por el origen de sus recursos.

¹⁹ Pombo, Molina y Ramírez (2006d) prueban que un mayor porcentaje de cobertura, un mayor ahorro de costes de las operaciones financieras garantizadas y el precio fijo del servicio de la garantía caracterizan a los sistemas/esquemas mutualistas. El sector financiero valora especialmente que el porcentaje de cobertura sea elevado, porque es esta medida la que le permite aprovechar mejor la calificación de su activo, reduciendo sus requerimientos de capital y provisiones y, en definitiva, la mitigación del riesgo (Acuerdo de Basilea). También esto, entre otras cuestiones, permite aclarar la mejor capacidad de negociación de las condiciones de los préstamos de los “mutualistas”

²⁰ Pombo, Molina y Ramírez (2006d) la muestra del estudio implica y abarca a 1.661 entes de garantía de 50 sistemas/esquemas de garantía europeos encuestados de los que 1.536 corresponden a miembros de la AECM.

número muy superior de empresarios y tienen una cartera de garantías mucho más amplia que crece a un ritmo superior.

- La antigüedad²¹ promedio de los sistemas mutualistas es superior a la de los “no mutualistas”. Este resultado refuerza y da coherencia a las estadísticas del desempeño de los esquemas mutualistas precisamente por ser los más antiguos en Europa.

El desarrollo de un sistema/esquema de garantía más operativo y eficaz está caracterizado, según Pombo, Molina y Ramírez (2006d) por la involucración de los recursos privados empresariales en el sistema de garantía, otorgar un nivel de cobertura elevado al sistema financiero y establecer mecanismos (legales, tecnológicos - integrales en el manejo de la información y de la gestión - y de sistemas de gestión integral de gestión en calidad) que limiten el problema del riesgo moral y no conduzcan hacia el racionamiento de la garantía. Todas estas características se encuentran más identificadas en el perfil de los sistemas mutualistas que en los no mutualistas²².

4. CONCLUSIONES

Primera, las reglas internacionales sobre requerimientos de capital y provisiones en relación a las inversiones crediticias que se basan en la calificación y ponderación de las garantías asociadas a los créditos, potencia la desigualdad competitiva en el acceso a los mercados financieros de las empresas. De esta forma, las MIPYMES que son una importante fuente de empleo y de riqueza pero suelen carecer de garantías bien calificadas, tienen dificultades para acceder al crédito y financiar su expansión.

Segunda, una vía de solución se encuentra en los sistemas de garantía. Una vez adoptada la opción de establecer un sistema de garantía en un territorio o modificar el existente, la cuestión es diseñar el modelo de sistema de garantía más adecuado sobre la base de una política de estado donde estén involucrados los actores relevantes del sistema: sector público, financiero y empresarial. Los sistemas de garantía no son homogéneos y, por lo tanto, no tienen la misma seguridad, calidad, eficacia, relevancia²³ e impacto.

Tercera, los sistemas de garantías se pueden estructurar en dos grupos básicos: las sociedades de garantía cuyos recursos son de mayoría privada y los programas de garantía cuyos recursos son de mayoría pública. Las primeras tienen dos opciones: las sociedades mutualistas y las sociedades mercantiles. Las segundas incluyen los programas de garantía institucionales y los programas de garantía de organismos públicos sobre fondos de cobertura de riesgos. En Europa, el modelo de la sociedad de garantía acoge la mayor cantidad de entes, así como de beneficiarios MIPYMES y de

²¹ Pombo, Molina y Ramírez (2006d) prueban que una mayor antigüedad supone estar relacionado con un mayor número de beneficiarios y una mayor cartera de garantías. Este resultado refuerza y da coherencia a las estadísticas del desempeño de los esquemas mutualistas precisamente por ser los más antiguos en Europa.

²² El concepto de “alianza”, en este documento referido, alcanza su máxima expresión en los sistemas de garantía “mutualistas”

²³ La AECM (2004) ha afirmado que “el sistema español de garantías es el mejor conformado y elaborado de Europa”. El sistema portugués de SGM fue asistido y tutorizado desde 1994 por el sistema de garantías español, teniendo en estos momentos importantes niveles de desarrollo.

actividad a nivel global. A principios del siglo XX, la actividad de otorgar garantías a MIPYMES se desarrolló sobre una sociedad mercantil mutualista. Las diferencias entre los modelos se han analizado en este documento, pero el concurso del sector público es importante en los modelos de mayoría privada a través del reafianzamiento de las operaciones.

Cuarta, la participación del sector empresarial en los entes de garantía se ha venido produciendo a través de esquemas mutualistas, en los que el beneficiario de la garantía participa en el capital de la sociedad. El sistema mutualista se extiende por países como Francia, Bélgica, Luxemburgo, Alemania, Suiza, Italia, España, Portugal, Suecia, Hungría y Turquía, el núcleo continental parece claro, mientras se observa la escasa, prácticamente nula, presencia de este esquema en los países recientemente adheridos, o candidatos a la adhesión, de la Europa del Este.

