

# **EL SISTEMA ESPAÑOL DE GARANTÍAS RECÍPROCAS**

Antonio García Tabuenca <sup>(1)</sup>

Documento de Trabajo nº 3 / 2001

(1) Profesor Titular de Estructura Económica  
Departamento de Estadística, Estructura Económica y O.E.I.  
Laboratorio de Investigación del Sector Servicios  
Universidad de Alcalá, Madrid

Este trabajo forma parte de una investigación en curso, realizada en el seno de SERVILAB, sobre la financiación de la empresa en España para el Instituto de Estudios Económicos (IEE).

La serie Documentos de Trabajo que edita el Laboratorio de Investigación del Sector Servicios (SERVILAB), incluye avances y resultados de los trabajos de investigación realizados como parte de los programas y proyectos del centro.

## **Resumen:**

*El trabajo describe y analiza la evolución del sector de garantías recíprocas en España desde su creación en la década de los setenta hasta el año 2000. Cerca de 65.000 Pyme se han beneficiado de 225.000 avales por un importe que alcanza escasamente un billón de Ptas. en el período. En la actualidad existen 21 Sociedades de Garantía Recíproca (SGR), resultado de un largo proceso de ajuste y acomodación a la nueva normativa que rige el sector, basada principalmente en su consideración de entidades financieras (y de apoyo y asesoramiento a las pequeñas y medianas empresas) y, por tanto, sometidas a la específica regulación de las mismas, así como a la disciplina del Banco de España. Figura también clave para esta consecución ha sido el sistema y nuevo modelo de reafianzamiento, que opera desde una única sociedad pública (CERSA) que ha permitido profundizar en los principios de solvencia, seguridad y rigor en la gestión de las SGR. Dentro del complejo marco de funcionamiento de los mercados financieros y de la nueva configuración empresarial quedan pendientes algunas cuestiones e incertidumbres sobre el sistema de garantías en España. No obstante, el camino aparece ahora más despejado y, pese a su todavía reducida participación en el conjunto del crédito intermediado dirigido a las Pyme, va consolidándose como un adecuado instrumento que, con el apoyo de recursos públicos, permite afrontar parcialmente los problemas de acceso al crédito y coste que sufren las unidades productivas de menor dimensión.*

**Palabras clave:** *Pyme, financiación empresarial, garantía de crédito, garantía recíproca, Sociedad de Garantías Recíprocas (SGR), reafianzamiento, Compañía Española de Reafianzamiento (CERSA).*

## **1. INTRODUCCIÓN**

El modelo de garantías recíprocas en España, como alternativa de apoyo a la financiación, fue una de las primeras vías utilizadas por las Administraciones en favor de las pequeñas y medianas empresas. En alguna manera, su historia, cercana ya a los veinticinco años, y sus moderados resultados, corren paralelos a algunas de las limitaciones con las que se ha enfrentado la actuación pública en el área *pyme* en este período de su nacimiento y consolidación.

El conjunto del sector (CESGAR, 2001), desde su primera regulación en 1978 y la aparición de la primera Sociedad de Garantía Recíproca (SGR), hasta finales de 2000, había formalizado un total de 224.995 avales por un importe global de 983.162 millones de pesetas, y contaba en esa fecha con 330.965 millones de pesetas de riesgo vivo. La capitalización total de las 21 Sociedades existentes a 31 de diciembre de 2000 era de 26.727 millones de pesetas, con una cifra desembolsada de 24.425 millones de pesetas. Es decir, por cada peseta de capital desembolsado a lo largo del periodo habían podido garantizarse, a través de aval, otras cuarenta pesetas en préstamos.

El total de empresas beneficiadas por el sistema de caución mutua a finales de 2000 había sido 64.168. Esta magnitud, a su vez, significa el número de *socios partícipes* de las distintas Sociedades de Garantía distribuidas por los territorios de las Comunidades Autónomas españolas. De acuerdo con los datos de los avales vigentes a principios de 2001, la cuantía media del aval concedido era de 7.400.00 pesetas. Todos estos datos quedan reflejados en la tabla 1.

De acuerdo con los cálculos de CESGAR (1995), el promedio de la empresa tipo beneficiaria contaba con 5 trabajadores. Es decir, que el tamaño empresarial estándar de las unidades productivas que se han dirigido a las SGR durante el periodo considerado es el característico de las microempresas<sup>1</sup>. En conjunto, las empresas que se han beneficiado de algún aval de las Sociedades de Garantía Recíproca, suman un total de 320.840 puestos de trabajo (“contribución número puestos de trabajo”, según terminología de la Confederación Española de Sociedades de Garantía Reciproca, a diciembre de 2000).

La justificación tradicional del sistema organizado de avales o garantías, creado o apoyado por el sector público, está basada en la teoría de los fallos del mercado, a partir de las supuestas ineficiencias que los mercados financieros causan en las unidades productivas de menor dimensión en relación a las grandes empresas. Estas últimas, por la dimensión de sus activos, capacidad de producción y estructura de organización empresarial, cuentan, frente al sistema crediticio, con el poder de negociación que les brinda el propio mercado. Igualmente, a partir de la estructura de sus recursos, pueden también acudir con relativa comodidad a la captación de recursos ajenos por la vía de la desintermediación financiera, con unos costes más bajos que los que obtendrían de la banca.

Por contra, las pequeñas y medianas empresas sufren las consecuencias derivadas de las asimetrías de información en relación a los que deben ser sus proveedores naturales de crédito -Bancos, Cajas y Cooperativas de Crédito-, que es otra forma de explicitar lo que muestran las evidencias empíricas sobre la relación inversa entre variabilidad de los activos invertidos (riesgo) y dimensión de la empresa (Ocaña y otros, 1994). De esta manera, tanto la dificultad de acceso a los recursos crediticios como el coste de los mismos, son superiores a los obtenidos por las empresas de mayor dimensión.

Esta circunstancia afecta negativamente a la competitividad de las empresas pequeñas y medianas, que han de soportar unos gastos financieros por unidad de producto más elevados<sup>2</sup>. O, en otro caso, ver reducido el crecimiento de la empresa o tener que incrementar los recursos propios, desequilibrando más la común característica -también relacionada directamente con el tamaño- de su alta relación entre recursos propios y recursos ajenos.

El establecimiento de sistemas de apoyo para dar solución a esta dificultad en la financiación empresarial, ha estado históricamente unido en numerosos países a la concesión de avales a través de sociedades especializadas. Éstas, frecuentemente, son de carácter mutualista, de manera que un colectivo de empresarios ayuda a los socios que lo necesitan en un momento determinado, mediante la aportación de un capital que opera como cobertura del riesgo asumido por la prestación de avales. Esta particularidad mutua de las SGR es lo que ha determinado que sean a veces calificadas de entidades financieras de carácter híbrido (Martín Rodríguez, 1995), dada su estructura a medio camino entre las sociedades anónimas y las cooperativas.

El aval otorga una garantía a favor de una *pyme* frente al prestamista, generalmente una entidad bancaria, por la que la sociedad especializada respalda el pago del crédito -capital e intereses- en caso de incumplimiento por el prestatario.

Como queda reflejado en la literatura sobre sistemas comparados de apoyo a la *pyme*, a menudo, estas sociedades, o la generación del propio sistema, han estado impulsadas por las Administraciones públicas, que también aportan recursos para dar más solvencia o un menor coste al sistema. A veces, sin embargo, son estas Administraciones las que directamente, a

través de fondos de garantía específicos, prestan avales a cierto tipo de empresas en función de parámetros o sectores económicos diversos. Por ello, pueden distinguirse entre un sistema de garantías de carácter mutuo y un sistema de garantías público. Tanto en el caso europeo como en otros países se dan ambos sistemas<sup>3</sup> (Llorens, 1996).

## **2. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE GARANTÍAS RECÍPROCAS EN ESPAÑA**

Antes de aparecer una normativa de regulación de las SGR, habían existido la Agrupación Sindical de Caución para las Actividades Agrarias/ASICA y el Grupo para el Descuento Común creado en el seno del Centro de Estudios Metalúrgicos/CEAM. Por su parte, la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona, en 1967, elaboró un anteproyecto de Ley de Sociedades de Garantía Recíproca; la misma iniciativa que en 1976 tendría el Instituto de Reforma de las Estructuras Comerciales/IRESO.

Ivañez (1991) ha descrito prolijamente la evolución y etapas de las Sociedades de Garantía Recíproca. A raíz de los Acuerdos de la Moncloa y del Programa de Actuación Económica, un Decreto-ley de 1977 sobre Medidas Fiscales, Financieras y de Inversión Pública<sup>4</sup> autorizó al Gobierno para la creación de las mismas. Un mes antes, otro Decreto había definido la organización y funciones del Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial (IMPI), organismo autónomo que asumiría posteriormente las principales actividades del Gobierno en materia de promoción de la *pyme* española y que, entre otras tareas, impulsaría el nacimiento y desarrollo de las SGR.

En cualquier caso, a pesar de aquella celeridad inicial del Decreto-ley, el Gobierno habría de tardar más de un año en disponer la aprobación del Decreto que, en 1978, les concedía marco legal para su configuración. La regulación, que buscó su inspiración en la normativa francesa de las Sociedades de Caución Mutua, tuvo, sin embargo, notables deficiencias técnicas que, al menos en parte, iban a ser las responsables de su limitada entidad en el futuro.

De alguna manera esta deficiente regulación desde sus orígenes -incluso el propio marco jurídico en el que se inscribe su creación-, unida a la tardanza de aprobación de la norma, parecerían mostrar una cierta desconfianza de las autoridades económicas a la nueva figura

que se iba a poner en marcha. Desde muy pronto, sin embargo, se utilizó la misma para realizar un fácil discurso político y empresarial en torno a la problemática financiera de las pequeñas y medianas empresas: con las SGR, el nuevo instrumento mutual-financiero y de promoción empresarial, se facilitarían soluciones a la discriminación que las entidades de depósito imponían a las empresas de menor dimensión en su acceso al crédito, permitiendo corregir ineficiencias del sistema crediticio, todavía extremadamente regulado e ineficiente. Ha de tenerse en cuenta que en el origen este sistema mutualista estaba vinculado, sobre todo, a intereses profesionales agrícolas, camerales y comerciales.

Después de la aparición de este cuerpo legal regulador de las SGR, se produjeron numerosas modificaciones normativas que sirvieron para rectificar parcialmente las mencionadas deficiencias<sup>5</sup>. Pero hasta 1994 no se aprobó una ley que concedía carta de naturaleza a estas entidades, entre otras cosas declarándolas entidades financieras.

Durante la primera etapa se constituyeron numerosas SGR, tras el nacimiento de la primera en Baleares, ISBA, en 1979. Fueron los años de la fuerte crisis económica y de las grandes dificultades financiera para las empresas; muchas *pyme* confiaron en las SGR, entidades en las que se potenciaba la ayuda financiera mutua, como instrumento para la salida de la crisis. Durante 1979 se crearon dos sociedades, cinco en 1980, ocho en 1981, seis en 1982 y una en 1983. El IMPI participó como socio protector en la mayor parte de ellas, realizando aportaciones al capital social.

Entre 1983 y 1986 se desencadenó una crisis en el sistema, que empezaba a mostrar sus fragilidades derivadas de errores de concepción (Ortega,1990), insuficiencia de conocimiento de las nuevas entidades, planteamientos territoriales deficientes, y precipitación en la asunción de riesgos. Ello, en general, resaltaba deficientes sistemas de gestión, que para nada favorecía la búsqueda de economías de escala a través del crecimiento.

