

Alternativas operativas de sistemas de garantías de crédito para la mipyme

Juan J. Llisterri

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D. C.

**Serie de informes de buenas prácticas del
Departamento de Desarrollo Sostenible**

Juan J. Llisterri es especialista principal de desarrollo empresarial de la División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Departamento de Desarrollo Sostenible. El autor agradece a Sergio Navajas y Mauro Alén por los detenidos y ricos comentarios recibidos.

Las opiniones expresadas son del autor y no reflejan necesariamente la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. Queda permitido reproducir este informe parcial o totalmente siempre y cuando sea para fines no comerciales y se atribuya al autor, el Departamento de Desarrollo Sostenible y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Publicación del Banco Interamericano de Desarrollo, febrero de 2007

Gerente a.i., Departamento de Desarrollo Sostenible: Antonio Vives
Jefe, División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa: Álvaro Ramírez

Copias adicionales de este informe (Número de referencia MSM-137) pueden obtenerse dirigiéndose a:

Publicaciones
División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa
Departamento de Desarrollo Sostenible
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

Correo electrónico: mipyme@iadb.org
Fax: 202-623-2307
Sitio de Internet: www.iadb.org/sds/msm

**Catalogación (Cataloguing-in-publication) proporcionada por el
Banco Interamericano de Desarrollo
Biblioteca Felipe Herrera**

Llisterri, Juan J.

Alternativas operativas de sistemas de garantías de crédito para la mipyme / Juan J. Llisterri.
p.cm. (Sustainable Development Department Best practices series ; MSM-137)
Includes bibliographical references.

1. Commercial credit--Latin America--Finance. 2. Small business--Latin America--Finance. 3. Inter-American Development Bank. I. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept. Micro, Small and Medium Enterprise Division. II. Title. III. Series.

HG3754.5 .L29L54 2007
665.883 L54—dc22

Prólogo

Las medidas de apoyo al financiamiento de la micro, pequeña y mediana empresa han sido de importancia para los países prestatarios del Banco, quienes las han demandado de manera constante. Entre estas demandas se ha encontrado de forma recurrente la cuestión de los sistemas de garantía de crédito.

El incremento de esta demanda ha llevado al Banco a revisar las experiencias recientes en la región, lo cual culminó en la publicación en 2006 del estudio “Sistemas de garantía de crédito en América Latina”. En esta publicación se revisan los sistemas de ocho países de la región, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México, Perú y Venezuela, y se extraen unas conclusiones generales de dichas experiencias. La creciente importancia de estos sistemas se refleja en el hecho de que en 2005, las garantías otorgadas en los países estudiados alcanzaron un total de US\$1.400 millones, representando un riesgo vivo de más de US\$2.600 millones y US\$4.700 millones en créditos garantizados.

En la publicación que ahora presentamos, más orientada hacia el personal operativo del Grupo del Banco, pretendemos dar un paso más para aplicar las lecciones de la experiencia a las posibilidades operativas en la región. Para ello, se introduce el esquema de funcionamiento de los sistemas de garantía presentes en América Latina y se resumen las lecciones que de ellas se desprenden. Además, se definen diferentes escenarios operativos de acuerdo con una tipología de sistemas de garantía, se revisa el tipo de contraparte que puede ser de mayor utilidad para discutir oportunidades de operaciones, y se elabora una lista de control (*check list*) de los temas que deben examinarse antes de iniciar una operación en este campo, entre los que se cuentan riesgos que deben tratar de evitarse. Por último, el documento analiza los instrumentos operativos que pueden ser más adecuados para cada uno de los escenarios anteriormente definidos y hace una recomendación del tipo de actuaciones a desarrollar en cada escenario.

Evidentemente, algunos de los aspectos que se analizan son todavía objeto de debate, pero esperamos que esta publicación se transforme en un instrumento útil para difundir la situación actual de los sistemas de garantía y en una herramienta de análisis para abordar las oportunidades operativas que se presentan en los países de la región.

Álvaro R. Ramírez
Jefe, División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa

Índice

Introducción	1
El problema del acceso al crédito y los sistemas de garantía	2
Los esquemas en la práctica	3
Los sistemas de garantía en América Latina	6
Lecciones aprendidas	9
Oportunidades operativas en distintos escenarios	11
Interlocutores	13
Temas a considerar antes de diseñar un sistema de garantías	14
Instrumentos operativos del Grupo del Banco	20
Bibliografía	22

Introducción

La importancia que la micro, pequeña y mediana empresa (mipyme) tiene en la economía de los países de la región viene dada porque representa el 98% del total de empresas formales, y por su aporte de entre el 45 y el 65% del empleo y de un 25 a 35% del producto bruto. Esa importancia tiene un reflejo en la atención que ocupa entre las políticas de desarrollo económico y de empleo. La falta de acceso a crédito bancario competitivo es uno de los obstáculos al desarrollo de las mipymes. Si bien esta dificultad afecta a todo tipo de empresas, el efecto en las mipymes se ve aumentado. Por más que algunas empresas de pequeña escala pueden encontrar financiamiento en entidades no bancarias, como las instituciones microfinancieras, reguladas o no, este documento se va a referir primordialmente al crédito bancario.

Los micro, pequeños y medianos empresarios estiman que las instituciones bancarias no les prestan suficiente atención, no los consideran sujetos de crédito, o les requieren excesivas garantías para poder acceder a crédito, incluso a pesar de que estén dispuestos a pagar tasas de interés más altas. Por ello se ven obligados a buscar otras fuentes de financiamiento que son menos competitivas en cuanto al precio y demás condiciones. Por su parte, las entidades bancarias consideran que la actividad crediticia a mipymes es altamente costosa y arriesgada. Esto significa que deben requerir garantías que les protejan frente a posibles impagos y que cubran, además de principal e intereses, los altos costos de recuperación que resultan de los sistemas judiciales poco eficientes. Los problemas que inciden en el costo de prestar a empresas de pequeña escala se encuentran sobre todo en la obtención de información de los prestatarios, por lo que los burós de crédito pueden desempeñar un papel muy positivo en este aspecto. Los problemas que afectan al riesgo hacen referencia a la calidad y cantidad de colateral que puede aportar

el prestatario, y a la facilidad que la entidad financiera tenga para ejecutarlo en caso de impago. Existe, por lo tanto, toda una serie de medidas relacionadas con la mayor disponibilidad de estas garantías (colateral) y con la eficiente ejecutabilidad de contratos que favorecen el acceso al crédito.

Los gobiernos tienen una lógica preocupación para buscar la forma en que las pequeñas empresas con buenos proyectos puedan acceder a crédito competitivo. Además, la atención a las pequeñas empresas suele generar una presión de naturaleza política para desarrollar instrumentos que le ayuden a enfrentar sus problemas de competencia en mercados globales. Por eso, la creación de sistemas y mecanismos de garantía ha sido una alternativa que se ha venido proponiendo recurrentemente, tanto en América Latina como en otras regiones del mundo, a pesar de que las experiencias pasadas no han podido probar suficientemente su utilidad.

El Banco, dado el interés que se ha vuelto a manifestar en la región por los distintos sistemas de garantía, ha realizado un estudio de revisión de los sistemas de garantías en ocho países de la región, de la que se pueden extraer importantes lecciones (Llisterri y otros 2006). Aunque hay alguna experiencia en la región que muestra avances positivos, no ha logrado demostrarse la adicionalidad inequívoca de ninguno de los sistemas analizados. No obstante, el deseo de los gobiernos por llevar adelante iniciativas de apoyo a la mipyme, y los resultados mixtos de varias de las experiencias internacionales a tomar en consideración, obligan a volver a revisar el tema y a examinar qué es lo que el Banco puede hacer en diferentes países con distintos grados de avance en este tema. No se incluyen en este documento las garantías específicas de crédito rural o las que cubren los riesgos de las instituciones microfinancieras.

¹ “Los sistemas de garantía de crédito en América Latina. Orientaciones operativas”, Llisterri, J. y otros, Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

El problema del acceso al crédito y los sistemas de garantía

Los sistemas de garantía pretenden favorecer el acceso de las mipymes al crédito facilitando una garantía parcial o total de la devolución del principal e intereses del prestatario, asumiendo así una parte del riesgo en que incurren las instituciones financieras en su actividad crediticia.

La justificación de la intervención del sector público a través de los sistemas de garantía se encuentra en la necesidad de superar el racionamiento del crédito a que se encuentran sometidas las pequeñas empresas por el sistema financiero. Este racionamiento es debido a las asimetrías de información y a que resulta más costoso procesar operaciones de crédito de menor tamaño, como también lo es el hacer cumplir los contratos de crédito.

