



ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA
DE INSTITUCIONES FINANCIERAS
PARA EL DESARROLLO

DOCUMENTO DE TRABAJO

LOS SISTEMAS DE GARANTÍAS, ROL COMO INSTRUMENTO FINANCIERO PARA EL FINANCIAMIENTO Y COBERTURA DE RIESGOS DE CAMBIO

Cesar Rodríguez Batlle
Expresidente de ALIDE

Agosto 2018



DOCUMENTO DE TRABAJO

LOS SISTEMAS DE GARANTÍAS, ROL COMO INSTRUMENTO FINANCIERO PARA EL FINANCIAMIENTO Y COBERTURA DE RIESGO DE CAMBIO

Serie: Financiamiento de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa

Documento elaborado por César Rodríguez Batlle, expresidente de ALIDE.

Editor:

Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE), Secretaría General.

Paseo de la Republica 3211, San Isidro
Oficina Postal 3988 | Lima, 100 Perú
Teléfono: +511-203 5520
secretariageneral@alide.org
www.alide.org

Diseño y diagramación:

Unidad de Comunicaciones de ALIDE

Hanguk Yun
comunicaciones@alide.org
Anexo 226

Héctor Bernal
comunicaciones2@alide.org
Anexo 227

Fotografías:
www.pxhere.com



Antecedentes

Recientemente la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) y la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE) han firmado un "Memorando de Entendimiento". Dicho documento tiene como objetivo central establecer un marco de cooperación destinado a fortalecer la acción de ambas instituciones. Particularmente, en el caso de ALIDE, apoyar la red de bancos que la integran en la región.

Como parte componente de los trabajos y dentro de las iniciativas de integración, se ha previsto realizar un estudio, por un lado, sobre los mecanismos de garantías y su rol de instrumento financiero para las necesidades de financiamiento y, por otro, analizar las modalidades de cobertura de riesgos de cambio por el uso de diferentes monedas tanto en las operaciones activas como pasivas.

Textualmente el Memorando dice: "Realizar estudio (s) sobre mecanismos de garantías; por ejemplo: a) como instrumento financiero y en relación a las necesidades de garantías en América Latina y el Caribe; b) para mitigar el riesgo de diferencia cambiaria en los préstamos de las instituciones de financiamiento internacional a los bancos de desarrollo de América Latina y el Caribe".

Es notorio que los sistemas de garantías son parte integral de la actividad de las instituciones financieras, especialmente en América Latina y el Caribe, donde se presenta un predominio claro de las pequeñas y medianas empresas (pymes) que requieren de apoyo para sustentar las garantías de un financiamiento.

En los últimos años las políticas de promoción y desarrollo para las pymes han experimentado cambios importantes en cuanto a los instrumentos utilizados y a la participación de los agentes públicos y privados. Dichas políticas han dejado de lado los instrumentos de naturaleza proteccionista, para enfatizar en una relación más equilibrada entre los mecanismos de

intervención pública y la dinámica del mercado, en la búsqueda de la eficiencia y la competitividad como principal meta a alcanzar por dichas empresas. Se trata de políticas que tienen como propósito fundamental ayudar a las empresas a competir y no de protegerlas de la competencia; a reforzar la capacidad de las empresas para situarse en el nuevo entorno de la economía globalizada, a través de una mayor vinculación a las cadenas productivas; y un mayor apoyo a la innovación tecnológica, la adecuada financiación y la capacitación en la gestión. En particular, los estados nacionales han transformado la vieja política de préstamos y subsidios indiscriminados en un abanico de medidas que buscan no sólo cubrir las necesidades más específicas sino facilitar el acceso de las pymes a los mercados financieros privados en condiciones similares a los de la gran empresa. Para ello, han desarrollado una activa política de préstamos focalizados, así como la conformación de sociedades mutuales de garantía, fondos de garantías, e impulsando también a transformación societaria de las firmas. Los sistemas de garantías recíprocas o los fondos y programas de garantía tienen como objetivo mejorar las condiciones de acceso al crédito para proyectos viables, aumentando tanto el grado de confianza financiera de las firmas, como alcanzar tasas y plazos más favorables en el mercado financiero.

Por el lado de las instituciones financieras, a su vez, las mismas necesitan optimizar la gestión de sus activos. A ello ayudan los sistemas de garantías, si hay coberturas de créditos con garantías, calificadas y ponderadas según sus diferentes clases, pueden disminuir el nivel de requerimientos de capital (recursos propios) así como el volumen de provisiones de las referidas instituciones. En definitiva, se reducen las necesidades de capitalización para cumplir con los estándares internacionales.



Objetivos del documento de trabajo

En función de lo antes señalado, el objetivo principal del presente documento de trabajo es el de promover el análisis de la situación actual y la visión de futuro de los referidos sistemas de garantías. Ello desde diferentes ángulos:

a. Como instrumento financiero, integrado de las actividades de la banca de desarrollo, o siendo parte de un sistema nacional independiente que apoya la acción de las instituciones, otorgando garantías bajo ciertas condiciones al financiamiento de la producción.

b. Alcance de los sistemas para la cobertura de riesgo de cambio, que atienda las variaciones de las monedas frente a endeudamientos externos que ayuden a financiar las actividades locales de las instituciones financieras. Ello sin desmedro de los seguros de cambio que pudieren existir a través de los bancos centrales de los distintos países.

c. Modalidades presentes en América Latina y el Caribe de los diferentes sistemas de garantías, su difusión y cobertura, así como el uso de instrumentos del mercado de capitales, tales como fideicomisos y fondos de inversión.

