

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

Hacia un **sistema nacional** de **GARANTÍAS**

Antecedentes, mejores prácticas
e implicancias para el caso **argentino**



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Ministerio de
Desarrollo Productivo
Argentina

Este documento fue preparado conjuntamente por los equipos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores (SEPYME) del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Argentina. Contribuyeron a su elaboración João Carlos Ferraz, Luma Ramos y Mariana Minervini, Consultores de la CEPAL; Georgina Cipoletta Tomassian y Francisco Gabriel Villarreal Tapia, de la Unidad de Financiamiento para el Desarrollo de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL; Martín Cherkasky Rappa y Fernando García Díaz, de la oficina de la CEPAL en Buenos Aires; Guillermo Izurieta, Director Nacional de Financiamiento Pyme del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Argentina, y Federico Pastrana, Asesor en la Unidad Gabinete de Asesores de dicho Ministerio. El documento fue elaborado en el marco de las actividades del proyecto de cooperación técnica entre la CEPAL y la SEPYME “Coordinación para el financiamiento sostenible del desarrollo productivo en la Argentina. Necesidades y oportunidades”, bajo la supervisión general de Martín Abeles, Director de la oficina de la CEPAL en Buenos Aires; Esteban Pérez Caldentey, Coordinador de la Unidad de Financiamiento para el Desarrollo de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL; Guillermo Merediz, Secretario de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores de la Argentina, y Matías Kulfas, Ministro de Desarrollo Productivo de la Nación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2021/124
LC/BUE/TS.2021/4
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.21-00651

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Hacia un sistema nacional de garantías: antecedentes, mejores prácticas e implicancias para el caso argentino”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/124, LC/BUE/TS.2021/4), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Primera parte: los sistemas de garantía de crédito	9
A. La importancia de los sistemas de garantía de crédito	9
B. Dimensión y evolución reciente de los sistemas de garantía de crédito	10
1. Panorama internacional y latinoamericano en la prepandemia	10
2. La evolución durante la pandemia	12
II. Segunda parte: mejores prácticas regionales	15
A. Marco institucional	15
1. Experiencia regional	17
B. Gobernanza.....	20
1. Experiencia regional	20
C. Organización y gestión	24
1. La gestión de riesgos	24
2. Planificación, monitoreo y evaluación	25
3. Capacidades técnicas y sostenibilidad económico-financiera.....	26
4. Sistemas de información	27
5. Experiencia regional	27
D. Relaciones con instituciones financieras	29
1. Garantías individuales y por cartera	30
2. Contragarantías solicitadas y colaterales	32
3. Procedimiento de liquidación de las garantías	32
4. Instrumentos y condiciones	33
5. Experiencia regional	35
III. Conclusiones	39
Bibliografía	41

Cuadros

Cuadro 1	Referencias para fijación de comisiones en países seleccionados	26
Cuadro 2	Garantía individual versus el modelo por cartera: actividades y características.....	30
Cuadro 3	Garantía individual versus el modelo por cartera: modelos de países seleccionados	31
Cuadro 4	Características operativas de fondos de algunos países latinoamericanos.....	31
Cuadro 5	Nivel de cobertura de garantía para mipymes en países seleccionados	34

Gráficos

Gráfico 1	Países seleccionados: participación de préstamos a mipymes en el volumen total de préstamos otorgados, 2018.....	11
Gráfico 2	Países seleccionados: participación de garantías de SGC en el volumen total de préstamos otorgados a mipymes, 2018.....	11
Gráfico 3	Europa: garantías movilizadas en el período 2000-2020	12
Gráfico 4	Europa: garantías por semestre, primer semestre de 2007 a primer semestre de 2020.....	13
Gráfico 5	Cantidad de mipymes atendidas por SGC en Europa, 2006-2020	13
Gráfico 6	Accionistas del Fondo Nacional de Garantías de Colombia	21

Diagramas

Diagrama 1	Gobernanza del Fondo de Garantía de Inversiones.....	22
Diagrama 2	Vinculación entre el Plan Nacional de Desarrollo y el programa institucional de FIRA.....	23
Diagrama 3	La organización de la gestión de riesgos de Nacional Financiera	28

Resumen

El presente documento sintetiza la evidencia regional disponible de modelos, políticas e instrumentos públicos de garantía de créditos. El trabajo se sustenta en estudios de caso realizados de manera conjunta por los equipos de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores (SePyME) del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Argentina y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las experiencias relevadas ponen de manifiesto la enorme potencialidad de los sistemas públicos de garantía para facilitar la inclusión de pequeñas y medianas empresas en el mercado de créditos. A lo largo del texto se identifica el tipo de obstáculos que los países de la región han enfrentado en el diseño de sus sistemas de garantía, lo que permite anticipar las dificultades que enfrentarán las autoridades en la consolidación de un sistema propio para la Argentina. Las enseñanzas se organizan en torno a cuatro grandes dimensiones: la institucional, la de la gobernanza, la organización y gestión y la vinculación con las entidades financieras.

En materia institucional los fondos de garantía se basan en estructuras jurídicas heterogéneas, pero tienen en común el hecho de apoyarse sobre un marco jurídico y regulatorio explícito, que delimita las misiones y los objetivos y establece fuentes estables de fondeo. Los esquemas de gobernanza también muestran diversidad, aunque en general la estructura de gobierno corporativo se establece en la legislación; y existen instancias de coordinación entre los actores del sistema, tales como juntas directivas o consejos, que trabajan sobre la base de planes anuales.

Desde el punto de vista de su organización interna los sistemas de garantía muestran estructuras burocráticas estables y capacitadas, dotadas de autonomía para evaluar técnicamente el otorgamiento de las garantías. Por último, en la vinculación con las entidades financieras, resalta la importancia de establecer vínculos de confianza y de definir parámetros operativos que equilibren la promoción de la inclusión crediticia con la sostenibilidad económica y financiera.

En la Argentina los fondos de garantía públicos no son nuevos. Sin embargo, hasta la pandemia, estos operaban con volúmenes relativamente pequeños y segmentos de empresas muy específicos. La presencia de un actor público de peso en el sistema de garantía es una novedad gestada por el exponencial crecimiento del Fondo de Garantías Argentino (FoGAR) durante la pandemia del COVID-19. Los buenos resultados obtenidos hasta el momento y la experiencia internacional comparada abren la puerta a la posibilidad de proyectar el FoGAR más allá de la crisis sanitaria y consolidarlo como un pilar permanente de un sistema nacional de garantía que contribuya a ampliar el acceso al crédito. En este camino, sus pares regionales, relativamente afianzados y con muchos casos de éxito, son una referencia relevante.

Introducción

Este documento reúne la mejor evidencia regional disponible sobre modelos, políticas e instrumentos públicos de garantía de créditos. Ha sido elaborado en el marco del proyecto de cooperación técnica entre la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores (SePyME) del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Argentina y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El trabajo se basa en una serie de estudios de caso realizados de manera conjunta por los equipos de ambas entidades sobre distintos fondos públicos y sistemas de garantía en un conjunto de países seleccionados (Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador y México)¹. Estos estudios contribuyen a identificar de forma más precisa el tipo de obstáculos que los países de la región han enfrentado en la construcción institucional y en el diseño operativo de sus sistemas y fondos públicos de garantía, y permiten caracterizar y anticipar las principales dificultades que enfrentarán las autoridades y los distintos actores ante el desafío de consolidar un sistema nacional de garantía en la Argentina.

La entidad más importante en ese sistema en la Argentina es el Fondo de Garantías Argentino (FoGAR), un fideicomiso público diseñado para el otorgamiento de garantías que depende de la SePyME. En 2020, en medio de la crisis por la pandemia del COVID-19, el FoGAR incrementó exponencialmente su capacidad para asistir a las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) —luego de ser capitalizado por el gobierno nacional— y alcanzó una cobertura sin precedentes, con lo cual en poco tiempo se convirtió en una de las herramientas de apoyo financiero más importantes del Ministerio de Desarrollo Productivo. A título ilustrativo, los beneficiarios del FoGAR pasaron de ser 2.000 en 2019 a más de 650.000 en 2020. Dentro de ellos, 560.000 fueron destinados a trabajadores independientes y microempresas, como parte de una fuerte política de inclusión financiera en el marco de regulaciones conjuntas entre el FoGAR, el Fondo de Desarrollo Productivo, el Banco Central y la Administradora Federal de Ingresos Públicos, que permitió el acceso mediante financiaciones a 225.000 personas que no contaban con una tarjeta de crédito. La importante capitalización del FoGAR fue una condición necesaria para la multiplicación de líneas de crédito con garantías. En la actualidad éstas son respaldadas por más de 1.300 millones de dólares en cartera. Esas circunstancias —asociadas a la necesidad de preservar las capacidades productivas de las mipymes durante la pandemia— plantearon la posibilidad de proyectar el FoGAR más allá de la crisis sanitaria y consolidarlo como un pilar central y permanente de un sistema nacional de garantía que

¹ Entre febrero y abril de 2021 se entrevistaron a especialistas de las siguientes entidades: Fondo Nacional de Garantías S.A. (Colombia), Corporación Financiera Nacional (Ecuador), Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (México), Sociedad Hipotecaria Federal (México), Banco Nacional de Comercio Exterior (México), Nacional Financiera, S.N.C. (México), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (México), Sistema de Banca para el Desarrollo (Costa Rica), Bancóldex y el Fondo Nacional de Garantías (Colombia), Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (Brasil).

contribuya a ampliar el acceso al crédito. Los relevamientos llevados a cabo en el marco del proyecto de cooperación entre la SePyME y la CEPAL procuran aportar elementos de juicio que contribuyan a materializar esa potencialidad y proyectarla en el largo plazo.

En este marco, resulta importante advertir que, a diferencia de lo observado en otros países de la región, en la Argentina la mayor parte de las mipymes se encuentran bancarizadas. No existen problemas severos de “exclusión financiera” en el país, cuanto menos en relación con el mundo empresarial, especialmente en las pequeñas y medianas empresas. Sin perjuicio de ello, solo una fracción (37%) de las empresas accede al crédito, y en general a un costo elevado, plazos limitados y con colaterales excesivos (Fernandini Puga y otros, 2020). Los fondos de garantía públicos procuran, precisamente, mitigar este tipo de situaciones, proveyendo avales por vía indirecta a préstamos de instituciones financieras, o por vía directa a empresas, a fin de ampliar el acceso al financiamiento por parte de las empresas, especialmente mipymes.

El sistema argentino de garantías está formado por actores de diversa índole: las entidades financieras privadas, que ofrecen algunas modalidades de garantía (avales, cartas de crédito); las empresas de seguro y de *warrants*; las sociedades de garantía recíproca (SGR), agentes diseñados específicamente para la inclusión de mipymes; y fondos de garantía públicos (nacionales y provinciales), entre los que se encuentra el FoGAR. El segmento de mercado cubierto por las entidades privadas es poco significativo y, en general, no muy accesible para las mipymes; son las SGR las que cubren ese segmento —aunque con un alcance bastante limitado—, junto con los fondos de garantía públicos.

Períodos extraordinarios como el vivido en 2020, en que las mipymes exhibieron balances deteriorados de manera generalizada —quedaron fuera incluso de los parámetros posibles de ser atendidos por las SGR— pusieron de relieve la importancia de los fondos públicos de garantía. Es el caso del FoGAR, que pasó a representar hacia mediados de 2021 prácticamente el 75% del total de los fondos de riesgo destinados a otorgar garantías, mientras que las SGR explicaban el 23% y los fondos de garantías provinciales el 2% restante.

En este contexto se plantea la oportunidad de fortalecer el sistema nacional de garantía al incluir a las propias capacidades del FoGAR, y de esa manera apoyar a un segmento estratégico del entramado productivo nacional, como las mipymes, que no solo es el principal vector de inclusión social por su peso en la generación de empleo, sino también el segmento empresarial que más dificultades enfrenta para acceder al financiamiento, en gran medida por la carencia de garantías suficientes.

Para atender este tipo de problemática surgen los sistemas de garantía de crédito. Impulsados desde la política pública, pueden contribuir a ampliar la oferta de crédito del conjunto del sistema financiero, a aumentar el número de empresas que acceden al sistema financiero formal o a mejorar las condiciones de acceso a esos créditos (tasas de interés y plazos de los préstamos más accesibles). Por citar solo un ejemplo, según Barboza y otros (2019) por cada real aportado por el gobierno federal de Brasil al Fondo de Garantías de Inversiones se generaron aproximadamente 19 reales en inversiones u otros recursos utilizados en la actividad productiva².

En el contexto de crisis económicas como las que acaba de atravesar —o aún atraviesa— la economía global, han aumentado la demanda y la relevancia de los instrumentos de garantía financiados y operados por instituciones públicas. Ese ha sido, efectivamente, uno de los principales mecanismos utilizados por todos los estados nacionales para mitigar los impactos negativos de la pandemia sobre la actividad productiva durante la fase más aguda de la crisis sanitaria, atacando el sesgo procíclico de las instituciones financieras ante el incremento generalizado de la incertidumbre. En este sentido, la Argentina no ha sido la excepción y es precisamente en este contexto que se plantea la oportunidad de fortalecer el sistema nacional de garantía y, dentro de este, las propias capacidades del FoGAR.

El documento se organiza de la siguiente manera. Luego de esta introducción, la primera parte analiza el papel de los sistemas públicos de garantía y presenta evidencia disponible sobre su relevancia práctica en distintos países seleccionados. La segunda parte reseña las mejores prácticas regionales a partir del relevamiento de casos y aborda tanto cuestiones institucionales y de gobernanza como de organización, gestión y vinculación con las distintas instituciones financieras. En la tercera y última sección se exponen las principales enseñanzas para el caso argentino extraídas de las experiencias analizadas.

² En la misma línea se encuentran los hallazgos de Hennecke y otros/as (2017) en un estudio del caso alemán para el período 1991-2015, de Chatzouz y otros (2017) sobre la base de una encuesta reciente efectuada a bancos europeos y de la Asociación Europea de Instituciones de Garantía (AECM, 2020).

I. Primera parte: los sistemas de garantía de crédito

A. La importancia de los sistemas de garantía de crédito

Al igual que en otras regiones del planeta, en América Latina y el Caribe las mipymes enfrentan distintos obstáculos para acceder al financiamiento productivo.

En primer lugar, se encuentra el alto costo de la generación y provisión de información para las entidades crediticias. Las entidades financieras cuentan muchas veces con elevadas exigencias en materia de documentación, y las empresas más pequeñas no siempre tienen el personal especializado para la elaboración y presentación de esa documentación.

En segundo lugar, el pago de intereses suele resultar muy elevado en relación con el flujo de caja de las empresas chicas, aun más cuando no existe la posibilidad de contar con plazos de gracia o de repago adaptados a la realidad mipyme.

En tercer lugar, existe un desconocimiento de los instrumentos y productos ofrecidos por parte de las potenciales empresas prestatarias, incluyendo las líneas destinadas a pequeñas y medianas empresas, que se asocia a la mencionada falta de áreas financieras o recursos especializados en este tipo de firmas.

Este tipo de dificultades suele ocasionar la exclusión voluntaria del crédito, sobre todo en las empresas de menor porte. Para proporcionar la información solicitada y responder a las exigencias de las instituciones bancarias, las empresas tienen que disponer, entre otros, de comprobantes y balances financieros, planes de actividades e inversiones y contratos. Esto exige distinguir las finanzas personales de las empresariales, mantener una minuciosa organización del flujo de caja o contratar servicios de profesionales especializados como abogados, contadores y administradores que elevan significativamente los gastos de las empresas. Según el tamaño de la empresa y del monto del financiamiento, los gastos que esto supone pueden impedir la realización de las inversiones deseadas.

