

# FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO

## Garantías y apoyo al comercio exterior de las pymes en América Latina

Antonio Morfin



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO

## Garantías y apoyo al comercio exterior de las pymes en América Latina

Antonio Morfin



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue preparado por Antonio Morfin, consultor de la División de Financiamiento para el Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

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

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1564-4197

LC/L.3966

Copyright © Naciones Unidas, marzo 2015. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>I. Evolución, características e importancia del comercio intrarregional en América Latina</b> .....	7
A. Comercio intrarregional .....	11
B. Las pymes y las exportaciones en América Latina .....	13
<b>II. Acceso financiero y exigencia de colaterales</b> .....	19
A. Otros aspectos limitantes de la actividad exportadora de las pymes.....	23
B. Requerimientos de liquidez y financiación para las operaciones del comercio intrarregional .....	26
1. Compensación de pagos.....	26
C. Garantías de crédito y acceso al financiamiento de las pymes.....	30
D. Sistemas de garantía en América Latina .....	34
E. Fondo regional .....	36
<b>III. Resumen y conclusiones</b> .....	39
<b>Bibliografía</b> .....	41
<b>Serie Financiamiento para el Desarrollo: números publicados</b> .....	43
<b>Cuadros</b>	
CUADRO 1 ALADI: EXPORTACIONES ENTRE MIEMBROS DEL ACUERDO.....	12
CUADRO 2 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COMPOSICIÓN DEL COMERCIO INTRARREGIONAL .....	13
CUADRO 3 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COMERCIO INTRARREGIONAL EXCLUYENDO MÉXICO.....	13
CUADRO 4 ACCESO FINANCIERO Y EXIGENCIA DE COLATERALES EMPRESAS CHICAS (5-19 EMPLEADOS).....	20
CUADRO 5 ACCESO FINANCIERO Y EXIGENCIA DE COLATERALES EMPRESAS MEDIANAS (20-99 EMPLEADOS) .....	20

CUADRO 6	ACCESO FINANCIERO Y EXIGENCIA DE COLATERALES DIFERENCIA: MEDIANAS - CHICAS .....	21
CUADRO 7	POSICIÓN RELATIVA DEL ACCESO A FINANCIAMIENTO ENTRE LOS PRINCIPALES OBSTÁCULOS PARA HACER NEGOCIOS .....	23
CUADRO 8	INSTITUCIONES FINANCIERAS PARA EL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CARTERA TOTAL Y CARTERA DE COMERCIO EXTERIOR, 24 INSTITUCIONES SELECCIONADAS .....	28
CUADRO 9	CARTERA DE COMERCIO EXTERIOR DE INSTITUCIONES FINANCIERAS PARA EL DESARROLLO COMO PROPORCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS, 24 INSTITUCIONES SELECCIONADAS .....	29
CUADRO 10	EVOLUCIÓN DE LAS GARANTÍAS EN AMERICA LATINA .....	34

### Gráficos

GRÁFICO 1	EXPORTACIONES LAC COMO PROPORCIÓN DE LAS EXPORTACIONES MUNDIALES .....	8
GRÁFICO 2	COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE AL RESTO DEL MUNDO .....	9
GRÁFICO 3	AMÉRICA DEL SUR: COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES .....	9
GRÁFICO 4	CENTROAMÉRICA: COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES .....	10
GRÁFICO 5	CARIBE: COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES .....	10
GRÁFICO 6	MÉXICO: COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES .....	11
GRÁFICO 7	LAC: EXPORTACIONES INTRARREGIONALES COMO PROPORCIÓN DE LAS EXPORTACIONES TOTALES DE LA REGIÓN .....	11
GRÁFICO 8	PARTICIPACIÓN DE EMPRESAS PEQUEÑAS (5-19 EMPLEADOS) EN COMERCIO EXTERIOR .....	15
GRÁFICO 9	PARTICIPACIÓN DE EMPRESAS MEDIANAS (20-99 EMPLEADOS) EN COMERCIO EXTERIOR .....	15
GRÁFICO 10	PRODUCTIVIDAD RELATIVA EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA Y LA OCDE .....	24
GRÁFICO 11	BLADES: CARTERA COMERCIAL AL 31/12/12 .....	27
GRÁFICO 12	BLADEX: CARTERA COMERCIAL POR SEGMENTO DE NEGOCIO .....	28
GRÁFICO 13	GARANTÍAS VIVAS Y CRÉDITO MOVILIZADO, 2012 .....	35
GRÁFICO 14	GARANTÍAS VIVAS, 2012 .....	35

### Recuadros

RECUADRO 1	VOLKSWAGEN MÉXICO: DESARROLLO DE PROVEEDORES .....	16
RECUADRO 2	PROGRAMA DE GARANTÍAS DE NACIONAL FINANCIERA, MÉXICO .....	36
RECUADRO 3	ASOCIACIÓN EUROPEA DE GARANTÍA RECÍPROCA .....	37