Entonces, el propósito del presente documento implica abrir la discusión y análisis para la elaboración de uno o más informes que contemplen, con una visión práctica, sobre los mejores caminos para lograr los objetivos de los sistemas de garantías en la fluidez de los financiamientos y la protección de los activos de las instituciones financieras.

Lo anterior visto como una actividad propia de los bancos de desarrollo o a través de Agencias o Empresas públicas o con participación de privados. Sobre este aspecto hay experiencias en ALC que abarcan esas alternativas para los mecanismos de garantías.

Si corresponde, sugerir cursos de acción para la implementación de sistemas de garantías que se consideren exitosos en América Latina y el Caribe, o establecer una agenda temática para las instituciones sobre un conjunto de ejemplos comparables de banca de desarrollo.

En los desarrollos teóricos que han dado sustento a la regulación prudencial plasmada en los acuerdos de Basilea de 1988, primó el análisis microeconómico de la empresa bancaria, lo que permitió el desarrollo de modelos capaces de representar los problemas del daño moral y la selección adversa que se generan debido a las asimetrías de información propias de los mercados financieros y de créditos.

Los sistemas de garantías buscan de hecho la eliminación de discriminación y desigualdad de trato a las PYMES. Se plantea la situación que son importantes generadoras de empleo y riqueza y en cambio, las regulaciones financieras las discriminan por lo que en el fondo se trata de resolver un funcionamiento imperfecto del mercado de crédito.



3

Informes de evaluación y recomendaciones

De lo expuesto precedente se desprenden un conjunto de acciones para contribuir al estudio de los sistemas de garantías, derivando los productos finales de los objetivos del trabajo o trabajos que se propongan. En principio, cabría esperar que ellos fueran de dos tipos:

- Informe de evaluación y recomendaciones sobre acciones de corto y mediano plazo para la aplicación de sistemas de garantías en base a las mejores experiencias. Pueden encontrarse fondos y programas de garantía, o sociedades de garantías públicas, privadas o mixtas o modalidades de crédito de cadenas productivas, que constituyen en sí mismo una estructura de garantías.
- Informe sobre instrumentos de mitigación del riesgo por diferencia cambiaria que puede producirse en los

préstamos internacionales que reciben los bancos de desarrollo nacionales. Dichos fondos pueden llegar al Gobierno, que lo traslada, o directamente a los bancos de desarrollo.

Los diferentes países de la región exhiben situaciones muy dispares, no solamente en cuanto al avance de sus sistemas financieros, sino también en lo referente a su sistema de garantías, el correspondiente marco jurídico, y los recursos humanos y materiales de que disponen. Estos aspectos condicionan de antemano alguno de los propósitos establecidos en el presente trabajo, pero no lo invalidan como instrumento de diagnóstico, capaz de ser parte de un proceso de cambio.



4

Modalidades operativas y beneficiarios potenciales

Si en particular, las empresas micro, pequeñas y medianas, las más numerosas en ALC, carecen de un fluido acceso al crédito, son los sistemas de garantías parte sustancial de la solución del problema. Por ello cabe pasar revista a las distintas modalidades operativas que se pueden presentar en los países.

Se detectan en el mundo financiero tres modelos generales de sistemas de garantía:

- Fondos de Garantía, de instituciones financieras o del Estado,
- Programas de Garantías (organismo estatal nacional u organismo internacional multilateral) y,
- Sistemas de Sociedades de Garantías.

Estas sociedades pueden ser de opción de tipo mutual (el empresario es parte directa de la sociedad), o la opción corporativa, mediante entidades o instituciones públicas, bancos u otras instituciones financieras y organizaciones de empresarios.

Las tres modalidades señaladas se insertan en una política de Estado que busca promover y facilitar especialmente las actividades de menor tamaño que contribuyen al desarrollo de la economía. No obstante, dichos mecanismos pueden alcanzar en algunos países a todas las actividades empresariales, cualquiera sea su tamaño económico. De todas formas, el principal problema de los programas de ayuda pública, entre ellos los de garantías, es el riesgo moral y la selección adversa. Y son precisamente los sistemas de garantías los

que juegan un rol importante en la solución de los problemas derivados en las asimetrías de información de los mercados de crédito.

Los mecanismos de garantías contemplan tres grupos de interés, las administraciones o instituciones públicas de son responsables del tema, las entidades financieras participantes y las empresas y empresarios involucrados en los referidos mecanismos. Todos ellos deben establecer un tipo de “alianza” entre ellos para conseguir un sistema sólido y perdurable en el tiempo.

La cooperación de estas tres partes constituye una necesidad para lograr un eficiente sistema de garantías. Las instituciones financieras de desarrollo tienen el propósito de apoyar las actividades productivas, pero a su vez requieren de garantías que aseguren un repago de los fondos prestados, y los pequeños empresarios quedan habilitados a acceder a recursos financieros en mejores condiciones.

Los fondos de garantías tienen recursos, en general, de procedencia estatal, o de los organismos multilaterales de crédito, o de las propias instituciones financieras de desarrollo.

Estas últimas tienen definido su propia operativa, que suele presentarse en la modalidad de garantía de cartera o de garantías individuales. En algunos casos se utilizan organizaciones independientes, tipo organizaciones no gubernamentales (ONG), para el análisis, otorgamiento de la operación y recobro de los montos adeudados.

Los llamados programas de garantías generalmente están es manos de las instituciones financieras públicas, o los bancos centrales o de agencias de desarrollo del gobierno especializadas en esa actividad. Sus recursos provienen del Estado o de organismos multilaterales de crédito. En estos casos la vinculación es entre el programa y la institución financiera y el usuario no tiene ninguna relación con el programa. Como en el caso de los fondos, existen una variedad importante de programas de garantías, que cubren actividades de pequeñas empresas u otras de interés nacional (Energía, recursos renovables, medio ambiente entre otras).