Por último, otro obstáculo importante para el acceso al financiamiento productivo por parte de las empresas es la magnitud de las garantías exigidas, que llegan a ser incluso de carácter personal. Las empresas de menor porte no siempre cuentan con los avales requeridos, menos aún aquellas de reciente constitución, y carecen por lo tanto de un *track record* o curva de resultados que sirva para el análisis de

los departamentos de riesgo de las entidades crediticias. En ocasiones, el nivel de garantías solicitado es tan elevado que las empresas deciden desistir de solicitar el crédito por las implicancias negativas que tendría para su negocio una eventual ejecución.

Los sistemas o fondos de garantía públicos surgen, esencialmente, para contrarrestar ese tipo de dificultades. Existen distintos sistemas de garantía de crédito (SGC), aunque, en general, se trata de organismos, agencias o sociedades de propiedad pública. Kulfas (2018) destaca que la principal misión de los SGC es la de masificar el crédito al que pueden acceder las mipymes mediante esquemas que mejoran la asignación del riesgo y facilitan el acceso al financiamiento, al permitir el acceso al sistema financiero a empresas que no cuentan con suficiente respaldo patrimonial, generalmente empresas pequeñas y medianas, nuevas en el mercado o con poca experiencia para cubrir sus necesidades crediticias.

Los SGC no solo benefician a las mipymes, sino que, desde una perspectiva más general, contribuyen a incrementar la oferta de crédito del sistema financiero en su conjunto. Lo hacen, por ejemplo, al complementar las garantías exigidas por las instituciones financieras a sus clientes/as. Según Lanz y Tomei (2014), el uso de fondos de garantía trae aparejados tres beneficios para las entidades financieras: la diversificación en el riesgo crediticio, la liquidez y calidad de la garantía que proveen en comparación con otros instrumentos, y el menor requerimiento de capital asociado a este hecho.

La diversificación del riesgo es un aspecto importante de los acuerdos entre el SGC y el agente financiero, y se estipula en las disposiciones que distribuyen las pérdidas en caso de incumplimiento del prestatario, ya sea en el monto principal, intereses u honorarios. La literatura sugiere que los acuerdos de distribución de riesgos son cruciales para alinear los incentivos y minimizar el riesgo moral del lado de los prestamistas.

El segundo beneficio se refiere a la agilidad con la cual generalmente se liquidan las garantías de los SGC, en comparación con otro tipo de instrumentos como las garantías reales, no siempre tan simples de ejecutar. En comparación con los seguros, por ejemplo, que tienen condiciones de activación, la ejecución de la garantía de los SGC depende únicamente del incumplimiento del beneficiario, de forma similar a una garantía bancaria.

Esto trae aparejado un tercer beneficio, relacionado con los requerimientos de capital. Los fondos de garantías pueden ayudar a aliviar las exigencias regulatorias para los bancos, ya que en jurisdicciones que siguen reglas prudenciales como las de Basilea III, por sus características las garantías que otorgan los SGC suelen ser consideradas de alta calidad y liquidez. Ello implica una menor ponderación de riesgo para los créditos cubiertos, lo que reduce el valor de activos ponderados por riesgo del banco, que es el indicador utilizado para calcular el capital exigido por los reguladores.

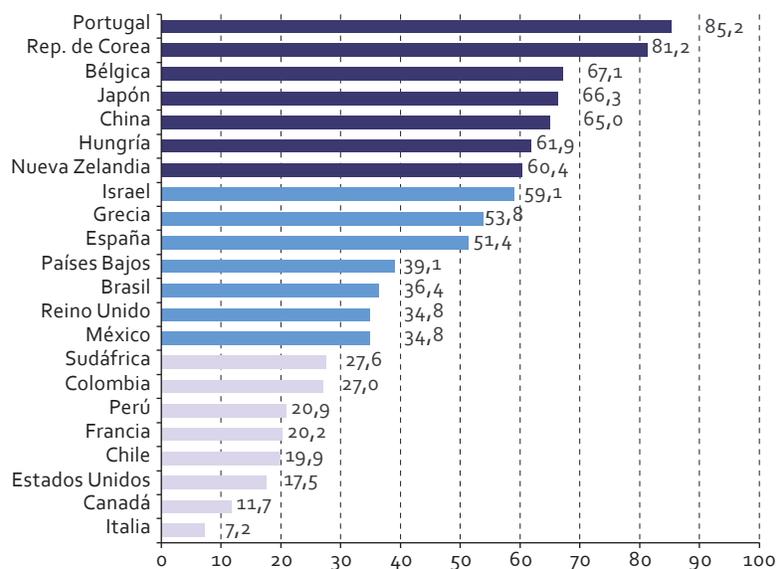
B. Dimensión y evolución reciente de los sistemas de garantía de crédito

1. Panorama internacional y latinoamericano en la prepandemia

El acceso al crédito de las mipymes varía sustancialmente entre los países, en buena medida según su nivel de desarrollo y densidad del sistema financiero. De este modo, la OCDE (2020) distingue tres grupos de países (gráfico 1). Un primer grupo de muy elevada participación —entre el 60% y el 90%—, que abarca a países de la Unión Europea como Portugal, Bélgica y Hungría, y a países asiáticos como Corea del Sur, Japón y China. Le sigue un segundo grupo más heterogéneo en el que se incluyen países como Brasil, Nueva Zelanda, España, México y Países Bajos, con un otorgamiento intermedio de préstamos a mipymes de entre el 30% y el 60%. Por último, se presenta un tercer grupo de baja participación —entre el 0% y el 30%—, en el cual se encuentran Sudáfrica, Colombia, Chile, Estados Unidos, Canadá e Italia.

Gráfico 1

Países seleccionados: participación de préstamos a mipymes en el volumen total de préstamos otorgados, 2018
(En porcentajes)

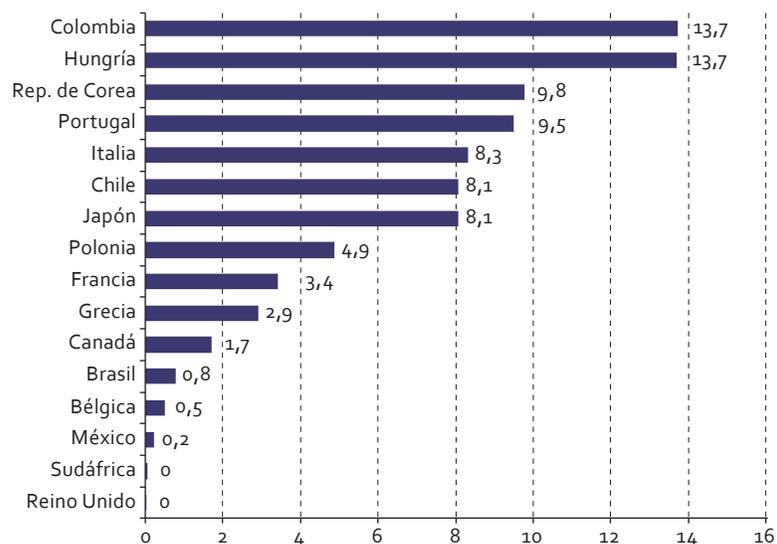


Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE (2020).

La participación de los sistemas de garantía de crédito también varía por país. Si bien existe cierta relación entre el despliegue de crédito a pequeñas y medianas empresas y la importancia que tienen los SGC, ésta no es uniforme, ya que algunos países cuentan con otros tipos de esquemas e instrumentos. La proporción de créditos mipyme garantizados por fondos de garantía públicos se refleja en el gráfico 2.

Gráfico 2

Países seleccionados: participación de garantías de SGC en el volumen total de préstamos otorgados a mipymes, 2018
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE (2020).

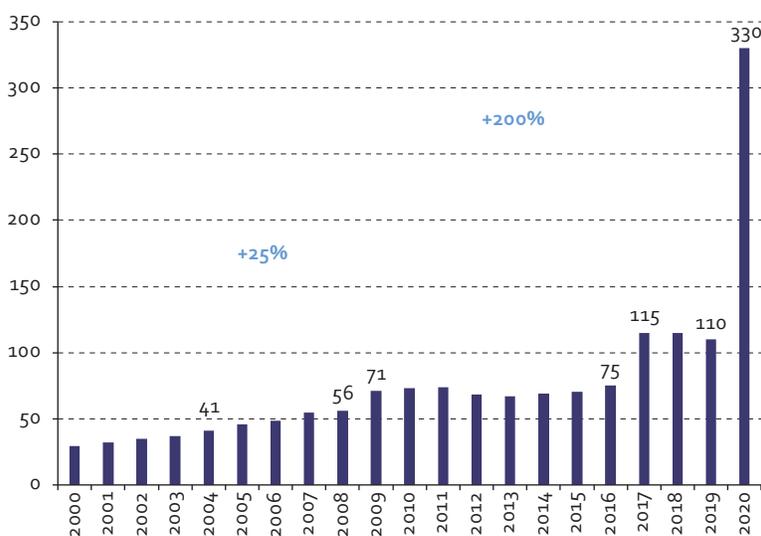
Los países europeos tienden a presentar, en promedio, una participación elevada de los SGC³. De acuerdo con la Asociación Europea de Instituciones de Garantía (AECM) la relación del volumen de garantías otorgadas sobre el PIB en sus 48 países miembros es del 0,7%, en promedio⁴ (AECM, 2020). Respecto de la participación en el total de créditos, Hungría y Portugal lideran Europa con el 13,7% y 9,5%, respectivamente. Según se indicó, ambos países también se encuentran en el grupo de países con alta participación de créditos mipyme. Los países de Asia como Corea del Sur y Japón también están en el rango superior, evidencia de su histórica utilización de los instrumentos de garantía de crédito en apoyo a sus mipymes.

La situación en América Latina es mucho más heterogénea. De los países disponibles en esta muestra, Colombia y Chile se destacan por la elevada participación de sus SGC, aunque exhiben una alta volatilidad a lo largo de los años. Colombia es el de mayor valor de los seleccionados (13,7%), apenas por arriba de Hungría⁵. En cambio, si bien Brasil y México cuentan con SGC bien constituidos, muestran porcentajes relativamente bajos dentro del volumen total de créditos, menores al 1%. Vale aclarar, no obstante, que ambos países vienen incrementando esos porcentajes en los últimos años, sobre todo tras la irrupción de la pandemia de COVID-19, en línea con lo ocurrido en todo el mundo.

2. La evolución durante la pandemia

En las últimas décadas el volumen de garantías públicas asignado ha tendido a crecer. Sin embargo, con la llegada de la pandemia los fondos adquirieron una relevancia sin precedentes: incrementaron sus volúmenes de fondeo fiscal y ajustaron sus parámetros operativos para adaptarse a las circunstancias. Aunque la magnitud de los fondos continuó siendo mayor en los países desarrollados, los países en desarrollo también realizaron importantes esfuerzos. En Europa el volumen de otorgamiento de garantías había aumentado aproximadamente de 29.000 millones de euros en 2000 a 71.000 millones de euros diez años después y a 110.000 millones de euros en 2019. Con la llegada de la pandemia, los esquemas de garantía públicos cobraron especial relevancia, en vista a las dificultades que encontraban las empresas para operar con instrumentos alternativos, por lo cual el volumen total de garantías otorgadas se triplicó y alcanzó un total de 330.000 millones de euros en 2020 (gráfico 3).

Gráfico 3
Europa: garantías movilizadas en el período 2000-2020
(En miles de millones de euros)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de AECM (2021).

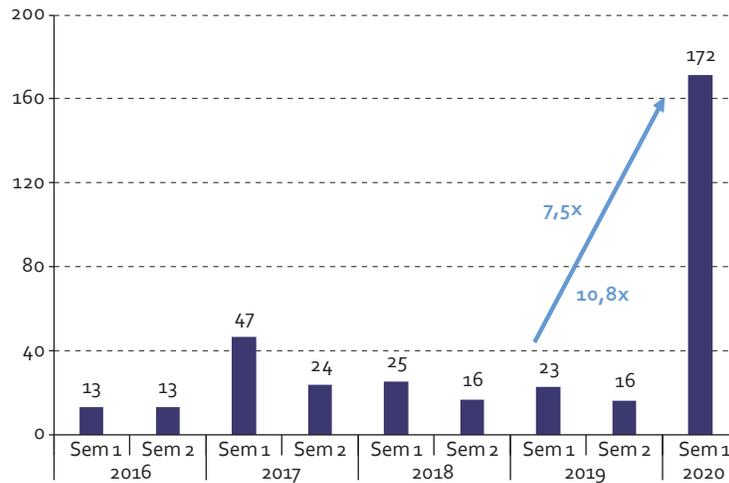
³ Estos instrumentos cobraron mucha importancia en la reconstrucción de la región durante la segunda posguerra.

⁴ Se destacan Turquía con el 5,1%, Hungría con el 2,1%, Portugal con el 1,8% e Italia con el 1,4% (AECM, 2020).

⁵ Más adelante se analiza en detalle las características del esquema colombiano de garantías públicas.

Considerando la evolución semestral, la magnitud del aumento resulta aun mayor: entre el segundo semestre de 2019 y el primero de 2020 las garantías concedidas en estos países crecieron aproximadamente once veces, de 1.000 millones de euros a 172.000 millones⁶ (gráfico 4).

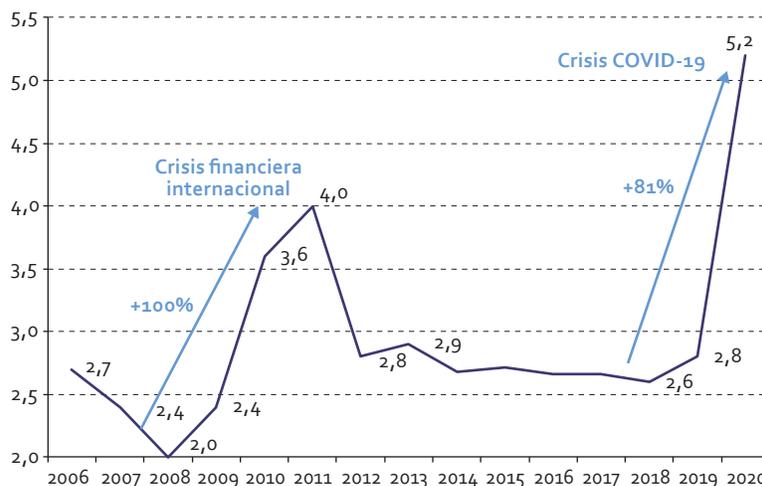
Gráfico 4
Europa: garantías por semestre, primer semestre de 2007 a primer semestre de 2020
 (En miles de millones de euros)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de AECM (2021).

Los SGC también crecieron en términos de la cantidad de empresas atendidas (gráfico 5). Entre 2019 y 2020 el número de empresas apoyadas en Europa aumentó un 86% y llegó a 5,2 millones de mipymes. Este movimiento tiene similitud con el ascenso verificado durante la crisis financiera internacional, cuando se duplicó el otorgamiento de garantías de 2 a 4 millones (AECM, 2021). Estos datos revelan el importante rol contracíclico de los SGC.

Gráfico 5
Cantidad de mipymes atendidas por SGC en Europa, 2006-2020
 (En millones de empresas)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de AECM (2021).

⁶ Según AECM (2021), en países hasta entonces cautelosos en el uso del instrumento aumentaron significativamente sus garantías. Por ejemplo, el Tesoro de Reino Unido, a través del Banco de Negocios Británico, puso a disposición 47.700 millones de euros para garantizar créditos. El BPI de Francia fue aun más lejos y movilizó casi 80.000 millones de euros.

En América Latina y el Caribe la acción pública durante la pandemia también fue muy relevante. En consideración de las diferencias en la capacidad presupuestaria entre países europeos y los de esta región, la movilización de recursos quizás haya implicado un esfuerzo más importante aún. En varios países de América Latina el despliegue de líneas especiales de crédito estuvo acompañado de una significativa inyección de recursos, destinada a ampliar la tasa de cobertura de las garantías públicas.