Las asimetrías de información en las relaciones crediticias hacen que el prestamista pueda tener que asumir el riesgo moral generado en el prestatario. Efectivamente, el pequeño empresario puede decidir no destinar su beneficio empresarial a repagar al banco, particularmente si, como suele ocurrir en las mipymes, el nivel de apalancamiento es muy alto. Los bancos, que no tienen la información sobre la voluntad de repago del pequeño empresario, deciden en consecuencia limitar el apalancamiento de las mipymes, lo que les lleva a racionar el crédito. Igualmente, la reacción de defensa de los prestamistas consistente en la subida indefinida de los tipos de interés puede generar una selección adversa de los prestatarios, ya que los más seguros dejan de solicitar crédito, mientras que son los más arriesgados los que están dispuestos a aceptar cualquier precio. El resultado de ambas fallas de mercado lleva al racionamiento del crédito, es decir a que buenos proyectos de buenos prestatarios no encuentren financiamiento bancario. Ello quiere decir que el mercado por sí solo, en presencia de las fallas mencionadas, no es capaz de proporcionar el mismo financiamiento a las mipymes que a las grandes empresas, aunque tengan simi-

lar capacidad de repago y estén dispuestas a asumir mayores tasas de interés por el crédito².

Las acciones de política para facilitar el acceso al crédito buscan mitigar las imperfecciones del mercado y restablecer las condiciones que permitan que los mecanismos de mercado sostenibles lleven al equilibrio entre la oferta y la demanda de crédito empresarial. Uno de los instrumentos comúnmente propuestos es la creación de sistemas de garantías que puedan reducir el costo y riesgo de prestar a pequeñas empresas, para que éstas se transformen en nuevos clientes del sistema bancario.

El papel que idealmente puede jugar la garantía es el de lograr que los bancos, sin renunciar a su metodología de evaluación, incorporen como clientes de crédito a pequeñas empresas que de otra forma no lo serían. Esto puede lograrse cuando los bancos tienen una clientela potencial de mipymes con buenos proyectos y con buenas posibilidades de generar flujo de fondos (*cash flow*) como para repagar el préstamo, pero que no cuentan con suficiente colateral exigido por los bancos y la normativa prudencial. Es posible crear una entidad que emita garantías que, junto a los bienes aportados como colateral por el prestatario potencial, sean suficientes para completar los requisitos del banco y normativos. Esta entidad percibiría un precio (prima o comisión de aval) del mismo prestatario o del banco, quien normalmente se lo repercute al prestatario. Esta garantía, cuando es líquida, reduce el riesgo del banco y también los gastos de recuperación en caso de impago del crédito. De esta forma, cabe pensar en un esquema en que se alcanza un equilibrio entre el precio pagado por la garantía y lo que ésta facilita a la entidad financiera de manera que permita la incorporación de nuevos clientes de crédito. Una vez que éstos hayan sido clientes durante un tiempo y el banco haya llegado a conocer su desempeño, pasarían a ser clientes estables sin necesidad de nuevas garantías externas.

² Para mayor detalle, ver el capítulo “Acceso de las pequeñas y medianas empresas al financiamiento”, IPES 2005.

Los esquemas en la práctica

Existe una variedad de modelos operativos que responden a la función más genérica de sistemas o esquemas de garantía de crédito. Las diferencias sobre la forma jurídica de su constitución, el mecanismo de toma de decisiones, el origen público o privado de sus fondos, el tipo de créditos a que se aplican las garantías, su vigencia temporal, y el grado de cobertura del riesgo crediticio, son algunas de las características que permitirían hacer una detallada casuística de las experiencias conocidas en el mundo. En todos los casos se presenta un agente externo a la relación crediticia directa entre la mipyme y el banco, que respalda el colateral de la firma prestataria con una garantía otorgada al banco prestamista. Sin embargo, el flujo de relaciones contractuales entre cada uno de los agentes representados en la figura 1 de hecho varía en su naturaleza y contenidos dependiendo de cada una de las modalidades posibles. Cabe señalar que en países de regiones más avanzadas también se usan sistemas

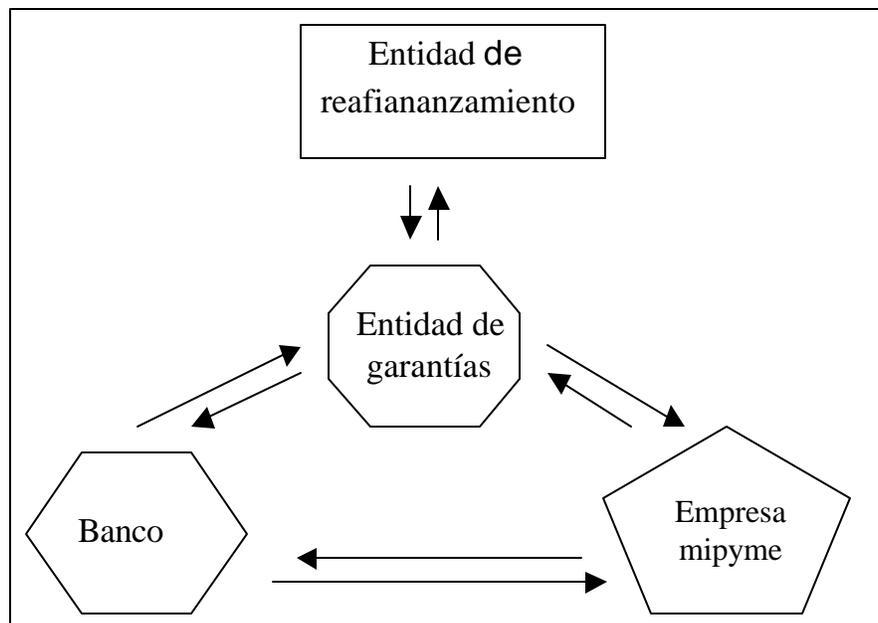
de garantía de crédito que podrían merecer su estudio comparado con los de la región.

En la experiencia internacional se encuentran los siguientes modelos básicos: fondos de garantía, sociedades de garantía, garantías a entidades intermedias e instituciones de microfinanzas, seguros de crédito, otros programas de mitigación de riesgo, y garantías de segundo piso o reafianzamiento. A continuación se describen de manera simplificada.

Fondos de garantía

Éstos se constituyen con capital fundamentalmente público. Son gestionados por entidades que suscriben convenios con bancos comerciales en los que se establecen los criterios y procedimientos por los que se asigna una garantía del fondo a un porcentaje de las operaciones de una cartera de crédito a micro, pequeñas o medianas empresas definida de antemano.

Figura 1. Flujo de relaciones contractuales



La garantía se aplica de forma automática a las operaciones individuales que cumplen los criterios de elegibilidad de la cartera garantizada. Es decir, el fondo no hace una evaluación del riesgo crediticio de cada operación individual sino de la cartera en su conjunto. Es, por lo tanto, la entidad financiera la única que hace la evaluación del riesgo crediticio y la que decide aplicar la garantía en las condiciones preestablecidas con el fondo. Esta modalidad suele denominarse también “garantía de cartera” y se otorga a cambio de un precio o comisión de garantía que los bancos repercuten a los prestatarios.

En caso que la empresa prestataria incumpla su obligación de repago del crédito, el banco notifica al administrador del fondo, quien verifica las condiciones de elegibilidad del beneficiario y de la de la operación garantizada, se asegura que el banco realiza todos los trámites necesarios para intentar la recuperación del préstamo (en muchos casos esto incluye haber iniciado trámites judiciales), y finalmente abona a la entidad de crédito la parte correspondiente del crédito vencido que está cubierto por la garantía otorgada por el fondo. La forma en que se gestiona la recuperación de créditos en mora y en que se distribuyen las recuperaciones entre la institución financiera y el fondo, se encuentran reguladas en cada caso por el convenio entre el fondo y la entidad financiera³.

Sociedades de garantía

El financiamiento de las sociedades de garantía proviene de recursos públicos, y a veces también privados. Estas entidades también suscriben convenios con los bancos en los que fijan las condiciones en las que avalan los créditos otorgados a empresas individuales. Las propias sociedades evalúan el riesgo crediticio de estas empresas antes de conceder su aval. A su vez, el banco hace su propia evaluación, sobre todo si el aval de la sociedad no cubre el 100% de su riesgo. Esta modalidad también suele llamarse de “garantías minoristas” a diferencia de las garantías de cartera. Las sociedades de garantía reci-

³ Ejemplos de fondos de garantía en la región son FOGAPE, Chile; Fondo Nacional de Garantías, Colombia; FOGAPI, Perú; FUNPROGER, Brasil; y FOGABA, Argentina, entre otros.

proca (SGR) que operan en varios países de la región, tienen dos tipos de socios: los partícipes, que son los únicos elegibles para obtener avales de la sociedad, y los socios protectores, que pueden ser entidades públicas o grandes empresas, así como proveedoras o clientes de las mipymes participantes. De esta forma las mipymes beneficiarias del aval son al mismo tiempo partícipes activos de la sociedad mutual, en la que son los propios empresarios, con las donaciones y el respaldo del sector público, los que se garantizan a sí mismos.

Las sociedades de garantía, al realizar el análisis de riesgo individual y tener el potencial de aportar a los bancos nuevos clientes ya evaluados, tienen la capacidad de negociar algunas mejoras en las condiciones de plazos o tipos de interés de las mipymes avaladas por la sociedad. Las empresas prestatarias deben pagar una comisión de garantía y, con frecuencia, una comisión de estudio, además de hacer su aporte al capital de las SGR.