Las sociedades de garantías requieren en general, legislación especial, calificación como entidad financiera y estar bajo la supervisión de las superintendencias bancarias. La sociedad realiza la evaluación del crédito y determina la concesión al usuario frente a la entidad financiera. El usuario está vinculado a la sociedad en modalidades como las mutuales, con capitales

privados o mixtos, por lo que hay una fidelización entre ambas partes. Este es el caso de las llamadas Sociedades de Garantía Recíprocas (SGRs) que funcionan en América Latina y el Caribe. También hay formas diferentes de sociedades de garantías corporativas, con recursos mixtos, pero mayoritariamente del sector público y la fidelización del usuario al ente es a través de las instituciones financieras.

Con referencia al marco legal, varias de las modalidades, en especial en los fondos y programas de garantías, los mismos adoptan la forma de un fideicomiso financiero, en manos del sector público. En su caso, normalmente supervisados y regulados por la superintendencia de instituciones financieras.

Aparece como destacado, que el sistema de garantías requiere para su éxito, de una política de Estado, que ayude a que se integre en el sistema financiero, buscando seguridad, calidad y permanencia.

Los beneficiarios potenciales de los mecanismos de garantías, son principalmente, las empresas y empresarios de menor tamaño, micro, pequeñas y medianas empresas. No obstante, en varios de los sistemas se prevé la posibilidad de acceso a empresa de mayor tamaño si se trata de proyectos de desarrollo productivo.

Resulta claro que el sistema, en las empresas de mayor tamaño, constituye un mecanismo complementario a las garantías que dispone la empresa, por lo que en general tiene una cobertura de proporcionalmente menor, y no siempre constituye un factor determinante del financiamiento, como se observa en cambio en las más pequeñas.

Los beneficiarios potenciales de los mecanismos de garantías, son principalmente, las empresas y empresarios de menor tamaño, micro, pequeñas y medianas empresas. No obstante, en varios de los sistemas se prevé la posibilidad de acceso a empresa de mayor tamaño si se trata de proyectos de desarrollo productivo.



Distintos mecanismos y formas de garantías

Teniendo en cuenta los objetivos antes mencionados de los sistemas referidos, ocurre en la realidad que los mismos adoptan diferentes formas, dentro o fuera de los modelos tradicionales.

Como señalábamos antes, los destinatarios principales son los microempresarios y las pequeñas y medianas empresas. Las operativas abarcan una gama muy amplia de operaciones financieras, que pueden ir desde el descuento de cheques para capital de trabajo, es decir operaciones individuales, garantía de cartera de operaciones, operaciones de leasing y apoyo a la inversión en bienes de capital.

La estructura de los financiamientos depende del modelo de garantías, sean fondos, programas o sociedades de garantía recíprocas. Normalmente cualquiera de ellos cubre una parte de la operación con un porcentaje máximo, lo que puede situarse entre el 60% y el 75% del monto de dicha operación. En algunos casos se fija un monto máximo en valor absoluto para cada operación.

Desde otro ángulo, también se establecen plazos máximos de la cobertura, que dependerán según se trate de capital de trabajo o fondos con destino a inversiones de activos fijos. En el primer caso las garantías se refieren a fondos de corto plazo mientras que en los bienes de capital se alcanzan plazos más largos (7-10 años, por ejemplo).

Un tema importante, tratándose de empresas de menor tamaño, es el de las condiciones de acceso de las referidas empresas a los diferentes sistemas de garantías. Considerando la alta informalidad en que trabajan muchas de ellas puede tratarse de un obstáculo difícil de superar. Pero para acceder a los diferentes sistemas se requiere que la empresa esté formalizada del punto de vista de las disposiciones legales y

reglamentarias de cada país, se encuentre al día o con su situación regularizada frente a los organismos recaudadores de impuestos.

Por lo anterior se observa que los sistemas de garantías además de facilitar el acceso al crédito de las PYMES, circunstancia que en muchos casos no sería viable que ocurriera, sino que a su vez es un instrumento para la inclusión financiera o bancarización, ya que las regulaciones llevan a que los pequeños negocios se adapten a sistemas formales.

Un elemento adicional a los anteriores, que constituya una empresa en regla y cumpliendo sus obligaciones tributarias, debe además presentar una propuesta de crédito y garantías que muestre capacidad de repago de esas obligaciones crediticias. Los sistemas de garantías constituyen un mecanismo para facilitar el acceso al crédito y simultáneamente ayudar a que las PYMES obtengan una mejor tasa de interés en los créditos. Pero no es un mecanismo a fondo perdido, esas empresas de menor tamaño deben demostrar su capacidad de repago lo que mantiene el sistema funcionando en forma saneada.

Esa tasa de interés a la que pueden acceder las PYMES, contribuye en el proceso de eliminación de la demanda de excedentes de financiamiento (selección adversa) y permite una mayor aproximación entre las partes involucradas (riesgo moral).

En el contexto de regulación y normalización de las prácticas bancarias sobre gestión y cálculo de riesgos según Basilea, la aceptación de las garantías como factor de mitigación de riesgos, requiere el reconocimiento del garante dentro del marco regulatorio institucional del sistema financiero.

6

El modelo ARIZ para riesgo de crédito de la AFD

Es un mecanismo para compartir riesgo de crédito con IFI (instituciones financieras), en general, de desarrollo, en financiamientos de las micro, pequeñas y medianas empresas. Ha sido creado por la Agencia Francesa para el Desarrollo (AFD), institución del estado francés, fundada en 1941 y en su carácter de organismo financiero sometido a la regulación bancaria.

