

PROPUESTA PARA UNA CLASIFICACIÓN Y TERMINOLOGÍA INTERNACIONAL DE LOS SISTEMAS / ESQUEMAS DE GARANTÍA: CONCEPTOS, CARACTERÍSTICAS Y DEFINICIONES*

PABLO POMBO GONZÁLEZ**
FUNDACION ETEA PARA EL DESARROLLO Y LA COOPERACION, CORDOBA (ESPAÑA)

HORACIO MOLINA SÁNCHEZ***
JESÚS N. RAMÍREZ SOBRINO****
FACULTAD CCEE ETEA CENTRO ADSCRITO UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA (ESPAÑA)

(Recibido: Marzo 25 de 2007 – Aprobado: Junio 15 de 2007)

Resumen

El objetivo de este artículo es identificar y definir una tipología y clasificación las principales de sistemas/esquemas de garantía. Esto es necesario porque lo habitual es encontrarse con evaluaciones, análisis y clasificaciones de sistemas/esquemas de garantía meramente descriptivos y evaluaciones de sistemas/esquemas heterogéneos como si fueran homogéneos. Esta propuesta se deriva de una investigación más profunda sobre los sistemas como lo son las de Pombo y Herrero (2001) y Pombo, Molina y Ramírez (2006b, 2007a). Nuestra principal conclusión es la identificación de dos grandes grupos de sistemas/esquemas de garantía: 1) las sociedades de garantía, que tienen dos opciones: las sociedades mutualistas o asociativas empresariales y las sociedades mercantiles – corporativas, y 2) los programas de garantía que incluyen los programas de garantía gestionados por instituciones públicas especializadas y los programas de garantía gestionados por organismos de la administración pública o institucionalidad delegada por ella.

Palabras clave: garantía, sistemas de garantía, reafianzamiento, financiación, pyme.

A PROPOSAL OF CLASSIFICATION AND INTERNATIONAL TERMINOLOGY OF THE SYSTEMS / OUTLINES OF GUARANTEE: CONCEPTS, CHARACTERISTIC AND DEFINITIONS

Abstract

The objective of this article is to propose a classification and a vocabulary for the guarantee systems/schemes. It is absolutely necessary, because it is very usual to find merely descriptive evalua-

* Reflexión teórica que sustenta la investigación empírica sobre la que se asienta la tesis doctoral del Dr. Pablo Pombo González, dirigida por los Doctores Horacio Molina Sánchez y Jesús N. Ramírez Sobrino en la Universidad de Córdoba (España).

** Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Córdoba (España). Presidente Fundador AECEM, Secretario Técnico de REGAR y consultor internacional en sistemas de garantía. Investigador asociado de la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación. Correo electrónico: PPOMBO@telefonica.net

*** Profesor del Área de Economía Financiera y Contabilidad, en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Córdoba (España), centro adscrito ETEA. Investigador asociado de la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales, por la Universidad de Córdoba (España). Correo electrónico: hmolina@etea.com

**** Profesor de estadística e investigación de mercados en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Córdoba (España), centro adscrito ETEA, Investigador asociado de la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales, por la Universidad de Córdoba (España). Correo electrónico: jramirez@etea.com

tions, analyses and classifications of guarantee systems/schemes, which have not been compared to other. This document is the result of some previous review made for Pombo & Herrero (2001), and Pombo, Molina & Ramirez (2006b, 2007a). When establishing classifications we must make two basic groups: guarantee societies and guarantee programs. The former ones have two options: mutual guarantee societies and corporate guarantee societies. The latter include institutional guarantee programs and guarantee programs on risk coverage funds.

Key words: guarantee, guarantee systems, counter-guarantee, financing, SME

JEL: G22, G29, K49.

Pombo, P., Molina, H. & Ramirez, J. (2007). Propuesta para una clasificación y terminología internacional de los sistemas/esquemas de garantía: conceptos, características y definiciones. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Militar Nueva Granada*, (XV)1.

1. Introducción

Con Basilea I en extinción, igual que en el futuro con Basilea II, los sistemas/esquemas de garantía¹, en sus diferentes categorías, no tendrán la misma eficacia y penetración en el sector financiero como factor de mitigación de riesgo. Algunos consideran los sistemas/esquemas de garantía un instrumento inútil e ineficaz, pero una observación más exigente y objetiva revela que estos adjetivos suelen aplicarse a fondos de cobertura de riesgos públicos, a menudo administrados centralmente y de forma muy burocrática. Estos fondos, con un horizonte temporal limitado, tienen objetivos muy específicos y están sometidos a restricciones de recursos y de cartera de riesgo y, sobre todo, están diseñados con una operativa que dificulta de manera sustancial el procedimiento de pago a la entidad financiera, en caso de incumplimientos.

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

antecedentes de este trabajo se encuentran en un amplio trabajo de investigación sobre la situación de los sistemas/esquemas de garantía en el mundo. En éste, Pombo y Herrero (2001) realizaron una descripción exhaustiva o inventario a nivel mundial de los sistemas/esquemas de garantía existentes a nivel global, con el avance de Pombo (1999b) en Latinoamérica. Posteriormente, Pombo, Molina y Ramírez (2007a)² establecen empíricamente unos resultados en base a la realidad europea, utilizando el análisis cluster. Finalmente, Pombo, Molina y Ramírez (2007b) describen y analizan la realidad latinoamericana empleando este marco conceptual.

El contraste empírico llevado a cabo en Europa consolidan las conclusiones que venimos debatiendo en los trabajos descriptivos. La validez de los resultados europeos, frente a otros ámbitos geográficos, se justifica en su propia realidad, como la más antigua, la más extensa y la que genera una amplia base de datos y casuísticas permite extrapolar las conclusiones del debate a cualquier territorio, incluido el latinoamericano. Sin lugar a dudas cualquier modelo de garantía latinoamericano se podrá ver identificado en las tipologías establecidas en este documento.

¹ La doble denominación sistema/esquema obedece a tratar de clarificar en todo momento que un sistema de garantía viene a corresponderse con un esquema de garantía, sólo que en el sistema hay una concepción más global, en el sentido de que son el conjunto de instituciones que conforman la actividad de la garantía en un territorio. El esquema es algo más restrictivo en el sentido de que hace más bien referencia al modelo o tipología de los entes que operan la actividad de la garantía.

² Este trabajo de investigación ha obtenido en mayo de 2007 el PREMIO UNICAJA DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA, en su segunda edición.

La literatura científica sobre el problema de la garantía se ha centrado mucho en el análisis de la misma como instrumento para mitigar los riesgos derivados de la información asimétrica, siendo un exponente de referencia el nóbel de economía Stiglitz (Stiglitz y Weiss, 1981; Stiglitz y Weiss, 1983; Stiglitz y Weiss, 1985; Chan y Kanatas, 1985, Berger y Udell, 1995, Reig y Ramírez 1998, Gitell y Kaen, 2003) Los intentos de describir los sistemas de garantía han venido de la mano de organización supranacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y han sido de carácter descriptivo, utilizando la descripción de casos (Levitsky, 1996; Llisterri, 1996 y Llorens, 1996). En el mismo sentido, la Asociación Europea de Caución Mutua (AECM) desde 1992 y la Asian Credit Supplementation Institution Confederation (ACSIC) desde 1987 han realizado informes descriptivos de sus miembros que incluso alcanzan a la identificación puntual de las mejores prácticas, tanto en Europa como en Asia.

Este trabajo supone un intento de identificación y justificación de los conceptos subyacentes para una clasificación de los sistemas de garantía, permitiendo al mismo tiempo realizar una revisión crítica de los principales enfoques erróneos que sobre la cuestión son manejadas a la hora de diseñar el sistema de garantía de un país. En consecuencia, cada día es más necesaria una clasificación internacional para que, una vez se haya decidido implementar una política de un sistema/esquema de garantía en un territorio o modificar el existente, permita elegir fácilmente el modelo de sistema/esquema que se va a utilizar, es decir, el esquema de garantía que se va a ejecutar.

El primer análisis del trabajo va dirigido a presentar los diferentes enfoques de clasificación manejados habitualmente, así como las debilidades que presentan. A continuación, justificamos las principales características a la hora de clasificar un sistema, para finalizar con una propuesta de terminológica y clasificación de los sistemas / esquemas de garantía.