Algunos casos como Perú y Paraguay tuvieron las mayores tasas de crecimiento de los programas de garantía. Perú, por ejemplo, asignó más de 14.000 millones de dólares para garantías, equivalente al 8% del PIB. Solo en el tercer trimestre de 2020 la Fundación Fondo de Garantía para Préstamos a la Pequeña Empresa y la Corporación Financiera de Desarrollo, a través del programa Reactiva Perú, lograron otorgar más de 500.000 garantías.

Brasil, por su parte, lanzó el programa Pronampe, al que fueron asignados US\$ 3.000 millones para garantizar hasta el 85% de la cartera de crédito de préstamos para mipymes. Las empresas beneficiadas tenían como condición mantener empleos a partir de la fecha de contratación del préstamo hasta 60 días después de recibir el último desembolso. En Chile fueron asignados US\$ 3.000 millones para potenciar el Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE). FOGAPE Chile pasó de atender mipymes (ventas anuales de hasta US\$ 1 millón) a empresas con ventas anuales de hasta US\$ 38 millones.

Los fondos de garantías públicos no solo incrementaron el volumen de sus operaciones durante la pandemia. En paralelo a las inyecciones de fondos, los países tendieron a flexibilizar muchos de los parámetros técnicos y los términos de las garantías de modo de atender las dificultades por las que atravesaron las empresas. Esta readecuación de parámetros resultó fundamental para acelerar el otorgamiento de créditos y mitigar el altísimo riesgo de crédito que enfrentaban las mipymes en esas circunstancias. La misma abarcó distintos aspectos en cada región y país, aunque en líneas generales resultó muy extensiva.

En relación con el ajuste en los parámetros, los programas en Estados Unidos fueron extendidos en plazo, sectores beneficiados y períodos de gracia. También se ampliaron las coberturas máximas y redujeron las comisiones y tasas. En Europa se hizo menos énfasis en la ampliación de los períodos de gracia y el establecimiento de techos de tasa de interés. Los SGC de América Latina y el Caribe tendieron a simplificar los procesos para ejecutar más rápidamente las garantías, introdujeron cambios en las tasas de cobertura y se sumaron líneas de garantías a sectores económicos no alcanzados antes del COVID-19.

Un ejemplo de las tendencias mencionadas es el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) de Costa Rica, que otorgó avales de cartera para operaciones de crédito de mipymes con una cobertura del 50% y además permitió, por primera vez, la emisión de avales individuales por hasta el 90% de cobertura para nuevas operaciones de crédito. En Chile el FOGAPE creó garantías por hasta el 85% de los créditos para mipymes y permitió la cobertura de grandes empresas por hasta el 60%. En Colombia, el Programa Especial de Garantías del Fondo Nacional de Garantías (FNG) lanzó garantías para respaldar los créditos por hasta el 90% en el caso de las mipymes y el 80% para grandes empresas. En Perú la garantía se amplió al 98% para todas las mipymes, con un período de gracia de 12 meses. En Uruguay se impulsó a través del Sistema Nacional de Garantías (SIGa) la línea SIGa Emergencia, para que las mipymes pudieran acceder a una cobertura del 80% del capital prestado en nuevos créditos y hasta un 70% del saldo de crédito en operaciones de reestructuración de deuda; y la línea SIGa Plus para que las grandes empresas pudieran acceder a una cobertura del 50% en créditos nuevos, para capital de trabajo o para inversión. En México, Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) y Nacional Financiera (NAFIN) promovieron la reestructuración y recalendarización de créditos, tanto en moneda nacional como extranjera, con mayores períodos de gracia para pagos al capital, así como el otorgamiento de apoyo de capital de trabajo complementario a las reprogramaciones de deudas.

II. Segunda parte: mejores prácticas regionales

El recorrido hasta aquí efectuado permitió constatar la importancia de los SGC en el mundo. En la región existen experiencias interesantes que a través de los años han logrado consolidarse en un lugar articulado entre la política pública, el mercado de crédito y las necesidades de acceso al financiamiento.

¿Cuáles han sido los factores relevantes y los desafíos presentados en los casos más exitosos? El relevamiento realizado en el trabajo de campo y la literatura especializada muestran que no existe un modelo único a seguir, pero sí un conjunto de consensos respecto de aspectos críticos en el funcionamiento operativo, la eficacia y la sostenibilidad económica y financiera de los fondos. Esta sección da cuenta de esos consensos y explora las mejores prácticas observadas en la región.

En líneas generales, y sobre la base de las orientaciones de política y capacidades internas, la clave pasa por encontrar el punto óptimo entre accesibilidad para las mipymes, la inducción al crédito por parte del agente financiero y la sostenibilidad de largo plazo de los SGC. A continuación se abordan cuatro grandes ejes o dimensiones que cristalizan lo recabado sobre la materia.

En primer lugar, se plantea el marco institucional, es decir, la arquitectura general del SGC y su vínculo con el sistema. En segundo lugar, se analizan los esquemas de gobernanza que mejor aseguran la correcta alineación de las acciones de los fondos con los lineamientos de la política pública. En tercer lugar, se repasan los formatos de organización interna y gestión operativa. Por último, se examina el modo de vinculación de los fondos con las entidades que otorgan los créditos y las diversas modalidades en que se ofrecen las garantías.

A. Marco institucional

El marco institucional es el entramado de leyes y normas que rigen la organización, anatomía y articulación del conjunto de actores, organismos y áreas vinculadas a determinado plano de lo social. En este caso dicho plano es, desde luego, el de los sistemas de garantía.

Contar con un adecuado diseño institucional tiene una importancia de primer orden en el funcionamiento de largo plazo del sistema y en todos sus aspectos clave. Entre estos pueden mencionarse la efectiva supervisión y alineación de las políticas públicas, la generación de complementariedades y dinámicas virtuosas entre los actores, y la construcción de capacidades organizacionales y de gestión a la altura de los desafíos que aseguren su sostenibilidad económica en el tiempo.

Según pudo comprobarse a lo largo de la investigación, en todo el mundo los fondos de garantía públicos se apoyan en un marco jurídico y regulatorio explícito, propio y pertinente a su naturaleza y misión, y alineado con las políticas públicas asociadas. En esta línea, ya en 2013 la mayoría de los sistemas latinoamericanos relevados estaban regulados por una normativa específica (Pombo y otros, 2013).

Los fondos de garantía públicos cuentan con formas jurídicas diversas y funcionan como parte de instituciones financieras, como agencias o establecidos como fondos legalmente constituidos. Pero a pesar de esta diversidad institucional y de la posibilidad de que estas instituciones estén especializadas en ofrecer garantías o diversificadas hacia otros productos financieros—inclusive productos no financieros como asistencia técnica—, los perfiles entre los SGC de diferentes países tienen semejanzas que vale la pena resaltar.

En líneas generales, los fondos mencionados suelen ser de propiedad pública, legalmente establecidos como entidades privadas. Operan además bajo regulación y licencia legal, ya sea bancaria o no bancaria. En lo económico-financiero, poseen fuentes de financiación estables y previsibles. Son financiados principalmente por dotaciones públicas de capital que pueden complementarse con préstamos a largo plazo, tanto de otras fuentes públicas como de instituciones multilaterales y bilaterales (AECM, 2020; Fernandini Puga y otros, 2020). Para mantener una estructura de capital sólida *vis-à-vis*, los compromisos que asumen los fondos siguen políticas de inversiones y de estructura de ingresos y de costos ordenadas y conservadoras. Para asegurar su sostenibilidad y autonomía, los esquemas relevados poseen e implementan una política organizada de ingresos y consideran, naturalmente, la capacidad de pago de quien soporta las tasas de garantía.

En esta materia, y para mitigar riesgos fiscales, las directrices de política definen límites al presupuesto, principalmente aquellos destinados a recursos no reembolsables. Dichos límites deben adaptarse a los objetivos de la política del fondo y deben ser coherentes con los recursos fiscales proporcionados en las cuentas del gobierno. El uso del financiamiento y los límites existentes deben revisarse periódicamente a partir de parámetros de desempeño auditables. En este mismo sentido, si bien la generación de beneficios no es su función objetivo, todos los agentes públicos de garantías se manejan con la capacidad financiera suficiente para sostenerse operacionalmente, bajo planes explícitos y con el compromiso de demostrar resultados que incluyan de modo creciente evaluaciones de impacto (Chatzouz y otros, 2017).

En general cuentan con acceso a sistemas de informes de crédito, ya sea propios o de terceros, y otorgan garantías mayormente en la modalidad de cartera. En sus aspectos operativos, la tasa de cobertura raramente llega al 100%, y la recuperación del préstamo queda a cargo del prestamista, por lo tanto comparte los ingresos con el garante.

Por otro lado, para asegurar buenas condiciones de funcionamiento, los marcos institucionales estipulan expresamente provisiones relevantes en las siguientes dimensiones críticas, que se desarrollan en las secciones que siguen:

a) Gobernanza

Se da particular importancia a la definición de las misiones y directrices que se encuentren bien establecidas en estatutos, documentos y planes anuales de las agencias.

b) Organización y gestión

En términos operativos las agencias responsables cuentan con una estructura organizacional adecuada, recursos humanos calificados y autonomía técnica. Además, muestran una utilización intensiva de tecnologías digitales.

c) Vinculación con instituciones financieras

En la dimensión de vinculación se busca asegurar la confianza con intermediarios financieros a través de un seguimiento actualizado de actividades, contratos claros y sencillos y garantías ejecutadas rápidamente.

1. Experiencia regional

a) Brasil

En este país el apoyo a las mipymes se apoya en un marco legal específico: el Estatuto Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, Ley Complementaria 123 de 2006. Esta ley establece las normas generales relativas al tratamiento diferenciado a las mipymes en el ámbito de los poderes de la Unión, de los estados y de los municipios, en particular en lo relativo a los impuestos, las obligaciones previsionales y el acceso al crédito y al mercado.

En su capítulo de Estímulo al Crédito y Capitalización, la ley señala en sus artículos que un “Sistema Nacional de Garantía de Crédito” podrá ser instituido por el Poder Ejecutivo con el objetivo de facilitar el acceso de las mipymes al crédito y otros servicios de las instituciones financieras, que, en forma de reglamentación, les brindará un trato diferenciado favorecido y simplificado, sin perjuicio de atender a otros públicos objetivo.

b) Colombia

En Colombia se establecen elementos institucionales de apoyo al segmento empresarial de las mipymes desde la Ley 905 de 2004, que crea el Sistema Nacional de Apoyo a las Mipymes. Este se encuentra conformado por el Consejo Superior de la Pequeña y Mediana Empresa, el Consejo Superior de la Microempresa y los Consejos Regionales. Los dos consejos superiores están presididos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT) y generan un espacio de diálogo permanente para que los diferentes actores que tienen algún tipo de intervención con foco en las mipymes puedan aportar a la formulación y ejecución de política pública para el sector.

Las instituciones vinculadas al Sistema Nacional de Apoyo a las Mipymes atienden a las empresas en el marco de sus competencias y se suman a las estrategias definidas para promover el desarrollo de las mipymes en: acceso a financiamiento, promoción de exportaciones, innovación y desarrollo tecnológico, desarrollo empresarial, promoción del emprendimiento, promoción del mercado interno, fomento a la formalización e inclusión productiva y social (MINCIT, 2019).

Bajo la coordinación del MINCIT como ente rector, existen múltiples instituciones a nivel público que forman parte del Sistema Nacional de Apoyo a las Mipymes, como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias), el Bancóldex, entre otros. Los consejos incluyen a representantes de la academia, de la banca, del sector privado y de organizaciones no gubernamentales dedicadas a la investigación y el desarrollo tecnológico.

En relación con la política de garantías se destaca el FNG. Desde 2020 sus accionistas son el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el 91% de las acciones, Bancóldex con el 7% y Findeter con el 2%. Dicho fondo está conformado por una asamblea general de accionistas como máximo órgano de dirección, por una junta directiva como máximo órgano administrativo y un presidente. La junta directiva está integrada por el ministro del MINCIT, quien preside sus sesiones. También participan el ministro de Hacienda y Crédito Público y tres representantes de los accionistas y sus respectivos suplentes personales.

La junta directiva formula la política general del FNG, sus planes y programas que, conforme a la Ley Orgánica de Planeación y a la Ley Orgánica del Presupuesto, deben proponerse para su incorporación a los planes sectoriales y, a través de estos, al Plan Nacional de Desarrollo.

En cuanto a la supervisión y control, el FNG está sometido a la inspección, el control y la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, organismo de carácter técnico adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuya finalidad es supervisar el sistema financiero colombiano, con el fin de preservar su estabilidad y confianza, así como promover, organizar y desarrollar el mercado de valores y la protección de inversionistas, ahorradores y asegurados.

También existe una revisoría fiscal que podrá ser ejercida por sociedades que presten ese servicio, quienes deben nombrar a dos contadores públicos para desempeñar los cargos de revisor fiscal principal y suplente. Por otro lado, el Autorregulador del Mercado de Valores ejerce funciones regulatorias, de supervisión y disciplina en relación con el FNG, solo en aquello que tiene que ver con su condición de intermediario de valores.

c) México

México estableció la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en 2002. La Secretaría de Economía, a través de la Unidad de Desarrollo Productivo, es la entidad encargada de su aplicación. En este marco se presentan varias instituciones relacionadas con el otorgamiento de garantías, todas ellas articuladas con la política general del gobierno a través del Plan Nacional de Desarrollo.

i) *Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura*

FIRA es un organismo abocado al desarrollo rural, y entre sus funciones se encuentra la de facilitar el acceso al crédito en dicho ámbito. Cuenta con un diseño institucional complejo y administra importantes recursos financieros y de personal.

La norma que regula el funcionamiento de FIRA es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, considerada como Entidad de la Administración Pública Paraestatal. Así, FIRA está regida por sus contratos constitutivos y por lo dispuesto en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que la vincula directamente a los objetivos de la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas sectoriales que se derivan del mismo.

Según la Ley de las Instituciones de Crédito, los programas de garantía, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) y los demás programas sectoriales deben formularse conforme a los lineamientos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. FIRA, por lo tanto, opera bajo un plan plurianual⁷.

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, por ejemplo, FIRA contribuye principalmente con el eje 3, que contempla impulsar la "Autosuficiencia Alimentaria y Rescate del Campo", la "Reactivación Económica, el Mercado Interno y el Empleo" y "Facilitar el acceso al crédito a las pequeñas y medianas empresas", y con el eje 2 de "Política Social". FIRA también debe contribuir a la consecución del objetivo prioritario 6, que cuenta con siete estrategias prioritarias: inclusión financiera, mayor financiamiento para el desarrollo, uso de tecnología para servicios financieros, educación financiera, fortalecimiento de la participación del Fondo Nacional de Infraestructura en el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura, promoción del uso de financiamiento de organismos financieros internacionales y colaboración en la formulación de programas y proyectos de inversión.

FIRA opera cuatro fideicomisos públicos, en los que funge como fideicomitente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y como fiduciario el Banco de México, cuyo fin es facilitar el acceso al crédito por medio de operaciones de crédito y descuento, así como el otorgamiento de garantías de crédito a proyectos relacionados con el medio rural.

ii) *Banco Nacional de Comercio Exterior*

Al igual que FIRA, las normas generales que regulan Bancomext son la Ley de Instituciones de Crédito y disposiciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (regulador). Asimismo, existe una normativa específica que es la Ley Orgánica del Bancomext y un código de conducta para los funcionarios de la institución.

El Bancomext es una sociedad nacional de crédito, institución de banca de desarrollo, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Bancomext se fundó en 1937 y opera mediante el otorgamiento de créditos y garantías, de forma directa o mediante la banca comercial y los intermediarios financieros no bancarios, a fin de que las empresas mexicanas aumenten su productividad y competitividad.