Como consecuencia, se produjeron en algunas SGR problemas de solvencia financiera para los que el IMPI, dentro del ámbito de funciones que tenía encomendado, se encargó de facilitar soluciones. De un lado, propició la fusión de algunas de las de menor tamaño y, en otras ocasiones, mediante la ampliación de capital a cuya suscripción acudía el Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial, que en estos tres años desembolsó más de 1.000

millones de pesetas. Ya de esta época es también la participación de las Comunidades Autónomas, que comienzan a asumir un cierto papel protagonista en la capitalización y dirección de las sociedades dentro de los ámbitos territoriales de su influencia. A través de procesos de fusiones se mantuvo la tendencia a que existiera una SGR por Comunidad Autónoma<sup>6</sup>, de manera que fuesen precisamente las Comunidades Autónomas (generalmente a través de su respectivo Instituto de Fomento) los socios protectores más relevantes de cada SGR.

Probablemente, estas tempranas intervenciones públicas (de la Administración Central, y después de las Regionales) no quedaron suficientemente contextualizadas dentro de un marco definido de acción pública que, contemplando la estructura financiera de las *pyme* y los escollos con que se encontraban en el acceso al crédito, optara con criterio político y plazos de alcance en favor del apoyo a la financiación de estas unidades de pequeña y mediana dimensión.

Como ha señalado el Instituto de Crédito Oficial/ICO (1995), después de los años de crisis, la expansión económica trajo consigo la estabilidad en el sistema entre 1986 y 1989, “pero los factores que acentuaron la crisis en la etapa anterior seguían existiendo, en especial el elevado coste del aval”. De acuerdo con la normativa vigente de 1978, las empresas que deseaban conseguir un aval de una SGR debían realizar dos desembolsos, uno destinado a tomar una participación en el capital social (a través del cual pasaban a ser socios y, por tanto, a gozar de la posibilidad de recibir avales) y otro al Fondo de Garantía, constituido por las aportaciones de los socios en función del porcentaje del riesgo avalado por la sociedad. Incluso si este fondo era insuficiente para hacer frente a los impagos de las deudas garantizadas por la SGR, los estatutos podían exigir una aportación suplementaria a los socios partícipes hasta un determinado límite previamente determinado. La normativa había instituido la figura del Fondo de Garantía como pieza clave en el cumplimiento de las obligaciones de la sociedad y como garantía frente a terceros.

En efecto, este fondo suponía la instrumentación contable y operativa del principio mutualista de las SGR: de las deudas del socio responde, en primer lugar el propio socio, en segundo lugar el conjunto de socios de la SGR a través de sus aportaciones al Fondo de Garantía y, finalmente, la propia sociedad. Sin embargo, como ha expresado Ivañez (1991), es

precisamente en esta plasmación económica de los principios mutuales donde se halla “el germen de la crisis que atraviesan las sociedades al producirse un encarecimiento de los avales de los buenos pagadores, que deben de hacer frente a los impagos de los incumplidores y al no generarse rendimientos del Fondo de Garantía suficientes como para hacer frente a la morosidad de las sociedades”.

Esta penalización en el coste de los avales explicaría la principal razón por la que, en los años a que nos estamos refiriendo, únicamente solicitaban garantía de una SGR aquellas empresas que se encontraban en una situación financiera delicada y, por tanto, con mayor riesgo de insolvencia. Ello, en parte, pudo aliviarse mediante las aportaciones al Fondo de Garantía por parte del IMPI y de las Comunidades Autónomas, ya principales socias de las SGR de su territorio competencial. Igualmente, la creación y desarrollo de un sistema de segundo aval, que reafianzaba (todavía con muchas imperfecciones y limitaciones) el riesgo asumido por las SGR, contribuyó a paliar aquella penalización en el coste de los avales.

Con todos estos apoyos y aportaciones económicas llevados a cabo básicamente desde el sector público, el sistema de garantías pudo continuar desarrollándose de nuevo. En el año 1989, terminándose un ciclo de nuestra economía netamente expansivo, el sector había alcanzado una cifra de riesgo vivo de 65.747 millones de pesetas (aproximadamente una quinta parte del riesgo vivo a principios de 2001) y contaba con 34.000 socios/*pyme* (algo menos de la mitad de los de 2001).

Así pues, tras más de una década desde la regulación y creación del sistema de garantías recíprocas, el desarrollo del mismo había sido muy limitado y sujeto a deficiencias técnicas en su funcionamiento y a desconfianzas, tanto entre las empresas eventualmente beneficiarias, como entre las entidades de crédito ante las que debía hacerse valer los avales prestados por las sociedades.

En un paso más hacia su mejora, se introduce una importante reforma en el sistema. La Ley 26/1988 sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito somete a las SGR al control del Banco de España en las mismas condiciones que el resto de las entidades de crédito. Como consecuencia de ello, la inspección del Banco de España pudo identificar y

exigir soluciones para aquellas sociedades que por haber asumido un excesivo riesgo y tener defectuosos sistemas de gestión se encontraban con graves problemas de insolvencia.

En definitiva, las SGR debían dar pasos hacia una mayor profesionalización y servicio competitivo en el apoyo a la financiación de las *pyme*. Por otro lado, en la medida que las Comunidades Autónomas (y las Cajas de Ahorro con mayor vocación regional) iban asumiendo la responsabilidad de la dirección de las sociedades<sup>7</sup>, el IMPI inició un proceso de desinversión del capital de todas las SGR para empezar a concentrar su actividad y recursos en un sistema consistente de reafianzamiento que, desde el rigor, diera seguridad al triángulo *pyme*-SGR-entidad crediticia. La Sociedad Mixta de Segundo Aval S.A., de capital público, paradójicamente, había dejado de realizar operaciones de reafianzamiento y se había convertido en prestamista de avales directos a empresas o a los bancos del grupo ICO, en directa competencia con el papel de las SGR. A su vez, la otra compañía de reafianzamiento existente, Sociedad de Garantías Subsidiarias, S.A. (SOGASA), constituida por las propias sociedades de garantía recíproca y participada por el IMPI, sufría de las mismas limitaciones que sus sociedades creadoras. A ello se hará referencia más adelante en la exposición del sistema español de reafianzamiento.

Una percepción más clara de la realidad y, especialmente, las recomendaciones que se hacían desde la Comisión Europea (1991) para favorecer los sistemas nacionales de caución mutua y estimular el acceso a recursos financieros a largo plazo a las pequeñas y medianas empresas, renovó impulsos para introducir nuevas mejoras en el sistema. Ello iba unido al papel protagonista que, durante los primeros años de la década de los años noventa -contracción del ciclo y crisis-, se asignó a las pequeñas y medianas empresas en el crecimiento económico y, particularmente, en la creación de empleo.

Dentro de este marco de clarificación del sistema de garantías español y de avanzar hacia su *profesionalización*, merece la pena hacer referencia a un trabajo de Machado (1997) que analiza la eficiencia de las SGR españolas durante el periodo 1987-1993, utilizando modelos de *fronteras estocásticas*. Del mismo se desprenden las grandes diferencias de tal eficiencia entre las distintas Sociedades; sus resultados indican que el conjunto del sector podría reducir los costes medios totales de su actividad principal en torno al 28% “actuando sobre las variables de gestión utilizadas en el modelo de costes” (número de trabajadores de cada SGR,

número de avales concedidos por trabajador, importe medio de los avales concedidos), “si lograse unos costes medios similares a los de la empresa más eficiente”.

Tabla 1

**DATOS ACUMULADOS DEL SECTOR SGR A 31 DE DICIEMBRE DE 2000**

<i>DATOS SOBRE AVALES</i>	<i>NÚMERO</i>	<i>CUANTÍA</i>
SOLICITADOS	132.528	1.541.983 mill. ptas.
CONCEDIDOS	104.161	1.065.219 mill. ptas.
FORMALIZADOS	224.995	983.162 mill. ptas.
VIGENTES	54.890	406.254 mill. ptas.
RIESGO VIVO		330.965 mill. ptas.
<b>DISTRIBUCIÓN SECTORIAL</b>		
	En porcentaje	En porcentaje
Primario	2,3	3,0
Industrial	18,7	33,7
Construcción	34,4	16,1
Servicios	29,4	30,2
Comercial	15,2	16,9
<b>DISTRIBUCIÓN PRESTAMISTAS DE RIESGO</b>		
	En porcentaje	En porcentaje
Banca privada	12,4	24,6
Cajas de Ahorro	18,0	37,5
Cooperativas de crédito	2,8	5,8
Otras entidades	0,6	0,9
Proveedores	4,4	3,6
Avales Técnicos (Administraciones Públicas)	56,2	23,9
Otros	5,6	3,6
<b>GARANTÍAS COMPLEMENTARIAS</b>		
	En porcentaje	En porcentaje
Real	10,8	35,9
Personal	51,7	38,2
Sin garantía	37,5	25,9
<b>PLAZOS DEL RIESGO</b>		
	En porcentaje	En porcentaje
Menos de 12 meses	7,9	4,1
Entre 12 y 36 meses	16,9	11,5
Más de 36 meses	75,2	84,4
<b>DESTINO DEL AVAL</b>		
	En porcentaje	En porcentaje
Inversión	27,0	58,8
Circulante	6,9	9,7
Fianzas (Avales Técnicos)	56,9	23,0
Otros	9,2	8,5
<b>NÚMERO DE SOCIOS</b>		
	Número	
Protectores	973	
<b>PARTÍCIPES</b>		
<b>CAPITAL</b>		
	En mill..ptas.	
Suscrito	26.728	
Desembolsado	24.425	
<b>CONTRIBUCIÓN Nº PUESTOS DE TRABAJO</b>		
		320.840

Fuente: CESGAR

### 3. LA NUEVA LEY DE SOCIEDADES DE GARANTÍA RECÍPROCA DE 1994

Desde todos los frentes, incluidos el político y el de las asociaciones empresariales, se apostó por una nueva legislación que permitiera la modernización y normalización del sector de garantías recíprocas en España. La Ley 1/1994, de 11 de marzo, sobre Régimen Jurídico de las Sociedades de Garantía Recíproca, culmina la consolidación de las SGR dentro del ordenamiento jurídico español.

#### Hacia una estructura más solvente y un menor coste del aval; SGR= entidad financiera

Con esta nueva regulación se diseña un sistema de entidades con una estructura patrimonial más transparente, solvente y de mayor liquidez; asimismo, se facilita el abaratamiento del coste del aval que soportan las *pyme*. Las SGR, convertidas ahora en entidades financieras, además de conceder avales, que continua siendo su función principal, pueden prestar servicios de información y asesoramiento financiero a las empresas, así como facilitarles el acceso a líneas de financiación privilegiada y la obtención de condiciones (tipo de interés y plazo) más favorables en sus créditos que las que lograrían por su propia cuenta en el mercado.

De alguna manera, la concepción mutualista primigenia de las SGR ha ido perdiendo relevancia en la medida que las Administraciones Públicas han ido ocupando mayor espacio para evitar renuentes fracasos financieros de las mismas tomando, como consecuencia de ello, participaciones importantes del capital como *socios protectores* y asumiendo destacadas parcelas de los órganos de administración correspondientes. Ello unido a la creciente consideración, a pesar de su modesto papel y complejo pasado, de que este modelo es un instrumento idóneo de promoción industrial y de generación de proyectos empresariales. También, lógicamente, el sustrato mutualista cede protagonismo en la medida que las sociedades deben tener, de acuerdo con la nueva ley, condición de entidades financieras sometidas a la disciplina del Banco de España y al cumplimiento estricto de una serie de condiciones patrimoniales y contables.

