Los sistemas de garantía para el sector agrícola: Marco conceptual, origen, desarrollo y evolución

«Quien domina la garantía domina el crédito». Este lema se viene divulgando desde hace más de 25 años para destacar el rol y la importancia de los sistemas de garantía.



Fuente: FAO

Este artículo analiza el desarrollo y evolución de los sistemas de garantía, prestando atención al rol que desempeñan, facilitando el acceso de las pequeñas y medianas empresas a la financiación y contribuyendo a solucionar necesidades de inversión, de circulante y de liquidez, con especial referencia al sector agrícola.

INTRODUCCIÓN

El lema «Quien domina la garantía domina el crédito» parte del diagnóstico de que, en las entidades financieras, hay una fase inicial de análisis y precalificación de riesgos. Sin embargo, la decisión final de otorgar el crédito no se basa únicamente en ese análisis, sino que se complementa con la cobertura de garantías, lo que significa que la política de riesgos está fuertemente influida por los Acuerdos del Comité de Basilea desde 1988[1].

La actividad de los sistemas de garantía no responde a una tendencia temporal y pasajera —no es una «moda»—; al igual que el crédito, la garantía constituye una necesidad permanente.

Los sistemas de garantía tienen una larga tradición en Europa, con un origen que se remonta a 1917, en Francia, con la Ley de Sociedades de Caución Mutua (SCM) para artesanos —autónomos— y pequeñas empresas, es decir, más de un siglo de evolución. Su desarrollo e impulso posterior han estado condicionados por diversas circunstancias y acontecimientos, lo que ha dado lugar a modelos heterogéneos (públicos y mixtos). Esta evolución pone de manifiesto que no es en los países menos desarrollados sino, precisamente, en los países más desarrollados donde los sistemas de

garantía se utilizan de manera más intensiva.

Para abordar este tema, con una visión actual, es fundamental comprender que la cobertura de garantía está orientada a las entidades financieras, mientras que el sistema de garantía tiene como usuarios a los profesionales autónomos y a las pymes. Ambos elementos —el crédito concedido por la entidad financiera con la cobertura de garantía emitida por el esquema de garantía— son inseparables, como las dos caras de una misma moneda. En consecuencia, la actividad de los sistemas de garantía no responde a una tendencia temporal y pasajera; al igual que el crédito, la cobertura de garantía constituye una necesidad permanente.

Sin embargo, este mensaje puede ser malinterpretado. Es necesario dejar claro que los sistemas de garantía no están diseñados para facilitar el acceso a proyectos ineficientes. Por el contrario, su propósito es respaldar iniciativas viables, eficientes y sostenibles. Este principio cobra especial relevancia en el contexto actual, marcado por crisis climáticas, sanitarias y geopolíticas, tal como ocurrió en crisis anteriores. Hoy, más que nunca, este mensaje debe transmitirse y ser percibido con absoluta claridad.

No se debe subestimar la necesidad de contar con esquemas de garantía sólidos y activos. Desde la década de 1990, diversos estudios evidenciaron la existencia de una correlación positiva entre el flujo de crédito y la cobertura de garantía, con el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB). Esta relación sugiere que la expansión del crédito, respaldada por mecanismos adecuados de garantía, contribuye de manera significativa al dinamismo económico, al fortalecimiento de la actividad productiva. Su implementación y fortalecimiento no



Fuente: FAO

es opcional, sino una estrategia esencial para asegurar el flujo del crédito y la resiliencia económica y financiera de las empresas. Los países o territorios que contaban con sistemas de garantía con una implantación sólida y una actividad consolidada han proporcionado una respuesta rápida y efectiva ante las necesidades emergentes.

La cobertura de garantía adquiere un rol estratégico esencial en escenarios de inestabilidad —crisis—, asegurando el flujo del crédito y protegiendo la continuidad empresarial. La importancia crítica y la utilidad de la cobertura de garantía, de los sistemas de garantía de crédito, se ha hecho más visible que nunca en estas últimas crisis —COVID-19—. Su impacto ha sido tan significativo que hoy resulta incuestionable su relevancia. Estos mecanismos han sido denominados «instrumentos contracíclicos» por su capacidad para revertir los efectos negativos de las crisis, permitiendo que el crédito fluya hacia las empresas.