⁷ Al momento de cerrar este documento el plan vigente corresponde al período 2020-2024.

La institución tiene un programa quinquenal derivado del Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024), que tiene cinco ejes: impulso a las exportaciones en volumen y nuevos mercados, incremento del contenido nacional en las exportaciones y consumo interno, sustitución de importaciones para bienes intermedios y finales, promoción de la fabricación de bienes de capital e impulso a la intermediación de la banca y desarrollo de los no bancarios. A su vez, tiene establecidos sectores prioritarios en su operatoria: movilidad, electrónico, moldeo de piezas, bienes de capital, salud, tecnología, energía, turismo y sector financiero.

iii) Nacional Financiera

NAFIN también es una sociedad nacional de crédito, institución de banca de desarrollo con personalidad jurídica y patrimonio propios. De acuerdo con su mandato institucional, cuenta con programas de fomento que operan bajo un esquema de segundo piso y tienen como objetivo promover que un mayor número de mipymes tengan acceso a fuentes formales de financiamiento.

Como las otras entidades, el programa institucional de NAFIN 2020-2024 tiene base en el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024) así como en el PRONAFIDE 2020-2024. En este se establecen la estrategia de la institución y las líneas de acción que permitirán financiar y articular, en conjunto y colaboración con otras instituciones de gobierno, la política económica e industrial del país.

Su objetivo es contribuir al desarrollo económico sostenible de México por medio del impulso a las mipymes. Las líneas de acción fueron diseñadas con la finalidad de tener un impacto positivo en la inversión, la productividad, la innovación y el fortalecimiento de las empresas mexicanas por medio del acceso al financiamiento, la capacitación y la asistencia técnica, con especial énfasis en sectores y grupos que enfrentan mayores limitaciones para acceder a este tipo de fondos.

La estrategia adoptada por NAFIN para el período 2020-2024 está enfocada en tres grandes ejes: fomento al desarrollo industrial nacional orientado a sectores productivos, impulso al desarrollo regional con base en las vocaciones productivas de cada región, e impulso y respaldo a los proyectos económicos prioritarios del gobierno federal.

d) Costa Rica

En Costa Rica el sistema de garantías de crédito público se inserta en el marco del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), que es un mecanismo creado por Ley con el objetivo de financiar el desarrollo productivo del país. El SBD está constituido por todos los intermediarios financieros públicos, las instituciones públicas prestadoras de servicios no financieros y de desarrollo empresarial, y las instituciones públicas y privadas que canalicen recursos públicos para el financiamiento de proyectos productivos.

El máximo órgano directivo es el Consejo Rector, que se apoya en una Secretaría Técnica como brazo instrumental. Los integrantes del SBD deben acatar las directrices, los mecanismos de control, la evaluación y demás políticas que establezca el Consejo Rector; además de acatar la regulación prudencial que emita la Superintendencia General de Entidades Financieras. El SBD administra un fideicomiso denominado Fondo Nacional de Desarrollo (FINADE), cuyo fiduciario es el Banco de Costa Rica. El FINADE se divide a su vez en tres fondos que atienden fines específicos: el primero destinado a dar créditos a proyectos productivos, el segundo a financiar servicios de desarrollo empresarial vinculados a dichos proyectos, y el tercero a otorgar garantías y avales (Kulfas, 2018).

e) Ecuador

El sistema de garantías público de Ecuador está basado en la constitución de 2008, que establece que el Estado fomentará el acceso al crédito. El Fondo Nacional de Garantías (FNG), su principal instrumento, fue creado a fines de 2013 con aportes de la Corporación Financiera Nacional (CFN), que actúa además como su Secretaría Técnica.

El órgano directivo del FNG es la Junta del Fideicomiso, integrada por los ministros de la Producción, de la Política Económica y de Desarrollo Social. Por su lado, la CFN es una institución pública que tiene por objetivo impulsar el desarrollo del país brindando servicios financieros con foco en las micro y pequeñas empresas. Además de actuar como Secretaría Técnica del FNG, la CFN cuenta con líneas de crédito de segundo piso que implementa a través de convenios con Bancos y Cooperativas de Crédito.

B. Gobernanza

En el marco de la política pública usualmente se define a la gobernanza como aquel gobierno corporativo que posee interrelaciones equilibradas con otros organismos públicos, la sociedad civil y el mercado, y opera de manera armónica con las estrategias y directrices de política de desarrollo productivo. Un buen gobierno corporativo es importante para la construcción de una estrategia eficaz que asegure la sostenibilidad financiera pero que esté alineada con los objetivos generales de las políticas públicas y con las necesidades del sector productivo.

Al igual que con el diseño institucional, los esquemas de gobernanza muestran cierta variabilidad en los modos concretos en los que se ejercen. La experiencia regional muestra que existen tres pilares esenciales para la adecuada gobernanza de los SGC: consejos superiores atentos, misiones bien definidas y planes de trabajo plurianuales asociados a metas verificables.

Las misiones son definidas a partir de prioridades de política. Los consejos de gestión definen directrices para el trazado de estrategias por el grupo ejecutivo del SGC y verifican su cumplimiento. Ese grupo ejecutivo, a su vez, propone acciones plurianuales a través de planes que, alineados con las prioridades de política, asignan recursos, movilizan capacidades y apuntan a resultados.

Como se indicó, las misiones deben establecerse en la legislación, normativas y estatutos, es decir, en un nivel más estratégico y permanente. Esta instancia puede incluir desde el mercado objetivo hasta servicios estratégicos proporcionados por el SGC. La estructura de gobierno corporativo también debe ser establecida en la legislación, destacándose el rol de un consejo de administración competente y designado de acuerdo con criterios técnicos.

Otro punto relevante es el monitoreo, control y desarrollo oportuno de acciones y correcciones en el rumbo, lo cual se apoya fuertemente en un sistema de gestión de la información entre las instituciones financieras y el fondo. Como señalan Lanz y Tomei (2014), para que un fondo de garantía tenga éxito es necesario equilibrar la confianza de los agentes participantes en la efectividad de la garantía con el establecimiento de mecanismos de control que minimizan el comportamiento oportunista y ello es lo que se observa, efectivamente, en los casos de interés relevados.

Para ilustrar los puntos mencionados, a continuación se analiza la experiencia del FNG de Colombia, del Fondo de Garantía de Inversiones del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) y del SBD de Costa Rica.

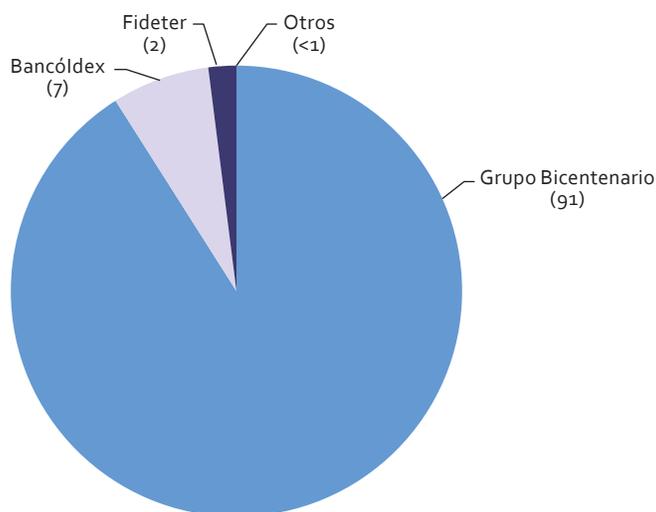
1. Experiencia regional

a) El Fondo Nacional de Garantías de Colombia

El FNG es una sociedad anónima de economía mixta, del orden nacional, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia (gráfico 6). El FNG es un instrumento para el cumplimiento de los objetivos estratégicos del gobierno nacional y es una de sus principales herramientas para incrementar el acceso al financiamiento para las empresas.

Se trata de una entidad mixta, aunque casi la totalidad del capital social (99,997%) está en manos de entidades públicas. En 2019, el FNG tenía 13 accionistas, todas personas jurídicas.

Gráfico 6
Accionistas del Fondo Nacional de Garantías de Colombia
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Fondo Nacional de Garantías de Colombia.

El gobierno corporativo del FNG se estructura a través de cinco estamentos: asamblea general de accionistas, junta directiva, presidente/a, suplentes del presidente/a y órganos de control.

El FNG cuenta con un Código de Ética y Buen Gobierno Corporativo, el cual tiene por objeto establecer el estilo de la dirección de la entidad y determinar las prácticas y políticas que deben regir las actuaciones, principalmente en lo concerniente a las relaciones entre los accionistas, la junta directiva, la administración y sus funcionarios, así como los principios y valores aplicables a las actuaciones frente a la entidad, al manejo de conflictos de interés y al uso de información privilegiada aplicable a la alta dirección.

La junta directiva es el máximo órgano administrativo del FNG y se encarga de aprobar la planificación estratégica y las políticas según los planes y programas que determine el gobierno nacional. Sus directivos son susceptibles de cambiar en los ciclos electorales, lo que implica un reto para la consistencia estratégica de largo plazo. No obstante, las funciones específicas de la junta directiva del FNG están establecidas en los estatutos sociales y en la ley.

De conformidad con el estatuto social del FNG, le corresponde a la junta directiva la función de: “Realizar informes periódicos a los accionistas sobre la situación financiera, operativa y de buen gobierno corporativo de la entidad”. Por su parte, el presidente/a tiene como función: “Coadyuvar a la Junta Directiva en la adopción, promoción y cumplimiento de las políticas, normas y actividades del Buen Gobierno Corporativo”.

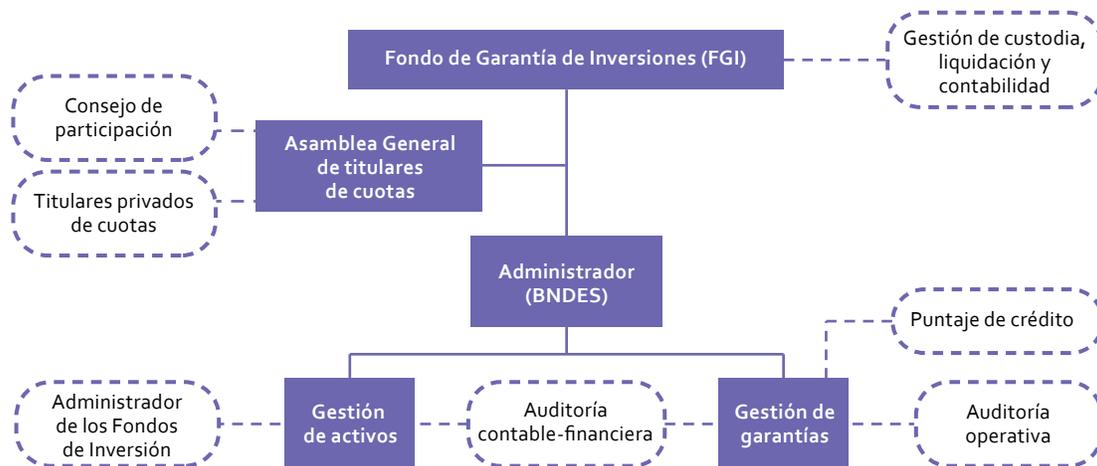
b) El Fondo de Garantía de Inversiones de Brasil

El Fondo de Garantía de Inversiones (BNDES FGI) fue creado en 2009. El FGI es administrado por el BNDES y se creó para reemplazar al Fondo de Garantía para la Promoción de la Competitividad (FGPC). El FGI fue instituido con carácter privado, patrimonio propio separado del patrimonio de los accionistas y de la entidad gestora —el BNDES— y sujeto a sus propios derechos y obligaciones, con garantía crediticia dirigida a mipymes e individuos (microempresarios individuales y transportistas autónomos de carga), y no está sujeto a restricciones presupuestarias.

El gobierno federal garantiza el aval hasta el límite de su cota o su administrador y el fondo es responsable de sus obligaciones hasta el límite de su patrimonio. Los accionistas son el propio gobierno federal, el BNDES y las instituciones financieras públicas y privadas, que pueden usar el FGI en una proporción de hasta 200 veces el capital invertido.

En el FGI se priorizó una estructura de gobernanza con separación de funciones, a través de reglas que amplíen la posibilidad de monitoreo de su desempeño. En el BNDES hay un equipo de expertos en modelización e implementación de soluciones. Como se puede observar en el organigrama (diagrama 1), la gestión de activos se subcontrató a otra institución pública, la subsidiaria de gestión de valores mobiliarios, el BB DTVM del Banco de Brasil. La gestión de avales y contabilidad quedó en el BNDES, pero sujeta a auditoría operativa, consultoría actuarial y auditoría contable.

Diagrama 1
Gobernanza del Fondo de Garantía de Inversiones



Fuente: Elaboración sobre la base de Lanz y Tomei (2014).

La Junta de Accionistas, máximo órgano de decisión del FGI, debe examinar y deliberar sobre estados contables y financieros e informes de gestión, además de tener mandato para deliberar sobre el estatuto y el nombramiento de los administradores.

c) El Sistema de Banca para el Desarrollo de Costa Rica

El SBD costarricense es un caso interesante desde el punto de vista organizacional. Como se describe en Kulfas (2018), el SBD es una instancia formal y operativa de coordinación de fondos y del financiamiento del desarrollo del país, que opera a través de un consejo rector apoyado por una instancia técnica (secretaría técnica), que se configura como su brazo instrumental.

El consejo rector tiene cinco miembros, de los cuales dos provienen del sector privado. La función primordial de ese consejo es emitir la política sobre el SBD, es decir, fijar lineamientos para implementar las herramientas financieras. El secretario/a técnico se elige por seis años y es evaluado en términos de resultados. La secretaría fue diseñada para que la integren 72 personas, pero actualmente está conformada por 52 (de elevada calificación).

El SBD cuenta con una normativa específica, mecanismos internos, separación de funciones y límites claramente establecidos, y procura reclutar personal que combine una adecuada formación académica con experiencia práctica.

El SBD, en su vinculación con sus socios, funciona a través de soluciones digitales, entre las cuales se destacan sistemas de acreditación y aprobación de programas vía web y seguimiento de operadores financieros, cuyos reportes permiten analizar con detalle y precisión las colocaciones del SBD y el control de avales otorgados. Por ello, en la estructura del SBD ocupa un lugar de relieve la Dirección de Estrategia Digital que opera bajo un plan estratégico de largo plazo, con revisiones anuales que tienen en cuenta la velocidad de los cambios observados en las tecnologías de información.

d) La Unidad de Banca de Desarrollo de México

Como se indicó, en México existe una compleja red de instituciones financieras públicas para el desarrollo, bajo la dirección de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La Unidad de Banca de Desarrollo (UBD) es un organismo dependiente de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público y está enfocada en promover, dirigir y coordinar la política de financiación al desarrollo de las entidades que integran el Sistema Financiero de Fomento. La UBD preside las juntas directivas de todas las entidades donde se toman las principales decisiones corporativas, relacionadas con el cumplimiento de su objeto. Las acciones de la UBD están orientadas con los lineamientos y objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en el PRONAFIDE.

La UBD se responsabiliza de los temas presupuestarios, administrativos e incluso operacionales de las entidades, configurando así un esquema de gobernanza más centralizado que el de otros casos analizados. Dichas atribuciones están asociadas a establecer políticas de financiamiento y emitir disposiciones regulatorias orientadas a impulsar el otorgamiento de crédito, con énfasis en sectores estratégicos. También autoriza límites anuales de endeudamiento, financiamiento e intermediación financiera de las instituciones.

La UBD participa en los cuerpos colegiados de otras agencias próximas como la Secretaría de Economía que apoya a las mipymes o la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural que apoya al sector agropecuario y rural. Estas dos secretarías formalizan convenios y programas especiales mediante los cuales se establecen condiciones preferenciales para el otorgamiento de crédito a través de esquemas de garantías o contragarantías, entre otros. A veces, transfieren recursos a fondo perdido para que las entidades de fomento apoyen a ciertos sectores específicos y el remanente se pueda utilizar para el apoyo de otros programas.