Aún así, cuando se trata de delimitar los derechos de los socios, cuyo principal objetivo sigue siendo la consecución de avales, predomina el carácter cooperativo o mutual. Es decir que si una *pyme* (la ley considera a aquellas cuyo número de trabajadores no exceda de doscientos

cincuenta) desea beneficiarse de los servicios que ofrece una SGR debe ser *socio partícipe* de ella y la atribución de derechos no se hace en proporción a la participación de los socios en el capital social, aunque la cuantía del aval que cada empresa puede percibir sí depende de dicha participación. Sin embargo, en lo que se refiere a las responsabilidades de los socios por las deudas sociales, las SGR se asemejan a una sociedad anónima, o sea, los socios únicamente responden con el capital social de la compañía, nunca con su patrimonio personal.

150 socios partícipes (*pymes*) y 300 millones de capital desembolsado. Los socios protectores: máximo 50% capital

Para la constitución de una sociedad es necesario un mínimo de 150 socios partícipes, titulares de pequeñas o medianas empresas pertenecientes al sector o sectores de actividad económica y al área geográfica que establezcan los estatutos sociales. También existen los socios protectores, en general instituciones públicas o entidades que prestan servicios de apoyo a la *pyme* y que, evidentemente, no tienen derecho a solicitar avales a la SGR. La participación de los socios protectores en el capital social no puede superar el 50 por ciento. El capital social mínimo de una SGR deberá ser igual o superior a 300 millones de pesetas y tendrá que estar totalmente desembolsado; estará representado por participaciones sociales, que no tendrán la consideración de valores negociables ni podrán llamarse acciones.

El Fondo de Provisiones Técnicas y el nuevo régimen fiscal

La nueva ley refuerza la solvencia de las sociedades mediante la figura del Fondo de Provisiones Técnicas, que forma parte de su patrimonio y sustituye al Fondo de Garantía de la regulación anterior. Este nuevo fondo permite reducir el coste del aval y facilita el otorgamiento de beneficios fiscales a las SGR; está formado por dos partidas principales: las dotaciones que las propias sociedades efectúen con cargo a su cuenta de pérdidas y ganancias en concepto de provisión para insolvencias, y las subvenciones, donaciones u otras aportaciones no reintegrables que efectúen las Administraciones Públicas, los organismos autónomos, las sociedades mercantiles con participación mayoritariamente pública y las entidades que representen los intereses económicos de las empresas cuyos titulares son socios de la SGR.

La regulación de este Fondo de Provisiones Técnicas por la nueva ley es uno de los elementos que más ha modernizado el sistema, especialmente por dos razones. De un lado, porque permite abaratar el coste de aval para los socios/*pyme*, que ahora no tienen que depositar un porcentaje del aval concedido para garantizar cautelarmente su cumplimiento, lo que en el inicio de la operación encarecía sustancialmente la misma. Y, de otro, porque la operativa del antiguo Fondo de Garantía nunca fue transparente, especialmente por la complejidad de su gestión.

Otro cambio importante de la nueva ley es el régimen fiscal de las Sociedades de Garantía Recíproca. En la anterior regulación los beneficios fiscales para este tipo de entidades no tenían ninguna relevancia. Ahora las operaciones societarias de constitución y ampliación de capital, así como la formalización del aval en escritura pública, están exentas del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. A su vez, el tipo de gravamen aplicable en el Impuesto de Sociedades a las SGR es el reducido del 26 por ciento, y las subvenciones que realicen las Administraciones Públicas y los rendimientos de éstas que se destinen al fondo de provisiones, están exentas de este gravamen. Finalmente, las dotaciones que las SGR efectúen al fondo de provisiones con cargo a su cuenta de pérdidas y ganancias serán deducibles de la base imponible del mencionado Impuesto de Sociedades.

#### SGR: papel de asesoramiento e información a las *pyme*

La actividad de asesoramiento e información, que ahora recoge la nueva regulación dentro del objeto social de las SGR, concede a estas entidades financieras un papel mucho más relevante y moderno, acercándolas, en alguna manera, a tareas que hasta ahora parecían exclusivas de la banca u otros intermediarios financieros y, también, a las actividades que realizan las entidades públicas o semipúblicas de asesoramiento y diagnóstico sobre la problemática financiera de las pequeñas y medianas empresas.

En este sentido, el Preámbulo de la ley especifica que las SGR pueden negociar con las entidades crediticias mejores condiciones de crédito para ponerlas a disposición de sus socios, pequeñas y medianas empresas, sobre las que éstas obtendrían si acudieran individualmente a solicitarlas. De hecho, la mayor parte de las Sociedades de Garantía tienen hoy competitivas líneas de crédito abiertas con Cajas o Bancos con las que han firmado oportunos convenios de

colaboración. En dichos convenios se fijan la magnitud de recursos totales que pueden disponer las *pyme* socios de la SGR, las condiciones de coste referenciadas habitualmente a un determinado tipo de interés, y las características de los préstamos y avales que, en su caso, atenderá la entidad crediticia.

También, el referido Preámbulo se refiere a los servicios de información que pueden ofrecer las sociedades para dar a conocer a las *pyme* los instrumentos financieros que mejor se adapten a sus necesidades de financiación, así como proporcionar al empresario un asesoramiento eficaz a través de servicios de análisis, evaluación y consejo sobre el proyecto de inversión que la pequeña o mediana empresa desea emprender. Desde la implantación de la nueva ley la mayor parte de las SGR han modernizado sus equipos humanos y técnicos y sus propias instalaciones para ocupar estos papeles y, en última instancia, hacerse más competitivas dentro de los espacios de mercado que pueden ocupar.

Los servicios más frecuentes que prestan están relacionados con la formación de pequeños empresarios en materia de financiación; también en algunos casos ayudan a situar idóneamente proyectos empresariales de mayor complejidad financiera más allá de la consecución del simple aval, a través de fórmulas que pueden incluir subvenciones públicas y capital riesgo por medio de la aportación de otras empresas o entidades interesadas. A ello ha contribuido de manera importante la asociación profesional que reúne al sector, denominada CESGAR (Confederación Española de Sociedades de garantía Recíproca)<sup>8</sup> que, a su vez, forma parte de la Asociación Europea de Sociedades de Caución Mutua, la cual defiende los intereses de entidades similares ante los órganos de la Unión Europea y de las asociaciones bancarias y grupos de interés económico y empresarial europeos e internacionales.

#### En resumen: hacia la transformación, modernización y normalización del sector

En definitiva, tras la aprobación de la nueva Ley, en 1994, sobre el Régimen Jurídico de las Sociedades de Garantía Recíproca, viene observándose una cierta transformación de la mayor parte de las sociedades. Exceptuando unas pocas que mantuvieron su credibilidad como entidades especializadas en la concesión de avales, entre los años 1984 y 1993, el resto atravesó una etapa compleja, a menudo de dificultades patrimoniales consecuencia de defectuosa gestión y de confusión de objetivos. El Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa

Industrial, principal valedor nacional de este sistema cambió sus objetivos iniciales de apoyo directo a cada sociedad por otro alternativo de soporte del sistema de reafianzamiento creado, desde el que cabe establecer la normalización del sector de garantías a partir de haber sido transformadas las SGR en entidades financieras y, por tanto, sometidas a la disciplina del Banco de España.

Durante esta década, las Comunidades Autónomas, en algunos casos con otros *socios protectores*, tales como Cajas o Bancos de cierta vocación regional, Cámaras de Comercio, u otras entidades vinculadas al desarrollo regional, han ocupado un papel protagonista en las SGR, sirviéndose de ellas frecuentemente como instrumento de promoción y desarrollo de las *pyme* de su ámbito territorial de influencia.

En la actualidad, las SGR están dando pasos importantes hacia su normalización como entidades financieras y, hoy, junto a su misión principal de servir a las pequeñas empresas para que puedan acceder al crédito en condiciones ventajosas mediante la concesión de avales válidos ante la banca, prestan también servicios de asesoramiento y apoyo financiero en segmentos empresariales insuficientemente atendidos por los mercados financieros al uso.

Una prueba de que los avales de las SGR van alcanzando prestigio ante las entidades de crédito, vendrá también determinada porque las propias sociedades no deban exigir contragarantías del carácter y magnitud que todavía hoy, como conjunto del sector, vienen demandando de sus propios socios-*pyme*. Si se observa la tabla 1 puede comprobarse que hasta finales de 2000 las SGR han exigido contragarantías reales o personales a casi las dos terceras partes del número de avales prestados; tan sólo un tercio quedó exonerado de las mismas, lo cual es una forma de reproducir los esquemas de las entidades de depósito. Es más, si tan sólo se analizan los cuatro últimos años, de 1996 a 2000, puede verificarse que ha aumentado aproximadamente en un 5% el importe de los avales garantizados con garantías complementarias, reales o personales, sobre la cifra total de riesgo vivo.

De ahí que Durán (1995) haya indicado que "...las posibilidades de las SGR se ven realizadas cuando se logra que se evalúe como garantía el propio negocio (proyecto empresarial) y su orientación estratégica; ello implica asociar el plazo de la financiación con la maduración de la inversión financiera". Precisamente esta relación, junto a otras estudiadas, entre garantías y

viabilidad del proyecto es analizada por Cardone, Longarela y Estavillo (1997) en su trabajo sobre el racionamiento del crédito y el papel de las SGR, concluyendo que no es la más valorada por las entidades de crédito.

#### Menos del 1% del total de la inversión crediticia en avales formalizados por SGR

En el ejercicio de 1994, año en que la anterior regulación fue sustituida por la nueva Ley, la cuantía de los avales otorgados por las 19 Sociedades de Garantía Recíproca existentes entonces (324.512 millones de pesetas, total de la cuantía de avales formalizados por las SGR desde 1978 a 1994), representaba tan sólo el 0,2 por ciento del total de la inversión crediticia anual de las entidades de depósito<sup>9</sup>. O bien el 0,7 por ciento si se considera la magnitud aportada por Poveda (1996) sobre recursos prestados por las entidades de depósito a las *pyme* en el año 1994<sup>10</sup>. No se disponen de datos precisos a finales de 2000; no obstante, por la evolución cuantitativa del riesgo avalado y la correspondiente al volumen del crédito de las entidades de depósito no cabe interpretar que aquellas cifras hayan variado notablemente.

Este escaso volumen de recursos financieros es lo que ha dejado patente Torrero (1995 a) cuando se ha referido a la importancia que tiene en España la actitud que muestren hacia el riesgo las entidades de depósito, ya que “son ellas las que concentran la asignación de los recursos a la inmensa mayoría del colectivo empresarial”, frente a las apelaciones a que las empresas obtengan recursos a través de la intervención de sociedades de garantía recíproca u otros instrumentos de intermediación, que tan sólo pueden constituir una solución para una minoría de empresas.