Está presente en más de 80 países y busca mantener una buena relación entre clientes y las instituciones financieras. Cuenta con un amplio rango de herramientas de financiación que incluye préstamos soberanos y no soberanos con el sector público y el sector financiero, financiamiento de capital y garantías de préstamos en diferentes monedas.

Comparte con las instituciones financieras de desarrollo de América Latina y el Caribe la necesidad de financiamiento de las PYMES y las limitaciones de estas para acceder a los créditos. Observa un alto grado de informalidad de los negocios de las PYMES, dificultad en el manejo de los negocios y obviamente bajo nivel de capitalización en esas actividades.

Sin duda, exhiben pocas posibilidades de ofrecer garantías aceptables para las instituciones financieras, de no contar con el apoyo de los mecanismos de ARIZ. Esto a su vez, también constituye un obstáculo para las referidas instituciones de crédito, quienes no quieren financiar a este tipo de clientes ya que los consideran demasiado riesgosos y que terminan siendo un alto costo a la hora de recuperar a los fallidos. Justamente el objetivo básico de ARIZ es tratar de superar la ausencia de un sistema de financiamiento para los pequeños empresarios, que en definitiva son los beneficiarios potenciales de este mecanismo, transformándose de hecho en un socio de las IFI para ayudar a canalizar financiamientos.

Los beneficiarios finales comprenden a las micro, pequeñas y medianas empresas de todos los sectores productivos, a los emprendedores individuales o asociados, a las "start-up" y sus proyectos de desarrollo. Las garantías cubren los riesgos de "default" tanto del capital como de los intereses no

pagados, en principio, para todo tipo de riesgo, incluyendo el riesgo político y el derivado de catástrofes naturales. Los fondos garantizados pueden ser en moneda local, euros o dólares.

El instrumento ARIZ cuenta con dos principales modalidades operativas: garantías individuales y garantías de cartera. En la primera modalidad cubre hasta el 50% del préstamo ofrecido por la institución financiera a su cliente, con un plazo hasta 12 años según las características de la operación. El porcentaje anterior puede llegar al 75% tratándose de una microempresa. En el caso de las garantías de cartera también se cubre hasta el 50% de cada préstamo elegible para la institución financiera. En general, ARIZ y la institución financiera definen juntos los criterios para constituir la cartera e incluyen préstamos de corto y mediano plazo (entre 1 y 7 años) de las PYMES. Este tipo de operación tiene un costo anual del orden del 1,7% del monto aprobado.

La AFD ha tenido experiencias muy exitosas con esta modalidad, especialmente en África donde se ha desarrollado con mayor impulso, estando presente en 80 países donde tiene igual cantidad de socios financieros, atendiendo más de 6.000 PYMES y realizando desembolsos de préstamos por 1.8 mil millones de euros.

Como primera etapa de su operación en los países, realiza la calificación de las instituciones financieras con las que se relacionara, especialmente el cumplimiento de normas de regulación y control del conocimiento del cliente y las vinculadas al origen de los fondos con que opera la institución financiera local. La segunda etapa se refiere al estudio de las garantías particulares de los préstamos, además de la que realiza la propia institución bancaria.

De las consideraciones anteriores, surge que el modelo ARIZ tiene ventajas y constituye un ejemplo a seguir por las instituciones financieras de desarrollo de América Latina y el Caribe, para mejorar o incorporar ideas en los propios sistemas locales de garantías.



Participación del sector público y del sector privado

Las llamadas redes de protección brindan servicios financieros de cobertura, que contribuyen a mitigar los riesgos e incluyen desde los fondos de garantía hasta las sociedades de garantía recíproca, los seguros de crédito y los seguros de depósitos.

La regulación bancaria, y por tanto la búsqueda de una mayor eficiencia del sistema, así como una mejor protección a los depositantes, la garantía de la estabilidad financiera y los mecanismos de pagos, ha estado tradicionalmente en manos del sector público. Por ello, tanto la regulación prudencial como la creación de estas redes de protección deben quedar en manos del Estado, sin desmedro de que en éstas últimas pueda participar el sector privado, con derechos y obligaciones. Estos fondos de garantías pueden verse también como un instrumento para “democratizar” el crédito, ya que

habilitan a llegar a clientes que no disponen de garantías suficientes, o se encuentran en procesos incipientes de actividad.

Una de las principales justificaciones de las redes de protección reside en los incentivos de las instituciones a no asegurarse en el largo plazo, dado que no internalizan los efectos negativos de la quiebra bancaria sobre el sistema de pagos. Los gerentes bancarios, en algunos casos con el ánimo de mejorar resultados, adoptan en ciertas oportunidades comportamientos riesgosos, por lo que el regulador obliga o el banco de desarrollo dispone, en defensa de los depositantes, a conformar fondos de seguridad, tanto para pérdidas esperadas (previsiones por incobrabilidad), como no esperadas (responsabilidad patrimonial, seguros de depósitos, entre otros). A efectos de mitigar el riesgo moral, la

literatura económica sugiere que los aportes a tales fondos se determinen en función de los riesgos asumidos por cada institución.

Ello da lugar a que la constitución de diversos sistemas en América Latina adopte modalidades diferentes en materia de propiedad. En una mayoría la propiedad es totalmente estatal, en otras hay combinación de fondos públicos y privados y en estos casos pueden presentarse sistemas que tienen participación de agentes públicos, privados y organizaciones tipo ONG de productores o usuarios del sistema. Esto último es de mayor frecuencia en los créditos al sector agropecuario, donde funcionan sistemas cooperativos de los propios productores, que forman parte de mecanismos de garantías e integran organizaciones público/privadas.