El caso de FIRA es ilustrativo por su cuidadoso proceso de planeación por metas, que se enmarcan en los objetivos del PRONAFIDE y del Plan Nacional de Desarrollo (diagrama 2). Dichos objetivos se traducen en metas que se monitorean con parámetros cuantitativos e indicadores de monitoreo tales como la cantidad de nuevos acreditados, el índice de cartera vencida o el crédito total destinado a la modernización de infraestructura.

Diagrama 2
Vinculación entre el Plan Nacional de Desarrollo y el programa institucional de FIRA



Fuente: Elaboración propia en base a FIRA.

C. Organización y gestión

La función de los instrumentos de garantía es apoyar la difusión del crédito y lograr que las empresas tengan acceso de forma rápida y con propuestas de financiación adecuadas a su demanda, principalmente en términos de costo, nivel de cobertura y plazos. La organización interna de un SGC, por lo tanto, debe estar orientada a operar con seguridad y calidad en doble sentido: que sus productos sean adecuados al cliente/a y que sus procesos y productos atiendan a especificaciones técnicas predefinidas, a bajo costo.

Para cumplir sus mandatos, las instituciones públicas deben tener la capacidad de hacerlo. Esa capacidad supone recursos y capacidades técnicas necesarias para cumplir misiones, desde la capacidad de planificación e implementación a la de evaluar la gestión y revisar directrices. Tales competencias y habilidades no solo son condiciones necesarias para la ejecución eficiente de mandatos, sino también elementos inductivos para mejorar la gestión, innovando procedimientos, procesos e instrumentos operativos.

Para ello, las estructuras de gobernanza y los órganos directivos necesitan apoyarse en estructuras ejecutivas basadas en burocracias competentes y estables. La experiencia regional indica que, nuevamente, no hay un único modelo organizacional: varían mucho según las capacidades de los diferentes SGC, que reflejan experiencias históricas diferentes.

Más allá de esa diversidad, pueden identificarse cuatro grandes ejes que determinan la capacidad de cada agencia de llevar adelante sus tareas con solvencia y de manera sostenible en el tiempo, mediante un equilibrio entre las necesidades de política pública —atendiendo las falencias de mercado— y la preservación del patrimonio —cuidando su ecuación económico-financiera.

El primer eje es la gestión de riesgos, que demanda altas capacidades técnicas, áreas específicas y personal altamente especializado, tal como se observa en general en las entidades financieras oferentes de crédito. El segundo es el monitoreo y la evaluación permanente de las operaciones, que demandan reportes periódicos sobre el desempeño del fondo, los prestamistas y la cartera de beneficiarios. El tercero es la capacidad técnica del organismo en general, que supone recursos humanos a la altura de los instrumentos de garantía que deben operar y autonomía técnica sobre la asignación de fondos. El último eje refiere a los sistemas de información, que constituyen la plataforma imprescindible para cumplir con los objetivos planteados en los ejes precedentes⁸.

1. La gestión de riesgos

La capacidad de un SGC para monitorear, anticipar y reportar las exposiciones a todos sus riesgos —de crédito, de liquidez, operacional y de mercado (aunque este último suele tener menor relevancia para los SGC)— es fundamental para asegurar la sostenibilidad de largo plazo y cumplir las misiones asignadas por las autoridades que definen las políticas de desarrollo de un país.

Por su importancia, la gestión de riesgos es una práctica tanto de los entes supervisores como de los propios fondos de garantías. Para estos últimos la gestión de riesgos es posiblemente la función organizacional más importante, por su capacidad de revisar el desempeño pasado y, sobre todo, evaluar escenarios futuros, alertando a la conducción de las distintas entidades sobre el rumbo de sus acciones. Naturalmente, la gestión de riesgos debe alcanzar el delicado equilibrio entre la viabilidad a largo plazo de los SGC y el otorgamiento de beneficios al mayor número posible de mipymes. Mientras que las gestiones de riesgo conservadoras pueden garantizar la solvencia del SGC, esta práctica puede limitar el cumplimiento del objetivo principal: ampliar el acceso crediticio a las mipymes. Pero, en el otro extremo, una gestión “propensa al riesgo” puede conducir a un doble fracaso: debilitar el patrimonio del SGC e impedir la continuidad de acceso al crédito a las mipymes.

La gestión de riesgos implica analizar y cuantificar las pérdidas potenciales en una asignación de fondos y tomar medidas apropiadas para evitarlas o mitigarlas a partir de determinados parámetros

⁸ La necesidad de contar con sistemas de información adecuados fue destacada en todas las entrevistas realizadas para elaborar este documento.

de apetito al riesgo, que en general se encuentran predefinidos y especificados en los manuales de procedimientos. La adhesión a estándares elevados de gestión de riesgos mediante sistemas y modelos sólidos es un factor esencial que determina el desempeño del SGC y su capacidad para cumplir su mandato.

La gestión de riesgos abarca no solo el análisis de los sujetos de crédito sino también la definición y el seguimiento de parámetros, modos de operación y límites operativos, que deben ser fijados anualmente por los órganos directivos, pero sin perder la mirada de largo plazo—de 3 a 5 años—. La experiencia internacional muestra que los fondos de garantía se manejan con este tipo de parámetros, aunque cada país muestra su especificidad.

Los riesgos crediticios y operacionales son los principales riesgos que afrontan los SGC. Según el relevamiento efectuado para este documento, todos los SGC desarrollan una gestión integral e intensa de estos dos riesgos, lo que además implica: definiciones objetivas de funciones y responsabilidades; especificaciones registradas y rastreables de modelos y sus metodologías, así como de las bases de datos y fuentes de información asociadas; y la producción de informes frecuentes con base en indicadores de monitoreo, tanto de situación pretérita como simulaciones para el provenir.

2. Planificación, monitoreo y evaluación

Como institución pública, los SGC deben rendir cuentas sobre el cumplimiento de sus objetivos. Según las experiencias examinadas ello implica contar con información fidedigna, organizada en modelos analíticos basados en sistemas digitales, que permita la elaboración de informes e indicadores necesarios para la gestión. Todos los esquemas de garantía reseñados cuentan con dispositivos de monitoreo y control frente a eventuales desvíos respecto del plan definido por sus órganos directivos.

Los SGC deben contar con la capacidad de monitorear, sistemáticamente, tres dimensiones: eficacia, eficiencia y efectividad de capacidades y procesos, incluyendo la perspectiva del beneficiario.

La eficacia está asociada al alcance de las garantías otorgadas. Se refiere a la capacidad del SGC de satisfacer una demanda estimada por préstamos garantizados de las mipymes. El alcance se estima utilizando indicadores cuantitativos simples, como el número de garantías vigentes o el valor de la cartera crediticia garantizada. Para el Banco Europeo de Inversiones (2014), los SGC deben evaluar periódicamente los indicadores de desempeño financiero (morosidad, reservas, etc.) o de entregas básicas (volumen de garantías, número de beneficiarios, etc.). Estos indicadores son útiles para informar a los hacedores/as de política, entes supervisores, comités gestores y al público las operaciones básicas de los SGC—y suelen ser relativamente fáciles de obtener—. Sin embargo, el alcance que revela la escala de las actividades del SGC no necesariamente informa sobre la eficiencia en la asignación de garantías.

La eficiencia está asociada a la sostenibilidad económico-financiera. Desde la perspectiva financiera, resulta necesario contar con indicadores que evidencien la capacidad de los SGC de cubrir pérdidas crediticias y verificadas, y de mantener una posición patrimonial íntegra. Este tipo de indicadores son útiles para evaluar el uso adecuado de los fondos asignados. Entre los usuarios/as de esa información se encuentran los hacedores/as de política, los entes supervisores, los comités ejecutivos, además de los agentes financieros. Exponer y publicitar la eficiencia en el manejo de recursos públicos es importante para la construcción y consolidación de la confianza en los SGC.

Los indicadores financieros no necesariamente revelan la efectividad de las acciones de los SGC. La efectividad de los SGC implica “adicionalidades”, tanto de orden financiero como económico. La adicionalidad financiera pretende capturar el flujo de crédito incremental hacia las mipymes elegibles atribuible a la actividad de los SGC. La adicionalidad económica implica revelar los impactos económicos que la acción del SGC genera (generación de empleo, incrementos de inversión, etcétera).

Para Kulfas (2018), la existencia de registros administrativos y la capacidad de fusión y procesamiento de bases de datos permiten obtener una serie de indicadores de desempeño que facilitan, junto a las técnicas econométricas y a diferentes estrategias metodológicas, la generación de evaluaciones precisas de las diferentes iniciativas. En contextos donde los desafíos se van renovando de manera constante, resulta de gran importancia recurrir a estos sistemas de evaluación.

3. Capacidades técnicas y sostenibilidad económico-financiera

Los SGC requieren elevadas capacidades técnicas para garantizar su sostenibilidad de largo plazo. La autonomía técnica constituye un atributo esencial y se materializa, entre otras acciones, en las decisiones de aprobación de proyectos separadas de las decisiones de evaluación del riesgo crediticio y en las aprobaciones en instancias jerárquicas también independientes, impersonales y colegiadas.

Uno de los elementos críticos en la operatoria de los SGC es el establecimiento de tasas y comisiones para el otorgamiento de las garantías. Los fondos tienden a establecer las tasas en función de la rentabilidad del proyecto garantizado. A tal fin el SGC debe tener la capacidad de determinar, con la mejor aproximación posible, el perfil de quien abona la tasa de garantía, que puede ser el prestatario o el prestamista. Además, los SGC suelen cobrar tasas o comisiones para cubrir costos administrativos asociados con las actividades de garantía. No obstante, a veces se ofrecen garantías que no conllevan una tasa explícita, pero vienen con la condición de que el intermediario garantizado aumente el volumen de préstamos. Por lo tanto, la garantía tiene un precio implícito, ya que el prestamista estaría obligado a llevar un riesgo adicional.

La referencia para definir tasas de comisiones puede variar. Importa, en cualquier caso, que la fijación de precios tenga el riesgo como referencia, para lo cual se efectúa, como se señaló, el análisis de riesgo y el contraste con parámetros definidos. En general se presta atención a que las tasas se ubiquen en un rango entre suficientemente bajas como para disuadir a los prestamistas de utilizar garantías solo para buenos clientes/as, pero no demasiado altas para evitar una selección adversa.

Otra variable para considerar con respecto a la tasa es el modo de cobranza, que puede estar distribuida a lo largo del tiempo e incorporada en las cuotas de pagos, o puede implicar comisiones cobradas al inicio de la transacción o durante la vigencia de la garantía, como para extender el pago y no penalizar a quien paga. De la misma forma, durante algunos períodos de excepción —por ejemplo, durante la crisis de la pandemia— el costo de las comisiones puede ser financiado y, en algunos casos muy puntuales, hasta bonificado.

Asimismo, las tasas pueden ser de dos tipos: fijas o variables. Estas últimas son las más comunes, ya que permiten una mayor discrecionalidad al SGC de acuerdo con sus políticas y prioridades. De este modo, la tasa de comisión se define dentro de un rango, asociado a una matriz de riesgo, y puede variar de acuerdo con referencias del cliente/a (calidad del prestatario o del prestamista) o de la garantía: nivel de cobertura, monto de crédito, plazo de la garantía o una combinación de estos criterios.

En el cuadro 1 se ejemplifican combinaciones observadas en la experiencia internacional, según lo relevado por el Banco Mundial (2020).

Cuadro 1
Referencias para fijación de comisiones en países seleccionados

País	Comisión	Referencia
Brasil	Hasta el 4%	Combinación de nivel de cobertura y plazo
Canadá	2% del monto del crédito +1,25% p.a. del saldo crediticio	No escalable
Chile	1%-2% p.a. del valor garantizado	Las tasas varían de acuerdo con el riesgo del prestatario
Colombia	2,72% a.a.	Comisión anual anticipada: 75% de subsidio de comisión
República de Corea	0,5%-3% a.a.	Las tarifas varían de acuerdo con la calidad del prestatario
Estados Unidos	2%-3,5% del crédito + 0,55% p.a. del saldo crediticio	Las tasas varían de acuerdo con el monto del crédito
Francia	0,6%-0,9% p.a. del crédito concedido	Dependen de la cobertura: 0,6% (cobertura 40%), 0,9% (70%)
Malasia	0,5%-3,6% a.a.	Las tarifas varían de acuerdo con la calidad del prestatario
Países Bajos	2%-3,6%	Tarifas vinculadas con la tasa de cobertura
Taiwán	0,75%-1,5% a.a.	Tarifas vinculadas con la calificación del prestatario

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial (2020).

4. Sistemas de información

Los SGC operan con recursos públicos voluminosos y deben proveer crédito a un elevado número de empresas. Este caudal de operaciones demanda no solo una estructura técnica y de personal adecuada sino también una infraestructura de tecnologías de la información ágil, segura y de calidad a partir de bases de datos y sistemas de inteligencia artificial propios o de terceros, debidamente certificados. Con sistemas de inteligencia artificial propios o no, los SGC buscan tener la capacidad de especificar necesidades, analizar información relevante de sus beneficiarios e informar oportunamente a los tomadores de decisión los rumbos por tomar y sus posibles consecuencias.

Las plataformas tecnológicas resaltan por su importancia para mejorar las condiciones de las garantías prestadas a las mipymes, así como para brindar seguridad y confiabilidad a los procesos internos de los SGC. Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) constituyen la base técnica de estas plataformas y son esenciales para apoyar los procesos, hacer que los productos estén disponibles y proporcionar servicios financieros al cliente/a en tiempo real, además de permitir la transmisión de contenidos de capacitación y asistencia técnica con eficiencia.

Según Fernandini Puga y otros (2020), todas las instituciones de financiamiento del desarrollo latinoamericanas tenían en marcha iniciativas de digitalización de diferentes niveles de avance y profundidad, y el 70% de ellas manifestó contar con una unidad encargada de la digitalización de la entidad. También se identificó que estas instituciones encuentran espacio para utilizar sistemas de información con los propósitos de expandir actividades para segmentos no atendidos, servir mejor a sus clientes/as, aumentar su transparencia e integridad, conocer mejor sus intermediarios financieros, mejorar el alcance de la intermediación del crédito al sector productivo e innovar en el diseño de sus programas.

Las prácticas en algunos SGC de la región indican que las capacidades en sistemas de información están evolucionando y que esta es una trayectoria de progreso permanente.

5. Experiencia regional

a) El Fondo Nacional de Garantías de Colombia

En relación con las instancias de evaluación de riesgos y monitoreo, en el caso de Colombia la Superintendencia Financiera efectúa un seguimiento permanente del FNG. Esta supervisión busca asegurar que el FNG cuente con una adecuada organización y gestión y procura dotar al FNG de una cultura de riesgos definida.

Se busca asimismo que el FNG integre sus políticas, prácticas y límites a las actividades diarias del negocio, a la estrategia de la entidad y a las políticas de gestión de capital y liquidez. La Superintendencia Financiera verifica también que el fondo modele y mida riesgos, desarrollando procesos para mejorar la identificación y mitigación de los riesgos.

Además, el FNG debe monitorear las posiciones de riesgo frente a los límites aprobados y asegurar que los desvíos sean tratados de manera oportuna. A tal fin debe contar con herramientas de medición y monitoreo de riesgo para proveer indicadores de alerta temprana sobre tendencias y condiciones adversas, y abordar de forma proactiva y efectiva la aparición de eventos internos o externos.

En este sentido, la estructura técnica del FNG realiza reportes regulares para su Junta Directiva y Alta Gerencia sobre la efectividad de los procesos de gestión de riesgos en la entidad, y efectúa una revisión periódica de sus supuestos, parámetros, bases y series de datos y validación de modelos.