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

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

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

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

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

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

Realmente el concepto de fondo de garantía es un concepto de “capitalización”, de dotación o provisión

patrimonial de recursos líquidos autónomos hacia la actividad de la garantía. De hecho, así surgió en las sociedades mutualistas sin formar parte de su patrimonio y evolucionando luego, en algunos casos, como el español, a integrarse en él, incluso cambiando su denominación contable como Fondo de Provisiones Técnicas en las legislaciones más recientes.

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

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

Por todo ello, la denominación *fondo de garantía* se usa equivocadamente como alusión genérica a los sistemas/esquemas de garantía, pero también se emplea para denominar sociedades mercantiles, sociedades de re-afianzamiento, programas de garantía, etc. Por ejemplo, se denominan fondos de garantía como tal a entes que son definitivamente sociedades mercantiles (anónimas, limitadas o cooperativas), u otros entes jurídicos sólo por el hecho de que llevan las palabras “*fondo de garantía*” en su denominación social.

En este caso, se encuentran algunos de los actuales entes de los sistemas/esquemas de Rumania, Hungría, Lituania, Colombia, Perú o Uruguay, etc., en los que la referencia al “*fondo de garantía*” sólo es una mera denominación societaria. Allí nos encontramos con fórmulas que obedecen a sistemas/esquemas de sociedades de garantía por su régimen

jurídico como sociedades mercantiles, sociedades públicas, fundaciones, sociedades anónimas de capital variable e incluso como sociedades cooperativas. El mismo caso se da con los llamados “*fondos regionales de garantía*” coreanos, que son sociedades de garantía mutualistas puras, participados por las administraciones públicas y asociaciones de empresas y empresarios.

Otros casos son los “*programas de garantía*” que reciben denominaciones de “*fondo de garantía*”. Tenemos en Chile el caso del Fondo de Garantía para el pequeño empresario administrado por BANESTADO (FOGAPE-BANESTADO). En Brasil, si bien el Fondo de Aval às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (FAMPE) del Servicio Brasileiro de Apoio as Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) se denomina como tal, su funcionamiento responde al de un programa de garantía nacional desarrollado a través de una agencia de desarrollo del segmento mipyme: la propia SEBRAE. Similar situación tiene el Fondo para la Generación de Empleo y Renta (FUNPROGER) administrado por el Banco do Brasil (BB) y el Fondo de Garantía para la Promoción de la Competitividad (FGPC) administrado por el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES). Independientemente de las denominaciones que reciban, como hemos tenido ocasión de comprobar, estas entidades de garantía son, por lo general, expresión de un programa de garantía gubernamental administrado desde una institución pública. En definitiva, una simple denominación no implica una realidad legal o jurídica, por muy precisa que sea desde un punto de vista lingüístico.

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

b) Limitaciones lingüísticas

El problema lingüístico se refleja en las distintas denominaciones asentadas o articuladas para cada siste-

ma/esquema/ente de garantía. Para ilustrar el problema lingüístico en la clasificación de los sistemas de garantía, vamos a tomar una perspectiva más amplia que la europea. Las diferencias aparecen entre las denominaciones del ámbito anglosajón, francófono e hispano. Hay denominaciones, en ambos sentidos, que pueden obedecer a los mismos modelos que vamos a describir y también hay denominaciones de sistemas nacionales muy particulares que no deben ser obviadas.

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

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

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

c) *Limitaciones del enfoque según “la nacionalidad”*

En ocasiones, en el debate sobre la clasificación de los sistemas de garantía, se hacen afirmaciones en el sentido de que el modelo español de SGR’S se ha extendido en determinados países; o se plantean, en los términos de referencia de algunas consultorías, la búsqueda de mejores prácticas entre los modelos, por ejemplo, colombianos, argentinos o venezolanos. Esto podría conducir o dar por supuesta una clasificación de los modelos de sistemas/esquemas de garantía, atendiendo al criterio erróneo de la nacionalidad. Además, esta opción podría generar más confusión en la búsqueda de la posible solución. No existe un modelo de sistemas/esquemas de garantía español, francés o japonés. La cuestión o la problemática que se pretende abordar es mucho más compleja y, por tanto, el enfoque de la nacionalidad no resulta válido.

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

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

Como se ha reseñado a lo largo del texto, los sistemas/esquemas de garantía son heterogéneos y no

todos tienen la misma seguridad, calidad, eficacia, relevancia e impacto. Por ese motivo, es recomendable, para una adecuada clasificación, la identificación de las “*mejores prácticas*” en los conceptos del diseño y definición del propio sistema/esquema de garantía, no en determinadas características operativas “*nacionales*” de ciertos entes.

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

A veces encontramos un criterio de clasificación, por ejemplo Lessafre (1998), según el papel desempeñado por cada uno de los agentes relacionados con el desempeño de la actividad y la forma en la que operan. En estos tres mecanismos básicos de garantía de crédito, los agentes principales (empresario, ente de garantía y banco) representan papeles distintos:

1. En el modelo individual, el empresario solicita individualmente el crédito al banco o tramita su solicitud contando con el aval y la asistencia técnica de una entidad de garantía. El ente de garantía y el banco suelen celebrar un convenio operativo donde se establece el marco de relaciones. El ente de garantía evalúa la solicitud de operación y, una vez otorgada la garantía, asiste al empresario en su tramitación ante el banco. El banco valora la solicitud y, una vez aprobada y concedida, formaliza la operación con el aval del ente de garantía. Este mecanismo es el más frecuente en los sistemas de sociedades de garantía, sean mutualistas o corporativos.
2. En el modelo de cartera, la entidad de garantía y el banco, en lugar de tramitar solicitudes individuales, establecen un convenio donde se establecen criterios para la concesión de operaciones para una cartera de crédito específica. De esta forma, los créditos otorgados por los bancos, según las condiciones acordadas y especificadas en el convenio de cartera, están garantizados automáticamente. Por ello, en algunos casos, este mecanismo se denomina “*garantía automática*”. Este mecanismo operativo está generalizado en los programas de garantía nacionales y en los programas de organismos multilaterales y bilaterales.

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

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

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

3. Elementos a tener en cuenta para la clasificación de los sistemas/esquemas de garantía en una economía globalizada

La primera decisión, una vez que se ha decidido implantar una política de sistema/esquema de garantía para facilitar el acceso a la financiación de la mipyme en un territorio, es identificar y definir esa política, ya sea con carácter público o mixto (recursos privados y públicos). La siguiente es identificar y decidir el esquema de garantía que se quiere implantar y sus características fundamentales.

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

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

3.1 Caracterización para diferenciar los sistemas/esquemas de garantía: evaluación de algunas características básicas

Mediante una simple observación de la realidad, podemos seleccionar una serie de conceptos, elementos o características significativas que diferencien unos sistemas/esquemas de garantía de otros. Según este planteamiento, todo ente que desarrolla una actividad en el sector financiero debería estar identificado, en primer lugar, por la personalidad jurídica bajo el marco jurídico y normativo, en el que actúa. La personalidad jurídica va intrínsecamente unida a la toma de decisión de creación y origen del ente, a su objeto social, al origen de los recursos

que en definitiva nos va a perfilar la propiedad y la gestión y finalmente la temporalidad de la actuación. Con todo ello podremos hacer una primera aproximación para diferenciarlos.

Una vez establecido un perfil básico hay otras características que nos podrán ayudar a explicar o completarlo como la calificación o no como entidad financiera y lo que supone de supervisión y control, la calificación y ponderación de las garantías, el ámbito de actuación, la cobertura, la gestión del análisis del riesgo, su operativa, etc., Entre las principales características para establecer estas clasificaciones está la personalidad jurídica del otorgante de la garantía. El Acuerdo de Basilea II refrenda esta decisión. En definitiva, se trata de evidenciar y poner énfasis en *quién* otorga la garantía, es decir, *quién* es el garante y *cómo* o *cuáles* son las características de la garantía otorgada y *su efecto* con factor de mitigación de riesgos.

a) *La personalidad jurídica y el marco jurídico y normativo*

El marco legal estatal sobre el que se enmarca la actividad de la garantía es de una gran importancia para establecer el perfil jurídico del sistema/esquema de garantía, la conformación de los recursos y su temporalidad. La trascendencia de este marco, que otorga seguridad jurídica y específica, radica en que, para poder integrar la actividad de la garantía en el sistema financiero, es necesario recoger una serie de singularidades y matices en la normativa y en los marcos legales del sistema financiero de cada país. Dentro del marco legal y normativo, es muy importante la calificación como entidad financiera del ente de garantía y, en consecuencia, si está sujeto a la normativa de regulación del supervisor y su control, lo que implica cumplir con determinados coeficientes legales o normativos. En este sentido, existe una vinculación estrecha con el Acuerdo de Basilea.