Resultados empíricos revelan que la procedencia de los recursos, de mayoría pública o privada, es una cuestión clave para establecer una clasificación de los sistemas. Entre los de mayoría pública se encuentran los programas de garantías, y en los de mayoría privada, las sociedades de garantías, bien sean comerciales o de modalidad mutua ("Aportes conceptuales y características para clasificar los sistemas/esquemas de garantías" Pombo y otros, Málaga, España, 2007).

Entonces la definición de los agentes debe dar respuesta al origen de los recursos. Se produce un debate sobre si los programas de garantías son parte de una política pública o resultado de las acciones del mercado. De todas maneras, parece claro que el sector público debe participar en el diseño y estructura de funcionamiento de los referidos programas, aunque finalmente haya sistemas públicos, privados y mixtos. En general hay un marco legislativo y normativo aprobado a nivel de las autoridades del país y de las supervisiones de regulación financiera.

En lo referente a modalidades operativas, vale la pena señalar una experiencia interesante en Costa Rica, que es la del Banco Nacional, que ha creado una subsidiaria con el fin de manejar los llamados fideicomisos de garantías. Este es un medio para garantizar las operaciones de crédito que realiza el banco, ofreciendo la opción de un fideicomiso de garantía con los contratos de venta del prestatario. En el proceso, el fideicomitente (deudor de un crédito) entrega bienes al fiduciario, designando como fideicomisario al banco acreedor. Si el deudor, a su momento, no cancela sus deudas, el fideicomisario solicita al fiduciario que realice los bienes y le pague. Desde ya que esta modalidad se aplica en general para contratos o convenios de cierto monto, que superan a los manejados por las micro y pequeñas empresas.

En general, se observa una experiencia muy favorable de las sociedades de garantía mutua, en particular en el ejemplo de España con IBERAVAL, sociedad de garantías con más de 35 años de existencia y con el 20% de las operaciones en su país. A su vez, en el ámbito latinoamericano se destaca la Red Iberoamericana de Garantías (REGAR) que es la que coordina la acción conjunta y la gestión de los sistemas, promoviendo las mejores prácticas entre los referidos sistemas en Latinoamérica. Como es su finalidad, REGAR busca el desarrollo y consolidación de los sistemas o esquemas de garantías, para el mejor acceso del financiamiento de las empresas de menor tamaño.

Los estudios recientes muestran un crecimiento significativo de los sistemas de garantías en América Latina y el Caribe, señalando los ejemplos de México, Brasil, Colombia y Chile, a los que se agregan Argentina y Perú. Dentro de ese crecimiento se observa una tendencia a impulsar con mayor énfasis las Sociedades de Garantías Recíprocas, de larga experiencia en Europa. Además, un aspecto, que merecería un estudio aparte, es el referente al impacto que provocan los sistemas de garantías en el mercado de valores y capitales de cada país, con la utilización de diferentes instrumentos financieros como los fideicomisos, los fondos de inversión, las operaciones de titularización, la emisión de obligaciones negociables, entre otras.

Dentro del avance mencionado, podemos señalar algunos casos como el SEBRAE de Brasil, que tiene objetivos que van más allá de las garantías de crédito, y se propone promover la competitividad y el desarrollo sustentable de los emprendimientos de micro y pequeño porte. Ello en las áreas de actuación, que son los agronegocios, el comercio y los servicios y la industria.

En México, el sistema nacional de garantías es un fideicomiso llamado México Emprende, no se ofrece en forma directa a las empresas, sino que se concreta a través de las instituciones financieras. En Chile, el Fondo de Garantías para Pequeños Empresarios (FOGAPE) pertenece al Banco Estado, banco público de desarrollo y por ende supervisado por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras de ese país.

El Fondo de Garantías de Buenos Aires (FOGABA), de Argentina, ofrece a los potenciales usuarios una variada gama de productos, que incluye el descuento de cheques, operaciones de leasing, garantías comerciales y otras de tipo automáticas. En Colombia, el Fondo Nacional de Garantías (FNG) es una sociedad anónima mercantil de economía mixta, pública y privada, y es supervisada por la Superintendencia de Instituciones Financieras.



Seguros de cambio y riesgo de diferencia cambiaria

En términos generales, los seguros de crédito cubren una gama amplia de riesgos específicos, vinculados todos ellos a la operación crediticia y sus usuarios, cuya probabilidad de ocurrencia puede ser objetivamente mensurable o previsible. Las decisiones empresariales forman parte de técnicas de clasificación crediticia como son los "credit scoring", que clasifica al deudor, pero sobre otras áreas como el tipo de cambio o la evolución de la tasa de interés es necesario definir metodologías para su tratamiento y repercusión en los balances de las instituciones financieras.

Como se ha expresado en los documentos del Comité de Basilea (Basilea II y III) las instituciones se enfrentan a riesgos de crédito, de mercado, de tasas de interés, de liquidez, operacionales, legales o de prestigio como las principales amenazas. Frente a los distintos tipos de riesgos se pueden adoptar diferentes decisiones: evitar el riesgo eliminando o no trabajando determinados productos financieros; transferir el riesgo, a través de contratos de seguros, titularización de cartera y avales, contratos de garantías privadas o del Gobierno; controlar el riesgo, adoptando medidas de control y evaluación de los mismos; o finalmente, retener el riesgo constituyendo provisiones para ello o directamente no efectuándolas.

Normalmente las instituciones financieras cuentan con un Comité que se encarga de las formulaciones estratégicas sobre los diferentes componentes del Balance (Activos y Pasivos), y una vez aprobados, de su ejecución. Analiza y propone las decisiones sobre el desarrollo y precios de los productos financieros y define la guía para las inversiones de tesorería. En líneas generales se encarga de administrar los riesgos de mercado, riesgo de tasa de interés, riesgo de tipo de cambio y riesgo de portafolio. La fijación de objetivos es el primer paso lógico en las funciones del Comité de activos y pasivos, y estos están relacionados con el control de la volatilidad del margen financiero y del valor presente del patrimonio.