En caso de impago del crédito por la empresa, el banco, una vez cumplidos los requerimientos establecidos en el convenio con la sociedad de garantías, reclamará el reembolso del porcentaje correspondiente del préstamo en mora. Es la sociedad la que, en función de la mayor o menor cobertura del riesgo de impago, tendrá la responsabilidad de recuperar los créditos morosos y fallidos⁴.

Garantías a entidades intermedias e instituciones de microfinanzas

Una modalidad particular son las garantías otorgadas por entidades públicas o privadas, y agencias donantes de cooperación que garantizan la cartera de instituciones de microfinanzas (IMF), para que éstas obtengan recursos financieros de otras fuentes que son aplicados a créditos para microempresas. En este caso las microempresas beneficiarias de la garantía acceden al microcrédito en las condiciones propias de microfinanzas y la garantía de la cartera es utilizada por la IMF (que no capta depósitos) para obtener recursos de otras fuentes, normalmente

⁴ Las sociedades de garantía funcionan en Argentina, Venezuela y El Salvador.

créditos bancarios. De hecho, estas garantías están más vinculada a las microfinanzas, con sus particularidades y su forma de operación a través de entidades mayoritariamente no bancarias, que a los sistemas de garantías de crédito bancario⁵.

Seguros de crédito

Los seguros de crédito cubren riesgos específicos de la operación crediticia cuya probabilidad de ocurrencia pueda ser objetivamente mensurable mediante técnicas actuariales. Así, el seguro de crédito puede cubrir, por ejemplo, el riesgo de muerte o incapacidad del empresario, el riesgo del tipo de cambio, o incluso el riesgo comercial en el caso de firmas exportadoras. Las compañías de seguros no han entrado en la medición de riesgos de impago de un crédito, dado lo difícil que resulta medir la probabilidad de decisiones y conductas empresariales. Sin embargo, en la práctica, las técnicas de clasificación crediticia (*credit scoring*), de uso generalizado y que cada vez se están aplicando más a las micro y pequeñas empresas, abren la posibilidad de poner el seguro de crédito al alcance de las compañías aseguradoras⁶.

Otros programas de mitigación del riesgo de la cartera de crédito a mipymes

En los últimos años se ha generalizado una nueva fórmula de garantizar el crédito a las

mipymes. No se trata de garantizar un porcentaje de la cartera de crédito sino el 100% de lo que se considera las “primeras pérdidas”, o pérdida esperada, calculada mediante las técnicas paramétricas establecidas en el Acuerdo de Basilea II para la estimación del riesgo de las carteras de crédito. De esta forma el sector público cubre el riesgo que corren los bancos al prestar a las mipymes siempre que ese riesgo no supere el que cabe esperar de cada cartera. Si ocurre una pérdida menor de la esperada, el fondo público no necesitará aplicarse en su totalidad. Si la pérdida de la cartera asegurada es superior a la esperada, es el banco el que debe asumir el exceso de pérdida. La mecánica de este tipo de garantía permite administrarla por medio de programas transitorios que se aplican sólo hasta lograr los objetivos establecidos⁷.

Garantías de segundo piso o reafianzamiento

El reafianzamiento se aplica a los casos de sistemas de garantías consolidados, en los que una pluralidad de entidades de garantía de primer piso se acerca a los límites del apalancamiento autorizado. El reafianzamiento es una alternativa para aumentar las operaciones de estas entidades sin que tengan que recurrir al aumento de capital. Sin embargo, el reafianzamiento también puede aplicarse a fondos de garantías que muestran un desempeño comprobablemente aceptable para, igualmente, aumentar el apalancamiento autorizado de los fondos de garantía⁸.

⁵ Ejemplos de análisis de este tipo de modalidad se pueden encontrar en Acción Internacional, 2005. CGAP está llevando a cabo un estudio más amplio sobre este tema.

⁶ La única experiencia relevante en la región de utilización de seguros de crédito fue la desarrollada por CORFO, Chile, con su programa de “Cupones de Bonificación de Seguros de Crédito, CUBOS”. La evaluación del programa no fue favorable y fue cancelado.

⁷ El único caso avanzado de esta modalidad en la región es el desarrollado en México por la Secretaría de Economía, con Fundes primero y Nafin después. La experiencia es todavía reciente y es demasiado pronto para definirlo como un modelo consolidado.

⁸ Aunque existen varios fondos de reafianzamiento creados en los países de la región que tienen sociedades de garantía recíproca, en ninguno de ellos está operando más que a niveles testimoniales. Sin embargo, sí se han realizado operaciones de reafianzamiento en el caso del Fondo Nacional de Garantías de Colombia.

Los sistemas de garantía en América Latina

Los sistemas de garantía de la región muestran una alta heterogeneidad. No sólo responden a los dos modelos institucionales básicos—fondos y sociedades de garantía—sino que en cada modelo se pueden encontrar experiencias bien diferentes.

El cuadro 1 permite percibir algunas de las diferencias del volumen de operaciones y el impacto de los sistemas de garantías en ocho países analizados en el estudio anteriormente mencionado.

El alcance de los fondos de garantías generalmente aumenta a medida que aumentan el número y volumen de las operaciones y el número de empresas beneficiarias; afecta a empresas relativamente más pequeñas; y alcanza niveles de apalancamiento más altos. Las sociedades de garantía son en su totalidad de carácter mutual o recíproco; tienen una clientela más reducida, mayormente de empresas de tamaño mediano; y por diferentes razones, todavía no han alcanzado niveles de apalancamiento que justifiquen el capital invertido en ellas o en esquemas de reafianzamiento. Se trata, por lo tanto, de diferentes modelos que focalizan a una clientela diferenciada.

De entre la diversidad de las experiencias de la región no es posible deducir que exista un modelo a imitar en los demás países ya que la adicionalidad de cada uno de los sistemas está todavía sin demostrarse. El caso en que más se ha avanzado, tanto en impacto aparente como en esfuerzos de evaluación y en hallazgo de indicios parciales de adicionalidad, es el de FOGAPE de Chile. Pero al mismo tiempo hay que reconocer que el grado de desarrollo del sistema financiero chileno, así como otras condiciones de entorno de los negocios son también más favorable en ese país que en la mayoría de los otros de la región.

Algunos rasgos comunes a los sistemas de garantías estudiados son los siguientes:

- Los sistemas de la región han tenido un gran crecimiento a partir del año 2000, coinci-

diendo con la alta liquidez predominante en el sistema financiero. La alta liquidez induce a los bancos a buscar el mercado de empresas pequeñas. Debe señalarse que este crecimiento ha ocurrido en un contexto de ciclo económico expansivo con niveles de morosidad y siniestralidad moderados.

- Los fondos o sociedades de garantías fueron sujetos de regulación y supervisión financiera desde finales de los años noventa. Ello contribuyó de forma decisiva a un manejo más profesional y transparente de las entidades gestoras de cada sistema, logró que las garantías otorgadas hayan calificado para evitar la necesidad de provisionar créditos a mipymes, y generó confianza de los bancos privados en los sistemas de garantía.
- El peso de los sistemas de garantía dentro del crédito bancario del sistema no pasa de ser residual, salvo en Chile y Colombia, donde tienen una cuota del mercado significativa.
- La capitalización del sistema ha sido principal y casi exclusivamente pública. La ausencia de capital privado, salvo en el caso excepcional de Argentina, en el que existen importantes beneficios fiscales utilizados como incentivo para la capitalización de las SGR, indica que no son consideradas como un negocio suficientemente rentable.
- La gestión y transparencia de los sistemas de garantía ha mejorado mucho respecto a la década anterior. En los últimos años los fondos de algunos países han alcanzado un cierto nivel de sostenibilidad financiera que, si bien no se encuentra estabilizada, demuestra que es posible alcanzarla. Esta situación, es un logro respecto a los años noventa.
- Los beneficiarios son fundamentalmente micro y pequeñas empresas y, en menor medida, medianas empresas. Salvo en casos aislados el monto promedio del crédito garantizado varía entre US\$2.400 y US\$18.000.

- La mayoría de las entidades financieras requieren de garantías adicionales a las facilitadas por el sistema, ya que éstas ofrecen una cobertura inferior al 100%.
- El aval del sistema actúa como garantía única sólo cuando la cartera financiada es de microcréditos.

Además de los rasgos comunes o generalizados entre los sistemas de garantía de la región, existen también marcadas *diferencias* en la forma de operar y el impacto de cada uno de los sistemas. Entre los casos estudiados cabe destacar los fondos de garantía de Chile y Colombia, y el programa de cobertura de la pérdida esperada de México por el mayor impacto que tienen entre las pequeñas empresas⁹.

⁹ Para un análisis detallado, consultar Llisterra y otros (2006).