La calificación y ponderación óptima de la garantía, en el contexto del sistema financiero, de los entes del sistema/esquema de garantía supone un objetivo preferente de los mismos. El hecho de que el sistema/esquema de garantía esté plenamente integra-

do en el marco regulatorio del sistema financiero para llegar a una calificación y ponderación óptima de la garantía es una cuestión de gran trascendencia. Rodríguez (1995) cita que si la interposición de tal garantía (las SGR's españolas) no se ve compensada por la oportuna reducción de costes para las entidades de crédito, que la ponderación cualificada de la misma supone, el aval de las SGR's en el contexto de un mercado financiero cada vez más integrado, competitivo y eficiente, se vería expulsado del circuito financiero. Pombo (1995) manifiesta, en el mismo sentido, que la calificación y ponderación de la garantía de las SGR's permitiría a éstas ofrecer a las entidades de crédito un producto que les permitiría desarrollar una más intensa y eficaz política crediticia a favor de las mipymes.

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

Hay otras realidades que aparecen en lo que denominamos programas de garantía, donde la actividad de la garantía, como ya se ha mencionado, se realiza con recursos públicos administrados a través de terceros. En estos casos, la personalidad jurídica de la entidad gestora para la conformación de la actividad de la garantía también nos permitirá hacer las subclasificaciones oportunas. La personalidad jurídica también define el horizonte temporal de la actividad e implica que la creación o el origen de un sistema/esquema de garantía provenga, unas veces, de una decisión administrativa/gubernativa y, otras, de un acuerdo social entre partes.

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

En esta cuestión, no cabe duda de que el sistema/esquema de garantía debe tener como objeto social

facilitar el acceso a la financiación³ de las micro y pymes en las mejores condiciones posibles, mediante la actividad de la prestación de garantía. Por lo tanto, se puede decir, que la actividad de la garantía es una cuestión esencial y vital como objeto social.

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

c) El origen de los recursos y el apoyo público. La especificidad del re-afianzamiento

El origen de los recursos necesarios para el desarrollo del sistema/ente de garantía nos lleva a distinguir entre esquemas públicos, mixtos (mayoría privados y/o mayoría públicos) y, en otros casos concretos y singulares, exclusivamente privados y/o públicos. Las sociedades mutualistas con el carácter de variabilidad de su capital social y sus dos tipos de socios (protectores y partícipes) permiten la captación de los recursos patrimoniales, la movilidad del capital social y de los socios micros y pymes, usuarios o beneficiarios, y la participación en la gestión del sector privado junto con el sector público, en algunos casos. En los programas de garantía, la situación y la evolución de los recursos están limitadas a los presupuestos.

Estructurado el marco legal, jurídico y operativo del sistema/esquema de sociedades de garantía recíproca, se observa que el re-afianzamiento forma parte esencial y prácticamente única de la política de apoyo desde el Estado hacia el sistema de garantía, complementada por algunos organismos re-afianzadores a nivel regional.

³ También existen sistemas de garantías que facilitan el acceso de las micro y las pyme a la contratación pública, mediante garantías técnicas e incluso el asesoramiento financiero.

Una característica especial de la estructura europea es la existencia de re-afianzamientos nacionales y regionales y de una plataforma re-afianzadora supranacional, organizada y financiada por la Comisión de la UE y manejada por el Fondo Europeo de Inversiones (FEI), única práctica supranacional⁴ conocida a nivel global.

Desde la perspectiva nacional y/o regional, las políticas públicas materializan la política de apoyo al acceso a la financiación de la mipyme, aportando recursos al re-afianzamiento. La actividad del re-afianzamiento deviene de la iniciativa pública, con el objetivo de apoyar el desarrollo del sistema/esquema de garantía absorbiendo una parte del riesgo garantizado por las instituciones de garantía de primer nivel, multiplicando así las posibilidades de actuación de éstas.

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

Desde el punto de vista de la gestión, el origen de los recursos y su composición en el sistema/esquema de garantía tiene una repercusión importante. En definitiva, el concepto de gestión y administración nos muestra que coexisten los sistemas/esquemas donde la gestión y administración por la micro y pyme es prácticamente única; otros donde es compartida entre el sector público y financiero; y finalmente, algunos donde sólo hay una gestión y administración pública.

Precisamente, los sistemas/esquemas mutualistas, a diferencia de los públicos, permiten una participación, directa o indirecta, con mayor o menor incidencia, del sector de la micro y pyme y sus organizaciones, en la gestión, administración e incluso en la toma de decisiones en el otorgamiento de la garantía.

e) Basilea II y la garantía como factor de mitigación de riesgo

Después de muchos años de funcionamiento de Basilea I, se aproxima la entrada en vigor del Acuerdo de Basilea II⁵, donde serán cuestiones fundamentales el marco institucional del reconocimiento de los esquemas de garantía como “garante”, las características de los contratos de garantías otorgadas por éstos y la manera en la que se administren los riesgos. En suma, Basilea II identifica al garante y las características de su cobertura como factor de mitigación de riesgo. De hecho, se puede comprobar en la Proposición al Parlamento Europeo de la Directiva Europea⁶ (2004) sobre regulación de capitales de los bancos: “La garantía como factor de mitigación: *timely payment*”.

f) Otros conceptos y los mecanismos establecidos por los sistemas/esquemas de garantía para superar los problemas de asimetrías informativas en los mercados de crédito

El ámbito de actuación, la tipología del usuario/beneficiario de la garantía y determinados aspectos operativos con el sistema financiero también pueden coadyuvar a esta clasificación, aunque supuestamente son menos trascendentes y definitivos que los descritos en epígrafes anteriores. Por citar alguna referencia más, nos podemos referir a la organización. Por ejemplo, en los programas de garantía la que prima es la de la entidad sobre la que se formula o delega el sistema/esquema de garantía; y en las sociedades de garantía, son los órganos de gobierno de la misma. En este sentido dicho de otra forma, por un lado, unos “terceros” serían los administradores de los recursos en los que se deposita esa función y en el otro caso, los propios socios.

Como indican Reig y Ramírez (1998), para el caso de las sociedades de garantía recíproca españolas,

⁴ No obstante, el re-afianzamiento de mayor cobertura del mundo es el que aplica la Reserva Federal de los EEUU, que cubre el 100% de las pérdidas del programa de garantías de la SBA.

⁵ Acuerdo de 26 de junio de 2004, del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea “Convergencia Internacional de Medidas y Normas de Capital”, más conocido como “Basilea II” y publicado en la URL <http://www.bis.org> del BIS (Banco Internacional de Pagos).

⁶ Sitio web UE: http://europa.eu.int/comm/internal_market/regcapital/index_en.htm.

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 tendrán que enfrentar a los mismos efectos de asimetría informativa y requerimientos de capital y provisiones con los que se encuentran las entidades financieras, debiéndose establecer los instrumentos adecuados para mitigar estas situaciones y fortalecer su desempeño. Según Reig y Ramírez (1998) a medida que aumenta la asimetría informativa (por el mayor plazo de la operación, por el menor tamaño del empresario o en las operaciones con menor información) se exigen garantías de mayor calidad, como las de carácter real. Incluso observan cómo se raciona la concesión de avales cuando se trata de empresas de nueva creación, ante la ausencia de información.

La garantía se constituye como una de las soluciones para reducir los problemas derivados de la asimetría en la información entre prestamista y prestatario. Por un lado, elimina las negativas consecuencias económicas derivadas de la selección adversa (elegir proyectos dispuestos a pagar una tasa de interés más elevada pero con menores probabilidades de éxito) pues lo que consigue el sistema de garantía son 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 canalizar las operaciones a través de procedimientos de análisis y seguimiento, profesional y técnicamente especializados, incluso calificados en calidad.