Un buen manejo de activos y pasivos habilita la posibilidad de otras mejoras o ampliación de actividades. Es notorio que algunas economías, como la boliviana, la peruana, la argentina y la uruguaya entre otras, presentan una alta dolarización, constituyendo las operaciones crediticias en dólares americanos, en muchos casos, cifras cercanas o superiores al 50% del total. Cuando el crédito es en dólares americanos y el endeudamiento también lo es, para la institución no se presenta un descalce de moneda, aunque puede haberla para el deudor, y por el tipo de

financiamiento a mediano y largo podría presentarse un descalce de plazos.

Como se aprecia, el riesgo de mercado aparece frente a una estructura desequilibrada de activos y pasivos, pudiendo generar pérdidas frente a variaciones del mercado, sea de tasa de interés como tipo de cambio y liquidez. Las tendencias regulatorias, a partir de Basilea II, toman particularmente en consideración los posibles “mismatch”, sugiriendo la incorporación específica de la valoración de los riesgos de mercado a los requerimientos patrimoniales.

El descalce de monedas tiende a hacerse presente de diversas maneras. Uno de los más comunes, se refiere a la captación en moneda local y el crédito en moneda extranjera; o al revés. El riesgo cambiario se hace explícito en los estados contables de la institución financiera y la regulación prudencial provee mecanismos de topes en la posición neta de monedas.

Por otro lado, puede darse que el descalce lo tengan los propios deudores de las entidades de fomento. Este no queda de manifiesto en los estados contables de las instituciones financieras, pero debe tenerse en cuenta a la hora de evaluar el riesgo crediticio.

Perdidas por estos conceptos en las instituciones financieras, tanto sean o no de desarrollo, reducen el margen financiero y el valor de los activos y del patrimonio, obligando entonces a nuevas capitalizaciones acordes con los requerimientos de la autoridad supervisora.

En general, los mercados financieros a través de los bancos comerciales, ofrecen productos para cubrir eventuales diferencias de cambio entre monedas. Para los bancos estatales pueden ofrecerse productos similares por parte de los bancos centrales o instituciones del gobierno.

Para ciertos clientes calificados o para instituciones financieras se ofrecen los llamados forward, que son operaciones de divisas (moneda extranjera) a plazo que constituyen un acuerdo para cambiar moneda local o extranjera por otra moneda, a un precio fijo en una fecha futura determinada. También es posible identificar productos derivados, que son soluciones financieras a medida de la empresa o el empresario, que permiten eliminar o reducir riesgos de precios, tipo de cambio, tasas de interés o necesidades de cobertura en mercados específicos.

Los llamados “swaps” protegen o dan cobertura ante cambios en los precios de algunas variables financieras claves, como

contratos que establecen tasas de interés variable y se plantea una protección frente a una suba de tasas. Igualmente, para aquellos casos donde los ingresos y egresos se encuentran nominados de diferentes monedas y se requiera proteger ante cambios en las cotizaciones de las mismas.

Dentro de esta gama de productos se encuentran las opciones, que pueden ser sobre moneda, tasa de interés, variaciones de precios de los productos exportados (“commodities”). Las opciones le dan al comprador de la misma el derecho de usarla, pero no la obligación de comprar o vender un activo financiero a un determinado precio en una determinada fecha o periodo. Como en los casos anteriores para obtener estos productos hay que abonar una prima por anticipado.

Los tipos de riesgos antes señalados dan lugar a un estudio sobre la metodología a ser aplicada, que formaría parte de un análisis diferente al de los sistemas de garantías de riesgo de crédito.

En general, los mercados financieros a través de los bancos comerciales, ofrecen productos para cubrir eventuales diferencias de cambio entre monedas. Para los bancos estatales pueden ofrecerse productos similares por parte de los bancos centrales o instituciones del gobierno.



Costos de las garantías y participación de los involucrados

Se presentan en ALC diferentes modalidades de participación en el costo de las garantías, ya se trate de la constitución inicial del mismo, como de su mantenimiento en el tiempo. No obstante, puede señalarse con carácter general que siempre se busca que participen y comprometan con recursos quienes son beneficiarios directos o indirectos del sistema de garantías de cada país o banco de desarrollo.

En el caso de los fondos de garantías, en general, tienen recursos de procedencia estatal o de la cooperación internacional. Luego los usuarios pagan una prima en función del monto del préstamo, el fondo asume los fallidos y se nutre con los recuperos y las primas pagadas por los usuarios.

Los programas de garantías se articulan normalmente con una agencia del gobierno o un banco estatal de desarrollo. Delega el operativo básico a esas instituciones y el usuario se relaciona directamente con el programa, pagando el costo de la garantía según el monto del préstamo que le conceda la institución financiera.

Las sociedades de garantías requieren legislación o normas específicas y se someten al control de las superintendencias de cada sistema financiero. La sociedad realiza las labores de análisis y concesión de la garantía para ser aplicada frente a la entidad financiera que le otorgaría el crédito. Como hemos señalado antes pueden presentarse modalidades mutuales o mutualistas, por un lado, y por otro las corporativas.

Las mutuales manejan recursos privados o mixtos, en los que participa el empresario directamente, solicita las operaciones y paga sus costos a la sociedad de garantías. Son las llamadas Sociedades de Caución Mutua en algunos ámbitos o Sociedades de Garantías Recíprocas en España o Hispanoamérica.

Cabe señalar que cuando el sistema es parte de la acción del gobierno, es frecuente encontrar que el marco operativo es el de un fideicomiso, es decir un patrimonio independiente, que en general, otorga avales para que las empresas accedan a los créditos.