Tras la segunda mitad de la década de los años noventa en la que hemos asistido a importantes rebajas de los tipos de interés, consecuencia de una sustancial mejora de las variables económicas de nuestra economía, así como a un proceso de madurez de los mercados financieros y de transformación *cultural* del tejido empresarial español, las Sociedades de Garantía Recíproca tienen un futuro parcialmente incierto. Probablemente sólo podrán adentrarse con seguridad en el mismo si, con rapidez y flexibilidad, se adaptan a esta realidad cambiante desde el punto de vista económico, financiero y empresarial. Realidad a la que, por otra parte, también han de adaptarse los Gobiernos Regionales en relación a sus políticas de promoción económica y de *pyme* y a su instrumentación, que deberá ser cada vez

menos intervencionista y más generadora de *marco y condiciones* para que operen las pequeñas y medianas empresas. Ello exige de la dotación de medios y servicios avanzados, entre otros financieros, que suplan las ineficiencias del mercado.

En parte también, las Sociedades de Garantía Recíproca han sido en el pasado una de las víctimas de un cierto juego de *desentendimientos* entre dos Ministerios, el de Economía y Hacienda, y el de Industria y Energía (con sus variantes del área de Comercio en un departamento u otro dependiendo de vicisitudes políticas, e incluso de criterios corporativo-profesionales más que operativos), con dos tareas a realizar que han sido desarrolladas con cierto carácter antagónico: la regulatoria y de ajuste de la actividad económica, y la de promoción de la actividad industrial, tecnológica y empresarial. Un departamento de recaudación frente a otro de gasto. Apenas nunca las políticas microeconómicas de Industria han interesado a las decisiones macroeconómicas de Hacienda. Y, en este sentido, a las *pyme* y a las SGR se les ha prestado atención desde la Administración Central con bastante tardanza (García Tabuenca, 1997 y 1998). [El Ministerio de Industria y Energía pasó a denominarse Ministerio de Ciencia y Tecnología en el año 2000. Ver nota 13.]

#### **4. EL SISTEMA DE REAFIANZAMIENTO**

El reafianzamiento, o aseguramiento de los avales, es el sistema que refuerza ante terceros las garantías prestadas por las Sociedades de Garantía Recíproca a las *pyme*. De esta manera si se produce un incumplimiento por parte de un empresario a la entidad crediticia que le ha prestado una cantidad, una vez que ésta ejecute el aval ante la SGR correspondiente, podrá esta sociedad reclamar a la compañía de reafianzamiento el porcentaje de aquella cantidad que esté estipulado mediante el contrato oportuno que tengan establecido entre ambas partes.

Este seguro de las garantías concede mayor fiabilidad al conjunto de las operaciones realizadas por las Sociedades de Garantía Recíprocas. Además, distribuye el riesgo asumido por las SGR, de tal manera que, por un lado, la sociedad que está dentro del sistema de reafianzamiento tiene cubierto una parte del riesgo asumido con sus socios/*pyme*, y, por otro, este desplazamiento parcial del riesgo le permite contar con los recursos propios liberados para aumentar su capacidad operativa y poder otorgar más avales.

En general, los países europeos que cuentan con fórmulas de garantías mutuas de apoyo a sus empresas, suelen disponer también de algún sistema de reafianzamiento. Habitualmente, es el medio que utiliza la Administración del Estado para colaborar con las sociedades que prestan avales, y establecer a través de él un seguimiento de las mismas, dando seguridad global al sistema. La Comisión Europea ha recomendado en distintas ocasiones este instrumento, y el Fondo Europeo de Inversiones (EIF/FEI 1996)<sup>11</sup> -constituido en Luxemburgo con recursos del Banco Europeo de Inversiones, de la Comisión Europea y de algunos Bancos de países miembros-, tiene entre sus principales objetivos conceder garantías de segundo nivel a las *pyme* europeas, lo cual pretende articularlo, entre otras vías, a través de los sistemas nacionales de reafianzamiento.

#### Sociedad Mixta de Segundo Aval, S.A. y SOGASA

El primer paso hacia la creación de un sistema de reafianzamiento en España se llevó a cabo en 1980, al constituirse la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S. A., participada por el Instituto de Crédito Oficial, Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial, Instituto de Reforma de las Estructuras Comerciales/ IRESCO y Sociedad Española de Crédito y Caución. Su misión era realizar operaciones de reafianzamiento mediante la concesión de reavales subsidiarios. Para poder llevar a cabo esta actividad, los Presupuestos Generales del Estado de cada año consignaban una cantidad anual máxima de aval del Tesoro para operaciones que realizara con las Sociedades de Garantía Recíproca. Posteriormente la Sociedad Mixta negociaba líneas de reaval con las diferentes SGR.

Este sistema subsidiario apenas tuvo relevancia para el sector de garantías recíprocas. Pues, de un lado, el principio de subsidiariedad obligaba a que no se desencadenara la operativa del reaval hasta que la SGR correspondiente, agotados todos sus recursos patrimoniales, dejase de atender sus obligaciones con la entidad de crédito ante la que los socios/*pyme* presentaban el aval; con ello, como indica Ivañez (1994), un impago de una SGR a la entidad de crédito suponía la quiebra del sistema por la pérdida de confianza. De otro lado, precisamente por tratarse de un reaval de carácter subsidiario, en el periodo operativo de esta sociedad pública hasta 1989, tan sólo se utilizó el 8,79 por ciento de las partidas de aval del Estado consignadas en los Presupuestos Generales de cada año.

Desde 1989 los Presupuestos del Estado suprimieron esta línea de aval del Tesoro para reafianzamiento subsidiario. Desde entonces, la Sociedad Mixta de Segundo Aval, entrando en directa competencia con las funciones de las Sociedades de Garantía Recíproca, comenzó a conceder avales de primer grado a las empresas. Ello, que servía para asegurar la cartera de préstamos de los bancos del grupo ICO, desnaturalizaba completamente su objeto social y contradecía los intereses de las SGR.

También en 1980 se constituyó, a iniciativa de las propias Sociedades de Garantía Recíproca y del IMPI, la Sociedad de Garantías Subsidiarias, S.A. (SOGASA), cuyo objetivo era el reafianzamiento solidario de las operaciones de aval realizadas por las SGR. De sus 750 millones de capital, el Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial suscribió el 44,9 por ciento<sup>12</sup> y el resto las propias SGR en función de sus recursos y otros parámetros. Desde SOGASA, antes de su fusión con la Sociedad Mixta de Segundo Aval en 1994, se reavalaron cerca de 195.000 millones de pesetas de créditos concedidos por la banca a algo más de 30.000 *pyme*; de esta cantidad, la sociedad de reaval solidario asumió un riesgo cercano a los 63.000 millones de pesetas.

#### CERSA : un nuevo estilo de reafianzamiento para una nueva etapa de SGR

Con motivo de la decisión del Gobierno de presentar un Proyecto de ley que modificase y actualizase la anticuada e inoperante normativa de las garantías recíprocas, el Consejo de Ministros autorizó la fusión de las dos sociedades de contraaval existentes, participadas ambas por el sector público. De esta manera se daba coherencia a las decisiones tomadas, especialmente teniendo en cuenta que la nueva ley iba a regular con especificidad a las entidades de reafianzamiento.

Del proceso de fusión (fusión por absorción de la Sociedad de Garantías Subsidiarias, S.A., por parte de la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S.A.), en el año 1993, nació la Compañía Española de Reafianzamiento, S.A. (CERSA). La sociedad, operativa desde 1994, tras la aprobación de la ley, ha significado un espaldarazo para el nuevo sistema de garantías para las pequeñas y medianas empresas españolas, y sus objetivos y actividad están en línea con los más avanzados sistemas de los países de la Unión Europea.

La Compañía, de carácter mercantil, desde el punto de vista patrimonial fue el resultado de la fusión, por tanto con amplia mayoría de capital del IMPI del ICO (junto a esta entidad, figuraba también el Patrimonio del Estado que era poseedor de un importante paquete de acciones de la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S.A.), es decir, de los Ministerios de Industria y Energía, y Economía y Hacienda, puesto que entre ambas instituciones capitalizan el 80 por ciento de la misma. Como consecuencia de la supresión del organismo autónomo IMPI<sup>13</sup>, en diciembre de 1996, su participación ha pasado al Patrimonio del Estado, por lo que ahora este conjunto mayoritario de capital se encuentra dentro del Ministerio de [Economía y] Hacienda. Por su parte, también consecuencia del proceso de fusión, las SGR tienen una participación del 11,23 por ciento, mientras que algunas entidades de crédito, todas ellas pertenecientes al antiguo grupo bancario del ICO (Banco Hipotecario de España, Banco Exterior y Banco de Crédito Rural), así como la Confederación Española de Cajas de Ahorro, y Crédito y Caución, cuentan, en conjunto, con el 9,76 por ciento del capital.

Inmediatamente de ejecutarse la fusión, el capital social se amplió hasta 3.000 millones de pesetas, suscrito totalmente por el IMPI y el ICO, para poder cumplir satisfactoriamente el coeficiente de recursos propios del 8 por ciento sobre el riesgo vivo reafianzado a las SGR, que inmediatamente iba a exigir el desarrollo reglamentario de la ley. En la tabla 2 a partir del capital de 3.000 millones de pesetas en 1995, se ofrecen las aportaciones previstas durante la vida del Convenio; al finalizar el plazo (el mismo que el de la *Iniciativa pyme de Desarrollo Industrial*<sup>14</sup>), se preveían unos recursos propios de 8.736 millones de pesetas.

Posteriormente, con el consenso de las distintas partes involucradas y, especialmente teniendo en cuenta los criterios del Banco de España y algunas opiniones de la banca privada, la Compañía Española de Reafianzamiento elaboró el nuevo *Contrato de Reafianzamiento*, instrumento jurídico que establecía las relaciones contractuales entre las SGR y el sistema público de contraaval. El contrato dio respuesta a los problemas del débil modelo anterior, primando la ortodoxia y mejorando la eficiencia de los apoyos públicos, si bien, paralelamente, obligaba al sector de las SGR a una mejora de sus prácticas de gestión (IMPI 1996 a).

Tabla 2  
**CONVENIO ESTADO – COMPAÑÍA ESPAÑOLA DE REAFIANZAMIENTO**  
**Evolución de los recursos propios** (mill. de pesetas)  
 Aportaciones 1996-1999

Socios/Años	1995	%	1996	1997	1998	1999	TOTAL
<b>IMPI (*)</b>	1.332	44,39	1.113	432	526	511	<b>2.582</b>
<b>PATRIMONIO</b>	639	21,29	-	-	-	-	-
<b>ICO</b>	400	13,33	865	336	409	398	<b>2008</b>
<b>SGRs</b>	337	11,23	-	-	-	-	-
<b>ENT. CRÉDITO</b>	292	9,76	494	192	233	227	<b>1.146</b>
<b>TOTAL</b>	3.000	100	<b>2.472</b>	<b>960</b>	<b>1.168</b>	<b>1.136</b>	<b>5.736</b>

(\*) A partir de enero de 1997, como consecuencia de la supresión del IMPI como Organismo autónomo, su participación pasó a pertenecer al Patrimonio del Estado.

**Fuente:** CERSA

Un nuevo contrato de reafianzamiento, primera etapa 1995-1999: transparencia y seguridad

Las tres principales características del contrato fueron las siguientes: en primer lugar, cobertura del 50 por ciento del principal e intereses corrientes, de manera gratuita hasta un límite del 1,25 por ciento anual del riesgo vivo reafianzado por CERSA, a partir del cual se aplicaban penalizaciones específicas<sup>15</sup>; en segundo lugar, la cobertura del riesgo cedido a CERSA, de las operaciones de aval realizadas por las SGR, es para toda la vida de las mismas; finalmente, el reaval es automático (o “ciego”) hasta un límite pactado contractualmente con cada SGR, mínimo de 30 millones de pesetas por *pyme* avalada y alcanzando hasta 75 millones de pesetas, con posibilidad de autorización de operaciones superiores previa consulta con CERSA.