En estos casos, en nuestra opinión, los sistemas/esquemas de garantía juegan un rol trascendente, ya que no debemos olvidar, que por su capacidad de negociación, ofrecen acceso al financiamiento a las pymes en condiciones muy preferentes. Por este motivo, la garantía permite que la tasa de interés juegue un papel más efectivo y real en el proceso de eliminación de la demanda de excedentes de financiamiento (selección adversa) y permite una mayor aproximación entre ambas partes (riesgo moral). En consecuencia, determinadas variables vinculadas a

las relaciones de los sistemas/esquemas de garantía con el sistema financiero son determinantes como mecanismos para solventar los problemas derivados de las asimetrías informativas en los mercados financieros. Así, por ejemplo, un porcentaje de cobertura podría estar relacionado o condicionar: el tipo de responsabilidad del sistema; la forma de requerimiento de pago; la forma de hacer efectivo el pago; el tipo de garantía; el procedimiento de análisis de las operaciones; el tipo de cobertura; mejora de las condiciones financieras (tasa de interés); etc.

Pombo, Molina y Ramírez (2006a) 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”, de tal manera, que el en mismo trabajo (Pombo, Molina y Ramírez, 2006a), se prueba también que un mayor porcentaje de cobertura media de la garantía caracteriza al grupo de sistemas/esquemas de garantía de mayoría privada. En definitiva, parece que los sistemas/esquemas de garantía de recursos privados tienen, bajo la perspectiva de los problemas de las asimetrías informativas, que ofrecer al sector financiero mecanismos de mayor protección para reducir esos problemas.

Si relacionamos un determinado sistema/esquema de garantía con estas variables observaremos diferencias entre unos modelos y otros y, en consecuencia, distintas posiciones, según las tipologías, para solventar los problemas derivados de las asimetrías informativas. Lógicamente, a lo largo de estos epígrafes, hemos enumerado los más importantes, sin ser exhaustivos. No obstante, conviene mencionar que la lista podría ser mucho más completa, lo que se puede deducir a partir de la observación del cuadro del Anexo I.

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

4. Propuesta conceptual para la comprensión/interpretación de los sistemas/esquemas de garantía

En un contexto global de los sistemas/esquemas de garantía tenemos que afirmar que el principio de todo fue la sociedad mercantil en forma de sociedad de garantía mutua en Francia a comienzos del siglo XX. Es un hecho muy relevante que en la sociedad francesa de primeros de siglo, 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. Es por tanto el concepto de la ayuda mutua, los movimientos cooperativos, de principios del siglo XX, los impulsores de estas originarias iniciativas en puntuales países europeos (Francia, Bélgica, Suiza, Luxemburgo, luego Alemania, Italia, etc.).

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 (*corporate*) en coexistencia con potentes esquemas de re-afianzamientos públicos y programas de garantía públicos basados en agencias de desarrollo o bancos públicos. En un contexto de gran destrucción de los bienes o activos, los Estados tuvieron que proporcionar a los sistemas financieros, más o menos estables y desarrollados, una solución para el acceso a la financiación de las mipyme. Es en este contexto donde los programas de garantía comienzan a visualizarse. En este sentido, son significativos en este contexto los ejemplos de Estados Unidos, Alemania, Italia y Japón.

Finalmente es, en las últimas décadas del siglo XX, donde ante la reconocida importancia de las mipymes, cuando 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 los medios de comunicación podríamos advertir que difícilmente se empleaban estos términos. En estos momentos, nos encontramos en una situación absolutamente distinta, es decir, si abrimos los periódicos y 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/esquemas de garantía y sus modelos van extendiéndose territorialmente.

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

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

4.1 Propuesta de clasificación de los sistemas / esquemas de garantía

Desde la perspectiva de clasificar los sistemas de garantía, Pombo (2005, 2006) en su línea de investigación para la tesis doctoral y en ésta última, evoluciona conceptualmente sobre lo presentado en Pombo y Herrero (2001), sobre dos modelos generales en los que considera se pueden englobar todos los sistemas de garantía detectados: 1) las sociedades de garantía y 2) los programas de garantía. Así, se plantea establecer las bases para conformar una propuesta definitiva en dos grandes grupos troncales básicos para una clasificación de los sistemas de

garantía. Si bien, como se podrá comprobar, éstos se subdividen según a algunos criterios o características diferenciales que se consideran importantes.

En estas clasificaciones propuestas sería factible encuadrar todos los sistemas/entes de garantía existentes en los diversos continentes y, en consecuencia, percibir su alcance, desarrollo y, en cierta forma, su eficacia en función de los objetivos propuestos. En este sentido, como se ha señalado, se establece una subclasificación en las sociedades de garantía: en mutualistas y mercantiles/corporativas. Al igual en los programas de garantía: los gestionados por instituciones especializadas y los gestionados por organismos de la administración pública o institucionalidad delegada por ella. Esta clasificación tiene presente, como toda clasificación de un ámbito amplio e irregular, las distintas variaciones, híbridos y casos específicos. También es evidente que hay países donde coexisten los diversos modelos de forma sincrónica o en su evolución histórica. En este sentido, como se ha señalado, se establece una subcla-

sificación en las sociedades de garantía, al igual que en los programas de garantía.

En las sociedades de garantía, que suelen establecerse en el ámbito del derecho privado mercantil, se distinguen las sociedades mercantiles, conformadas según el régimen o la personalidad jurídica escogida, y las sociedades mutualistas, que también se rigen por los marcos jurídicos societarios habituales, pero con ciertas especificidades, incluso en su denominación (por ejemplo, las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR), Sociedades de Caución Mutua (SCM), Sociedades de Garantía Mutuas (SGM), las Bürgschaftsbanken, los fidis, las sociedades cooperativas, etc.). En el caso de los programas de garantía se suelen establecer en el ámbito público, se diferencian dos modelos: uno, en el que la conformación del sistema/ente de garantía se aplica sobre una institución pública determinada y otro modelo, donde el marco institucional está en el organismo público o institución delegada que desarrolla la actividad.

Tabla 1.

Propuesta de clasificación de los sistema/esquemas de garantía según personalidad jurídica, composición de los recursos y objeto social⁷

CONCEPTO	SOCIEDAD DE GARANTÍA	PROGRAMA DE GARANTÍA
Ámbito del derecho	Privado	Público
Personalidad jurídica	- Sociedades mercantiles: específicas mutualistas y/o corporativas. - Fundaciones, instituciones reguladas de derecho privado.	- Bancos públicos o de desarrollo, agencias de desarrollo, sociedades/entes de derecho público, organismos del Estado. - Fondos regulados de cobertura de riesgos.
Recursos	Mixtos con predominio privado o público	Públicos
Duración/temporalidad	Permanente	Temporal
Objeto social	Exclusivo para otorgar garantías a mipymes	Otorgar garantías a mipymes compartido con otras actividades (salvo en los casos de algunos entes de derecho público, donde se puede dar puntualmente la exclusividad)
Creación y origen de los entes de garantía	Acuerdo social	Decisión administrativa y/o gubernamental

⁷ Fuente: Elaboración propia.

En la Tabla 1 se muestra una primera aproximación, según esta propuesta de clasificación en función del ámbito del derecho que aplica, la personalidad jurídica del sistema/ente de garantía, la procedencia de sus recursos patrimoniales, el objeto social, la temporalidad y la creación en su origen del ente de garantía.

4.1.1 La sociedad de garantía

Esta tipología funciona en un marco jurídico de derecho privado, en la forma jurídica de una sociedad comercial o de una institución regulada (Fundación). Por su propia definición se crean desde la base de un acuerdo social entre accionistas que mediante suscripciones de capitales sociales privadas y/o públicas, aportan recursos de manera permanente en el tiempo. Los accionistas participan en la administración a través de los órganos de gobierno sociales. El objeto social es el otorgamiento de la garantía, generalmente en exclusiva. El marco institucional en algunos sistemas/esquemas se perfecciona con la legislación, y calificación como entidad financiera e integración en el marco de control y supervisión de la superintendencia del sistema financiero de cada país para que la garantía esté calificada y ponderada de forma óptima.