El costo de las primas varía entre los países y entre las diferentes modalidades, pero es frecuente encontrar para los usuarios, tasas entre el 2% y el 4% anual sobre los montos garantizados. A su vez puede cargarse un costo para la institución financiera de un orden similar a los expresados anteriormente para los usuarios directos.

La variación de las tasas de garantías esta explicada, en muchos casos, por los distintos plazos de los créditos o eventualmente por montos, plazos o moneda de dichas operaciones. Debe tenerse en cuenta a su vez, que porcentaje del crédito se garantiza o la existencia o no de otras garantías que accedan al financiamiento ya que es posible la oferta por parte del potencial prestatario de otros bienes como garantía.

Evaluación de impactos y resultados

Si bien se han realizado estudios estadísticos, como el antes mencionado de REGAR, ALIDE y otros, se hace necesario definir nuevos indicadores de la gestión de los sistemas, y principalmente los que muestren mediciones de impacto sobre la actividad económica y sobre el financiamiento de las PYMES. Es claro que la garantía no es el único problema de las micro, pequeñas y medianas empresas para acceder a financiamientos bancarios, pero los sistemas de garantías contribuyen al acceso mismo, a obtener una mejor tasa de interés y a lograr una cobertura en monto y plazo que debiera ser favorable a esas actividades empresariales de menor tamaño.

Los temas de evaluación de impacto constituyen un aspecto de importancia y sobre el cual no hay información completa. Hay que considerar al menos tres tipos de impactos según los agentes involucrados: impacto sobre el prestamista, sobre el prestatario y sobre la entidad que garantiza. En el caso del prestamista cabría la evaluación sobre la adicionalidad, si mejoró la calidad de los clientes, si se evitó la selección adversa, entre otras consideraciones.

Con relación al prestatario habría que comparar los resultados con un escenario que se preguntara sobre si ese usuario hubiera recibido igualmente el crédito sin la garantía que le otorgó el sistema. Si ese hecho también le permitió lograr un mayor monto y con mejores condiciones. El impacto de la entidad que garantiza está vinculado principalmente al tema de la profundización financiera y la sostenibilidad del sistema.

Seguimiento, evaluación de impacto y adicionalidad de los sistemas de garantía son temas que las entidades de garantía activas en la región cuentan con un grado aceptable de información, en gran medida debido a los requerimientos de las entidades supervisoras.

Sin embargo, hay carencias de la información necesaria para poder hacer una verdadera evaluación del impacto de los sistemas de garantías según los objetivos para los que fueron creados. Ello especialmente para realizar estudios de evaluación de impacto que puedan demostrar que las posibles mejoras en el acceso al crédito bancario de las micro, pequeñas y medianas empresas se deben precisamente a las garantías otorgadas y no a motivos de estrategia bancaria. 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.

Algunos estudios concluyen en forma algo categórica, que no se ha podido demostrar la adicionalidad inequívoca de ninguno de los sistemas de garantías. Uno de los pocos ejemplos 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. (Llisterri, J, 2007 "Alternativas operativas de sistemas de garantías para las MIPYMES", BID).

Otro aspecto vinculado al impacto de los sistemas es el relativo al peso de los mismos dentro del crédito bancario del país, que en numerosos casos no pasa de ser residual, salvo en Chile y Colombia, donde tienen una cuota del mercado significativa. A su vez, 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%, salvo en casos de microcréditos.

Los temas de impacto y resultados pueden resultar controversiales en razón que estamos comparando realidades, sistemas que funciona hoy en ALC, con hipótesis sobre el comportamiento del mercado y de los usuarios en base a previsiones u objetivos de utilización del sistema. De igual forma debe quedar claro que estas consideraciones no erosionan en absoluto, la importancia de la existencia de sistemas de garantías de crédito.

Otro aspecto vinculado al impacto de los sistemas es el relativo al peso de los mismos dentro del crédito bancario del país, que en numerosos casos no pasa de ser residual, salvo en Chile y Colombia, donde tienen una cuota del mercado significativa.

Comentarios finales

Del análisis de las distintas experiencias en América Latina y el Caribe pueden señalarse algunas características y modalidades que se presentan en los sistemas de garantías de riesgo de crédito.

Una de las características más importantes en los referidos sistemas es el papel relevante del Estado en la mayoría de ellos, lo que resulta un aspecto diferente con respecto, por ejemplo, a los sistemas europeos. Los fondos y programas de garantías tienen un apoyo económico muy fuerte por parte del Estado, lo que alcanza a otros aspectos del funcionamiento como el soporte técnico hacia las PYMES. La capitalización del sistema ha sido principalmente pública y se advierte escasa presencia de capital privado, salvo en los casos, como Argentina, en el que existen beneficios fiscales utilizados como incentivo para la capitalización de las sociedades de garantía recíproca.

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 empresas de menor tamaño, pero deben de ir asumiendo un riesgo cada vez mayor a medida que van aprendiendo a administrar el riesgo de una cartera de esta modalidad de crédito.

Resulta claro que el sector público debe regular el sistema de garantías y crear los incentivos adecuados para que los bancos privados y los públicos de desarrollo se interesen en formar parte activa del mismo, se involucren y ayuden a su sostenibilidad en el tiempo.

Hay, por otro lado, una tendencia creciente a someter el funcionamiento de los sistemas a las normas de regulación y supervisión de las superintendencias de las actividades financieras. De esta forma, las instituciones financieras pueden recibir el beneficio de créditos bien garantizados, que ahorran necesidades de capital. La regulación y supervisión financiera de las entidades de garantía es básica para evitar desvíos que originen pérdidas o en el uso indebido o inadecuado de los fondos destinados a su respaldo. La regulación define los requerimientos de capital, solvencia y transparencia en la gestión de las entidades de garantía, y permite establecer los incentivos adecuados, tanto para las instituciones financieras como para las propias entidades de garantía y las empresas prestatarias.