Respecto a los anteriores contratos de reafianzamiento, el nuevo mejoraba sustancialmente sus condiciones. Antes, la cobertura alcanzaba únicamente hasta el 40 por ciento del riesgo nominal, esto es, solamente el principal de la operación sin los intereses; por otra parte, la vigencia del contrato era tan sólo anual, lo que creaba inseguridades ante la SGR y ante terceros, especialmente las entidades crediticias. Además, el contrato anterior tenía un límite de 20 millones de pesetas por operación de empresa, y su coste era del 1 por cien anual.

Por otro lado, el papel que el Estado estaba configurando para CERSA como el principal eje sobre el que debía girar el sistema de garantías recíprocas y, por tanto, uno de los soportes

públicos de apoyo a la financiación de la *pyme*, se vio completado con el Contrato-Programa ESTADO-CERSA 1996-1999 (con figura jurídica de Convenio) aprobado por el Gobierno en Octubre de 1995<sup>16</sup>, que creaba un marco estable financiero para el aseguramiento de la actividad de la Compañía Española de Reafianzamiento, S.A., y permitía “potenciar el acceso de las pequeñas y medianas empresas a la financiación a medio y largo plazo” (CERSA 1996). En este Convenio, se fijan los compromisos recíprocos que asumen las partes, CERSA reafianzando el 50 por ciento del riesgo garantizado por las SGR en los términos fijados en el contrato de reafianzamiento, y el Estado, a través de los Ministerios de Industria y Energía, y Economía y Hacienda, en realizar las aportaciones necesarias (previstas en el Convenio de acuerdo con la previsión financiera y de actividad de la compañía y del sistema de garantías) para cubrir los recursos propios de CERSA y garantizar ante terceros su solvencia financiera, así como los necesarios recursos corrientes para atender el coste del reaval a las SGR.

Según el Convenio, el Estado aporta 5.736 millones de pesetas a recursos propios y 2.721 millones de pesetas por la cobertura de los avales fallidos que genere el sistema entre 1996 y 1999. Con el compromiso de aportación de estos recursos y la aprobación del Convenio, el Gobierno estaba explícitamente manifestando el reconocimiento de un sistema de apoyo a la financiación de la *pyme* española. En la tabla 3 se recogen las necesidades financieras de CERSA para toda la etapa del Convenio con el Estado, de manera que quedasen cubiertas las necesidades de recursos propios a efectos del coeficiente de solvencia, y el coste estimado de explotación por la falencia asumida en el Contrato que liga a CERSA con las SGR.

Tabla 3

**CONVENIO ESTADO – COMPAÑÍA ESPAÑOLA DE REAFIANZAMIENTO**

**Necesidades financieras 1996-1999 (mill. pesetas)**

<b>Conceptos/ Años</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>TOTAL</b>
<b><i>Riesgo vivo</i></b>	68.400	80.400	95.000	109.200	-
<b><i>Rec Propios</i></b>	2.472	960	1.168	1.136	5.736
<b><i>Explotación</i></b>	679	736	614	692	2.721
<b><i>TOTAL</i></b>	3.151	1.696	1.782	1.828	8.457

Fuente: CERSA

De esta manera, el conjunto de estas tres herramientas, Convenio ESTADO-CERSA, Contrato de Reafianzamiento y nueva Normativa sobre el sector de garantías recíprocas, permite hablar de un nuevo modelo de apoyo público para facilitar el acceso al crédito a medio y largo plazo a la *pyme*, en supuestas condiciones de competencia respecto a los mercados financieros y a las empresas de mayor dimensión. Este nuevo modelo ofrece una serie de cualidades que le da identidad y consistencia. Cortina (1995) ha señalado algunas de las ventajas generales que tiene al referirse a las características del modelo de reafianzamiento aprobado frente al anterior.

En concreto, podemos mencionar cinco aspectos que lo distinguen. Primero, parece concluyente que el nuevo modelo asigna papeles claros, transparentes y diferenciados para las distintas actividades y agentes; segundo, facilita y clarifica la canalización de fondos a terceros y a los distintos fines perseguidos; tercero, separa cuentas y gestión de las distintas actividades que desarrolla la sociedad de reafianzamiento; cuarto, mantiene la solidez financiera necesaria para el reafianzamiento, mediante la cobertura de fallidos, sin caer en la complejidad de los sistemas anteriores, que también cubrían la morosidad de que eran objeto las SGR cuando no cumplían en plazo sus obligaciones las *pyme* avaladas; y quinto, desde el nuevo modelo se impulsa la reordenación y consolidación de las SGR y se apoya su crecimiento.

Conviene mencionar, sin embargo, que aún habiendo sido este Convenio bien recibido desde las Sociedades de Garantía Recíproca por lo que de seguridad aportaba al funcionamiento del sistema (especialmente cifrando los recursos que el Estado va a aportar hasta 1999), algunas de ellas y la propia Confederación empresarial que las representa, expresaron su disconformidad con algunas de las condiciones del modelo. Sobre todo en lo concerniente a asumir el 50 por ciento de cobertura del riesgo reafianzado para la vida completa de cada operación de préstamo/aval con un límite del 1,25 por ciento de *ratio* de falencia.

En definitiva, subyacía cierta resistencia a aceptar el paso de un modelo que atendía la morosidad por otro, aparentemente más ortodoxo, que atendía el nivel de falencia de las sociedades. Romano (1995) lo explica al señalar que, con el nuevo marco, “el apoyo de la Administración del Estado al Sistema de Garantías se centra casi exclusivamente en un respaldo de reaseguro público”, olvidando una más amplia cobertura del riesgo necesaria para

la consolidación de unidades cooperativas de decisión, como las SGR, nacidas para corregir los fallos de mercado que sufren las *pyme* por externalidades, competencia imperfecta e información asimétrica.

#### Una reforma del contrato de reafianzamiento a partir del año 2000

La transparencia y ortodoxia introducida por la ley y el nuevo modelo de reafianzamiento ha trabado aparentemente las bases de consolidación y crecimiento del sistema SGR español. El buen cumplimiento del Convenio Estado - CERSA y la propia confianza que se ha generado por todo ello ha permitido a CERSA acumular recursos económicos provenientes de distintas fuentes, con lo que también ha podido proponer una mejora de las condiciones de reafianzamiento. De un lado, ha podido allegar fondos estructurales (FEDER) asignados a la *Iniciativa Pyme*, que cumplía su plazo en 1999; de otro, ha logrado negociar un Convenio con el Fondo Europeo de Inversiones/FEI (del Banco Europeo de Inversiones y la CE) para el período 2000-2005. De acuerdo con este último –con la condición de que siga existiendo un compromiso de colaboración con CERSA por parte del Estado español- las operaciones a largo plazo para empresas de menos de 100 trabajadores reavaladas por CERSA gozan de una contragarantía del FEI equivalente al 35% del riesgo que tenga asumido. Asimismo, el Ministerio de Ciencia y Tecnología cubre el 50% del riesgo de CERSA para operaciones innovadoras de empresas. Y, finalmente, el Fondo de Regulación y Organización del Mercado de Productos de la Pesca y Cultivos Marinos/FROM también aporta el mismo porcentaje para la cobertura de las operaciones de las empresas de su ramo.

Con estos aportes financieros y un camino allanado en la gestión de las SGR, a partir de principios del año 2000 CERSA ha reformado el contrato de reafianzamiento anterior para otorgar mejores y más amplias condiciones:

- 1) Cobertura efectiva de provisiones (morosidad) y fallidos por principal e intereses
- 2) Únicamente para operaciones de avales financieros (no técnicos o avales no financieros) a largo plazo (3 o más años) para *pyme*
- 3) El grado (en porcentaje de riesgo asumido de la SGR) de cobertura del reafianzamiento está en función de las características de la operación:
  - operaciones con proveedores a largo plazo: 30%
  - operaciones de crédito para inversión empresarial a largo plazo: 55%

- para inversión innovadora y en el sector pesquero: 75%
  - crédito para nuevas empresas o de reciente creación (< 2 años vida): 70%
  - microcrédito (crédito hasta 4 mill.): 75%
- 4) El contrato es anual y CERSA fija para cada año el límite reafianzado por Sociedad (en funciones de ‘históricos’ y otras circunstancias)
  - 5) No existe coste por cobertura de reafianzamiento (es decir, se mantiene la gratuidad anterior), excepto que se superen por encima del 6% el ‘*ratio Q*’, en cuyo caso ha de pagarse una comisión de penalización:
    - $ratio\ Q = \Delta\ provisiones\ específicas\ netas + \Delta\ fallidos\ netos / riesgo\ vencido$ , durante el año en CERSA
    - Si el *ratio Q* se encuentra entre el 6 y 7% se debe pagar un coste del 0,20% sobre riesgo reafianzado
    - Por cada unidad porcentual superior se multiplica por 2 el coste anterior
  - 6) El contrato exige que para beneficiarse del reafianzamiento las SGR no podrán cobrar por comisión anual por prestarles su aval a las *pyme* beneficiarias más de 1% del riesgo vivo.

Los mencionados aportes financieros señalados más arriba, así como las aportaciones anuales del Estado han permitido una fuerte capitalización de la Compañía Española de Reafianzamiento. Desde que venció el Convenio Estado/CERSA a finales de 1999, cada año el Estado (Ministerio de Economía, a través de la Secretaría *Pyme*) fija una cantidad que queda asignada en los Presupuestos Generales. En 2001, el capital de CERSA es de 13.000 millones de ptas. y dispone igualmente en sus recursos propios de una cantidad de 2.000 millones más dentro de una partida denominada Fondo de Provisiones (asignadas)<sup>17</sup>.

Finalmente, conviene apuntar que, como consecuencia del conjunto de la normativa vigente y de las exigencias del entorno financiero, las SGR han implantado o se hallan en proceso de implantación de normas de calidad internas en sus sistemas de gestión y de gestión de la calidad de riesgo; específicamente siguiendo los criterios de certificación de la entidad normalizadora española AENOR (Norma 9002).

Asimismo, el Banco de España desarrolla con normalidad sus funciones de regulación y supervisión sobre las SGR y CERSA aplicando la operativa que le es propia para cualquier

entidad financiera. En este ámbito de la regulación<sup>18</sup>, ha de resaltarse por su relevancia – objeto de tenaz reivindicación por parte del conjunto del Sistema SGR desde la aprobación de la ley de 1994- la última norma dictada por el Ministerio de Economía (Orden de 13 de abril de 2000) sobre aplicación a las SGR de las normas de ponderación del resto de las entidades de crédito, es decir se permite tratar a los riesgos avalados por SGR como si estuvieran avalados por entidades de crédito; por tanto, con una ponderación del 20% (20% del 8% del coeficiente de solvencia). Ello, además de reducirles el consumo de recursos propios por el ejercicio de su actividad, les da realmente la carta de naturaleza y normalización que les otorgaba la ley, valorando la calidad del aval análogamente a la de las entidades de depósito españolas.