Son sociedades de ámbito generalmente local, regional o nacional. Las sociedades de garantía desempeñan labores de análisis y concesión de la garantía al usuario, con el fin de obtener el crédito de las entidades financieras. Asumen morosidades y falencias y se asume directamente de la actividad de recuperación de fallidos. El mecanismo de la garantía, generalmente, es individual. El usuario está “fidelizado” con el ente de garantía, por lo que solicita directamente las operaciones y paga los costes del servicio de la garantía. Se desarrollan a través de dos subtipos: sociedades de garantía mutualistas o asociativas empresariales y sociedades de garantía mercantiles/corporativas.

4.1.2 Sociedades de garantía mutualistas o asociativas empresariales

Desarrollan su actividad en base a un marco legal de derecho privado, surgen mediante un acuerdo social entre los “shareholders”, bajo la figura de sociedad mercantil. Los recursos del capital social son mixtos con predominio de los privados del sector empresarial, con carácter de permanencia en el tiempo y existe la participación de los empresarios directa o indirectamente⁸ en el capital social, la gestión y decisiones a través de los órganos de gobierno. El objeto social es exclusivamente el otorgamiento de la garantía.

El empresario participa, como sector privado, en el capital social como socio (además de socio es cliente o usuario), directamente a nivel individual o bien indirectamente a través de sus cámaras profesionales o gremiales de representación, que aportan recursos suficientemente “representativos” para compensar esa participación empresarial o gremial. Entre estas últimas están los casos de las *Bürgschaftsbanken GmbH* alemanas y de la SOCAMA y SIAGI en Francia. Recientemente, también se estableció en Turquía una entidad integrada en este subtipo, el *Kredit Garanti Fonu* (KGF).

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

Es muy relevante, como se ha comentado, el hecho de que en la sociedad francesa de primeros del siglo XX, los “artesanos”⁹ (microempresas) tuvieran el

⁸ Mediante la participación de las Cámaras de Comercio o Industria, Asociaciones empresariales, etc.

⁹ Empresas de menos de 10 a 15 trabajadores según la normativa francesa.

reconocimiento social que implicaba conseguir leyes financieras que respaldaran su actividad empresarial y productiva. Así, por primera vez en la historia de los sistemas/esquemas de garantía, aparecía un modelo soportado en una sociedad mercantil, para desarrollar la actividad de la garantía para facilitar el acceso a la financiación de los “artesanos” franceses.

4.1.3 Sociedades de garantía mercantiles/ corporativas

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

El sector público tiene un rol muy importante, pero, a veces, se acompaña de las entidades financieras, que suelen tener un papel preponderante por su participación no sólo en el capital social, sino también en la operativa. Aquí se encontrarían ubicados gran parte de los sistemas asiáticos: Japón, Malasia, Nepal, Tailandia, además de Jordania. También hay un gran número de entidades de garantías corporativas en el ámbito de Europa central y del Este. Así, en Austria las Búrges; en Hungría HITELGARANCIA y AVHGA; en Bélgica, SOWALFIN; las RCGF, RLGF y NCGF en Rumania, INVEGA y RCGF en Lituania, etc. Ver Tabla No. 2.

4.2 Los programas de garantía

La garantía se ejerce en el marco legal o normativo de una institución de derecho público o administrativo según reglamentos o programas institucionales

Tabla 2.
Sociedades de garantía¹⁰

Ámbito Esquema	África	América	Asia	Europa	Oceanía	Organismos multilaterales
Sociedades de garantía mutualistas o asociativas	Marruecos, Túnez, Malí, Ruanda	Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Uruguay, Venezuela	Corea Taiwán	Alemania Austria Bélgica, España, Francia, Hungría, Italia, Luxemburgo Portugal, Suecia, Suiza, Turquía	No se detectan	OIT, Fondo Internacional de Garantías (RAFAD/FIG)
Sociedades de garantía mercantiles / corporativas	Egipto	Argentina Colombia, Perú, Paraguay, Uruguay	Japón, Jordania, Malasia, Nepal, Tailandia	Austria Bélgica Francia Grecia Hungría, Lituania Polonia Rumania	No se detectan	Fondo GARI de la AFD

¹⁰ Elaboración propia. En Bolivia, Chile, Guatemala, Honduras y Nicaragua están en tramitación proyectos de Ley de SGR'S.

que tienen su origen en una decisión administrativa o política (gubernamental). Los recursos públicos, limitados y temporales son confiados en una institución pública (institución financiera pública, agencia pública, sociedades e incluso fideicomisos públicos) que los administra, o bien en forma de un patrimonio líquido autónomo (“fondo de garantía”, a veces) administrado por una institución/organismo delegada. Para la institución de gestión, la garantía no es una actividad exclusiva. La supervisión se ejerce según las normas del control de las cuentas públicas o según las normas que controlan a la institución encargada de la gestión.

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

Los recursos del programa de garantía suelen proceder del Estado o de organismos de la cooperación o desarrollo. Pueden ser de ámbito estatal (agencia nacional) o interestatal (organismos bilaterales o multilaterales). Suelen delegar la operativa básica en las entidades financieras y el usuario no suele tener ninguna relación directa con el programa. También suelen avalar carteras de riesgo de las entidades financieras, mediante el mecanismo de garantía de cartera, que se encargan de todo el manejo del riesgo y del recobro de fallidos¹¹. Están sustentados en la mayoría de los casos en el desarrollo de unas políticas públicas de carácter, al menos inicialmente, temporal o en el ámbito del marco de los presupuestos públicos. Esto significa que su base de capitalización son los recursos públicos y, en consecuencia, se diferencian también dos tipos; programas de garantía de instituciones públicas especializadas en promoción de micro y pyme, y programas de garantía gestionados por organismos de la adminis-

tración pública (departamentos ministeriales, etc.) o institucionalidad delegada por ella.

Respecto a la cobertura, generalmente hay dos maneras diferentes de gestionarla en los programas de garantía. Por un lado, mediante lo que se denomina el mecanismo de “pérdidas esperadas” (PE)¹², es decir, los recursos asignados al programa sólo cubren el porcentaje de pérdidas esperadas convenido entre el garante y la entidad financiera y por el límite de esas pérdidas. Por otro lado, en algunos programas se realiza mediante la cobertura directa por parte del garante, de un porcentaje del total de la operación (capital e intereses, habitualmente). El programa suele delegar sus actuaciones (análisis, evaluación, seguimiento, recobro, etc.) en las entidades financieras colaboradoras.

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

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

4.2.1 Los programas de garantía gestionados por instituciones públicas especializadas

La ejecución del programa de garantía esta descentralizada hacia un organismo o ente especializado en financiación, desarrollo económico, promoción o de

¹¹ En algunos casos, existen procesos de titulización de carteras con el aval de los programas, como con el las entidades prestamistas vinculadas al programa “7a” de la *Small Business Administration* de EE.UU.

¹² Actualmente, en el Acuerdo de Basilea II se manejan los conceptos de probabilidad de incumplimiento (PD) y la pérdida en caso de incumplimiento (LGD).

apoyo a las mipyme (bancos públicos o de desarrollo, agencias de desarrollo, sociedades/entes de derecho público, etc.) que asegura la gestión técnica y otras actividades comerciales. La responsabilidad financiera de la actividad de la garantía se detrae de los recursos de la institución pero se basa en última instancia en el presupuesto público que creó el programa. Es decir, el sector público ubica la actividad de la garantía en el contexto de estructuras jurídicas y/o administrativas de la administración pública. En muchas situaciones, la actividad de la garantía es compartida con el objeto social del ente que la aplica y no supone, por tanto, “exclusividad”. La cobertura suele ser sobre el capital y los intereses de las operaciones garantizadas.

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

forma definitiva, que la actividad de la garantía no forma parte exclusiva de la actividad del ente, generalmente financiero. Ver Tabla No. 3.

4.2.2 Los programas de garantía gestionados por organismos de la administración pública o institucionalidad delegada por ella

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

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

Tabla 3.

Programas de garantía gestionados por instituciones públicas especializadas¹³

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

¹³ Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4.