La cobertura de garantía no es solo una figura jurídico-técnica financiera, sino un instrumento estratégico fundamental para proteger la estabilidad económica y financiera, en condiciones de normalidad y también frente a escenarios adversos. Este es su gran valor: ofrecer cobertura de garantía, integrada en el sistema financiero, que facilite el acceso a la financiación en las mejores condiciones para empresarios, profesionales autónomos, microempresas y pymes. Uno de los principales objetivos de los sistemas de garantía y sus asociaciones representativas, a nivel global, es avanzar hacia una cobertura de garantía integrada y reconocida dentro del sistema financiero, por lo que se establecen en un subsistema del mismo. Esta integración debe ser valorada como un factor de mitigación de riesgo por las entidades financieras, impactando en el cálculo del capital regulatorio y las provisiones.

En definitiva, facilitar la cobertura de garantía significa hacer fluir el crédito desde las entidades financieras hacia las empresas. Una regulación y supervisión sólida y la integración de la cobertura de garantía en el sistema financiero son factores clave para garantizar un canal institucionalizado de acceso al crédito, en condiciones óptimas, no discriminado, transparente, estable y eficiente,

LA ACTIVIDAD DE LOS SISTEMAS DE GARANTÍA EN EUROPA Y LATINOAMÉRICA: REFERENCIAS AL SECTOR PRIMARIO

Los sistemas de garantía desempeñan un papel fundamental a nivel global. Los años 2020 y 2021 han sido especialmente relevantes, debido a las necesidades de apoyo a los sectores empresariales afectados por la pandemia de la COVID-19. La Asociación Red Iberoamericana de Garantías (REGAR) señala que, en 2024, el total de garantías vivas en el mundo suponía la relevante

cifra de US$893 080 millones (19 % en EE. UU.; 36 % en Japón, Corea y Taiwán; 40 % en Europa; 5 % en Latinoamérica), afectando a 28 472 237 empresas (37 % en Latinoamérica, 41 % en Europa, 8 % en EE. UU., y 14 % en Japón, Corea del Sur y Taiwán).

En lo que se refiere al ámbito europeo, la Asociación Europea de Instituciones de Garantía (AECM) cuenta actualmente con 49 organizaciones miembros de 32 países. Sus miembros son sistemas de garantía, tanto públicos como de carácter mixto (público-privada). En 2024 las organizaciones miembros de AECM tuvieron una cartera de garantías por €217 900 millones y casi 5,3 millones de operaciones, apoyando a 6 millones de pymes. Además, formalizaron un volumen total de casi €34 900 millones de nuevas garantías concedidas en un total de 784 000 operaciones, alcanzando, aproximadamente, a 730 600 pymes. En 2024 los miembros de la AECM alcanzaron €21,9 millones en garantías vivas en pymes agrícolas, lo que representa el 9 % del volumen total, y más de €3 000 millones formalizados. Es el mayor volumen desde 2016, año en que la AECM comenzó a recopilar datos agrícolas, y registró un aumento del 7,4 % en comparación con 2023 (Saeca, un 37,46 %). Todo ello supone 204 240 pymes agrícolas apoyadas, con 18 957 nuevos beneficiarios en 2024. También en 2024 las cinco instituciones de garantía de la AECM orientadas a la agricultura apoyaron colectivamente a 152 510 pymes agrícolas, incluyendo 13 098 nuevos beneficiarios.

En lo que se refiere al ámbito latinoamericano, los 22 miembros de REGAR de 11 países, y otras instituciones no miembros, tuvieron en 2024 un volumen de garantías en cartera de US$43 981 millones, movilizando US$51 416 millones en préstamos, apoyando a 5,5 millones de empresas, emitiendo un volumen total de US$31 261 millones de nuevas garantías durante el año 2024 y apoyando a 2,2 millones de pymes. Además de que algunas instituciones latinoamericanas de garantía operan en el conjunto del sector primario (incluida la pesca y el sector forestal), cabe identificar tres instituciones públicas que operan en el sector agrario desde una perspectiva sectorial: la colombiana FAG, de Finagro, la mexicana FIRA y la salvadoreña PROGARA. Estas tres instituciones tenían en 2024 el 14,7 % de la cartera de garantía total por US$6 450 millones en 3 millones de empresas.