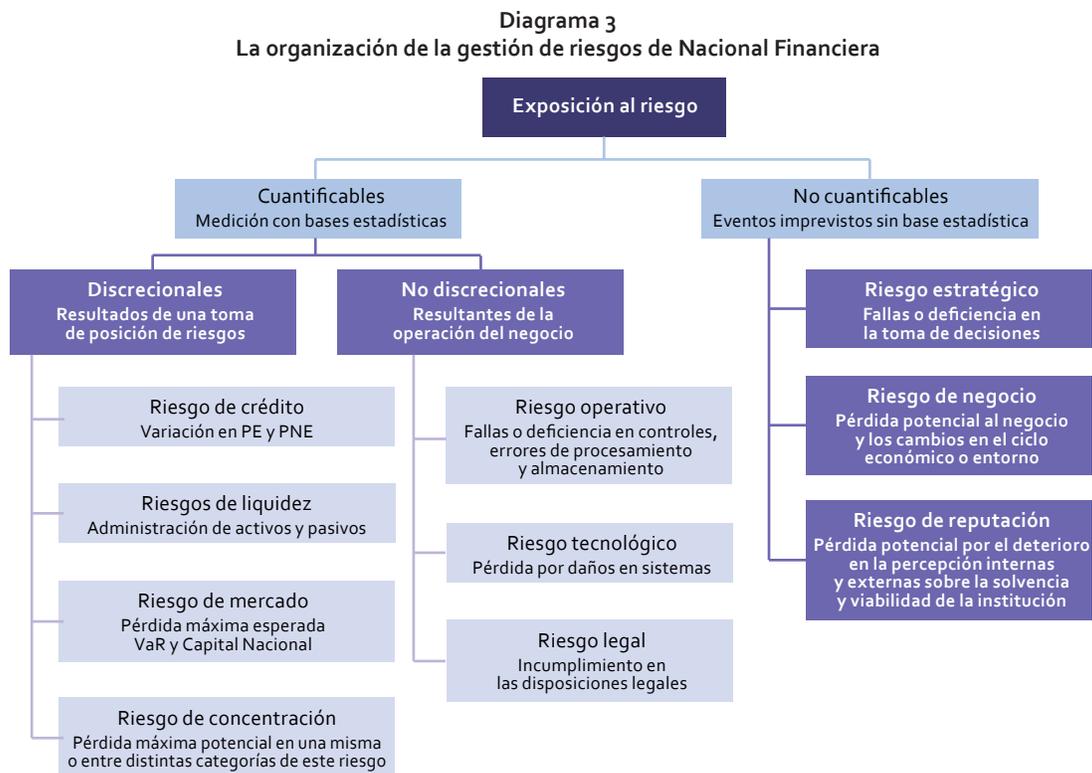
El FNG cuenta, adicionalmente, con evaluaciones periódicas de parte de calificadoras de riesgo. En su informe de 2021 S&P indicó que la estructura organizacional de la institución es consistente con su modelo de negocio y responde adecuadamente a las necesidades de su operación, alineándose a las mejores prácticas del mercado en términos organizacionales y de separación de funciones entre las áreas comerciales y las de gestión de riesgos.

Respecto de las TIC, el FNG cuenta con un portal dedicado al registro de los datos de los deudores. Además, posee una línea de garantías automáticas que no requieren evaluaciones ni aprobaciones previas de las coberturas, siempre que se ajusten a las condiciones previstas en cada producto.

b) Nacional Financiera de México

La gestión de riesgo de NAFIN deriva de la misión y estrategia del negocio, y se considera tanto la rentabilidad objetivo como el apetito al riesgo deseado. Para asegurar que la administración de riesgos sea una herramienta de apoyo en la toma de decisiones, se establecen modelos y metodologías que permiten medir, monitorear y controlar los distintos tipos de riesgo a los que se encuentra expuesta la institución. Estas medidas contribuyen al cumplimiento de la estrategia del negocio y dan soporte a la toma de decisiones de la operación en la institución.

La organización de la gestión de riesgos de NAFIN es sofisticada y abarca todos los tipos de riesgos, y se monitorea la evolución de los parámetros asociados. Estos últimos se resumen en el diagrama 3.



Fuente: Elaboración propia con base en NAFIN.

c) El FIRA de México

El FIRA tiene más de 60 años y se destaca por su sólido desarrollo institucional y por tener presencia regional en todo México. Cuenta con una importante estructura organizacional compuesta por más de 1.100 empleados/as y con 126 oficinas a lo largo y ancho del país. La estructura ejecutiva posee una dirección general, de la cual dependen diversas áreas técnicas conformadas por direcciones generales adjuntas, direcciones simples, subdirecciones, residencias estatales, departamentos y agencias.

La estructura orgánica está establecida por el estatuto que fija además objetivos, funciones, niveles de responsabilidad y relaciones de dependencia y coordinación de las distintas unidades administrativas de FIRA.

Otra faceta interesante del FIRA es el fuerte desarrollo de sus sistemas digitales. Con apoyo de *fintech* (tecnología financiera) e *insurtech* (aseguradoras y tecnología), se incrementó la oferta de servicios en el sector agropecuario principalmente para facilitar el proceso de obtención de crédito. La institución realizó hace poco un diagnóstico de procesos para determinar oportunidades de mejora sobre la base de las TIC, avanzando en la digitalización del área de evaluación financiera y en la trazabilidad de procedimientos y actividades que se realizan en todas las oficinas de FIRA. Según los referentes consultados, gracias a la digitalización la institución redujo los tiempos de autorización, se fortalecieron los controles internos y mejoraron el riesgo operativo.

d) El SBD de Costa Rica

El SBD de Costa Rica tiene como uno de los principios de actuación la evaluación de ejecución e impactos, es decir, monitorea y da seguimiento continuo de los productos y los programas direccionados a los beneficiarios y las regiones, con la finalidad de generar los resultados esperados sobre las poblaciones objetivo.

El SBD ha puesto énfasis en el desarrollo de una plataforma tecnológica que le permita ser una institución digital. En la estrategia institucional para el ejercicio 2020, nada menos que el 30% de las prioridades corresponden al tema tecnológico y procesos. Ser una institución digital significa operar con un sistema de información gerencial moderno, estable, continuo y escalable, que garantice servicios de alta calidad y que apoye el proceso de toma de decisiones.

e) El FGI de Brasil

El FGI de Brasil se enmarca en el de su operador, el BNDES, que cuenta con importantes capacidades en materia de autonomía técnica. A lo largo de los años, BNDES reforzó y consolidó una estructura altamente especializada. Según Colby (2013), los agentes externos no tienen la autoridad legal para influir en determinadas decisiones de contratación o concesión de préstamos. Esa autonomía técnica se asienta en sus procesos: la evaluación del proyecto está separada de las decisiones de evaluación del riesgo crediticio y las concesiones financieras siguen estrictas instancias jerárquicas, bajo procesos impersonales y colegiados de toma de decisiones.

Además, cualquier proyecto atendido por el BNDES debe seguir cuatro etapas. En primer lugar, se presenta una propuesta de proyecto preliminar a dos equipos diferentes de especialistas. En el Área de Planificación se determina su grado de adecuación con las prioridades estratégicas, así como su coherencia técnica y financiera. De forma paralela e independiente, el Área de Evaluación de Riesgo de Crédito evalúa la solvencia de los beneficiarios y su riesgo de precio. Estas evaluaciones independientes son enviadas al Comité de Evaluación de Proyectos y Créditos. Aproximadamente un tercio de los proyectos no pasan esta etapa. Durante la segunda fase, el proyecto es desarrollado por su proponente y evaluado por un equipo de especialistas legales, técnicos y financieros de un Área Operativa. En tercer lugar, una vez finalizada la propuesta del proyecto y definidos explícitamente ciertos marcos, se presenta una decisión final al directorio ejecutivo del BNDES. Por último, durante la implementación del proyecto, los desembolsos se realizan solo después de la finalización de los marcos para evitar el arbitraje financiero. El otorgamiento de financiamiento ocurre en paralelo al monitoreo de eventos físicos y financieros asociados a la ejecución del proyecto. Dicho proceso de seguimiento proporciona información de retroalimentación para los procesos de aprendizaje operativo y de planificación del banco.

D. Relaciones con instituciones financieras

El vínculo con las instituciones financieras es, lógicamente, esencial para un fondo de garantía, ya que el grueso de las operaciones se efectúa sobre créditos ofrecidos por aquellas. La creación de dinámicas virtuosas depende en buena medida de la creación de intereses alineados y una confianza sólida entre el garante y el prestamista (Lanz y Tomei, 2014). El garante debe invertir en una buena relación con los financiadores asociados.

Este vínculo depende de una serie de factores, algunos de ellos asociados a las características que hacen al marco de la relación comercial, tales como la transparencia, la atención al cliente/a y la calidad de la información, entre otros.

En la calidad de la vinculación es importante la cercanía y la presencia regional, que permite a los fondos de garantía comprender mejor las especificidades y necesidades locales de su población objetivo. El relevamiento realizado corroboró la importancia de contar con la presencia de socios regionales y sectoriales específicos para asegurar la llegada del sistema de garantía a todos los actores y territorios.

Además de esta impronta regional, los SGC tienden a distinguir entre las instituciones con las que operan según su naturaleza; por ejemplo, la banca comercial —donde conviven empresas de diferentes tamaños y orígenes de capital— de las cooperativas de crédito, los corresponsales bancarios, las agencias públicas de fomento y las *fintechs*. Para esto es necesario desarrollar e implementar criterios objetivos para admisión de intermediarios financieros y estandarizados en indicadores propios para cada tipo de institución.

Otros elementos relevados se relacionan con la línea de productos ofrecida, es decir, los parámetros que rigen a las modalidades, términos y condiciones de las garantías. Se trata en buena medida de variables técnicas que deben ser calibradas detenidamente por cada SGC sobre la base de su percepción de la demanda del mercado, las condiciones imperantes del fondeo, los segmentos de clientes/as y de una mirada realista de sus capacidades operativas. Todo ello hace a la sustancia del vínculo comercial, donde se destacan los siguientes puntos:

- Garantías individuales o por cartera
- Contragarantías solicitadas y colaterales
- Procedimiento de liquidación de las garantías
- Condiciones de otorgamiento y de los instrumentos
 - Apalancamiento máximo
 - Nivel de cobertura de la garantía
 - Pérdidas esperadas

1. Garantías individuales y por cartera

Los SGC se diferencian estructuralmente entre los que operan con garantías individuales y los que lo hacen por cartera. En la garantía individual se expide un certificado de garantía para cada operación específica, y la mayoría de las veces el garante realiza un análisis de riesgo independiente del prestamista. En la garantía por cartera el garante establece criterios de elegibilidad para la formación de la cartera, pero es el prestamista quien la define. Los términos de la garantía, que recaen en toda la cartera, se establecen mediante un contrato entre el garante y el financista, bajo criterios de calidad y distribución de riesgos de los préstamos. Las principales diferencias se sintetizan en el cuadro 2.

Cuadro 2
Garantía individual versus el modelo por cartera: actividades y características

Actividad	Garantía individual	Garantía por cartera
Calificación	Estrictamente no sería necesaria, pero sí lo es si el garante es una institución pública.	A través de evaluación económica financiera del prestamista.
Aprobación de la operación	El garante examina cada operación y decide si proporciona o no la garantía.	El garante estipula criterios de elegibilidad para el montaje de la cartera, de responsabilidad del prestamista.
Contrato	Certificado de garantía para cada operación.	Acuerdo que establece las normas que rigen la cartera.
Información	Se informa al garante de cada operación antes de su contratación.	El financiador informa sobre contratos en bloque en frecuencia preestablecida.
Cobertura	Establecido individualmente.	Establecido para la cartera.
Solicitud de pago	Por operación.	Por la proporción acordada de pérdida de la cartera.

Fuente: Adaptado de Lanz y Tomei (2014).

En cuanto a la prevalencia de cada modalidad, fuera de la región predominan sistemas híbridos donde el SGC avala créditos individualmente o se relaciona por cartera con la institución financiera (cuadro 3). Vale destacar que en cualquier caso el SGC debe tener la capacidad técnica de evaluación y calificación de riesgo, apoyada en sistemas de información eficientes y de calidad.

Cuadro 3
Garantía individual versus el modelo por cartera: modelos de países seleccionados

País	Tipo
República de Corea	Híbrido: el 95% de las garantías se emiten bajo el enfoque directo (los prestatarios obtienen un certificado de garantía de KODIT).
Francia	Híbrido: las garantías se delegan a los bancos para préstamos.
Canadá	Cartera: la concesión de la garantía se lleva a cabo en un conjunto de operaciones que cumplan las condiciones preestablecidas por el sistema de garantía. La institución financiera hace la evaluación.
Malasia	Híbrido: un nuevo enfoque llamado "iguarantee". El prestatario se inscribe en línea y, después de analizarlo, se invita a los prestamistas a pujar en línea por la suscripción.
Estados Unidos	Híbrido: acreedores certificados tiene un proceso más rápido. Delegación del aval a los acreedores preferenciales.
Países Bajos	Cartera.
Taiwán	Híbrido: enfoque autorizado (delegación) o garantía directa (prestatarios garantizados certificados directamente por el SGC).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial (2020).

Según Pombo y otros (2013), en América Latina y el Caribe, de un grupo de 30 SGC nacionales, el 23% estaba operando con una garantía de modo individualizado ofrecida por el prestamista y el 77% bajo un portafolio de contratos de garantía del prestamista (cuadro 4).

Cuadro 4
Características operativas de fondos de algunos países latinoamericanos

País	Brasil FGI	Chile FOGAPE	Colombia FNG	México NAFIN
Modo de garantía	Por operación	Por operación	Por operación (límites por deudor, agente y línea)	Por operación, por cartera y primeras pérdidas
Recuperación de crédito	Agente y sujeto a auditoría	Agente financiero	Propio y delegado al agente financiero	Delegado al agente financiero

Fuente: Adaptado de Lanz y Tomei (2014).

La opción por uno u otro modelo demanda la evaluación de tres temas. En primer lugar, es importante considerar los objetivos de la política y el objeto de la garantía: el modelo individual parece ser más adecuado cuanto más focalizada sea la política en términos de público objetivo y cuanto más idiosincráticos sean los beneficiarios. Por el contrario, cuanto más numerosos e indiferenciados los beneficiarios, más sencillo sería el uso del modelo de cartera.

En segundo lugar, cada modelo presupone capacidades distintas del garante, principalmente en su capacidad de evaluar riesgos. En el caso del modelo de cartera, importa sobre todo la calificación de los prestamistas, lo cual se puede lograr a través de distintos medios: política y capacidad interna y tercerización o utilización de sistemas institucionales de evaluación de agentes financieros a través de agencias de *rating* o de sistemas de evaluación de la supervisión bancaria nacional. En el caso del modelo individual, la evaluación de riesgo es más demandante, por lo que requiere de una política de riesgo bien establecida y la efectiva capacidad de evaluar el riesgo de cada prestatario y cada operación. En este sentido, la garantía individual puede reducir riesgos para el garante, pero se trata de un modelo operativamente más caro en comparación con el modelo de cartera.

En tercer lugar, debe mencionarse la cuestión de la distribución de pérdidas. Según Lanz y Cotovio (2018), en el modelo individual existen dos tipos de acuerdos de pérdida-participación: en caso de garantía *pari passu*, el sistema de garantía asume una parte fija de la pérdida, independientemente de su tamaño. Los ingresos de la posible recuperación de la deuda se comparten de acuerdo con la relación entre pérdidas y reparto acordada. En caso de una garantía subordinada, en cambio, la deuda recuperada se utiliza primero para pagar al prestamista. Solo después de que las pérdidas del prestamista hayan sido reembolsadas por completo, el importe recuperado se utilizará para reembolsar al garante.