Programas de Garantía gestionados por organismos de la administración pública (departamentos ministeriales) o institucionalidad delegada por ella¹⁴

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

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

Como tal programa de garantía, estos fondos regulados de cobertura de riesgos (fondos de garantía), ministeriales, tienen unos recursos limitados y temporales, que proceden del Estado o de la cooperación internacional (hay muy contados ejemplos en los que procedan del sector privado). En ambos casos, los recursos sólo tienen como fin respaldar las operaciones financieras garantizadas por el programa. A ves, un organismo público articula la actividad de la garantía “fuera” del ministerio, pero bajo su control, mediante la figura de un fideicomiso u otros mecanismos que también suelen tener administración delegada. En estos programas de garantía con fondos regulados de cobertura de riesgo (fondos de garantía), ministeriales, el ente gestor suelen delegar el operativo del sistema, tanto el análisis y concesión de la operación como el recobro de fallidos, en

entidades financieras o intermediarios financieros no regulados. Generalmente operan mediante los tres mecanismos: garantías individuales, garantías de cartera (éste suele ser predominante) y garantía de intermediario.

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

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

¹⁴ Fuente: elaboración propia.

profunda al caso europeo nos da una visión bastante clara del predominio de los sistemas de sociedades de garantía sobre los programas de garantía, así como la presencia de estos últimos en países con economías centralizadas.

4.2 Propuesta de terminológica

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

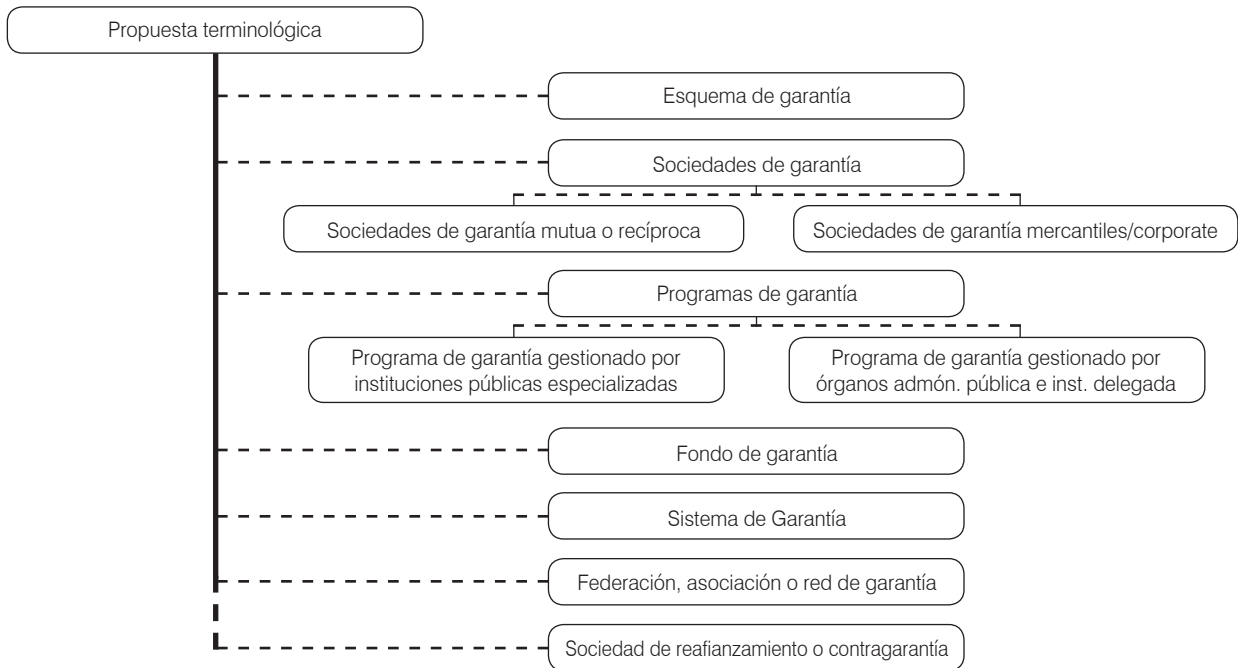
se sintetiza en la Ilustración 1, y posteriormente se incluye cada una de las definiciones, en el glosario.

Glosario

ESQUEMA DE GARANTÍA: los esquemas de garantía son intermediarios financieros que facilitan casar la oferta y la demanda del crédito, para impulsar el acceso de la micro y pyme a la financiación y en algunos caso a la contratación pública. Generalmente no persigue el lucro como finalidad principal, en un espacio compartido por los sectores empresarial, financiero y público. Inicialmente, los esquemas de garantía se pueden agrupar en dos categorías básicas, formas o modelos diferentes, denominados sociedades y programas de garantía, que se definen a continuación:

Ilustración 1.

Propuesta terminológica¹⁵



¹⁵ Elaboración propia: a partir de los elementos identificados por los autores.

- 1 -

“Sociedades de garantía”¹⁶: desarrollan su actividad en base a un marco legal de derecho privado, surgen mediante un acuerdo social entre los shareholders, bajo la figura de sociedad mercantil o instituciones reguladas (por ejemplo: las fundaciones). Los recursos del capital social son mixtos, de mayoría privada o pública, con carácter de permanencia en el tiempo y los socios participan en la gestión y decisiones a través de los órganos de gobierno. El objeto social es exclusivamente el otorgamiento de la garantía,

- a) **“Sociedades de Garantía Mutua o Recíproca”¹⁷**: 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 créditos¹⁸ otorgados a sus miembros, participando en la conformación, sostenibilidad, toma de decisiones y gestión del esquema de garantía, 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.
- b) **“Sociedades de garantía mercantiles/corporate”**: desarrollan su actividad en base a un marco legal de derecho privado, surgen mediante un acuerdo social entre los shareholders, bajo la figura de sociedad mercantil o de instituciones reguladas (por ejemplo. fundaciones).

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

- 2 -

“Programas de garantía”¹⁹: la actividad de la garantía se desarrolla bajo el marco legal o normativo de una institución de derecho público o administrativo, mediante reglamentos o programas institucionales, que surgen mediante una decisión administrativa y/o gubernamental. Los recursos públicos, limitados y temporales son confiados en una institución pública (institución financiera pública, agencia pública, sociedades e incluso fideicomisos públicos) que los administra, o bien en forma de un patrimonio líquido autónomo (“fondo de garantía”, a veces) administrado por una institución/organismo delegada. La actividad de la garantía no es exclusiva sino compartida con la institución vinculada. La supervisión se efectúa según las reglas de las cuentas públicas y/o el carácter de la entidad que ejecuta el programa.

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

¹⁶ Entre ellas, las sociedades mercantiles de cualquier tipo que tienen como objeto social, institucional, normativo y operativo, otorgar garantías a la micro y pyme. Por ejemplo, la SGR española: IBERAVAL, SGR; la SCM francesa: SIAGI; la SGM portuguesa: NORGARANTE - SGM, S.A.; la Bürgschaftsbank alemana: Bürgschaftsbank NRW GMBH; la SOFARIS francesa; la húngara HITELGARANCIA; las CGC’S de Japón; la argentina GARANTIZAR, SGR; la colombiana FNG, SA, etc.

¹⁷ Definición formulada por Pombo y Douette en AECM (2006).

¹⁸ En algunos sistemas, en el objeto social de las SCM/SGR/SGM, se contempla la concesión de fianzas técnicas y el asesoramiento financiero.