OBJETO, MISIÓN Y ACTIVIDAD DE LA SAECA

En España, la Sociedad Anónima Estatal de Caución Agraria (Saeca) fue creada en 1988 como sociedad pública dirigida a otorgar avales y fianzas para facilitar el acceso a la financiación al conjunto del sector agrario. Es una empresa pública estatal cuyos accionistas son la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), con el 80% del capital, y el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), con el 20% del capital restante, siendo tutelada por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA).

La actividad de Saeca, como entidad avalista del sector agroalimentario, consiste en facilitar el acceso a la financiación, en las mejores condiciones, a través de la prestación de toda clase de coberturas (avales y fianzas) para personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, con destino a favorecer la financiación de actividades en el ámbito forestal, agrícola, ganadero, agroalimentario y pesquero. Saeca despliega su actividad avalista a través de cuatro líneas principales:

- **Línea de Inversión y Circulante:** línea de aval destinada a la financiación de inversiones en el ámbito del sector primario y el entorno rural. Y para circulante, proporcionando liquidez a los procesos productivos de autónomos, pymes y empresas.
- **Línea Agroseguro:** línea de aval destinada a la financiación del fraccionamiento del pago de las primas de las pólizas de los seguros agrarios.
- **Línea de Comunidad de Regantes:** línea de aval destinada a las comunidades de regantes para emprender obras de modernización y consolidación del regadío español a través de SEIASA/SARGA y otras sociedades públicas.
- **Línea MAPA ICO Saeca:** línea de aval, con el coste del aval y un porcentaje de amortización del capital subvencionado, destinada a fortalecer la viabilidad y normal funcionamiento de las explotaciones del sector agrario y operadores del sector pesquero y acuícola en situaciones excepcionales.

A través de estas líneas, en el transcurso del ejercicio 2024 se formalizaron avales por €417 millones, a través de 7 991 operaciones. Esto supone un incremento del 10,9 % sobre el número de operaciones y un incremento del 65 % sobre el importe de los avales formalizados en 2023.

En 2024 el riesgo vivo alcanzó los €905 millones, máximo histórico, apoyando a 21 022 pymes, equivalente al 5,3 % del endeudamiento de todo el sector primario del país e impactando en el 2,5 % de las explotaciones.

Destacamos la línea Saeca Inversión y Circulante, con un 52 % de las garantías en jóvenes agricultores y un 38 % en la del MAPA ICO[2] Saeca.

Pero la actividad de Saeca no acaba aquí. Por su experiencia en el mundo rural y el sector financiero, desde 2019 participa en la gestión del Instrumento Financiero de Gestión Centralizada, específico para el sector rural. Este es un fondo

fiduciario, constituido con recursos de la UE, las CC. AA. y el MAPA, para impulsar los programas de desarrollo rural. En 2024 mantenía un riesgo vivo de €136,2 millones en 1 039 operaciones.

Además, es digno de mención el rol de la Compañía Española de Reafianzamiento (CERSA), sociedad pública que depende del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Mediante su reafianzamiento, CERSA da cobertura de forma regular a un porcentaje de los riesgos de Saeca, y aún más en momentos de crisis. Por eso, CERSA forma parte del sistema nacional de garantía, junto con las 18 sociedades de garantía recíproca (SGR), de naturaleza mixta (privada-pública), y nuestra entidad pública Saeca.

CONCLUSIONES Y RETOS FINALES

El propósito de Saeca es, en esencia, mediante la cobertura de garantía, respaldar las necesidades de financiación de las empresas por inversión, circulante y liquidez circunstancial, del sector agrario, ganadero, forestal, pesquero e industria agroalimentaria, y, en general, cualquier actividad que redunde en la mejora del medio rural.

Dentro del Plan Estratégico 2022-2026 de Saeca, entre las prioridades a medio plazo se identifica que sea un instrumento financiero estratégico para impulsar políticas públicas. Entre ellas destacan el relevo generacional, la transmisión de empresas, el apoyo a jóvenes y mujeres emprendedoras, la despoblación rural, la transformación digital y tecnológica, la sostenibilidad medioambiental y la lucha contra el cambio climático. Todo ello, ofreciendo las mejores condiciones para acceder a la financiación de los proyectos.