Cuadro 1. Resumen de los sistemas nacionales de garantía de la región

	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	EL SALVADOR	MÉXICO	PERÚ	VENEZUELA
Tipología del SNG	Sistema de SGR + 1 fondo provincial (FOGABA)	Programas y Fondos de avales. Regulación sobre SGR, pero ninguna operativa	Fondo	Fondo	Sociedad Garantías Recíprocas	Fondos y Programas de Garantías	Fondo	Sociedad Garantías Pública
Año de constitución	FOGABA 1994 / Ley SGR 1995 / Renacimiento 2003 tras crisis	FAMPE 1995 FUNPROGER 1997	FGPC 1980 y reforma en 2000	1982 y reforma en 1995	2004	NAFIN 1997 SPYME 2001	1979	1999
Aplicación de la normativa bancaria	SI (para las SGR inscritas en el BCRA)	SI (sobre el tratamiento de los avales)	SI	SI	SI	NO	SI	SI
Supervisión bancaria	SI (aunque la SEPYME es el principal supervisor)	NO (indirecta, por la supervisión sobre BNDES y BDB)	SI	SI	SI	NO	SI	SI
Recursos	Públicos/Privados	Públicos	Públicos	99,9% Públicos	72,5% Públicos y Multilaterales y 27,5% Privados	Públicos	Patrimonio inicial: Público/Privado + Fondo de Respaldo público (COFIDE)	+ 95% Públicos
Modalidad de concesión de las garantías	Individuales (SGR's) + Cartera (FOGABA)	Cartera	Cartera	Cartera	Garantía directa	Pérdida esperada (SPYME - Fundes) + Cartera (NAFIN)	Cartera	Garantía directa
Volumen de las garantías (2004) (Importes en millones US\$)	85	FGPC 129 FUNPROGER 361 FAMPE 1,3	332	367	10,6	n.d.	63	13,9
Volumen de créditos garantizados (2004) (Importes en millones US\$)	85	FGPC 176 FUNPROGER 453 FAMPE 2,6	472	712	n.d.	NAFIN 995 SPYME 991	147	n.d.
Número de operaciones (2004)	4.351	FGPC 1143 FUNPROGER 72.657 FAMPE 257	34.221	102.930	227	NAFIN 47.077 SPYME 20.412	60.475	SOGAMPI 337 Resto SGR 346 Reafianzamiento 180
Cobertura (%)	100%	FUNPROGER y FGPC Máx. 80% FAMPE 50%-80%	Máx. 80%	Depende del destino y producto: 50%-80%	100% (incluye intereses)	Paraguas Máx 75% Pérdida Esperada Máx. 2,4%	Máx. 50%	Máx. 80%
Crédito movilizado promedio (Importes en US\$)	18.379	FUNPROGER 6.235 FGPC 153.981 FAMPE 10.117	13.796	Institucional 902 Cartera 6.939	46.696	n.d.	2.431	n.d.
Comisión promedio	1%-2,5% del Riesgo vivo anual	FUNPROGER 0,1% x Valor Garantizado x n° meses FGPC 0,1% x Valor Garantizado x n° meses	1%-2% del riesgo vivo, anual y anticipado	1,75% del riesgo vivo, anual y anticipado	1%-2,5% del riesgo vivo, anual	Paraguas: 2-2,5% crédito garantizado Pérdida Esperada: 0,5% del monto de garantías adjudicado	4,5%-6% anual sobre crédito garantizado	Varía en cada SGR, en promedio 0,75%-3% anual

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de los distintos Sistemas de Garantías. Datos de 2004, excepto de Argentina y El Salvador, que corresponden a 2005

Lecciones aprendidas

La *regulación y supervisión* financiera de las entidades de garantía es la base fundamental sin la cual cualquier experiencia puede desviarse y redundar en importantes pérdidas o en el uso indebido o inadecuado de los fondos destinados a su respaldo. La regulación no garantiza en absoluto el éxito del sistema pero define los requerimientos de capital, solvencia y transparencia en la gestión de las entidades de garantía, y reduce el riesgo de que ocurran grandes fracasos.

La regulación adecuada del sistema permite también establecer los *incentivos adecuados*, tanto para las instituciones financieras como para las propias entidades de garantía y las empresas prestatarias. En la medida en que las entidades que otorgan garantías se encuentran supervisadas, la normativa puede considerar que las garantías emitidas tienen la máxima calificación respecto a su calidad (definida de manera distinta por cada superintendencia de bancos) de forma que las instituciones financieras puedan eliminar o reducir las provisiones por los créditos que concedan a las mipymes garantizadas. El incentivo que este tipo de regulación genera en los bancos es determinante. Por una parte, produce confianza de que las garantías tienen un alto grado de liquidez, lo cual, si se las compara con cualquier otro tipo de colateral cuya ejecución puede implicar gastos y retrasos judiciales, las hace atractivas por sí mismas. Por otra parte, les permite desarrollar actividad crediticia sin tener que inmovilizar recursos, lo que da una ventaja económica directa muy efectiva y medible. Además, al tener una parte del crédito garantizado, pueden adentrarse en un nuevo segmento del mercado de crédito, con menores riesgos de los que enfrentarían en ausencia del sistema. Sin embargo, para que estos incentivos desempeñen su papel positivo deben estar contenidos en límites que eviten posibles conductas negligentes. Así mismo, debe mantenerse un equilibrio entre los riesgos compartidos por las entidades de garantías y los bancos. En concreto, si las garantías cubren una proporción demasiado alta del crédito, pueden generar incentivos negativos tanto en los bancos como en las em-

presas prestatarias. Es decir, los bancos podrían reducir o eliminar su propia evaluación del riesgo de cada operación dado que alguien más pagará en caso de impago. De la misma forma, la empresa prestataria que no se haya visto obligada a comprometer suficiente colateral propio, y que sabe que, en caso de impago, el banco va a poder resarcirse de la entidad garante, carece de incentivo suficiente para cumplir con sus obligaciones crediticias.

Otros incentivos de bancos, entidades de garantía y empresas, están contenidos en ciertos aspectos de los detalles de la regulación de las garantías y de los convenios a concertar entre las entidades de garantía y los bancos. Así, por ejemplo, la fijación del precio de la garantía debe penalizar a los bancos que hayan tenido un peor manejo histórico de la cartera de crédito a mipymes, y premiar a las que supongan un menor riesgo para la entidad garante. La diferencia entre ambos precios debe ser suficiente como para que se genere un incentivo negativo a aplicar la garantía a segmentos de la cartera de mipymes con peor riesgo y peor comportamiento. Otros aspectos hacen referencia a los procesos de recobro y su distribución entre la entidad de garantía y la institución financiera, a la asignación de garantías a unas u otras empresas, y a los métodos de control de las entidades de garantía sobre el desempeño de la cartera, entre otros.

En este marco el *papel de los sectores público y privado* puede definirse con claridad. En primer lugar, el sector público tiene la responsabilidad de crear las condiciones necesarias para catalizar el sistema, pero limitando su participación para que sean los actores privados los que protagonicen la actuación directa respecto a las empresas. Es decir, el sector público debe regular el sistema de garantías y crear los incentivos adecuados para que los bancos privados se interesen en formar parte activa del mismo, así como supervisar las entidades de garantía. Igualmente, el sector público debe crear un clima adecuado para la actividad crediticia, especialmente en temas como la protección de los derechos de los acreedores, los registros de sociedades y de pro-

iedades mueble e inmueble, las garantías prendarias, el sistema judicial de recuperación de deudas, y las oficinas de información de crédito. Un segundo papel del sector público puede ser el de crear y capitalizar entidades de garantía, siempre bajo el supuesto de su regulación y supervisión, transparencia, profesionalidad en la gestión, decidida participación del sector financiero privado en las operaciones a garantizar, y sostenibilidad financiera. A través de las entidades de garantía el sector público comparte los riesgos de la actividad crediticia de la banca comercial con las pequeñas empresas. Queda todavía por definir si la actuación pública debe limitarse a programas transitorios de puesta en marcha de los sistemas, que deberán después mantenerse por sí solos, o si requieren de un apoyo de largo plazo, con un horizonte temporal todavía difícil de delimitar.

Los protagonistas de los sistemas de garantías en el sector privado son los bancos y las empresas. Los bancos comparten con las entidades de garantía el riesgo inherente de prestar a las

mipymes, pero deben de ir asumiendo un riesgo cada vez mayor a medida que van aprendiendo a administrar el riesgo de una cartera de crédito a mipymes. La incorporación de técnicas crediticias como la clasificación crediticia y la gestión de riesgo a que apuntan las normas de Basilea II permitirán una aplicación más eficiente de cualquier esquema de garantías de crédito. Así, los bancos más eficientes en esta tarea podrán aplicar en mejores condiciones los esquemas de garantía puestos en marcha por el sector público y continuados por el sector privado. Por otra parte, las empresas clientes de los sistemas de garantía deben aprovechar la oportunidad de acceder a crédito bancario para construir un historial de crédito que les permita pasar a ser sujetos de crédito de forma permanente, sin necesidad de respaldo de garantías aportadas por el sector público. De las empresas que no han llegado a tener acceso a crédito bancario se espera que, con o sin uso de otro tipo de apoyo o asistencia técnica, sean capaces de concebir proyectos y formularlos a las entidades financieras de forma que, cubriendo un cierto nivel de garantías, sean merecedores de crédito.