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

Finalmente es preciso destacar el importante rol que desempeña el Fondo Europeo de Inversiones (FEI) como institución de cobertura supranacional hacia los sistemas de garantía europeos.

5.- BIBLIOGRAFIA

AECM (2004), *Guarantee Schemes in Europe*, General Secretariat Report of the AECM, Ed. AECM, Brussels.

AECM (2006), "Technical Typology and glossary of terms". *Bulletin flash*, nº 2, February. General Secretariat Report of the AECM, Ed. AECM, Brussels.

COMISIÓN EUROPEA (2006), "*Guarantee and mutual guarantees. Best report*". Ed. UE, Bruselas.

HAYEK, F.A. (1990), *Camino de servidumbre*, Alianza Editorial. Madrid.

POMBO, P. (1999a), "Un marco global de los sistemas de garantías para la pyme", *Pymes: Escenario de oportunidades en el siglo XX*, Sistema económico Latinoamericano (SELA)/AECI, pp. 176-206. Caracas.

POMBO, P. (1999b), "Los sistemas de garantías en una economía globalizada: el entorno iberoamericano", *CAPÍTULOS DEL SELA*, Septiembre-Diciembre, nº 57, pp. 97-117. Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Caracas.

POMBO, P. (2000), “Un marco global de los sistemas de garantías para la pyme”, *“Financiamiento a Pymes y otros sistemas de garantías”*, Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SEPyME)/BID, Argentina, pp. 121-187.

POMBO, P. (2003), “Los sistemas de garantía para la pyme”, *Memoria del Seminario Iberoamericano sobre articulación productiva*, pp. 97 a 104. Guadalajara (México).

POMBO, P. (2004a), “Los sistemas de garantía para la micro y la pyme en una economía globalizada”, *Estrategias, Políticas, y Modalidades Operativas de la Banca de Desarrollo de América Latina y Europa*. pp. 119-123. ALIDE. Lima (Perú).

POMBO, P. (2004b), “Los sistemas de garantías en una economía global: conceptos, modelos y actividad”. *Publicación IX Foro Iberoamericano de Sistemas de Garantías de Cartagena de Indias (Colombia)*. 16 páginas.

POMBO, P. (2006a), “¿El modelo de garantía recíproca es un modelo relevante para América latina?”, *Banca de Desarrollo de España y Europa, prácticas relevantes para América latina. Publicaciones Técnicas PROGRAMA ALIDE / BID / FOMIN*. pp. 69-95, Lima (Perú).

POMBO, P. (2006b), “Aportes conceptuales y características para una clasificación internacional de los sistemas/esquemas de garantía”. Tesis Doctoral. Universidad de Córdoba.

POMBO P., MOLINA H., y RAMIREZ J.N. (2005), “Clasificación europea de los sistemas de garantía en el marco de Basilea II”. *XIII Congreso AECA* Oviedo.

POMBO P., MOLINA H., y RAMIREZ J.N. (2006a), “Mecanismos establecidos por los sistemas de garantía para superar los problemas de economía de la información. Análisis de las características de los sistemas en Europa”. *XII encuentro AECA*, Córdoba.

POMBO P., MOLINA H., y RAMIREZ J.N. (2006b), “The european framework of guarantee systems/schemes: main characteristics and concepts”, *Journal for SME Development*, Ed. Small & Medium Business Credit Guarantee Fund (SMEG), pp.127-165, Taipei (Taiwan).

POMBO P., MOLINA H., RAMIREZ J.N. y VAZQUEZ M.J. (2006c), *El marco de los sistemas/esquemas de garantía en Europa: principales características y conceptos*, Fundación ETEA para el desarrollo y la cooperación, Córdoba.

POMBO, P. y HERRERO, A. (2001), *Los sistemas de garantía para la micro y la pyme en una economía globalizada*. DP Editorial. Sevilla.

REIG, A. y RAMÍREZ, I. (1998), “Efecto de la información asimétrica sobre el riesgo y el comportamiento de las sociedades de garantía recíproca: un análisis empírico”. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, nº 95, abril-junio, pp. 469-97.

STIGLITZ, J.E. (2000), *La economía del sector público*. Ed. Antonio Bosch. Barcelona.

STIGLITZ, J.E. (2003), *Microeconomía*. Ed. Ariel. Barcelona.

STIGLITZ, J. E. y WEISS, A. (1981), “Credit Rationing in Markets with Imperfect Information”, *American Economic Review*; Jun 81, vol. 71 Issue 3, pp. 393-411.

STIGLITZ, J. E. y WEISS, A. (1983): “Incentive effects of terminations; applications to the credit and labor markets”. *American Economic Review*, vol. 73, nº 3, pp. 912-927.

STIGLITZ, J. E. y WEISS, A. (1985): “Credit rationing with collateral”. *Bell Communications Research, Discussions Papers*, nº 12, pp. 1-45.