La actividad de Saeca evoluciona en forma paralela al sector primario, donde hoy la transformación digital, el respeto al medio ambiente y la acción frente al cambio climático son factores imprescindibles en cualquier decisión estratégica de toda actividad agraria, ganadera, forestal y pesquera. Los profesionales del sector primario desempeñan un papel clave en la solución de estos retos, ya que son quienes están en primera línea y pueden generar el mayor impacto. Esto se refleja en las inversiones que realizan en sus explotaciones, para las cuales Saeca resulta, en muchos casos, una aliada indispensable.

En 2024 el riesgo vivo alcanzó los € 905 millones, máximo histórico, apoyando a 21 022 pymes, equivalente al 5,3 % del endeudamiento de todo el sector primario del país e impactando en el 2,5 % de las explotaciones.

En definitiva, el crédito, como la cobertura de garantía, es una necesidad permanente para las empresas, tanto en su creación como en su desarrollo y crecimiento. En el contexto actual, las pymes deben asumir esfuerzos adicionales más allá de su actividad habitual. Para ello se requieren recursos y Saeca debe seguir apoyando a autónomos y pymes del sector primario, como lo ha hecho a lo largo de sus más de 37 años de existencia.

Asimismo, los sistemas de garantía, en este caso Saeca, también deben integrar a las entidades financieras en este proceso, generando sinergias y desarrollando productos a medida que respondan eficazmente a las nuevas necesidades y retos. Podemos concluir que Saeca es un instrumento financiero estratégico: una herramienta estatal, tutelada por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), de apoyo al sector primario, con un importante efecto multiplicador en la creación de riqueza y empleo para el sector rural.



Pablo Pombo González

Presidente de Saeca[3]

1. El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS, por sus siglas en inglés) es el organismo encargado, a nivel mundial, de la regulación y supervisión prudencial de los bancos y, en particular, de su solvencia.
2. Instituto de Crédito Oficial (ICO).
3. Pablo Pombo, presidente de Saeca en la actualidad. Fue secretario general de la Asociación Red Iberoamericana de Garantías (REGAR) (1998-2020), es presidente fundador de la Asociación Europea de Instituciones de Garantía (AECM) y fue presidente de la Confederación Española de Sociedades de Garantía Recíproca (CESGAR) (1991-1996). Además, fue consultor del Banco Mundial (2015-2020) y miembro de tres Task Force entre 2015 y 2020, profesor de la Universidad de Córdoba (España) (2010-2020). En 2007 recibió el Premio Unicaja de investigación económica junto con los profesores H. Molina y J. Ramírez por el trabajo «Aportes conceptuales para una clasificación de los sistemas de garantía». Con 44 años de actividad profesional en el sector de los sistemas de garantía, en 1995 le fue concedida la Orden del Mérito Civil.

REFERENCIAS

Asociación Europea de Instituciones de Garantía (AECM). (2024). *Anuario Estadístico AECM 2024*.

Asociación Red Iberoamericana de Garantías (REGAR). (2024). *Reporte estadístico Regar 2024*.

Barro y Sala i Martin. (1992). *Financial Repression and Economic Growth*, Journal of Development Economics, Elsevier, julio 1992 (vol. 39, n.º 1, pp. 5 30).

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

Pombo, P., Molina, H. y Ramírez, J. (2008). *Aportaciones conceptuales para una clasificación de los sistemas de garantía*. Unicaja. Premio Investigación Económica.

Pombo, P., Molina, H. y Ramírez, J. (2013). *Clasificación de los sistemas de garantía desde la experiencia latinoamericana*. IDB Working Paper.

Pombo, P., Molina, H. y Ramírez J. (2015). *Los sistemas de garantía: claves para su implementación*. Documento n.º 13 de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA).

Pombo, P., Molina, H. y Ramírez, J. (2019). «Evolución de los sistemas de garantía», *Revista Banca & Desarrollo*. ALIDE. Enero-marzo.

Pombo, P., Molina, H. y Ramírez, J. (2019). «Alcance y adicionalidad financiera». *Revista Banca & Desarrollo*. ALIDE. Abril-junio.

Pombo, P., Molina, H. y Ramírez, J. (2020). «Tipologías de sistemas de garantía y sus modelos de negocio», *Revista Banca & Desarrollo*. ALIDE. Enero-marzo.