Oportunidades operativas en distintos escenarios

Al igual que en otras áreas de acción del Banco, el panorama de la región en materia de sistemas de garantías de crédito es sumamente diverso y esto es especialmente cierto en el caso del sistema financiero. Considerando únicamente los sistemas de garantías de crédito bancario para mipymes —es decir, sin tomar en cuenta los casos específicos de garantías de crédito rural o garantías de instituciones microfinancieras— pueden diferenciarse cuatro situaciones básicas: países con sistemas relativamente consolidados; países con larga experiencia, pero donde la transformación queda pendiente; países con alguna experiencia, pero cuyos sistemas no han sido consolidados o requieren una modificación sustancial; y países con escasa o sin experiencia que se plantean crear un nuevo sistema de garantías. Las necesidades y las posibilidades de actuación del Grupo del Banco son diferentes en los países de cada uno de estos grupos

Países con sistemas consolidados

A este grupo pertenecen los países que tienen ya una experiencia en el manejo de entidades de garantía de volúmenes considerables y cuyos sistemas de garantía están bien implantados y cuentan con la aceptación del sistema financiero. Los casos que mejor se ajustan a este perfil son los fondos de garantías de Chile y de Colombia, en los que su mayor preocupación, además de poder demostrar la adicionalidad del sistema, es la de conseguir una mayor capitalización del mismo para poder mantener el ritmo de crecimiento de los últimos años. En esa línea, el Fondo Nacional de Garantías (FNG) de Colombia ha conseguido recientemente el reafianzamiento de su cartera de garantías por la Corporación Andina de Fomento (CAF) y la Corporación Interamericana de Inversión (CII). El Fondo de Garantías para Pequeños Empresarios (FOGAPE) de Chile, tras una detenida evaluación de impacto, ha logrado financiamiento adicional del gobierno por US\$10 millones. En ambos casos parecería estar cercano el momento en que capital privado pudiera, bien capitalizar, bien reasegurar la actividad de los entes de garantías que, además de sostenibles, puedan mostrarse rentables.

Países con sistemas consolidados en transformación

En este grupo se pueden incluir países que, como México y Brasil, tienen una larga experiencia en el manejo de entidades y esquemas de garantías pero que se encuentran pendientes de alguna transformación profunda. También se puede incluir en este grupo a Argentina que, sin una experiencia tan consolidada, también dispone de un sistema en el que conviven dos formas operativas diferentes. En el caso de México, que combina las garantías tradicionales de cartera de Nacional Financiera (NAFIN) con la modalidad de garantías de primeras pérdidas, se encuentra pendiente la remodelación del sistema nacional de garantías, así como su regulación y supervisión. En el caso de Brasil, los resultados obtenidos por importantes fondos de garantías como FUNPROGER, FGPC y FUMPE¹⁰, han obligado a hacer una reflexión sobre su conveniencia y sobre el modelo de sistema de garantía más adecuado a la situación del Brasil. Por más que Argentina ha experimentado un auge en el número de SGR creadas una vez superada la crisis de 2001 y 2002, no ha habido un aumento equivalente en el número y volumen de operaciones de crédito garantizados.

Sistemas no plenamente desarrollados que pueden requerir una reforma

Varios países han desarrollado sistemas de garantías que nunca llegaron a ser verdaderamente reconocidos por el sistema financiero ni han mejorado el acceso al crédito de las mipymes. Estos sistemas se encuentran en una situación de impasse: no producen grandes pérdidas, pero tampoco demuestran grandes avances en su actividad ni en sus resultados. Como ejemplos de estas situaciones se pueden citar la Fundación Fondo de Garantía para Préstamos a la Pequeña Industria (el FOGAPI) en Perú, la Sociedad Nacional de Garantías Recíprocas para la Mediana

¹⁰ Fondo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (FUNPROGER); Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade (FGPC); Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas (FUMPE).

y Pequeña Industria (SOGAMPI) y las SGR de Venezuela, o el Fondo de Desarrollo para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FODEMIPY-ME) de Costa Rica. En todos ellos, tanto si son fondos o sociedades de garantías, falta la presencia activa del sector privado en la capitalización de las entidades así como la de los bancos privados en la compartición de riesgo. Igualmente, la SGR de El Salvador tiene todavía un bajo nivel de actividad.

Países que no disponen de un sistema de garantías y desean crearlo

Existen algunos países donde la entidad de garantías está prácticamente inoperante, o donde nunca se creó un sistema de garantías. En estas situaciones es común que se produzca cierta urgencia por crear una entidad de garantías para responder a las presiones políticas por atender a las empresas más pequeñas. En esta situación se encuentran Guatemala, Panamá, República Do-

minicana, Honduras, Ecuador, Bolivia y Uruguay.

Las acciones del Grupo del Banco en estos países pueden tener un alto valor añadido si logra ajustarse a las necesidades de cada uno de ellos en lugar de buscar fórmulas estándar. El Grupo del Banco puede apoyar a los países para que, en su afán por dar una respuesta rápida a las demandas de sus mipymes, no cometan errores en el diseño de sistemas de garantías. Los diseños deben ajustarse a las buenas prácticas reconocidas internacionalmente, y no deben pretender aplicar experiencias de países más avanzados que no se ciñen a las condiciones locales.

Las próximas secciones de este informe pretenden ayudar la acción del Banco en la definición y propuestas operativas de los países de la región, siempre tomando en consideración el estado de desarrollo de las experiencias habidas con anterioridad.

Interlocutores

Una de las primeras preguntas que se presentan al iniciar el diálogo sobre el sistema nacional de garantías se refiere a la identificación de la contraparte local adecuada.

En algunos casos, los responsables de la política de desarrollo de la mipyme son los ministerios de economía o planificación, que están sometidos a la presión política para tomar la iniciativa en esta materia. En ocasiones, los ministerios de finanzas pretenden supervisar la acción de los otros ministerios y ejercen con más vigor sus facultades normativas y de administración y supervisión del gasto público, reclamando para sí la responsabilidad del diseño de mecanismos de garantías. En otros casos es algún banco público o banco de desarrollo quien quiere desarrollar la iniciativa de prestar un servicio financiero adicional a las pequeñas empresas. Otros participantes naturales son las asociaciones de pequeños empresarios y las instituciones financieras con interés en el mercado crediticio de la mipyme.

Es muy frecuente que los sistemas de garantías se constituyan a través de una legislación específica. Esto significa que a los actores mencionados deben añadirse los legisladores, que pueden llegar a ser quienes determinan y dan forma a una normativa, sin tener necesariamente un conocimiento técnico profundo de la materia.

Independientemente de cuál sea el origen de la demanda al Banco, o incluso de quién lleve el liderazgo del tema en el país, es muy recomendable mantener la interlocución con un grupo de instituciones involucradas, entre las que necesariamente deben encontrarse la superintendencia de bancos, como también los bancos privados.

Las superintendencias de bancos han tenido tradicionalmente una tendencia a evitar adquirir

responsabilidad sobre las instituciones financieras no bancarias. Sin embargo, como se ha visto en la sección de buenas prácticas, su intervención es absolutamente crítica para la generación de incentivos adecuados para los bancos y las empresas, y también para la profesionalización de la gestión de las entidades de garantía de crédito.

Es igualmente esencial incorporar a los bancos privados en el diseño de cualquier sistema de garantías ya que son éstos los que tienen que encontrar atractivas y aceptar las garantías emitidas por un fondo o una sociedad. Es importante resaltar que la participación más interesante es la de las entidades bancarias ya que es muy importante ver cómo encajaría un sistema de garantías en el negocio bancario. En ese sentido, es muy conveniente mantener la interlocución con diferentes tipos de bancos, con estrategias de mercado diferenciadas. Es decir, debe incluirse en el diálogo bancos con clientela y vocación de mipymes, así como bancos multinacionales, bancos vinculados a la distribución comercial, y bancos locales. También deben entrar en esta conversación las asociaciones o entidades que representan al sector financiero. Igualmente útil puede ser la conversación con otras entidades privadas, como por ejemplo las compañías aseguradoras, para entender bien cuales son los obstáculos para hacer operaciones aseguradoras de carteras de crédito a la mipyme.

También es de gran utilidad contar con la interlocución de las asociaciones de empresarios, aunque es frecuente encontrar en ellas actitudes tendentes al proteccionismo más que posiciones de defensa del mercado como forma de asignar recursos.

Temas a considerar antes de diseñar un sistema de garantías

A continuación se presenta un listado de temas que deben analizarse y tomar en consideración antes de diseñar un sistema de garantías.

Medición del grado de acceso y barreras de acceso al financiamiento

Antes de iniciar cualquier acción es necesario llevar a cabo un diagnóstico preciso de las dificultades existentes y un análisis cuantitativo tanto desde el lado de las empresas como del de las entidades financieras y del marco regulador e institucional. En muchos países existen estudios hechos por los bancos centrales, o información disponible generada para determinar el acceso al financiamiento y la estructura financiera de las empresas. Pero la calidad de esa información es variable y difícilmente comparable de un país a otro. Algunas fuentes de información comparable son las bases de datos promovidas por el Banco Mundial¹¹, como también el proyecto Observatorios Latinoamericanos de las Pymes (Donato, Haedo y Novaro, 2003).