Por otra parte, se presenta también una corriente a integrar más al sector privado a través de las sociedades de garantías recíprocas. Esto último es muy significativo, cuando

según estadísticas disponibles, en América Latina y el Caribe el 80% de los sistemas se apoya en el sector público, especialmente en lo que se refiere a recursos.

En cuanto a productos ofrecidos pueden no solamente alcanzar a las PYMES, sino que es deseable que puedan servir a proyectos de mayor tamaño que lo requieran y que sean aportes al desarrollo productivo. Esto vale para proyectos empresariales viables que no disponen de la cobertura necesaria en términos de regulación bancaria y podrían quedar excluidos del sistema. Los productos incluyen avales financieros, avales técnicos y servicios de asesoramiento. Si bien hay una mayoría de avales en el corto plazo (promedio de 26 meses), el objetivo fundamental es que sean útiles para el financiamiento de la inversión, además del capital de trabajo.

La cobertura de las garantías sobre el monto de financiamiento requerido depende de varios factores. Por un lado, obviamente de las posibilidades propias del usuario, de sus bienes factibles de garantizar y disponibles para hacerlo. Por otro del tipo de proyecto, sea de inversión o de capital de trabajo, por lo que la cobertura puede situarse entre el 50/60% y el 75% del financiamiento total.

Los sistemas de reafianzamiento ayudan a distribuir el riesgo y evitar asumir volúmenes que originen colapsos al sistema. No hay en América Latina y el Caribe un desarrollo significativo de los mismos, como ocurre en Europa, por lo que se convierte en un tema de análisis y de posibles cursos de acción. Según estudios (REGAR, ALIDE, IBERAVAL, SPGM, "Los sistemas de Garantías de Iberoamérica: experiencias y desarrollos recientes", Lima, 2008) un 68% de los sistemas no cuenta con la modalidad de reafianzamiento, ubicando experiencias aislada de CAF en Colombia y Argentina.

Vale señalar que los sistemas en América Latina y el Caribe son relativamente jóvenes, también a diferencia de Europa que tienen una larga tradición, en nuestra región solamente un 16% de los sistemas tienen más de 25 años de actuación y un 24% tiene entre 10 y 15 años de creación. Esta apreciación nos lleva a mencionar al modelo ARIZ, que tiene experiencias exitosas en diversos países, incluyendo América Latina y el Caribe, lo que constituye un ejemplo que puede replicarse en la región.

La evaluación del impacto de los sistemas merece un estudio en profundidad, para sacar conclusiones sobre su impacto en el apoyo a las empresas de menor tamaño, y como ello incide en las instituciones financieras y en las modalidades de garantías.

Es necesario evaluar, por ejemplo, si los créditos a las MIPYMES han crecido por la existencia de sistemas de garantías o por otros factores. Igualmente subsisten en la región para este tipo de empresas problemas de costos, de montos requeridos de financiamiento, de plazos y de trámites burocráticos que deben superar para alcanzar los recursos.

Parece aceptable que para que los incentivos propios de los sistemas de garantías desempeñen su papel positivo deben estar contenidos en límites que eviten posibles conductas negligentes y se mantengan en un equilibrio entre los riesgos compartidos por las entidades de garantías y los bancos. Si las garantías cubrieran una proporción demasiado alta del crédito, pueden generar incentivos negativos para ambas partes.

Otro aspecto que hemos señalado antes, es que se justifica un análisis independiente del aspecto referido a los seguros de cambio y riesgo de diferencia cambiaria. En el punto 8 de

este documento de trabajo se han presentado ideas sobre el origen y tratamiento del tema que se presenta frente a descalce de monedas, tanto de instituciones financieras como de usuarios de créditos. En el caso de las instituciones financieras, las pérdidas por este concepto reducen el margen, el valor de los activos y del patrimonio, requiriendo nuevas capitalizaciones.

Complementario a lo anterior, que confirma la conveniencia de un estudio separado, es el referente al impacto que provocan los sistemas de garantías en el mercado de valores y capitales de cada país, con la utilización de diferentes instrumentos financieros como fideicomisos, fondos de inversión, operaciones de titularización, emisión de obligaciones, entre otras.

Finalmente confirmar que el presente documento se propone abrir el análisis del tema, ayudar a profundizar en ciertos aspectos y promover la discusión, por lo que intenta en última instancia, incorporar un índice que sirva de guía para la referida reflexión.

Lecturas mencionadas en el documento:

Pombo, P y Herrero, A (2001) "Los Sistemas de Garantías para la Micro y las PYMES en una economía globalizada", España.

Pombo, P, Molina, H, Ramírez, J (2007) "Aportes conceptuales y características para clasificar los sistemas/esquemas de garantías" Málaga, España.

REGAR, ALIDE, IBERAVAL, SPGM (2008) "Los Sistemas de Garantías de Iberoamérica: experiencias y desarrollos recientes" Lima, Perú.

Llisterri, J, (2007) "Alternativas operativas de sistemas de garantías de crédito para las MIPYMES", Banco Interamericano de Desarrollo, USA.

Alvarado, J, Galarza, F, (2002) "Los Fondos de Garantías para el acceso al crédito en el Perú", Lima, Perú.



Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo
Paseo de la República 3211 San Isidro, Lima, Perú
Teléfono: +511-203-5320 Ext: 228
E-mail: secretariageneral@alide.org
www.alide.org

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido siempre que se indique la fuente.