¹⁹ En relación a los programas de garantía, es preciso tener el mismo cuidado que sucede con las sociedades de garantía. Muchas veces se confunde por su denominación en determinados usos. Por ejemplo, se denominan Fondos de Garantía a Programas de Garantía nacionales y/o regionales, sólo porque los recursos se instrumentalizan bajo la denominación de Fondo de Garantía (que es su fórmula de capitalización). En definitiva, esos recursos públicos para garantías están finalmente instrumentalizados a través de una agencia estatal, regional, banco, ministerio, sociedad financiera pública, fideicomiso, etc. Por ejemplo, en Austria, AWS; CMZRB de la República Checa; FINNVERA en Finlandia; SEF en Eslovenia, Fondo Interbancario en Italia; SZRB en Eslovaquia; BBMKB en Holanda; SFLG en el Reino Unido; SBA en EE.UU.; Small Business Loans Act en Canadá, NAFIN en México; FOGAPE en Chile; los programas de garantía de la Secretaría de Economía de México, a través de NAFIN y Fundes, etc.

a) **“Programa de garantía gestionado por instituciones públicas especializadas”**: la actividad de la garantía se desarrolla bajo el marco legal o normativo, reglamentos o programas institucionales, de una institución de derecho público o administrativo especializada en financiación, desarrollo económico o de apoyo a las mipymes (bancos públicos o de desarrollo, agencias de desarrollo, sociedades/entes de derecho público, etc.) hacia la que se *descentraliza* la gestión técnica y las actividades comerciales. La responsabilidad financiera de la actividad de la garantía se basa en última instancia en el presupuesto público que creó el programa. La actividad de la garantía no es exclusiva sino compartida con la actividad de la institución vinculada.

b) **“Programa de garantía gestionado por organismos de la administración pública o institucionalidad delegada por ella”**: la actividad de la garantía se desarrolla bajo el marco legal o normativo, reglamentos o programas institucionales, de una institución de derecho público o administrativo como apoyo o servicio público. Se articulan a través de organismos de la administración pública (generalmente un ministerio y/o sus departamentos) o mediante una institucionalidad delegada por ella (fondo de garantía o fideicomiso). La responsabilidad financiera de la actividad de la garantía se basa en última instancia en el presupuesto público que creó el programa. La actividad de la garantía no es exclusiva sino un servicio público más de apoyo gubernamental.

Adicionalmente tenemos los **“fondos de garantía”**²⁰. Una figura de capitalización líquida autónoma de los recursos que suele aparecer en los esquemas denominados programas de garantía. Se trata de una dotación/provisión de recursos financieros líquidos, que dan cobertura de garantía a una cartera de operaciones financieras de micro y pymes con unas características determinadas (viene a suponer una forma de capitalización a la actividad de la garantía, una especie de “capital social” en las sociedades mercantiles). Puede estar normado y ser un fondo regulado, constituyendo un patrimonio líquido autónomo, o bien puede ser también la expresión de una cuenta contable de orden.

Finalmente, el glosario de términos se puede ampliar con las siguientes definiciones:

“Sistema de garantía”²¹: Es el conjunto de entes/instituciones que conforman o desarrollan la actividad de otorgar garantía a mipymes en un territorio, normalmente nacional, bajo un marco legal institucional o normativo determinado y específico.

“Federación, asociación o red de garantía”²²: Es un colectivo de sociedades/entidades/instituciones de garantía bajo la forma legal de una asociación o red profesional gremial (sectorial) o patronal en un territorio (regional, nacional, internacional, etc.). Por ejemplo, la Confederación Española de Sociedades de Garantía Recíproca (CESGAR) de España, Federation des SOCAMA de Francia, Verband der Bürgschaftsbanken de Alemania, Fedart Fidi de Italia, la Asociación Europea de Caucción Mutua (AECM), la Asian Credit Supplementation Institu-

²⁰ Sus primeras acepciones aparecen en los sistemas mutualistas como patrimonio independiente de las sociedades por aportes de los usuarios/beneficiarios. Luego ha derivado, más recientemente, en algunos casos, como el español, a situaciones patrimoniales dentro de las propias sociedades como los Fondos de Provisiones Técnicas que puede recibir aportaciones de diferentes actores. (No confundir con el uso de la denominación “fondo de garantía” en algunas sociedades mercantiles).

²¹ Constituye el marco institucional de la actividad de la garantía conformada por el conjunto de instituciones que participan en la misma. Por ejemplo: el sistema de SGR’S español está formado por las propias SGR’S y la sociedad de reafianzamiento (CERSA), sin olvidar la relación de esta con el FEI, más algunos reafianzamientos regionales, etc. El sistema portugués de SGM está formado por las SGM’S y el Fondo de Contragarantía FCGM, ente, a su vez, administrado por la SPGM Sociedade de Investiment SA. En otros casos el sistema son las SCM’S, unilateralmente o en convivencia con otras instituciones, etc.

²² Es básicamente una asociación o red gremial o patronal (sectorial) profesional.

tion Confederation (ACSIC), Red Iberoamericana de Garantía (REGAR), etc.

“Sociedad de reafianzamiento/contragarantía”²³: Es una sociedad/ente que proporciona cobertura de garantía a las instituciones que operan en el primer nivel, para su actividad de otorgar garantía a mipymes. Son sociedades/instituciones creadas a iniciativa pública, con el objetivo de apoyar el desarrollo del sistema/esquema de garantía, absorbiendo una parte del riesgo avalado por el mismo, multiplicando así las posibilidades de actuación de éstos. Puede tener la forma de entes jurídicos respondiendo a través de su capital propio o constituir patrimonios líquidos autónomos, administrados por entidades especializadas.

5. Discusión

Los sistemas de garantía tienen un objetivo final: ser un instrumento para favorecer el acceso de las mipymes al financiamiento, mediante un canal institucionalizado de financiación, transparente y no discriminado, que las integre en el circuito financiero formal. Hay que hacer un esfuerzo científico y colectivo por establecer una terminología y clasificación internacional de los sistemas/esquemas de garantía. Uno de los objetivos de este trabajo ha sido profundizar en ello y hacer propuestas concretas para su debate o comprobación científica.

A la hora de establecer clasificaciones, nuestra propuesta es estructurarlas en dos grupos básicos: las sociedades de garantía y los programas de garantía. Las primeras tienen dos opciones: las sociedades mutualistas o asociativas empresariales y las sociedades mercantiles (corporativas). Las segundas incluyen los programas de garantía gestionados por instituciones públicas especializadas y los programas de garantía gestionados por organismos de la administración pública o institucionalidad delegada por ella.

Para su clasificación, determinadas variables tienen un papel trascendente. Así, la personalidad jurídica, el origen de los recursos, cómo se ejecuta el objeto social (exclusividad de la actividad de la garantía o no) y la temporalidad de la actividad son muy determinantes. Los sistemas/esquemas de garantía no son homogéneos y, por lo tanto, no tienen la misma seguridad, calidad, eficacia, relevancia e impacto. Entre los diferentes modelos o esquemas, el de sociedad de garantía acoge la mayor cantidad de entes, así como de beneficiarios mipymes y de actividad a nivel global. Así, fue en su origen, a principios del siglo XX, la actividad de otorgar garantía a mipymes se desarrolló sobre una sociedad mercantil mutualista.

En algunos casos, los esquemas de garantía son calificados como entidades financieras, lo cual favorece que la garantía esté integrada en el sistema financiero, mediante la regulación y supervisión, y sea reconocida por los requisitos que exige el Acuerdo de Basilea II porque directamente se las asimila a éstas en cuanto a su calificación y ponderación. Es notable también el gran número de entes organizados en base mutualista, es decir, que involucran a los propios beneficiarios o usuarios en el aporte en los recursos permanentes, la participación en los órganos de gobierno y, en consecuencia, en las decisiones de concesión de la garantía.

Asimismo, desde la experiencia europea, Pombo, Molina y Ramírez (2006b), podemos observar que los sistemas de mayoría privada mutualistas tienen un amplio “efecto mancha”, ya que llegan a un gran número de mipymes con unos plazos más largos, si bien los importes garantizados son menores que en los esquemas no mutualistas. Es decir, si el objetivo perseguido es afianzar operaciones de mayor importe, los esquemas mutualistas necesitan indudablemente, aún más, del apoyo de los esquemas de re-afianzamiento. Por este motivo, la implementación de las políticas de garantía gana eficacia si se implica a todos los agentes involucrados, incluido el

²³ La compañía española de reafianzamiento CERSA, la portuguesa SPGM, Sociedade de Investiment SA, etc., el Fondo de Contragarantía FCGM, ente, a su vez, administrado por la SPGM Sociedade de Investiment SA. También el Fondo Europeo de Inversiones FEI cubre riesgos directamente a entes de garantía o indirectamente a entes de reafianzamiento o contragarantía, bajo programas de la Comisión europea, como el MAP.

sector privado empresarial, sin olvidar sus limitaciones (fundamentalmente, menores importes garantizados) y requerimientos (esquemas de re-afianzamiento que permitan diluir los riesgos).