La información que es necesario recabar en cada caso es la que puede ayudar a dimensionar el mercado crediticio existente y potencial, y destaque los costos de las distintas fuentes de financiamiento, incluyendo los costos de transacción para cada una de las partes. Será importante jerarquizar la importancia de las diferentes barreras al acceso ya que la falta de garantías no es la única y puede no ser la más relevante. En algunas ocasiones, puede ser preferible generar información nueva mediante encuestas específicas en lugar de tratar de usar información secundaria heterogénea, de muy diferente origen, ob-

¹¹ World Business Environment Survey (WBES), Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS), Investment Climate Assessment Surveys (ICAs).

¹² "Observatorio Latinoamericano de las pequeñas y medianas empresas: un estudio de panel en Argentina y México". Banco Interamericano de Desarrollo. Septiembre 2003.
http://www.iadb.org/sds/mic/publication/gen_159_4002_s.htm

tenida con metodologías diferentes y de fiabilidad desigual. Entre los datos que serán clave para diseñar un nuevo sistema de garantías se encuentran los que se detallan a continuación, que se dividen entre los que describen a las empresas demandantes de crédito, a los bancos oferentes de crédito y al entorno regulador e institucional.

Las empresas demandantes de crédito:

- Número y porcentaje de empresas micro, pequeñas y medianas que de hecho acceden a algún tipo de financiamiento bancario
- Términos del financiamiento a que acceden: montos, plazos, tipos de interés, tipo y monto de garantías requeridas
- Fuentes y costo del financiamiento de las empresas por tamaño (y de ser posible sector: comercio, industria, servicios): crédito bancario, de proveedores, recursos propios, préstamos informales, y otras
- Uso dado por las mipymes a los créditos bancarios
- Motivos por los que las empresas solicitan o no solicitan crédito bancario
- Motivos de rechazo de solicitudes de crédito

Los bancos oferentes de crédito:

- Espacio que ocupa el crédito a mipymes en el sistema bancario y su evolución en los últimos años
- Dispersión de la cuota de la cartera mipymes entre distintas entidades financieras, las que más se concentran en ese segmento de mercado y las que menos
- Comportamiento de la cartera de mipymes en entidades financieras clave
- Costos de transacción de la actividad crediticia a mipymes: obtención de información, gastos de preparación, y de ejecución de morosos.
- Motivos por los que los bancos conceden o no conceden crédito a empresas menores
- Análisis de riesgo y técnicas que realizan para la evaluación de operaciones de crédito

- Gastos y métodos de seguimiento de la cartera

El entorno regulador e institucional:

- Tiempo y costos de tramitación judicial de reclamaciones de impagados
- Tipo de garantías aceptadas como colateral de los préstamos
- Protección de los acreedores en caso de quiebra de las empresas
- Grado de formalidad de los activos de las empresas mipyme
- Nivel de provisiones en cartera mipyme respecto de otros créditos e inversiones

Para el levantamiento de la información del sistema financiero es muy importante contar con los datos ya disponibles y el apoyo técnico de la superintendencia de bancos y del propio sector financiero.

Esta información sería suficiente para identificar los principales problemas para acceder al crédito y para anticipar el resultado esperado de un sistema de garantías. Una vez definido el objetivo específico del sistema de garantías que se pretenda implantar, esta información permitirá establecer una línea de base y medir el progreso alcanzado con la implantación de un nuevo sistema.

Medidas alternativas para mejorar el acceso al crédito: análisis de costos y resultados esperados

Si la creación de un sistema de garantías tiene como finalidad mejorar el acceso al crédito de las empresas pequeñas es importante saber qué otras alternativas existen para obtener un mismo resultado. Sólo así se pueden valorar las ventajas e inconvenientes de cada uno de los métodos posibles. Dependiendo de cuáles sean los principales problemas en cada país se puede constatar cuáles métodos existentes podrían seguir desempeñando un papel importante antes de explorar otras alternativas que puedan ser más costosas.

Entre las políticas y programas más tradicionales se encuentran las que buscan reducir el costo de transacción, como por ejemplo las que tratan de minimizar el costo de obtención de información

mediante el impulso (creación, modernización, etc.) de agencias de crédito, y las que tratan de reducir el riesgo de prestar a pequeñas empresas. Entre estos últimos se encuentran los programas dirigidos a aumentar el número de empresas que pueden ser sujetos de crédito a través de la provisión de servicios de desarrollo empresarial, así como los de apoyo a las empresas para que puedan mejorar la preparación y presentación de sus propuestas y proyectos. Entre las políticas y programas tendientes a reducir el riesgo de prestar a estas empresas también se cuenta las que apoyan la introducción en los bancos de mejores técnicas de evaluación de proyectos de mipyme, como son las técnicas de microfinanzas, la clasificación crediticia y la capacitación de oficiales de crédito especializados en mipyme, entre otras.

También debe considerarse otra serie de alternativas orientadas al entorno regulador e institucional en que se mueve la actividad crediticia. La mejora de alguno de esos problemas de entorno es tan vital para las mipymes como para la sostenibilidad de los sistemas de garantías. En esta categoría se encuentran las medidas relacionadas con la forma de obligar el cumplimiento de contratos y la ejecutabilidad de los mismos; la eficiencia del sistema judicial; el uso de bienes muebles y de derechos como colaterales; el adecuado funcionamiento de los registros de propiedad, tanto inmobiliaria como de bienes muebles o de garantías prendarias; la puesta en valor del llamado “capital muerto”; y el aumento de la formalidad de las empresas y de sus sistemas contables.

Definición del objetivo del sistema de garantías

Los sistemas de garantía buscan favorecer el acceso de las mipymes al crédito facilitando una garantía parcial y asumiendo una parte del riesgo de las instituciones financieras en su actividad crediticia. Pero resulta necesario concretar aún más el fin perseguido en objetivos específicos expresados de manera más vinculada al resultado que se pretende obtener. Para ello es esencial determinar el tipo de beneficiario a favorecer, es decir, si se pretende apoyar mayoritariamente a microempresas, o a las pequeñas o también a las medianas.

También debe determinarse si se pretende compartir el riesgo con los bancos para que expandan su cartera crediticia a nuevos segmentos de mipymes que pasen a ser clientes permanentes del banco, o si se pretende que las empresas obtengan la mayor cantidad de crédito posible, o si existen otros objetivos de distinta naturaleza (como superar una crisis ocasionada por una catástrofe natural).

Igualmente, deberá de aclararse si el objetivo está comprendido en un segmento de instituciones financieras con mayor capacidad para competir en el segmento de mipyme o si se pretende alcanzar a la totalidad de instituciones financieras, incluyendo las financieras, arrendadoras financieras, instituciones microfinancieras u otras.

Papel del sector público y del sector financiero privado

Si bien en la anterior sección de lecciones aprendidas se establecen los papeles generales que deben jugar los sectores público¹³ y privado, esos principios tienen que concretarse en cada caso. La interlocución y el diálogo entre el sector público y el sector privado, tanto bancario como empresarial, son clave para el diseño viable de cualquier sistema. Es particularmente importante definir la porción del riesgo que va a asumir cada parte. Si bien los bancos pueden necesitar algún tipo de apoyo para incorporar nuevas empresas al sistema crediticio formal, debería llegar el momento en que éstos asuman el riesgo inherente a su negocio sin necesidad de recibir apoyo permanentes. Otra cuestión importante es plantear cómo asegurar que nuevas empresas pueden seguir incorporándose al sistema bancario de forma permanente. En tal caso deben fijarse las distintas etapas en el proceso de aprendizaje de los bancos que pueden apoyarse.

¹³ Éstos son: de creación de condiciones de entorno y regulatorias, supervisión, generación de incentivos, y eventual capitalización del sistema.

Análisis de incentivos de los participantes: cuantificación de los incentivos de los bancos en mantener una cartera garantizada de Pymes

Una de las dificultades en encontrar la justa medida del apoyo público a un sistema de garantías reside en la falta de datos que permitan la cuantificación de los beneficios que obtienen los bancos de la utilización de un sistema determinado de garantías. La dificultad para dicha cuantificación es mayor cuando ya existe un sistema en marcha, ya que podría ponerlo en cuestión, lo que no beneficiaría a ninguna de las partes. Sin embargo, la estimación ex ante de los beneficios que se pueden generar en términos de nueva cartera, menores provisiones y morosidad recuperada pueden ser comparados con los costos representados por el precio pagado por las garantías y sus gastos de operación. Por medio de esta estimación se establecen suficientes incentivos para que el sistema sea atractivo para la banca privada, sin que éstos sean excesivos y generen incentivos inadecuados, tanto para los bancos como para las empresas beneficiarias.