## 5. RESUMEN Y CONCLUSIONES

La justificación tradicional para la creación de sistemas organizados de garantías (y apoyados por las Administraciones públicas) está basada en la teoría de los fallos del mercado, a partir de supuestas ineficiencias de los mercados financieros en relación a las unidades de menor dimensión empresarial. Las *pyme*, según esta argumentación, sufren las consecuencias derivadas de las asimetrías de información respecto a los proveedores naturales de crédito – Bancos, Cajas y Cooperativas de Crédito-, que es otra forma de explicitar lo que muestran las evidencias empíricas sobre la relación inversa existente entre la variabilidad de los activos invertidos (es decir, el riesgo) y la dimensión de la empresa. De esta manera, la dificultad de acceso y el coste del crédito les resultan mayores que a las empresas de mayor tamaño.

Las grandes empresas disponen, por una parte, del poder de negociación que les brinda el mercado y, por otra, pueden apelar a la captación de recursos ajenos por la vía de la desintermediación financiera.

En alguna manera, los veintitrés años de historia del sistema español de Sociedades de Garantía Recíproca (SGR), uno de los instrumentos más emblemáticos de apoyo a la financiación, y sus limitados resultados, parecen correr paralelos a algunas de las limitaciones a las que se ha enfrentado la *Política de Pyme* en este periodo de su nacimiento y consolidación.

En síntesis, ésta ha sido la evolución del sector:

- Por un Decreto-ley de 1977 (en plena *transición política* y en aplicación de uno de las determinaciones contempladas en los *Acuerdos de la Moncloa*) se autorizó la creación de las SGR. Tan sólo un mes antes, otro Decreto había dado organización y funciones al Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial (IMPI).
- El origen de la base mutualista de las SGR respondía a intereses profesionales agrícolas, camerales y comerciales de años atrás. Probablemente, en la plasmación económica de los principios mutuales es donde se halle el origen de las crisis que han atravesado las Sociedades al producirse un encarecimiento de los avales de los socios que cumplían con sus obligaciones de devolución y que, a su vez, debían hacer frente a los impagados de los incumplidores.
- No se conoce la existencia de una base política sólida ni de un diseño conceptual que sirvieran de soporte riguroso a la creación de las distintas SGR.
- Desde entonces se han constituido algo más de una veintena de SGR, de las que hoy perviven 21, que componen un abanico heterogéneo en cuanto a funcionamiento y movilización de recursos (avales). Prácticamente todas ellas actúan en ámbitos regionales. Cataluña, La Rioja y Castilla-La Mancha carecen de Sociedad. Excepto La Rioja, las otras dos Comunidades Autónomas tuvieron una en el pasado que, por distintas razones, fracasó. También fracasó la SGR de Extremadura; no obstante, en 1998, bajo el esquema del nuevo modelo, se creó una de nueva configuración (Extraval). Entre 1996 y 1998 se constituyeron, igualmente, dos nuevas Sociedades: una para las denominadas empresas de economía social (básicamente en el entorno cooperativo del Grupo Mondragón/País Vasco) y otra especializada en otorgar avales técnicos a empresas ligadas al sector del juego.
- A mitad de la década de los 80 se desencadenó una importante crisis en el sistema, que dejó a las claras importantes errores en su concepción, desconocimiento profesional y precipitación en la asunción de riesgos, y planteamientos territoriales equivocados.

Deficientes sistemas de gestión impedían aprovechar la generación de economías de escala a través del crecimiento. Se extendió una opinión bastante generalizada de la ineficacia e ineficiencia de las SGR: su limitada eficacia derivaba de que atendían la clientela habitualmente rechazada por las entidades crediticias; la ineficiencia quedaba patente por el elevado coste de los avales y la frecuente exigencia de contragarantías reales o personales, que encarecían el coste final del préstamo por encima de los precios de mercado (aunque, efectivamente, se pudiera tener acceso al crédito).

- El IMPI participó como socio protector en la mayor parte de las Sociedades, con aportaciones de capital correspondiente. Como consecuencia de la crisis señalada, aportó ciertas soluciones, entre las que se encontraba las ampliaciones de capital y las fusiones. A partir de esta etapa, los Gobiernos de las Comunidades Autónomas comienzan a asumir un mayor protagonismo en la capitalización y dirección de las mismas. Tampoco se conoce en base a qué acción de política pública, al menos de una manera explícita, se daba esta intervención regional en un área financiera de compleja envergadura.
- La Ley de 1988, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, sometió a las SGR al control del Banco de España en las mismas condiciones que al resto de entidades. Se inició con ello un lento proceso de mayor profesionalización y servicio competitivo en el apoyo a la financiación de las *pyme*. El IMPI inició un proceso de desinversión del capital de todas las SGR, para empezar a concentrar sus esfuerzos y recursos en un sistema consistente de reafianzamiento. Con todo ello, en los primeros años de la década de los noventa se tiene una percepción más clara de la realidad y se está en condiciones de recibir las recomendaciones emanadas de la Comisión Europea dirigidas a favorecer los sistemas nacionales de caución mutua para estimular el acceso a la financiación a largo plazo de la pequeña y mediana empresa.
- La Ley 1/1994, de 11 de marzo, sobre Régimen Jurídico de las SGR, culmina la consolidación del sistema de garantías dentro del ordenamiento jurídico español. La nueva regulación, que transforma a las Sociedades en entidades financieras, diseña un modelo de las mismas con una estructura patrimonial más transparente, solvente y de mayor liquidez; con todo ello se facilita el abaratamiento del coste de los avales. Queda eliminado el antiguo y complejo *fondo de garantía*, que es sustituido por la figura del *fondo de*

*provisiones técnicas*. Se mejora, igualmente, el régimen fiscal de las SGR. Por otra parte, desde ahora las SGR pueden prestar servicios de información y asesoramiento financiero.

- En algún sentido, con la nueva ley y el mayor protagonismo adoptado por las Administraciones Regionales (en bastantes casos para evitar renuentes fracasos financieros), su concepción mutualista primigenia ha perdido relevancia a favor de los *socios protectores*. Junto a los Gobiernos Regionales, frecuentemente participan Cajas de Ahorro de cierta vocación regional, Cámaras de Comercio y otras entidades de desarrollo regional. La normativa, en todo caso, exige para la constitución de una SGR un mínimo de 150 socios titulares de pequeñas y medianas empresas y la aportación de un capital social mínimo desembolsado de 300 millones de pesetas, en el cual como máximo pueden participar los socios protectores con el 50 por ciento.
- Los primeros sistemas de Reafianzamiento, o reaseguro sobre las garantías prestadas por las SGR, fueron constituidos en 1980. De un lado, la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S.A., participada mayoritariamente por el Instituto de Crédito Oficial; por tratarse de un sistema subsidiario, apenas tuvo relevancia, e incluso acabó pervirtiendo el fin para el que había sido creada prestando avales directos. De otro, se constituyó la Sociedad de Garantías Subsidiarias, S.A. (SOGASA), con participación mayoritaria del IMPI y la participación de las propias SGR; su aval era solidario y aportó una cierta coherencia a su objetivo.
- Dentro de la prevista reforma legal del sistema de garantías, por acuerdo del Gobierno se fusionaron ambas sociedades de reafianzamiento en el año 1993, constituyendo la Compañía Española de Reafianzamiento, S.A. (CERSA), participada con un 45% por el IMPI (hoy, tras la supresión de este organismo sus acciones han pasado a Patrimonio del Estado), otro 35% por el ICO y Patrimonio, 11% por las SGR, y 9% por entidades de crédito (Banco Hipotecario, Exterior, Crédito Rural, pertenecientes al antiguo grupo ICO, antes de su transformación en la Corporación Argentaria), la Confederación Española de Cajas de Ahorro, y Crédito y Caución.
- El nuevo *contrato de reafianzamiento*, vigente desde 1995, trató de dar respuestas a los problemas del débil contrato anterior, primando la ortodoxia financiera y mejorando la

eficiencia de los apoyos públicos. Sus condiciones mejoraron sustancialmente las anteriores, si bien daba cobertura únicamente a los créditos fallidos pero no a la morosidad producida en el sistema.

- El Gobierno, para establecer un marco financiero estable para el sistema de reafianzamiento español y que diera credibilidad a terceros (especialmente a las entidades de crédito) aprobó el Contrato-Programa ESTADO – CERSA 1996-1999 -con forma jurídica de Convenio-, que garantizó los recursos propios y necesidades de explotación de la Compañía dentro del escenario de la *Iniciativa Pyme de Desarrollo Industrial*, Plan previsto por el propio Gobierno y las 17 Comunidades Autónomas para coordinar y racionalizar el apoyo público a la *pyme* española.
- Finalmente, en el año 2000, tras el vencimiento del Convenio anterior y allanado el marco de funcionamiento de las SGR, permitió a CERSA reformar el nuevo contrato de reafianzamiento extendiendo el grado de cobertura y mejorando sus condiciones. Con los apoyos financieros del Fondo Europeo de Inversiones y de otros Organismos españoles vinculados al fortalecimiento de las *pyme*, CERSA ha ampliado su capacidad operativa y enraizado su función de apoyar la normalización, potenciar y sostener estructuralmente el sistema SGR español. No obstante, queda un fleco todavía no resuelto: la red está tejida y, aparentemente, es sólida, pero sigue estando basada en el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos con el desarrollo de la pequeña y mediana empresa por parte de los agentes públicos principales: Comunidades Autónomas/Gobiernos Regionales (socios protectores de las SGR), Fondos europeos y constancia y convicción por parte del Estado de incorporar anualmente una partida en los Presupuestos Generales para asegurar la solvencia y funcionamiento de la Compañía Española de Reafianzamiento.

El conjunto de herramientas señaladas a partir de la nueva Ley SGR conforma un mosaico integrado de actuaciones sobre el sistema de garantías en España que el futuro se encargará de validar o no en esta compleja área de la ideación, el diseño y, sobre todo, la implantación de condiciones idóneas para facilitar la financiación de la pequeña y mediana empresa.

Sea como fuere, las SGR tienen un futuro parcialmente incierto, pese a su normalización, adaptación a modernos sistemas de gestión (y gestión del riesgo) y, en general, buenos

resultados. Sólo si se adaptan con rapidez y flexibilidad a la realidad cambiante desde el punto de vista económico, financiero y empresarial (rebajas considerables de los tipos de interés, competencia cada vez mayor de los mercados financieros, transformación *cultural* del tejido empresarial), podrán ofrecer su propio *producto*. También han de adaptarse los Gobiernos Regionales en relación a sus actuaciones de promoción empresarial, que tendrán que ser cada vez menos intervencionistas y más generadoras de *marco y condiciones a largo plazo* para la operativa de las *pyme*, lo cual exige dotación de medios y servicios avanzados, entre otros los financieros, que suplan eventuales ineficiencias del mercado.

Algunas SGR han mantenido un paso firme en todo el proceso de transformación y nueva regulación del sector, lo cual resulta procedente señalarlo dadas las abundantes reticencias que en ciertos medios (sobre todo financieros) existen sobre el funcionamiento del sistema de garantías en España. En este sentido, además de otras más pequeñas, Elkargi del País Vasco, la SGR de Valencia y las recientemente fusionadas SGR de Castilla y León (SOTECA y SOGACAL) sobresalen no sólo por el número de operaciones realizadas y el volumen de riesgo vivo, sino también por su apreciable buena gestión. Entre las tres, a finales de 2000, gestionaban cerca de 200.000 millones de ptas. de riesgo vivo sobre un total del sector de 331.000 millones; es decir entre las tres Sociedades más activas se gestiona cerca de dos terceras partes del total de riesgo vivo expuesto por las 21 SGR legalmente constituidas.