La participación del sector público debe estar perfectamente diseñada en función de los objetivos que se pretende conseguir. Por un lado, de la experiencia europea se puede extraer que los esquemas de reafianzamiento son básicos en la actividad de la garantía. Esta misión, por ejemplo, en Europa tiene el apoyo supranacional del Fondo Europeo de Inversiones (FEI). Es por ello que la política en materia de acceso a la financiación mediante la garantía ofrece sus resultados a largo plazo; por este motivo, debe situarse más allá del debate político y erigirse en una auténtica política de Estado.

En definitiva, todo ello viene a configurar que la puesta en marcha de un sistema de garantía necesita de una auténtica y reconocida política de Estado a favor de las mipymes, mediante un marco institucional legislativo de calidad, sobre la base de una “alianza” o consenso entre todos los agentes involucrados. La política de Estado significa voluntad de permanencia del sistema/esquema de garantía, no es una “moda” 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 financiero y jurídico en el que se ha de desarrollar. De aquí la importancia del modelo a implementar y/o desarrollar.

Esta alianza significa que todos los actores de un sistema de garantía: sector público, financiero y empresarial han de estar involucrados y comprometidos en la implementación y desarrollo del mismo. Un sistema de garantía diseñado sin cubrir los intereses o expectativas legítimas de sus actores (sector público, financiero y empresarial) nunca podrá desarrollarse con eficacia.

Es muy satisfactorio observar la expansión creciente de los sistemas de garantía, tanto en países denominados desarrollados como en desarrollo, y su consolidación en el ámbito mundial, lo que confirma que no son una “moda”. No obstante se constata

que es en los países considerados más desarrollados económicamente donde son utilizados de forma más intensiva en recursos y actividad. Esta situación viene a confirmar que no son una herramienta o instrumento sólo para países en desarrollo sino que trasciende realmente en el tiempo hacia el concepto universal de facilitar el acceso a la financiación de las mipymes de forma permanente, integrándolas en el sistema financiero.

6. Referencias

- AECM (2004), *Guarantee Schemes in Europe*, Bruselas: AECM.
- AECM (2006), “*Typology and glossary of technical terms*”. *Flash Bulletin*, nº 2, february. Informe Secretaría General de la AECM, Bruselas: AECM.
- Berger, A. & Udell, G. (1995), “Relationship lending and lines of credit in small firm finance”. *Journal of Business*, vol. 68, nº 3, pp. 351-381.
- Chan, Y. & Kanatas, G. (1985), “Asymmetric valuations and the role of collateral in loan agreements”. *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 17, pp. 84-95.
- Gitell, R. & Faen, F. (2003), “A framework for evaluating state-assisted financing programs (1). *Public finance and management*, nº3, pp. 296-331.
- Levistky, J. (1996), “Sistemas de garantías de crédito: experiencias internacionales y lecciones para América Latina y el Caribe: Mejores Prácticas de Programas de Garantía de Crédito”. Washington: BID.
- Llisterri, J. (1996), “Sistemas de garantías de crédito: experiencias internacionales y lecciones para América Latina y el Caribe: Sistemas de Garantía de Crédito: Conclusiones Preliminares”. Washington: BID.
- Llorens, J. L. (1996), “Los sistemas de garantías de crédito para la PYME en Europa”. *BID*, Washington.
- Pombo, P. y Ramírez, J. (2006). Impacto de *La Ley 1/94 en el sistema SGR español*, XII encuentro AECA- La eficiencia en el gobierno y la gestión de la mediana empresa, Córdoba 28 y 29 de septiembre de 2006.
- Pombo P., Molina, H., y Ramírez, J. N. (2005), *Clasificación europea de los sistemas de garantía en el marco de Basilea II*. XIII Congreso AECA - Armonización y Gobierno de la Diversidad, Oviedo, 22 a 24 de septiembre de 2005.
- Pombo, P., Molina, H., y Ramírez, J. (2006a), *Mecanismos establecidos por los sistemas/esquemas de garantía para superar los problemas de economía de la información. Análisis de*

**PROPUESTA PARA UNA CLASIFICACIÓN Y TERMINOLOGÍA INTERNACIONAL DE LOS SISTEMAS/ESQUEMAS DE GARANTÍA:
CONCEPTOS, CARACTERÍSTICAS Y DEFINICIONES**

- las características de los sistemas en Europa*. XII encuentro AECA - La eficiencia en el gobierno y la gestión de la mediana empresa, Córdoba 28 y 29 de septiembre de 2006.
- Pombo, P., Molina, H., & Ramírez, J. (2006b), "The european framework of guarantee systems/schemes: main characteristics and concepts", *Journal for SME Development*, Ed. Small & Medium Business Credit Guarantee Fund (SMEG), Taipei (Taiwan), n° 1, septiembre 2006, pp. 127-165.
- Pombo, P., Molina, H., & Ramírez, J. (2007a), *Aportes conceptuales y características para clasificar los esquemas/sistemas de garantía*. "II Premio UNICAJA de investigación económica". En Edición Málaga.
- Pombo, P., Molina, H., y Ramírez, J. (2007b), "The american framework of guarantee systems/schemes: main characteristics and concepts", *Journal for SME Development*, Ed. Small & Medium Business Credit Guarantee Fund (SMEG), en proceso de edición, Taipei (Taiwan).
- Pombo, P. (1995), "Las Sociedades de Garantía Recíproca, una experiencia de financiación de las pymes". *Boletín Económico de la Junta de Andalucía*, n° 19, pp. 285-302. Sevilla.
- Pombo, P. (1999a), "Un marco global de los sistemas de garantía 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 garantía en una economía globalizada: el entorno iberoamericano", *Capítulos del SELA*, Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Septiembre-Diciembre, n° 57, pp. 97-117. Caracas.
- Pombo, P. (2000), "Un marco global de los sistemas de garantía para la pyme", *Financiamiento a Pymes y otros sistemas de garantía*, Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SE-PyME)/BID, pp. 121-187, Argentina.
- 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 garantía en una economía global: conceptos, modelos y actividad". *Publicación IX Foro Iberoamericano de Sistemas de Garantía de Cartagena de Indias (Colombia)*. 16 páginas.
- Pombo, P. (2006a), "¿El modelo de garantía recíproca es un modelo relevante para América latina?", Publicaciones técnicas PROGRAMA ALIDE / BID / FOMIN *Banca de Desarrollo de España y Europa, prácticas relevantes para América latina*, pp. 69-95, Lima (Perú).
- Pombo, P. y Figueiredo, J. (2006) "La experiencia europea para promover el acceso al crédito de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) a través de sistemas de garantía", Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), *La extensión del crédito y los servicios financieros*, Capítulo IX: pp.157-169. Madrid: SEGIB.
- Pombo, P. y Herrero, A. (2001), *Los sistemas de garantía para la micro y la pyme en una economía globalizada*. Sevilla: DP Editorial.
- Pombo, P. y Mora J. (1982), *Las sociedades de garantía recíproca y su promoción en las provincias andaluzas*. Málaga: Ed. Sociedad Andaluza de servicios y estudios, S.A.
- Pombo, P. (2006a), "¿El modelo de garantía recíproca es un modelo relevante para América latina?", Publicaciones técnicas PROGRAMA ALIDE / BID / FOMIN *Banca de Desarrollo de España y Europa, prácticas relevantes para América latina*, pp. 69-95, Lima (Perú).
- Pombo, P. (2006b), *Aportes conceptuales y características para una clasificación internacional de los sistemas/esquemas de garantía*. Tesis Doctoral no publicada. Universidad de Córdoba (España), Facultad de Ciencias económicas y empresariales ETEA.
- Reig, A. & 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*, n° 95, abril-junio, pp. 469-497.
- Rodríguez, N. (1995), "SGR´s y sector crediticio", *Diario económico 5 Días*, 14 de enero de 1995, Madrid.
- Stiglitz, J. & Weiss, A. (1981), "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information". *American Economic Review*; Jun 81, vol. 71 Issue 3, pp. 393-411.
- Stiglitz, J. & Weiss, A. (1983). "Incentive effects of terminations; applications to the credit and labor markets". *American Economic Review*, vol. 73, 3, pp. 912-927.
- Stiglitz, J. & Weiss, A. (1985). "Credit rationing with collateral". *Bell Communications Research*, DP, pp. 1-45.

ANEXO I

Características de los sistemas/esquemas de garantía para su clasificación

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

Fuente: Elaboración propia