Análisis de la regulación de las garantías financieras y los fondos de garantías

Con frecuencia los sistemas de garantías son creados por normas con rango de ley para ser después reguladas mediante normas de menor rango, o incluso por acuerdos o regulaciones de las superintendencias de bancos o equivalentes. En este terreno conviene recordar que muchos de los aspectos clave que afectan al eficiente funcionamiento del sistema de garantías—como por ejemplo su consideración de garantías de calidad que eximen de la obligación de provisionar los créditos a las mipymes—, no precisan de una ley parlamentaria para ser regulados. Por eso hay que valorar previamente si es necesario, y qué aspectos deben ser incluidos en normas con rango de ley y cuál debe ser el contenido mínimo de las mismas. También es preferible evitar regular agentes operadores, como por ejemplo las entidades de reaseguro, sin tener seguridad de si llegarán a operar o cuándo lograrán hacerlo. Todo ello puede evitar que cualquier corrección posterior requiera trámites excesivos para su modificación.

También deben tenerse en cuenta las posibles sinergias, así como potenciales conflictos, de la normativa reguladora de las garantías financieras con el ordenamiento jurídico vigente, y en particular, con otros temas relacionados, como pueden ser las garantías crediticias comerciales o el tratamiento fiscal a dar a las operaciones realizadas por las entidades de garantía creadas.

Condiciones de sostenibilidad del sistema de garantías y análisis costo-beneficio

Algunos fondos de garantía capitalizados por el sector público han demostrado cierto nivel de sostenibilidad financiera. Pero sería aventurado dar por consolidada esa situación ya que el escaso superávit de explotación obtenido en algunos ejercicios se contrarresta con pequeños déficit en otros, y todo ello en un período de estabilidad y crecimiento de las economías de la región. Sin embargo, el hecho de que sea posible la sostenibilidad es muy útil para establecerla como punto de referencia (*benchmark*) a lograr en los distintos sistemas, ya que permite plantear que la aportación pública se limite a la capitalización inicial del sistema, que deberá, a partir de ahí, asumir los costos de la entidad de garantía y desarrollar un mercado sostenible de garantías de crédito.

Por otra parte, debe también considerarse que la sostenibilidad de entidades de garantía no es suficiente para valorar la rentabilidad social de los recursos públicos invertidos. Si los resultados de explotación positivos son obtenidos por entidades de garantía que colocan sus activos financieros con una rentabilidad aceptable, pero no asumen más que un limitado riesgo en un bajo número de operaciones de crédito a mipymes, la relación costo-beneficio puede resultar desfavorable. Algo parecido puede ocurrir incluso en los casos en que la capitalización de entidades de garantía se logra mediante fondos privados que obtienen desgravaciones fiscales, en cuyo caso debe compararse el ingreso dejado de percibir por el erario público con los resultados obtenidos por el sistema.

Seguimiento, evaluación de impacto y adicionalidad de los sistemas de garantía

Las entidades de garantía que hoy están activas en la región tienen un grado bastante aceptable de información. Ello es debido en gran medida a los requerimientos de las entidades supervisoras, ya sean estas las financieras o las fiscalizadoras de los recursos públicos. Sin embargo, hay importantes carencias de la información necesaria para poder hacer una verdadera evaluación del impacto de las entidades de garantía según los objetivos para los que fueron creadas. Incluso sistemas que alcanzan a porcentajes apreciables de las mipymes de un país no han realizado adecuados estudios de evaluación de impacto que puedan demostrar que las posibles mejoras en el acceso al crédito bancario de las mipymes se deben precisamente a las garantías otorgadas y no a otros motivos—como pueden ser la decisión de los bancos de entrar en ese segmento del mercado, o a las mejoras de las condiciones de entorno. Es la relación de causalidad entre el programa de garantías y el acceso al crédito lo que debería de acreditarse, o cuando menos la mejora de una serie de indicadores básicos de acceso al financiamiento. Para poder realizar ese tipo de estudios va a ser esencial contar con buena información para elaborar un línea de base, y también poder comparar a posteriori que los cambios experimentados en una muestra representativa de las empresas beneficiarias del sistema son significativamente superiores a los obtenidos por otro grupo de empresas de exactamente las mismas características que por motivos ajenos a su naturaleza no han podido obtener las garantías del sistema¹⁴.

Hay que tener en cuenta que no existen incentivos de ningún tipo para generar interés en los responsables de política, diseñadores, administradores o beneficiarios de los sistemas de garantía para realizar este tipo de evaluación. Incluso

¹⁴ El único ejemplo conocido de evaluación de un sistema de garantías en América Latina es el realizado con una rigurosa metodología para el FOGAPE de Chile. A pesar de que el resultado del análisis es un poco confuso al demostrar adicionalidad en la Región Metropolitana y no demostrarla en el resto del país, supone un gran avance metodológico en la realización de este tipo de estudios y obtiene resultados alentadores en otros aspectos.

pueden verse amenazados dado el riesgo de que no sea posible demostrar que el sistema ha cumplido sus objetivos. Las instituciones con un cierto grado de imparcialidad son los supervisores de entidades financieras y los ministerios de finanzas.

En último caso la prueba definitiva de los resultados de un sistema consiste en su validación por el mercado. La utilidad de un sistema de garantías quedaría demostrada con la participación de entidades del sector privado, no sólo como clientes sino también como inversionistas o administradores del sistema cuya remuneración estuviera en función de los resultados obtenidos.

Riesgos a evitar

La historia reciente de las entidades de garantía ha estado marcada por más fracasos que éxitos. Los riesgos al diseñar y operar un sistema de garantías son realmente elevados y sólo pueden contrarrestarse mediante una gestión muy profesionalizada y transparente.

El primer nivel de riesgo es la politización de la discusión sobre las garantías de crédito para las mipymes. En todos los países el financiamiento de las pequeñas empresas es un tema irrenunciable para cualquier gobierno, que obliga a “hacer algo” que facilite el crédito. Con demasiada frecuencia ese “algo” es la creación de un fondo de garantía sin haber antes estudiado todas las facetas de la situación. Otro plano de riesgo político es el de la utilización de las garantías para favorecer a unos u otros grupos que forman parte de la clientela política del gobierno de turno. Este riesgo es menor cuando las entidades de garantía se encuentran reguladas y supervisadas.

Con frecuencia se da que los programas de garantías que se crean como una solución de transacción política no lleguen a generar el interés de los bancos privados. Cuando esto ocurre la entidad de garantía opera con un número muy reducido de bancos, a veces sólo los públicos, con lo que el sistema puede quedar recluido a un papel meramente marginal.

Un segundo plano de riesgos se encuentra en la creación de incentivos cuyos efectos son más bien perversos, tanto para las instituciones fi-

nancieras como para las empresas beneficiarias. Por ejemplo, si las garantías públicas cubren un alto porcentaje del crédito, las mipymes pueden tener un incentivo a no pagar la deuda. Algo similar ocurre respecto a los bancos que toman las garantías: cuanto mayor sea la parte del riesgo que esté cubierto por la entidad de garantías menor será el interés del banco por llevar a cabo una rigurosa evaluación y seguimiento de las operaciones. De la misma forma, si el precio de las garantías no penaliza a quienes tienen un peor desempeño se están generando incentivos para no cuidar de la calidad de la cartera garantizada. Por último, si el precio de la garantía no es suficientemente alto como para cubrir los costos de operación, no será posible que los administradores de la entidad de garantías se responsabilicen de su sostenibilidad. Por lo tanto, lo que podría verse como un mayor apoyo a la pequeña empresa puede convertirse en el punto débil del sistema.

En tercer lugar, cabe destacar el riesgo de olvidar la necesaria relación entre el nivel de desarrollo del sistema financiero y el tipo de mecanismo de garantías que se pretende aplicar. Así, por ejemplo, si la superintendencia de bancos es muy débil, probablemente tenga dificultades para regular y supervisar otras entidades que no sean los bancos. Lo mismo ocurre con múltiples aspectos del entorno de los negocios. Si no están disponibles unas condiciones mínimas de seguridad jurídica y de cumplimiento de contratos, tampoco va a poder implantarse un sistema de garantías efectivo.

Por último, cabe también plantear que el uso generalizado de garantías públicas de crédito podría frenar el desarrollo por parte de los bancos de tecnologías financieras adecuadas para la evaluación de operaciones con mipymes. Igualmente, los recursos destinados a entidades de garantías podrían estar reduciendo esfuerzos por desarrollar otras medidas alternativas que se ha comprobado son necesarias para la ampliación del crédito a las mipymes, como por ejemplo las reformas legales para establecer garantías de bienes muebles, reforma de los registros u otras.

Por lo tanto se puede concluir que no debe mitigarse la capacidad de los sistemas de garantías para resolver los problemas que tienen las mi-

pymes para acceder al crédito bancario. Si bien tienen un potencial para contribuir a resolver ese problema, los riesgos de que su contribución sea

mucho menor que los costos que tiene el sistema son altos y deben ser valorados cuidadosamente.

Instrumentos operativos del Grupo del Banco

Existen pocos antecedentes de operaciones del Banco específicamente orientadas a la creación o desarrollo de sistemas de garantía de crédito para la mipyme¹⁵. La actitud del Banco ha sido en general de gran cautela, particularmente a la vista de las experiencias negativas. No obstante, de acuerdo a los diferentes grados de avance y escenarios apuntados en la cuarta sección, existe una demanda diferenciada según el tipo de necesidades de cada tipo de país.

A continuación se presenta una *propuesta de prioridades* de actuación del Grupo del Banco para cada tipo de país.