## REFERENCIAS

- CARDONE, Cl., LONGARELA, I. y ESTAVILLO, J. (1997): “Financiación de las PYME y racionamiento del crédito: El papel de las Sociedades de Garantía Recíproca”, Moneda y Crédito.
- CERSA, Compañía Española de Reafianzamiento, S.A. (1996): *Convenio ESTADO-CERSA*, Madrid.
- CESGAR (1997), Confederación Española de Sociedades de Garantía Recíproca, documento interno *Datos Generales Sociedades de Garantía Recíproca*, Madrid.
- CESGAR (2001), Confederación Española de Sociedades de Garantía Recíproca, documento interno *Datos del Sector a 31 de Diciembre de 2000*, Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA (1991): Comunicación *The Role of Mutual Guarantee Systems in the financing of SMEs in the European Community*, SEC (91) 1550, final, Bruselas.
- CORTINA, J.L. (1995): “El Nuevo Modelo de Reafianzamiento Público”, en CERSA (edic.) *La Financiación de la PYME: el nuevo Modelo de Reafianzamiento*, Madrid.
- EIF/ FEI, European Investment Fund (1996): *Annual report 1995*, Luxembourg.
- ICO, Instituto de Crédito Industrial (1995): *La financiación de la Pequeña y Mediana Empresa [Línea PYMES]*, Cuadernos ICO, Madrid.
- IVANÉZ, J.M. (1991): *El Sistema Español de garantías Recíprocas*, IMPI, colección Estudios, Madrid.
- LLORENS, J.L. (1996): “Los sistemas de garantías de crédito para las Pyme en Europa”, en LLISTERRI, J.J. y LEVITSKY, J. (edit), *Sistemas de garantías de crédito: experiencias internacionales y lecciones para América Latina y el Caribe*, Inter-American Development Bank, pp. 225-256.
- MACHADO, A. (1997): “Estudio de la eficiencia de las Sociedades de Garantía Recíproca españolas”, *Economía Industrial*, 310, pp. 67-78.
- MARTÍN RODRÍGUEZ, M. (1995): “El sistema Financiero y la Financiación de las PYME”, *Papeles de Economía Española*, 65, pp. 235-240.
- OCAÑA, C.; SALAS, V.; y VALLÉS, J. (1994): “Un análisis empírico de la financiación de la pequeña y mediana empresa manufacturera española: 1983-1989”, *Moneda y Crédito*, 199, pp. 57-96.
- ORTEGA, J. (1990): “Las Sociedades de Garantía Recíproca: Evolución y situación actual”, *Economía Industrial*, 273, pp. 39-44.

- POVEDA, R. (1996): “La financiación y la PYME en España” en CERSA (Edic.), *Financiación de la PYME: El Nuevo Modelo de Reafianzamiento*, Madrid.
- ROMANO, J. (1995): *Las Sociedades de Garantía Recíproca. Una estrategia para la competitividad de la PYME europea*, XV Asamblea General de CESGAR, SOTECA,S.G.R., Valladolid.
- TORRERO, A. (1995): “Retos y problemas de una economía abierta”, en García Delgado, J.L. (dir.), *Lecciones de Economía Española* (segunda edición), Editorial Civitas, pp. 621-633, Madrid.

## **Documentos de Trabajo de Servilab**

- DT-1/97**      **LAS FERIAS Y EXPOSICIONES EN EUROPA COMO FACTORES DE COMPETENCIA Y ESPECIALIZACIÓN URBANA.**  
Juan Ramón Cuadrado Roura y Luis Rubalcaba Bermejo
- DT-2/97**      **UNA APROXIMACIÓN A LAS FUNCIONES DE IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN DE SERVICIOS PARA LA ECONOMÍA ESPAÑOLA : 1960-1994.**  
Miguel González Moreno y Francisco González Gómez
- DT-3/97**      **EMPLEO Y CUALIFICACIONES LABORALES EN EL SECTOR SERVICIOS. EVOLUCIÓN RECIENTE Y ANÁLISIS PROSPECTIVO.**  
Carlos Iglesias Fernández, Julián Messina Gravovsky y Juan Ramón Cuadrado Roura  
(Agotado)
- DT-4/97**      **EL CONSUMO FAMILIAR DE SERVICIOS EN ESPAÑA : FACTORES EXPLICATIVOS DE LAS DECISIONES DE GASTO.**  
Elena Mañas Alcón (Agotado)
- DT-1/98**      **CRECIMIENTO, PRODUCTIVIDAD Y SERVICIOS AVANZADOS EN EUROPA: IMPLICACIONES PARA LA POLÍTICA ECONÓMICA.**  
Luis Rubalcaba Bermejo, Alvaro Ortiz Vidal-Abarca y Tomás Mancha Navarro
- DT-2/98**      **LAS CADENAS DE FRANQUICIAS EN ESPAÑA: ESTRATEGIAS EMPRESARIALES Y ORGANIZACIÓN ESPACIAL.**  
Agustin Gámir de Orueta y Ricardo Méndez Gutiérrez del Valle
- DT-3/98**      **LOS SERVICIOS EN LAS RELACIONES INTERSECTORIALES DE LA ECONOMIA: PROPUESTA METODOLOGICA Y EVIDENCIA.**  
José Antonio Camacho Ballesta
- DT-4/98**      **ANÁLISIS DEL EMPLEO POR FORMAS COMERCIALES. ASALARIZACIÓN Y DISMINUCIÓN DEL REFUGIO DE “AUTÓNOMOS”.**  
Javier Casares Ripol, Evangelina Aranda García y Víctor Jesús Martín Cerdeño
- DT-5/98**      **FORMACIÓN EN LAS ACTIVIDADES DE DISTRIBUCIÓN COMERCIAL.**  
Evangelina Aranda García

- DT-1/99**      **PATRONES DE CONVERGENCIA REGIONAL EN LOS SERVICIOS DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA.**  
Santiago Martínez Argüelles y Fernando Rubiera Morollón
- DT-2/99**      **INTENSIDAD TECNOLÓGICA Y CARACTERÍSTICAS DEL EMPLEO EN EL SECTOR SERVICIOS**  
Juan Ramón Cuadrado, José Guardia, Carlos Iglesias y Álvaro Ortiz
- DT-3/99**      **FUENTES DE FLUCTUACIÓN SECTORIAL DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA**  
Juan Ramón Cuadrado y Álvaro Ortiz.
- DT-4/99**      **LA DEMANDA DE TRANSPORTE DE MERCANCÍAS EN ESPAÑA: FACTORES DETERMINANTES Y UN ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LOS FLUJOS DE TRÁFICO EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA.**  
Juan Carlos Martín Hernández y Concepción Román García
- DT-5/99**      **COMPETITIVIDAD Y COMERCIO DE SERVICIOS EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA.**  
Luis Rubalcaba Bermejo y David Gago Saldaña
- DT-1/00**      **PRESENCIA Y EFECTOS DE ARRASTRE DE LAS FILIALES EXTRANJERAS DE SERVICIOS A EMPRESAS EN ESPAÑA**  
Teresa Fernández Fernández
- DT-2/00**      **LAS RELACIONES ENTRE SERVICIOS A EMPRESAS E INDUSTRIA EN EL CONTEXTO REGIONAL**  
David Gago Saldaña
- DT-3/00**      **LOCALIZACIÓN EN LA ECONOMÍA *SERVINDUSTRIAL*: EL CASO ESPAÑOL DE SUBCONTRATACIÓN ELECTRÓNICA**  
Deron Ferguson
- DT-4/00**      **LOS SERVICIOS A LAS FAMILIAS COMO MOTORES DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO**  
Elena Mañas Alcón, Patricia Gabaldón Quiñones y Sonia Gallardo González
- DT-5/00**      **SERVICIOS PÚBLICOS Y CONVERGENCIA INTERREGIONAL EN ESPAÑA**  
Juan R. Cuadrado Roura, Tomás Mancha Navarro y Rubén Garrido Yserte
- DT-6/00**      **ESTRUCTURA PRODUCTIVA, CAMBIO TECNOLÓGICO Y EMPLEO: UN ANÁLISIS DE PERSPECTIVA PARA LA ECONOMÍA ESPAÑOLA**  
Carlos Iglesias Fernández y Raquel Llorente Heras

**DT-1/01      APROXIMACIÓN Y MEDICIÓN DEL COMERCIO ELECTRÓNICO:  
PRINCIPALES DATOS A NIVEL NACIONAL**  
Laura Núñez Letamendía y Lucía Lisbona Fuentes

**DT-2/01      THE DEMAND OF BUSINESS SERVICES IN SPAIN**  
Diego Rodríguez Rodríguez y Fernando Merino de Lucas

---

**NOTAS:**

<sup>1</sup> Categoría de empresas de reducida dimensión que, de acuerdo con los criterios de la Comisión Europea, tienen entre 0 y 10 trabajadores. Dentro de ellas se computan las unidades o empresas de autónomos sin trabajadores, llamadas también empresas unipersonales.

<sup>2</sup> Ver aclaraciones o nuevas aportaciones que recientemente se han hecho (Illueca y Pastor, 1997) en el capítulo IV de este trabajo, que contradirían en parte esta argumentación tradicional.

<sup>3</sup> Normalmente, es más frecuente el primer sistema, puesto que las Administraciones suelen disponer de programas específicos para apoyar la constitución de sociedades mutuas y, al menos parcialmente, los gastos derivados de su gestión. Pero en ciertas ocasiones también se encuentra la segunda modalidad, a veces por tradición (Países Bajos y Reino Unido, por ejemplo) y otras por tratarse de Gobiernos que se han adentrado recientemente en medidas de promoción para las empresas de pequeña y mediana dimensión (algunos países de América Latina, por ejemplo).

<sup>4</sup> Este Decreto-ley 15/1977, en el apartado correspondiente al régimen de tributación de las inversiones financieras y los apoyos fiscales a la lucha contra el desempleo, se autoriza al Gobierno a que, “en las circunstancias actuales”, adapte el régimen de entidades de financiación ...“para regular la constitución y régimen jurídico, fiscal y financiero de las Sociedades de Garantía Recíproca”. Se observa, por tanto, el interés del legislador en asociar la creación de una figura financiera de nuevo cuño con el desarrollo de la actividad económico-empresarial y la creación de empleo, algo que siempre ha estado subyacente en la filosofía de las SGRs. Se trataba ésta de una de las disposiciones administrativas -en este caso de reforma del sistema financiero- relacionadas con las medidas de ajuste económico y con la transición política, a ratificar por el Parlamento Constituyente, que desarrollaba los Pactos de la Moncloa.

<sup>5</sup> Las más destacables de estas normas han sido las siguientes: R. Decreto 2278/1980, de 24 de octubre, sobre Aval del Estado a las SGR; R. Decreto 874/1881, de 10 de abril, que modifica el Procedimiento de Concesión de segundo Aval a las SGR; R. Decreto 1695/1982, de 18 de junio, por el que se regulan los requisitos de las Sociedades de Reafianzamiento para la participación en las mismas de la Sociedad Mixta de Segundo Aval, S.A.; R. Decreto 953/1986 de 11 de abril, sobre Participaciones del IMPI en las SGR; Ley 26/1988, de 29 de julio sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito (por la que se sujetaba a las SGR a la autorización, control y régimen sancionador del Banco de España); R. Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, que admite la utilización del Aval de las SGR como garantía para que las *pymes* puedan emitir obligaciones.