En el modelo de cartera se encuentran las garantías de cartera de primera pérdida y las garantías de cartera de segunda pérdida. En el primer caso, la carga de los impagos se asume plenamente hasta un tramo predeterminado de pérdidas, por encima del cual el sistema de garantía no tiene más obligación. En el segundo caso, el garante se compromete a cubrir un segundo tramo de pérdidas.

En resumen, el modelo individual permite monitorear y decidir sobre cada operación; el modelo de cartera ofrece velocidad y bajos costos operacionales. En cualquiera de los casos es esencial que los contratos alineen intereses entre garante y prestamista. Según Lanz y Cotovio (2018), es fundamental compartir el riesgo y evitar la cobertura completa de un incumplimiento. Otra forma sería premiar o castigar a los prestamistas en los casos de bajos o altos volúmenes de solicitudes de pagos de honor, y vincular el precio de las futuras garantías con el desempeño.

2. Contragarantías solicitadas y colaterales

Aunque uno de los principales objetivos de los fondos es reducir la necesidad de colaterales, en determinados casos existe un importe mínimo de contragarantías para operaciones garantizadas por el fondo. Además de mitigar el riesgo moral del deudor, este requisito aumenta la efectividad de recuperación de crédito en los casos en que el pago de honor se activa después del incumplimiento del beneficiario (Coutinho y otros, 2009).

Garantías y garantías externas se utilizan a menudo en el mismo préstamo, pues contar con algo de involucramiento del deudor (*skin in the game*) puede reducir el incentivo a la cesación de pagos. Sin embargo, los SGC no cumplirían su misión en la ampliación de la oferta de crédito si utilizan excesivamente las garantías suplementarias. Las estipulaciones contractuales que contienen límites en el nivel de colateralización y el costo de asumir una garantía adicional pueden contribuir a un uso equilibrado de las dos formas de protección al crédito.

La evaluación de crédito y la recuperación de la deuda se pueden asignar al garante o al prestamista. En la práctica, esta última parte es la que generalmente se hace responsable de evaluar la solvencia de los prestatarios, ya que a menudo tienen la infraestructura requerida (Gozzi y Schmukler, 2015). Lo mismo ocurre con el proceso de recupero de la deuda.

3. Procedimiento de liquidación de las garantías

En caso de mora se activa el pago de la porción garantizada por el fondo, llamado "pago de honor". Para el evento del pago hay dos procedimientos usuales: completo e inmediato tras la solicitud del honor o pago solo después de que se hayan agotado las posibilidades de recuperación. En ambos casos una validación mínima de la solicitud de honor es necesaria. El primer tipo de pago se conoce como "a primer requerimiento" (*on first demand*), y el segundo, como "pérdida final". Pombo y otros (2013) apuntan que el tipo de requerimiento de pago más frecuente en la región es el condicionado, con el 77% de los casos.

Para Chatzouz y otros (2017), un proceso transparente y eficiente para solicitar y pagar honores, que ofrezca incentivos correctos para la recuperación del crédito, es muy importante para construir un entorno de confianza entre los financieros en relación con el garante. El Banco Mundial (2015) también se inscribe en esta dirección y sugiere que un proceso rápido, eficiente y claro de manejo del honor es fundamental para construir confianza de los agentes financieros en el esquema de garantía.

4. Instrumentos y condiciones

Como se indicó, los SGC son en general instituciones del Estado, ejecutoras de políticas de desarrollo. Como tales, las directivas de políticas de desarrollo se traducen en prioridades, explicitadas en la priorización de beneficiarios, asignación de recursos y especificación de normas operativas adecuadas para prestamistas y prestatarios. Sin embargo, un supuesto central de las orientaciones es la sostenibilidad de largo plazo de la propia institución.

El equilibrio entre utilidad para el agente financiero y para el beneficiario final y la sostenibilidad de largo plazo del fondo de garantía depende de la capacidad de la institución de definir, de forma balanceada, parámetros para sus productos.

Además del costo de la garantía, las principales condiciones son el apalancamiento máximo permitido, el nivel de cobertura y la evaluación de pérdidas esperadas, en las que intervienen la duración del crédito y el período de gracia.

La combinación entre estas variables define, en última instancia, el poder inductor de un instrumento de garantía y la sostenibilidad de los fondos disponibles. Estas juegan un papel fundamental en la composición de reglas de un instrumento de garantía y deben ser evaluadas, por ejemplo, a través de métricas de *scoring*, a la luz del nivel de riesgo de las instituciones financieras y de los prestatarios potenciales.

a) Apalancamiento

El apalancamiento puede ser definido en dos planos distintos que revelan relaciones también distintas. En el plano institucional, en vistas del apetito al riesgo agregado del SGC, el apalancamiento puede ser definido como la relación entre monto de préstamos sobre el capital del fondo de garantía. Ello se vincula con la tasa de retorno esperada de la aplicación de los recursos ociosos.

En el plano operativo, el concepto de apalancamiento sirve para definir el apetito al riesgo "individualizado" y revelar la vinculación del fondo con una institución financiera específica. No hay consenso entre especialistas sobre cuáles deben ser los rangos de apalancamiento de un SGC para las dos perspectivas.

Para el plan institucional, Deelen y Molenaar (2004) afirman que "los fondos deberían evaluar su logro más por el volumen de crédito puesto a disposición de las pequeñas empresas a través del mecanismo de garantía que por los rendimientos de sus inversiones. Después de tres años de actividad, un fondo de garantía debe alcanzar un apalancamiento de 2:1 o 3:1 y, después de cinco años, esto debe alcanzar los 5:1" (pág. 55).

Los SGC de la región operan por reglas distintas. Para Douette, Lesaffre y Siebeke (2014), en los esquemas de pérdidas compartidas, es apropiado un apalancamiento de cinco veces. Si la cartera está diversificada, niveles de 7 a 1 resultan aceptables. Salice (2016), con base en una encuesta mundial, informa que en 2014 el apalancamiento medio de los SGC de todos los países era de 3,3. Pero las diferencias entre grupos de países eran amplias: en los países de más alta renta, la media es de 4; en los países de renta más baja, es solo de 1.

Para el concepto de apalancamiento como la relación "fondo de garantía/institución financiera", los rangos son más altos, y dependen de la calificación de la institución.

Independientemente del plan conceptual de apalancamiento y de los cálculos económico-financieros para definir su nivel, una política adecuada también debe considerar, entre otros, factores intervinientes en los niveles macro, meso y micro:

- El apalancamiento depende del contexto macroeconómico específico de un momento y país. Un contexto de fragilidad demanda más prudencia. De la misma manera, importa el momento del ciclo: en la fase ascendente, el fondo podría actuar procíclicamente. En la fase descendente, dos escenarios serían posibles: si el SGC recibe mandatos y recursos,

este podría actuar contracíclicamente, como de hecho la experiencia mundial lo demuestra. Pero si no se define un papel proactivo para el SGC, el momento de declive llama por una postura de más cautela.

- Un portafolio diversificado o especializado de acuerdo con el perfil de los beneficiarios puede tener impacto sobre la capacidad del SGC de establecer niveles más altos o bajos de apalancamiento. Si el portafolio está distribuido de forma amplia, espacial y sectorialmente, los riesgos asociados también estarían distribuidos, relativamente a un portafolio especializado en un perfil limitado de beneficiarios.
- El perfil demográfico, organizacional y económico-financiero del beneficiario también puede hacer diferencia. Un portafolio constituido por empresas más nuevas y frágiles, relativamente a un portafolio con empresas de más larga vida, capacidades y desempeño bien establecidos también puede hacer diferencia a la hora de la definición de parámetros para apalancamiento.

b) Nivel de garantía

Asociado al apalancamiento, está el nivel de cobertura de la garantía, esto es, el porcentaje de garantía en relación con el monto del crédito. El diseño y la fijación de precios de los productos de garantía de crédito deben procurar que la transferencia del riesgo crediticio del prestamista al garante no conduzca a una asunción excesiva de riesgos. Si la mayor parte del riesgo crediticio es asumido por el SGC, los prestamistas no tienen incentivos para llevar a cabo una detección adecuada de riesgos. Las cuestiones de riesgo moral entre el prestamista y el garante pueden minimizarse a través del nivel adecuado de cobertura, que determina la parte del préstamo garantizada.

El porcentaje máximo de la operación que puede garantizar el fondo debe ser compatible con las necesidades de los operadores y beneficiarios, además de ser compatible con la capacidad financiera de largo plazo del fondo. Un nivel bajo de cobertura reduce el potencial de riesgo moral pero también el interés de los agentes financieros y viceversa.

Así como en el caso del apalancamiento, no existe una referencia única de nivel de cobertura óptimo. En períodos de crisis la acción de los estados nacionales, como fue demostrado anteriormente, es aumentar el nivel de cobertura. En períodos de normalidad, como en 2019 en Europa, la media se situaba en el 66% y variaba entre un mínimo del 30% y un máximo del 100%.

El cuadro 5 muestra que tampoco existe un porcentaje fijo al interior de un país. Las políticas nacionales suelen diferenciar la tasa de cobertura en función de la calidad del riesgo del proyecto o de la empresa misma. Muchos países privilegian la naturaleza de la actividad y favorecen a empresas tecnológicamente densas.

Cuadro 5
Nivel de cobertura de garantía para mipymes en países seleccionados

País	Nivel de cobertura			Factores discriminantes
	Mínimo	Máximo	Promedio	
República de Corea	50%	90%	70%	Prestatarios con bajo riesgo, 90%; prestatarios con alto riesgo, 50%
Francia	40%	70%	55%	Entre 40% y 50%. Para proyectos de innovación, 60%; para <i>startups</i> , 70%
Canadá	85%	85%	85%	Fijo
Malasia	30%	100%	65%	Variación en función del proyecto y del cliente/a
Estados Unidos	75%	85%	80%	75% para préstamos mayores a US\$ 150 mil 85% para préstamos iguales o menores a US\$ 150 mil
Países Bajos	50%	80%	65%	50% fijo. Para empresas innovadoras, 60%; para <i>startups</i> , 80%
Taiwán	50%	80%	65%	Variación en función del proyecto y del cliente/a

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial (2020).

En América Latina, Pombo y otros (2013) apuntan que, a principios de la década pasada, la media del porcentaje de cobertura era del 60% del importe de la operación, con una desviación del 20%. La media del porcentaje máximo de cobertura se situaba en el 80% aproximadamente, también con una desviación del 20%.

c) Pérdidas esperadas

La pérdida total está dada por la suma de pérdidas esperadas y pérdidas inesperadas. Según indica Bozzo (2019), la pérdida esperada se cubre con provisiones y la inesperada con capital. En un extremo, y en principio con muy baja probabilidad de ocurrencia, pueden existir también pérdidas inesperadas de eventos esporádicos para los cuales no existe siquiera cobertura de capital.

Las pérdidas esperadas son una estimación con base en el monto total de los pagos a los prestamistas, menos los ingresos de la recuperación. Deberían ser proyectadas mediante técnicas paramétricas establecidas por los supervisores para la estimación del riesgo de las carteras de crédito, idealmente siguiendo las reglas de Basilea. 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 aumentar sus provisiones. Si la pérdida de la cartera asegurada es superior a la esperada, es el prestamista quien debe asumir el exceso de pérdida.

Para obtener la pérdida esperada (PE) se requieren capacidades técnicas, ya que se deben calcular los parámetros de probabilidad de incumplimiento (PI), pérdida al incumplimiento (PDI) y monto de exposición al incumplimiento (MDI). Para Deelen y Molenaar (2004) las pérdidas netas en fondos de garantía eficientes están cerca del 2% del importe medio de garantía pendiente al año. Si la tasa propuesta es menor, el fondo de garantía es demasiado conservador. Si la pérdida esperada observada supera el 3%, se deben tomar medidas correctivas.

5. Experiencia regional

a) El Fondo Nacional de Garantías de Colombia

El FNG de Colombia opera con varios tipos de instituciones, ya sea bancos, cooperativas de ahorro y crédito, cajas de compensación, cooperativas financieras, microfinancieras y otras. El fondo asigna cupos a las entidades y luego ellas deciden a quien prestar. El cupo se diferencia por tipo de entidad y depende de varios factores, como el volumen de la cartera en diferentes segmentos. Se analiza también cómo se comporta cada entidad con los préstamos garantizados por el fondo, si hay problema de selección adversa.

Una innovación interesante en Colombia es la creación de fondos regionales de garantías (FRG) para ofrecer capilaridad y cobertura a nivel regional. Los FRG son sociedades anónimas independientes en las que intervienen como accionistas el FNG, el sector público y el sector privado local. En la actualidad existen nueve fondos operando en los departamentos de Antioquia, Atlántico, Boyacá, Nariño, Norte de Santander, Risaralda, Santander, Tolima y Valle, ante los cuales se pueden presentar las solicitudes de garantía, según el radio de acción definido para cada uno por la autoridad local. Es ella quien tiene la discrecionalidad de definir el perfil del beneficiario potencial.

En cuanto al ratio de cobertura, los programas previos a la crisis de la pandemia eran del 50%. En la pandemia, la cobertura se cambió a un rango de entre el 80% y el 90%. También durante la pandemia se permitió que el FNG pudiera garantizar créditos para grandes empresas hasta el 80%. Finalmente, respecto al análisis del apalancamiento, la institución financiera de contraparte debe presentar un Índice de Basilea mínimo de 11%.

b) El NAFIN de México

En NAFIN, como criterio de elegibilidad, el intermediario debe tener facultades para desarrollar actividades relativas al otorgamiento de financiamientos con destino productivo, ya sea pyme o microcrédito. Además, debe tener productos o servicios que atiendan a la micro, pequeña y mediana empresa del país, de los sectores industrial, comercial y de servicios.

Respeto a los parámetros de la cobertura, que se diferencian por tipo de entidad, para bancos el cumplimiento de los indicadores deberá ser conforme a lo establecido por la CNBV para la constitución de este tipo de Intermediarios. Asimismo, el índice de capitalización solicitado es conforme lo señalado en Basilea III. Para Intermediarios Financieros No Bancarios (IFNB), el capital contable deberá ser al menos 9 millones de UDI cuando el intermediario otorgue financiamiento dirigido a micro, pequeñas y medianas empresas (crédito pyme); o de 5 millones de UDI cuando su financiamiento se canalice exclusivamente a través de Microcrédito.

El procedimiento de calificación de NAFIN es hecho de forma 100% electrónica. El sistema analiza los candidatos teniendo como referencia el nivel de riesgo del portafolio (estimación de pérdida esperada y comisiones). En 2011 se implementaron subastas electrónicas y anualmente se asigna hasta 50% del total de las líneas de garantía en subasta; en este caso, ganan los recursos las instituciones que ofertan las mejores condiciones crediticias a las mipymes.

Respecto de las modalidades de cobertura NAFIN trae un buen ejemplo de las consecuencias prácticas en el uso de distintas posibilidades. En el modo *pari passu* el porcentaje de garantías convenidas se define para cada financiamiento, en lo individual y NAFIN y el intermediario financiero comparten el costo de la garantía. Ese modo de operar resulta en flexibilidad para adaptarse a distintas situaciones como el porcentaje de cobertura de la garantía o el perfil de prestatario.

En la cobertura de primeras pérdidas, NAFIN cubre los primeros incumplimientos de pago que registra una cartera, hasta el monto equivalente a los recursos reservados y debidamente convenidos. Su exposición de primeras pérdidas es del 5% de la cartera, lo cual resulta en una exposición controlada.