Países con sistema de garantías muy incipiente o inexistente

Las demandas para apoyo del Banco en los últimos años se han concentrado en los países del cuarto grupo, es decir, los que no tienen un sistema de garantías, o si lo tienen es muy pequeño o recién ha empezado a operar. La demanda principal de este grupo de países será de asistencia técnica para diseñar y eventualmente poner en marcha el sistema.

Con frecuencia, debido a la presión política en estos países para mejorar el acceso al crédito por parte de la mipyme, existe una cierta confusión respecto a la operativa y los resultados que se pueden esperar de un sistema de garantías, lo que lleva a actuaciones inadecuadas. En algunos casos existen proyectos de ley y otras normas que pueden estar en estado avanzado de tramitación parlamentaria y que pueden desembocar en la creación de sistemas inadecuados dadas la realidad del país, o que pueden dificultar la puesta en marcha de otros sistemas más ajustados a esa realidad. En otros casos la creación de un sistema de garantías de crédito puede estar en una etapa aún más inicial.

Pero en todos los casos existe una necesidad considerable de proporcionar capacitación y asistencia técnica para hacer un diagnóstico ini-

cial de los motivos más importantes que dificultan el acceso al crédito y a partir de ahí ver si existe o no espacio para un sistema de garantías y, de existir, definir sus características.

Por otra parte, en las oficinas de representación existe igualmente una cierta confusión respecto a si el Banco tiene o no una posición definida respecto a las entidades de garantía. Ello hace que en ocasiones el Banco presente posiciones heterogéneas frente a situaciones muy similares.

Por todo ello se proponen las siguientes acciones:

- Dictar un curso de capacitación para oficiales y especialistas del Banco, con énfasis en las COF, sobre buenas prácticas en materia de sistemas de garantía de crédito para mipymes.
- Toma de contacto con los involucrados en los países que están estudiando o planificando la regulación de las garantías financieras con el fin de definir un plan de acción por país.

Países no consolidados pendientes de reforma

Es muy probable que en estos países exista cierta resistencia inicial a reconocer la necesidad de reformar el sistema de garantías. Se trata de países (como Perú, Venezuela, Costa Rica o El Salvador) en los que la cobertura de las garantías alcanza a un número extremadamente reducido de empresas. No son casos en que se produzcan grandes pérdidas, pero los recursos colocados tienen un apalancamiento muy bajo en términos del número de empresas beneficiadas.

Estos países podrían reiniciar el desarrollo de sus sistemas de garantía (este sería el caso de Costa Rica, El Salvador o Venezuela), incluso sin necesidad de desmontar los sistemas ya existentes, con lo que la propuesta de acción del Banco se asimilaría a la del grupo anterior.

¹⁵ FOMIN: Argentina, ATN/MT-5080-AR; y Brasil, ATN/ME-8548-BR. CII: Colombia, CO3711A-01.

Cuadro 2. Demanda según el tipo de país

Tipo de sistema	Necesidad más probable/acuciante	Tipo de operación posible	Tipo de recursos a aplicar
Consolidado	Crecimiento	Aporte de capital Reaseguro Coseguro	CII PRI/Corporate
Consolidado en transformación	Rediseño del sistema	Acompañamiento en los debates. Diálogo de políticas	Capital ordinario Coop. Técnica
No consolidado pendiente de reforma	Plan de transformación	Capacitación Asistencia Técnica	OM FOMIN
Muy incipientes o inexistentes	Diagnóstico inicial	Capacitación Asistencia Técnica	Coop. Técnica PES FOMIN

Países consolidados en transformación

Este grupo está compuesto por países grandes (Brasil, México y Argentina) cuyos sistemas de garantías tienen cierta antigüedad y manejan un volumen considerable de recursos. Sin embargo, enfrentan varios problemas, entre ellos: que coexisten distintos regímenes de garantías, no existe una normativa que los regule en su conjunto, y tienen resultados bastante dispares, tanto entre los diferentes regímenes de cada país, como entre los países.

Dado que se vería afectado un número considerable de empresas, podría encontrarse resistencia a llevar a cabo estudios de evaluación, así como a propuestas de cambio que no provengan del interior del país. Por lo tanto, sería recomendable proporcionar el apoyo necesario para impulsar la revisión y evaluación objetiva de estos sistemas.

No es recomendable invertir recursos del Banco hasta que no se hayan sentado las bases

normativas y reglamentarias que permitan un adecuado alineamiento de incentivos en las entidades financieras.

Un análisis más detallado de las opciones para la actuación del Banco en estos países podría ser el tema de otro tipo de informe enfocado en las características de cada uno, lo que sobrepasa los objetivos de este documento.

Países consolidados

Los fondos de garantía que existen en este grupo de países son relativamente sostenibles, cuentan con voluminosos recursos y tienen un impacto sensible en el sistema financiero. Estos países se beneficiarían del apoyo no financiero del Banco en la realización de análisis de la experiencia para extraer lecciones y llevar a cabo evaluaciones que ayuden a entender la adicionalidad (o no) del sistema.

Bibliografía

- Acción Internacional. 2005. Tendiendo un puente sobre el vacío financiero: la experiencia de ACCIÓN con fondos de garantía para instituciones microfinancieras. *InShight* #15, septiembre.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2005. Acceso de las pequeñas y medianas empresas al crédito. En *Desencadenar el crédito: cómo ampliar y estabilizar la banca. IPES 2005*. Washington, D.C.
- Comisión Europea. Grupo de Expertos en Mejores Prácticas en el Campo de las Garantías (Expert Group on BEST Practice in the Field of Guarantees). 2005. Guarantees and Mutual Guarantees. Report to the Commission by an Independent Expert Group. Enero.
http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/financing/docs/guarantees_best_report.pdf
- Comité de Basilea sobre Regulación Bancaria (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS). 2004. International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards. A Revised Framework. Junio. Basilea.
- Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID). 2005. Do Credit Guarantees Lead to Improved Access to Financial Services? Recent Evidence from Chile, Egypt, India and Poland. Londres. Febrero.
- Donato, Vicente, Christian Haedo y Sara Novaro. 2003. Observatorio latinoamericano de las pequeñas y medianas empresas: un estudio de panel en Argentina y México. División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Departamento de Desarrollo Sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo.
http://www.iadb.org/sds/mic/publication/gen_159_4002_s.htm
- Friedman, P. 2004. Designing Loan Guarantees to Spur Growth in Developing Countries. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Washington, D.C.
- Larraín, C. y J. Quiroz. 2006. Estudio de evaluación para el Fondo de Garantía de Pequeños Empresarios. Informe final. Santiago de Chile : Fondo de Garantía de Pequeños Empresarios, marzo.
- Llisterri, Juan J., Arturo Rojas, Pablo Mañueco, Verónica Sabater y Antonio Tabuenca. 2006. *Sistemas de garantía de crédito en América Latina: orientaciones operativas*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. http://www.iadb.org/sds/publication/publication_4488_s.htm
- Llisterri, Juan J. y Jacob Levitsky (Editores). 1996. *Sistemas de garantías de crédito: experiencias internacionales y lecciones para América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. http://www.iadb.org/sds/publication/publication_3941_s.htm
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). 1998. Credit Guarantees: An Assessment of the State of Knowledge and New Avenues of Research. *Agricultural Services Bulletin 129*. Roma.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2006. SME Financing Gap: Theory and Evidence. Conferencia mundial sobre un mejor financiamiento para las empresas y el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas (Global Conference on Better Financing for Entrepreneurship and SME Growth). Brasilia, Brasil, 27 al 30 de marzo.

Pombo, P. y H. Herrero. 2001. *Los sistemas de garantías para la micro y la pyme en una economía globalizada*. Sevilla: RD Editores.

Pombo, P. y otros. 2006. El marco de los sistemas/esquemas de garantía en Europa: principales características y conceptos. Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación. Marzo.

Ruiz Navajas, A. 2001. Credit Guarantee Schemes: Conceptual Frame. Programa de la GTZ/FONDESIF para el Desarrollo de los Sistemas Financieros (Financial System Development Project).
<http://www.fondesif.gov.bo/CGS-Conceptual%20Frame.pdf>

Información en línea sobre los sistemas de garantía nacionales:

Cámara Argentina de Sociedades y Fondos de Garantía (CASFOG), Argentina, www.casfog.com.ar

Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, Ministerio de Economía y Producción, Argentina. www.sepyme.gov.ar

Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade, Brasil,
<http://www.bndes.gov.br/produtos/instituicoes/fgpc2.asp>

Fondo de Garantías para Pequeños Empresarios (FOGAPE), Chile, www.fogape.cl

Fondo Nacional de Garantías (FNG), Colombia, www.fng.gov.co

Garantías y Servicios, GyS-SGR, El Salvador, www.gys-sgr.com

Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa, Secretaría de Economía, México, www.economia-cgm.gob.mx

Fondo de Garantía para la Pequeña Industria (FOGAPI), Perú, www.fogapi.com.pe

Fondo Nacional para la Pequeña y Mediana Empresa (FONPYME), Venezuela, www.fonpyme.gob.ve