<sup>6</sup> En 1997, todavía existen Comunidades Autónomas con más de una SGR. En concreto, Andalucía cuenta con tres, Castilla y León con dos y Galicia con dos. A su vez, no disponen de ninguna Extremadura (cerrada la que existía por liquidación), Cataluña (cerrada la que existía por liquidación), Castilla-La Mancha (igual que las anteriores), y la Rioja, que nunca tuvo una.

<sup>7</sup> Conviene resaltar aquí que el nuevo papel asumido por las Comunidades Autónomas a menudo no estuvo exento de decisiones erróneas en los órganos de administración y comités de evaluación de riesgos de algunas sociedades. Para “salvar” el empleo de una empresa que se encontraba en una mala situación financiera o económica, o por otras razones espurias desde el punto de vista de una correcta actuación empresarial se “influyó” en aquellos órganos de decisión a la hora de conceder un aval. Ello, evidentemente, acababa redundando negativamente en la mayoría de los casos sobre el patrimonio y credibilidad de la SGR correspondiente. En estos casos, que fueron abundantes, especialmente coincidiendo con las etapas de crisis económicas (hasta 1984 y de 1990 a 1993) y con la nueva instrumentación de *políticas de pyme* por parte de los

---

Gobiernos Regionales, es cuando más se dañó y desnaturalizó la función de las SGR. A ello acompañaba, en algunos casos, los débiles sistemas de gestión empleados en las sociedades.

<sup>8</sup> CESGAR ha mantenido posiciones muy activas en los últimos años entre sus asociados y cerca de los diversos grupos políticos y gubernamentales para lograr la sustitución de la vieja normativa de SGR y transformarla en una nueva ley, así como para introducir mejoras en distintos aspectos regulatorios relacionados con la normalización y asimilación de las sociedades a las exigencias de otras entidades financieras, evitando discriminaciones que las perjudicaban. Ha sido especialmente beligerante con la problemática discriminatoria sobre calificación y ponderación de los avales a efectos de los coeficientes de solvencia/recursos propios y provisiones de las SGR, para que sean situados en línea con la normativa establecida para las entidades financieras de crédito. Sin embargo, la Dirección General del Tesoro y Política Financiera se opone en base a la Directiva comunitaria 89/647/CEE y a su transposición a la regulación prudencial española (Ley 13/1992, y disposiciones reglamentarias, así como en la Circular del Banco de España 12/1993).

De CESGAR emanan criterios comunes para el sector en materia de formación y asesoramiento financieros para *pyme*. Su *staff* prepara periódicamente las magnitudes y *ratios* del conjunto de asociados. Entre sus proyectos recientes figura el de crear una específica central de balances con los datos de sus 45.000 empresas asociadas; poder contar con una herramienta de estas características sería de gran interés para el análisis de la problemática financiera de la *pyme* española.

<sup>9</sup> Los créditos concedidos por las instituciones de crédito a los distintos sectores institucionales en el año 1994 supusieron 56,1 billones de pesetas, de acuerdo con los datos aportados por el Banco de España (1995).

<sup>10</sup> Según datos calculados a partir de la Central de Información de Riesgos del Banco de España, el colectivo de pequeñas y medianas empresas y empresarios individuales estaba recibiendo, en diciembre de 1994, financiación del sistema crediticio por un importe global de 16,2 billones de pesetas, lo que suponía aproximadamente un 55 por ciento de la financiación de los intermediarios financieros a las empresas españolas. Para este cálculo del volumen de financiación dedicado por el sistema crediticio a la *pyme*, Poveda establece en su hipótesis de trabajo que son *pyme* las titulares de riesgos que han recibido financiación del sistema por debajo de 500 millones de pesetas (cifra tomada a partir del pasivo promedio de las empresas medianas según los datos de la Central de Balances del Banco de España) por titular, excluyendo a las personas físicas que no estén actuando como empresarios individuales y a las entidades sin fines de lucro. Con esta línea divisoria incluye como *pyme* declaradas a la CIR unas trescientas mil empresas personas jurídicas, y más de un millón de empresarios individuales; se dejan fuera, como grandes empresas, a 5.200 titulares con un umbral de riesgo superior a 500 millones de pesetas.

El cálculo del 55% tiene en cuenta el sesgo que introduce el hecho de no ser obligatoria la declaración a la CIR para titulares que tengan menos de 4 millones de pesetas de riesgo.

Según este cálculo, por tipos de entidades, las Cooperativas de crédito y las entidades de ámbito operativo limitado (fundamentalmente las sociedades de *leasing* y una parte de las financieras de ventas a plazos) dedican a la financiación de la *pyme* en torno al 90% de los recursos destinados a las empresas productivas, las Cajas el 70%, y los Bancos el 50%.

<sup>11</sup> El Fondo Europeo de Inversiones tiene como misión fundamental otorgar garantías en dos áreas de actividad. Por una parte a las *pyme* europeas para que puedan acceder al crédito en condiciones de competencia y, por otra, a los grandes proyectos de construcción de redes transeuropeas de transportes y telecomunicaciones. Dispone de un capital inicial autorizado de dos billones de ecus, de los que 1,7 billones han sido ya suscritos por el Banco Europeo de Inversiones (800 millones), la Comisión Europea (600 millones) y bancos e instituciones financieras de los 15 países de la Unión Europea (300 millones), entre ellos varios españoles.

<sup>12</sup> El Estatuto jurídico del IMPI limitaba al 45% la participación en el capital de sus empresas participadas. Éstas podían tener como objetivo la promoción general de las *pyme* (como es el caso de SOGASA) o bien la toma de participación en agrupaciones de empresas, “acciones colectivas”, que conformaban una nueva sociedad mercantil con la finalidad de generar un nuevo producto, desarrollar una nueva tecnología o establecer una red comercial conjunta. Se trataba de una fórmula *sui generis* de capital riesgo. Para superar dicha cifra era necesaria autorización del Consejo de Ministros. También estaba limitado el tiempo de participación, tres años prorrogables por otros tres.

---

<sup>13</sup> El IMPI fue extinguido como Organismo Autónomo perteneciente al Ministerio de Industria y Energía en diciembre de 1996, como consecuencia de un proceso de eliminación de varios organismos administrativos llevado a cabo por el Gobierno salido de las urnas el 3 de marzo de 1996. Sus tareas fueron asumidas por la Dirección General de Política de la *PYME*, de nueva creación, que se hizo depender de la también creada Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y *PYMEs*, dentro del Ministerio de Economía y Hacienda. Como consecuencia de ello, todas las participaciones del IMPI en el capital de empresas, incluida la de CERSA, pasaron a la cartera del Patrimonio del Estado, en la Dirección General de Patrimonio, del Ministerio de Economía y Hacienda. El Ministerio de Industria y Energía pasó, tras las elecciones de 1996, a denominarse de Ciencia y Tecnología. Tras el nuevo Gobierno salido de las elecciones de 2000, el Ministerio de Economía y Hacienda fue dividido en Ministerio de Economía y Ministerio de Hacienda. A este último quedó asignada la Dirección de Patrimonio.

<sup>14</sup> La *Iniciativa Pyme de Desarrollo Industrial 1994-1999*, fue una acción coordinada entre el Estado central y las 17 Comunidades Autónomas para integrar y dar eficiencia a las políticas dirigidas a la pequeña y mediana empresa española. Su diseño y estructuración se llevó a cabo desde el Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa Industrial/IMPI, organismo suprimido en 1996 y transformado en la Dirección General para la Pequeña y Mediana Empresa.

<sup>15</sup> Las penalizaciones se aplican sobre el riesgo vivo teórico en CERSA al inicio del ejercicio a penalizar, descontando a la tasa de falencia 1,25 puntos. A partir de una tasa de falencia en la SGR del 2,5%, CERSA se reserva la facultad de inspeccionar la situación económico financiera de la SGR, pudiendo proponer las medidas necesarias de corrección y, en su caso, rescindir el contrato, si éstas no fuesen suficientemente atendidas. La tasa de falencia de un ejercicio contable se calcula dividiendo los fallidos netos generados en CERSA entre el riesgo vivo teórico al inicio de dicho ejercicio en CERSA, o entre el riesgo vivo teórico al final de dicho ejercicio cuando éste fuera inferior a aquél.

<sup>16</sup> La formulación y operativa del Convenio ESTADO-CERSA se inscribe en el desarrollo y horizonte temporal de la *Iniciativa Pyme de Desarrollo Industrial*, marco general y programas de apoyo coordinados para la pequeña y mediana empresa en España, que aprobó el Gobierno en Mayo de 1994 tras acuerdo general de la Conferencia Sectorial de Industria, que reúne al Ministro del ramo con los Consejeros de las 17 Comunidades Autónomas. Su gestión quedó adscrita al IMPI. El horizonte temporal de la *Iniciativa*, que queda inscrita en los criterios y directrices de la Comisión Europea en materia de promoción de la *pyme*, abarca de 1994 a 1999.

<sup>17</sup> Una aproximación general al estado contable de CERSA (año 2000) es la siguiente:

- Las SGR acumulan alrededor de 115.000 millones de ptas. de riesgo vivo; de él CERSA, de acuerdo con las condiciones del nuevo contrato, formaliza aproximadamente 40.000 millones de ptas. A partir de los Acuerdos establecidos con el FEI, Ministerio de Ciencia y Tecnología y FROM, el coste de reafianzamiento del 40% aproximadamente de aquella cantidad recae en tales organismos; por tanto, al Balance de CERSA le afecta propiamente el 60% de la mencionada cantidad; es decir unos 24.000 mill. de ptas.
- El índice de mortalidad de operaciones (fallidas) calculado por CERSA es de entre 5 y 6% anual; lo que en la actualidad supone alrededor de 1.440 mill. ptas. anuales (6% sobre 24.000). El Estado desde el ejercicio 2000, una vez vencido el Convenio Estado/CERSA, viene fijando 900 millones en los Presupuestos Generales para la Compañía. Por otra parte, CERSA viene obteniendo por ingresos financieros procedentes de su activo aproximadamente 550 millones. ptas. al año y tiene unos costes operativos del entorno de 150 millones. de ptas. al año; por tanto, sus beneficios operativos son de 400 millones. Con estas cifras CERSA mantiene en buen estado financiero en su operativa. En conjunto:  $1.440 - 900 = 540$ ;  $540 - 400 = -140$  millones ptas., magnitud negativa que puede ser perfectamente enjugada con las cifras normales de explotación.

<sup>18</sup> La normativa sobre SGR en España es la siguiente:

- Ley 1/1994, de 11 de marzo sobre Régimen Jurídico de las SGR.
- Real Decreto 2345/1996, de 8 de noviembre, relativo a normas de autorización administrativa y requisitos de solvencia de las SGR.
- Real Decreto 1644/1887, de 31 de octubre, relativo a las normas de autorización administrativa y requisitos de solvencia de las sociedades de reafianzamiento.

- 
- Orden de 12 de febrero de 1998 sobre normas especiales para la elaboración, documentación y presentación de la información contable de las SGR.
  - Banco de España – Circular 10/1998 de 27 de noviembre, a SGR, sobre información sobre recursos propios mínimos y otras informaciones de remisión obligatoria.
  - Orden de 13 de abril de 2000 por la que se modifica la Orden de 29 de diciembre de 1992, sobre recursos propios y supervisión en base consolidada de las sociedades y agencias de valores y sus grupos y la Orden de 30 de diciembre de 1992, sobre normas de solvencia de las entidades de crédito (ponderación SGR).