El *ratio* de cobertura de NAFIN es adaptable. Una de las modalidades opera en un sistema de garantía automática, con fuerte apoyo de una infraestructura de TIC, cuyos parámetros cubren hasta el 70% del crédito para activos fijos y el 50% para capital de trabajo. En cuanto al apalancamiento, NAFIN opera a través de márgenes de solvencia. El rango de apalancamiento funciona como herramienta de gestión, que debe adaptarse caso por caso dependiendo de la confiabilidad del prestamista y su capacidad de evaluar y tomar riesgos junto a prestatarios.

c) El SBD de Costa Rica

En cuanto al tipo de contrapartes, el SBD de Costa Rica trabaja con 54 operadores financieros, entre bancos, cooperativas de crédito y microfinancieras. La institución tiene criterios propios para acreditar intermediarios financieros, con eso posibilitaron dar capilaridad al sistema. Los operadores son heterogéneos y tienen distintos modelos de negocios y riesgos.

La institución tiene mecanismos alternativos de desconcentración y facilitación de servicios en diferentes regiones del país. Algunos ejemplos son: i) alianzas estratégicas con entidades que dispongan de servicios desconcentrados; ii) modelos de atención itinerantes con oficina ambulante o unidad móvil de la Secretaría Técnica, independiente o en alianza con el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y operadores financieros; iii) unidad técnica-ingenieril para valoración y asistencia de operadores o pequeños productores de zonas alejadas, individuales, organizados en entidades comunitarias de autogestión o en otros mecanismos de asociatividad, para apoyar estrategias específicas de sostenibilidad, articulación con los mercados, inserción, economía social y, en especial, para fomentar el desarrollo de ventajas competitivas conjuntas de productores; iv) pequeñas oficinas desconcentradas en zonas donde no existe presencia del banco fiduciario u operadores financieros y donde justifiquen la presencia de la

Secretaría Técnica, en especial por las características de los beneficiarios, el alto volumen de operaciones en la zona, la relevancia de los productos que desarrollan y los cuales requieren un trato y asistencia de mayor personalización.

d) El FGI de Brasil

El FGI en Brasil opera con 29 instituciones financieras, entre ellas bancos y agencias públicas de fomento. El operador del fondo, el BNDES, pone a disposición una herramienta integrada de información y comunicación que utiliza tecnología, practicidad y velocidad de internet para difundir el conocimiento sobre las formas de apoyo indirecto automático del banco, el Trein@ BNDES. La herramienta online es especialmente adecuada para empleados de instituciones financieras acreditadas que realizan operaciones de re-préstamo de fondos banco.

En cuanto al apalancamiento, el FGI del BNDES permite un ratio de hasta 12 veces, pero ese apalancamiento está asociado al uso del instrumento de *stop loss*. A niveles más bajos de *stop loss* —por debajo del 7%— se permite niveles más altos de apalancamiento —entre 10 y 12 veces— y viceversa.

III. Conclusiones

A lo largo de este documento se relevó el rol de los sistemas de garantía de crédito y su evolución reciente en la región y en el mundo. El trabajo plasmó además la mejor evidencia regional disponible sobre modelos, políticas e instrumentos públicos de garantía, recabada en una serie de estudios de caso sobre fondos públicos y sistemas de garantía en un conjunto de países latinoamericanos, seleccionados por su relevancia y similitud con la Argentina.

Las experiencias relevadas señalan un rumbo claro en doble sentido. En primer lugar, ponen de manifiesto la enorme potencialidad de los sistemas públicos de garantía para facilitar la inclusión de mipymes en el mercado de crédito. En segundo lugar, indican que la realización de esta potencialidad demanda un largo proceso de maduración institucional y aprendizaje por parte de los actores involucrados. Y en este último sentido, aportan lecciones relevantes que pueden inspirar mejoras que enriquezcan los instrumentos de garantía presentes en la Argentina.

Con respecto al primer punto, resulta difícil sobrestimar la potencialidad de los sistemas de garantía de crédito (SGC) que, en diversas modalidades, se encuentran presentes tanto en economías en desarrollo como desarrolladas. Por sus características, el entramado mipyme enfrenta dificultades para acceder al crédito y —con diferencias de grado esperables, que responden a la densidad y al desarrollo del sistema financiero— queda muchas veces relegado ante la imposibilidad de gestionar otro tipo de garantías, incluso en países de altos ingresos. Tanto las naciones europeas como las de alto desarrollo en Asia cuentan con una larga tradición en fondos de garantía públicos. Es en las economías en desarrollo donde las dificultades de acceso al crédito resultan más acuciantes, en vistas del menor desarrollo de las firmas y la elevada informalidad. En estos escenarios los SGC no solo permiten aliviar las fallas del mercado de garantías, sino también catalizar la expansión del sistema financiero y facilitar su difusión regional. Muchas de las experiencias aquí relevadas apuntan en este sentido.

La crisis desatada por el COVID-19 puso de manifiesto otra faceta en la que se ha destacado y potenciado el rol de los SGC, que es su papel central en el instrumental de políticas contracíclicas. En períodos de dificultades económicas se potencian los problemas de acceso al crédito, profundizando las dificultades de las mipymes, e incluso llegan a impedir la financiación de empresas de mayor porte. La acción de los gobiernos durante la pandemia fue decidida, ya que evitó la disrupción de la cadena de pagos y promovió la financiación del capital de trabajo. A este fin, los fondos de garantía públicos fueron actores centrales en todas las latitudes, al recibir una importante masa de recursos. Durante la crisis sanitaria, los SGC no solo multiplicaron varias veces su volumen de operaciones, también tendieron a flexibilizar sus parámetros operativos al incrementar las cotas de cobertura y los sectores alcanzados, y bonificar parte de los costos de comisiones y tasas.

Con respecto a la maduración institucional y organizativa de los sistemas de garantía, las experiencias de la región arrojan distintos tipos de enseñanza, que remiten a las siguientes cuatro grandes dimensiones: la institucional, la de gobernanza, la de organización y gestión y la de vinculación con las entidades financieras.

De acuerdo con el relevamiento efectuado, no existe un modelo institucional único de SGC. Cada nación cuenta con una modalidad diferenciada que responde a su historia institucional, necesidades específicas y actores presentes en el sistema. Sin embargo, estas particularidades esconden desafíos, preocupaciones y respuestas en buena medida comunes, en torno a la necesidad de encontrar un balance entre, por un lado, la efectividad de la promoción de la inclusión crediticia, que debe alinearse con el plan general de la política pública y crear dinámicas virtuosas en el mercado financiero, y, por otro, la sostenibilidad económica y financiera de los SGC, a través de una adecuada gestión de los recursos.

En materia institucional, los SGC relevados se basan en estructuras jurídicas heterogéneas—desde agencias independientes a programas específicos administrados por otra entidad o banca pública—, pero en todos los casos se apoyan sobre un marco jurídico y regulatorio explícito, con una normativa específica. Dicha normativa delimita expresamente las misiones y los objetivos, las fuentes de fondeo y las cuotas presupuestarias.

La heterogeneidad institucional observada tiene su correlato en los diversos esquemas de gobernanza, con sistemas descentralizados que operan en forma de red y organismos con una línea vertical claramente demarcada por las autoridades nacionales. Nuevamente, puede hablarse de ciertos aspectos en común en la diversidad, ya que en todos los casos la estructura de gobierno corporativo se establece mediante una legislación específica y existen instancias de coordinación entre los actores, tales como juntas o consejos directivos que trabajan sobre la base de planes anuales con misiones definidas y métricas contrastables. Las misiones se definen a partir de prioridades de política, y sirven de guía para las instancias ejecutivas del SGC, que trazan luego directrices y estrategias concretas.

Desde el punto de vista de su organización y gestión, los SGC muestran estructuras burocráticas estables y capacitadas, dotadas de autonomía para definir cursos de acción y evaluar técnicamente el otorgamiento de las garantías. Ello se materializa en la presencia de áreas especializadas tanto en la evaluación de riesgos como en la planificación anual, el monitoreo y el control de gestión. Las TIC tienen un papel importante y creciente, no solo como herramienta necesaria en la elaboración de proyecciones, evaluación de impactos y transparencia de la información, sino también en la digitalización de procesos internos y de los canales de atención al público.

La última dimensión de análisis de las experiencias relevadas es la vinculación con las entidades financieras, aspecto que depende de una serie de definiciones técnicas, pero no menos relevantes para el posicionamiento del SGC y su sostenibilidad en el tiempo. Dichas definiciones engloban elementos como la selección de los tipos de actores con los cuales operar y su localización regional, la modalidad de garantías ofrecida—individuales o por cartera— y las contragarantías solicitadas. También involucra la parametrización de variables, tales como el máximo grado de apalancamiento, el nivel de cobertura ofrecido y el modo en que se administran las pérdidas esperadas.

Las modalidades y los parámetros más comúnmente utilizados en la región son por sí mismos una referencia útil, aunque según se expuso tienden a reflejar las particularidades de cada experiencia. En todos los casos analizados estas definiciones surgen del análisis técnico que efectúan los propios SGC de la demanda, las condiciones del mercado y del fondeo disponible, que dependen de los lineamientos trazados por los órganos directivos y de coordinación, y son plasmadas en planes y manuales de procedimientos, oficiando de límites preestablecidos en la toma de decisiones de las áreas técnicas.

En la Argentina los fondos de garantías públicos no son nuevos. Sin embargo, hasta la pandemia, operaban con volúmenes relativamente pequeños y segmentos de empresas muy específicos. La fuerte presencia de un actor público de peso en el sistema de garantía es una novedad gestada por el exponencial crecimiento del FoGAR durante la pandemia del COVID-19. En este sentido, los buenos resultados obtenidos hasta el momento y la experiencia internacional comparada plantean la posibilidad de proyectar el FoGAR más allá de la crisis sanitaria y consolidarlo como un pilar permanente de un sistema nacional de garantía que contribuya a ampliar el acceso al crédito. En este camino, sus pares regionales—relativamente consolidados y con muchos casos de éxito—constituyen una referencia relevante.

Bibliografía

- AECM (2020), *Statistical Yearbook 2019*, Bruselas, AECM.
- _____ (2021), *AECM Scoreboard H1 2020*, Bruselas, AECM.
- Banco Europeo de Inversiones (2014), "Credit Guarantee Schemes for SME lending in Central, Eastern and South-Eastern Europe", Vienna Initiative Working Group on Credit Guarantee Schemes.
- Banco Mundial (2015), "Principios para sistemas públicos de garantía del crédito para PyMEs", Washington.
- _____ (2020), "Brasil: Diagnóstico do Sistema de Garantia de Crédito para Financiamento das MPMEs", 29 de junio.
- Barboza, R. (2019). O BNDES e as micro, pequenas e médias empresas. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2019. (Textos para Discussão; 146). Disponible en: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/18702>.
- Bozzo, A. (2019), "Fondo de Garantía FOGAPE", Red Iberoamericana de Garantías. Disponible en <https://bit.ly/3sfCwJV>.
- CEPAL (2021a), "Los desafíos de las instituciones de desarrollo ante el Covid-19 en América Latina y el Caribe", presentación de Alicia Bárcena, 6 de abril. Disponible en <https://www.alide.org.pe/wp-content/uploads/2021/04/PPT-ALICIA-BARCENA-ALIDE-CEPAL-FINAL.pdf>.
- _____ (2021b), "Análisis de las políticas de apoyo a las pymes para enfrentar la pandemia de COVID-19 en América Latina".
- Chatzouz, M. y otros (2017), "Credit guarantee schemes for SME lending in Western Europe", Luxemburgo, European Investment Bank, junio, Working Papers, N° 2.017/42.
- Coutinho, L. G. y otros, (2009) Inclusão financeira no Brasil: o papel do BNDES. In: FELTRIM, Luiz E.; VENTURA, Elvira C. F.; DODL, Alessandra B. Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes atores. Brasília: Editora Banco Central do Brasil.
- Deelen, L. y Molenaar, K. (2004), "Guarantee funds for small enterprises: a manual for guarantee fund managers", Ginebra, OIT.
- Dini, M. y Heredia, A. (2021), "Análisis de las políticas de apoyo a las pymes para enfrentar la pandemia de COVID-19 en América Latina", serie Documentos de Proyectos, LC/TS.2021/29, Santiago, CEPAL.
- Douette, A., Lesaffre, D. y Siebeke, R. (eds.) (2014), *SMEs' Credit Guarantee Schemes in Developing and Emerging Economies: Reflections, Setting-up Principles, Quality Standards*, Bonn, GIZ.
- Fernandini Puga, M., Rodríguez, J. C., Domínguez, J., Schneider, C. (2020), "Fondos y otros mecanismos de garantía para las mipyme de América Latina y el Caribe", BID. Disponible en <https://publications.iadb.org/es/fondos-y-otros-mecanismos-de-garantia-para-las-mipyme-en-america-latina-y-el-caribe>.

- Hennecke, P., Neuberger, D. y Ulbricht, D. (2017), "The economic and fiscal value of German guarantee banks, Thünen-Series of Applied Economic Theory", Working Paper N° 152, Rostock, Institut für Volkswirtschaftslehre, Universität Rostock.
- International Financial Corporation (2017), MSME Finance Gap. [https://www.smefinanceforum.org/sites/default/files/MSME%20Finance%20Gap%202018-19%20Update%20\(public\)%20.xlsx](https://www.smefinanceforum.org/sites/default/files/MSME%20Finance%20Gap%202018-19%20Update%20(public)%20.xlsx).
- Kulfas, M. (2010), "El financiamiento del desarrollo. Desafíos para la conformación de una banca de desarrollo en la Argentina", Segundo Congreso de la Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina, Buenos Aires.
- _____(2018), "Banca de desarrollo e inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas: un estudio a partir de los casos de la Argentina, Colombia, Costa Rica y el Perú", serie Financiamiento para el Desarrollo, LC/TS.2018/109, Santiago, CEPAL.
- Lanz, L. Q. y Cotovio, A. C. P. (2018), "Garantía por carteira: proposta de modelo adaptado para os fundos garantidores no Brasil", *BNDES Setorial*, Río de Janeiro, vol. 25, N° 50, diciembre, págs. 401-440.
- Lanz, L. Q. y Tomei, P. A. (2014), "Confiança versus controle: análise da governança do Fundo Garantidor para Investimentos", *Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios*, Florianópolis, vol. 7, N° 1, enero-abril.
- MSME Finance Gap. *SME Finance Forum*, International Finance Corporation, www.smefinanceforum.org/data-sites/msme-finance-gap.
- OCDE (2020), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2020: An OECD Scoreboard*, París, OECD Publishing. Disponible en <https://doi.org/10.1787/061fe03d-en>.
- OCDE/CAF (2019), *Latin America and the Caribbean 2019: Policies for Competitive SMEs in the Pacific Alliance and Participating South American countries*, SME Policy Index, París, OECD Publishing. Disponible en <https://doi.org/10.1787/d9e1e5fo-en>.
- Pastrana, F. (2021), El financiamiento productivo en Argentina. Fundamentos y ejes conceptuales para un sistema de banca de desarrollo.
- Pombo, P., Molina, H. y Ramírez, J. N. (2013), "Clasificación de los sistemas de garantía desde la experiencia latinoamericana", Nota Técnica N° IDB-TN-503, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <http://publications.iadb.org/handle/11319/5619>.
- Salice, P. (2016), "Assessing Implementation of the Principles for Public Credit Guarantees for SMEs: A Global Survey", Policy Research Working Paper 7753, Banco Mundial.



En el presente documento se sintetizan los datos disponibles sobre las experiencias regionales de modelos, políticas e instrumentos públicos de garantía de créditos. El trabajo se sustenta en estudios de casos realizados de manera conjunta por la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores (SEPYME) del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Argentina y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Las experiencias destacadas ponen de manifiesto la enorme potencialidad de los sistemas públicos de garantía para facilitar la inclusión de las pequeñas y medianas empresas en el mercado de créditos. A lo largo del texto se identifican los tipos de obstáculos que han enfrentado los países de la región en el diseño de sus sistemas de garantía, lo que permite anticipar las dificultades que encontrarán las autoridades de la Argentina en la consolidación de un sistema nacional de garantías.