### Diagramas

DIAGRAMA 1	ESQUEMA DE CLASIFICACIÓN DE SISTEMAS DE GARANTÍA .....	31
------------	--	----

## Resumen

---

El presente documento pretende aportar algunos elementos para valorar la conveniencia de la eventual constitución de un fondo de garantías de crédito que sirva para promover la participación de las pymes de América Latina y el Caribe en el comercio exterior. Para este propósito, en una primera parte se considera la importancia del comercio intrarregional en América Latina. Se discute su potencial de crecimiento, especialmente en productos manufacturados, donde las pymes tienen una reducida participación, ya sea directa o indirectamente. Más adelante, se exponen las dificultades que enfrentan las pymes para hacer negocios en América Latina y se identifica que la falta de acceso al crédito es percibida por las empresas como una limitación importante. Esta falta de acceso, en alguna medida, se debe a la falta de activos de las empresas o de sus dueños que puedan servir como colaterales en operaciones de crédito. Esta carencia limita el acceso al financiamiento por la dificultad de los acreedores para valorar en su justo mérito las características de cada proyecto de inversión y/o de cada solicitante de crédito. En estas condiciones, las garantías de crédito permiten allanar el inconveniente de la falta de colaterales, propiciando menores tasas de interés y mayor facilidad de tramitación de préstamos. Aunque no hay un acuerdo sobre los méritos de estos mecanismos para generar adicionalidad financiera y económica, existen indicios de que ésta puede ser significativa.

Detrás de la discusión sobre la conveniencia de integrar un fondo de garantías o contragarantías de crédito de alcance regional para facilitar el acceso financiero de las pymes potencialmente exportadoras, parece haber el supuesto de que el limitado uso del crédito por parte de este tipo de empresas es expresión de un problema de oferta y que, por lo mismo, bastaría con reducir los costos y aumentar la disponibilidad de fondos prestables para que las pymes participen más en el comercio exterior. Hay indicios, sin embargo, de que también puede haber importantes limitaciones por el lado de la demanda para el uso, sobre todo si se trata de un uso eficiente, del crédito. Dicho de otra manera, que el uso limitado del crédito formal para financiar la actividad exportadora de las pymes, no se debe a lo que pasa fuera de las empresas, sino dentro de ellas: prácticas administrativas y contables inapropiadas, selección de tecnología poco competitiva, capacidad gerencial rudimentaria e, incluso, actitudes y prejuicios frente a los intermediarios financieros. Con estos factores concurren otras variables externas a las empresas, pero también ajenas al mercado financiero: deficiencias en el marco institucional y legislativo; inseguridad jurídica, patrimonial y personal; corrupción; informalidad; burocratismo;

deficiencias de infraestructura, y otros que contribuyen a limitar la productividad de las pymes y, en consecuencia, su calidad crediticia y su potencial exportador.

Con todo, el uso de las garantías de crédito por parte de las pymes y su participación en el comercio exterior, aun cuando son muy limitadas en términos relativos, han tenido un rápido crecimiento en los últimos años, y el valor de su actividad y la creación de empleos, siendo poco significativos en términos relativos, sí representan magnitudes considerables vistos por sí solos.

Con fundamento en estas consideraciones, en la parte final del documento se discute la conveniencia de conformar un fondo de garantías de crédito para apoyar la participación de las pymes en el comercio intrarregional y, con base en experiencias internacionales y de la propia región, se apuntan algunos elementos que convendría tomar en cuenta en el diseño de un fondo con tales características.

## I. Evolución, características e importancia del comercio intrarregional en América Latina

---

Durante los primeros años del siglo el comercio mundial creció en forma muy importante, especialmente a partir de 2002, año marcado por el ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio. Este hecho aceleró la integración de ese país al proceso de globalización económica en que ya venía participando, de por sí, en forma creciente. De esta manera, entre 2002 y 2008, en que inició la primera gran crisis financiera del nuevo milenio, el comercio mundial creció a una tasa promedio anual de 16,5%<sup>1</sup>. Pese a haber experimentado una fuerte caída de 22% en 2009, como resultado de la ya mencionada crisis, la tendencia creciente de largo plazo pronto se restableció, de modo que el saldo de los diez años que preceden a 2012 fue de un crecimiento anual promedio de más de 11%, con lo que las exportaciones mundiales de mercancías alcanzaron los 18,4 billones de dólares al finalizar ese año.

Por lo que toca al peso de las exportaciones de América Latina y el Caribe dentro del total mundial, se observa que la tendencia de largo plazo es hacia una mayor participación, aunque el comportamiento durante los últimos años ha sido un tanto irregular. Ello se puede explicar, al menos en parte, como consecuencia del efecto que tuvieron la crisis financiera de los países del sudeste asiático a finales de los años noventa y el ímpetu con que se presentó la economía China en los mercados globales a partir de su ingreso formal a la OMC en diciembre de 2001.

El primer evento significó una contracción de la demanda por productos industriales de Brasil, principalmente, además de que impactó negativamente el precio del petróleo, con efectos en especial para México y otros exportadores de hidrocarburos de la región. La irrupción de China como actor estelar en el comercio global trajo consigo un reacomodo de muchas cadenas de valor multinacionales, con un efecto adverso particularmente sensible en las exportaciones manufactureras de México, que se contrajeron entre 2001 y 2003.

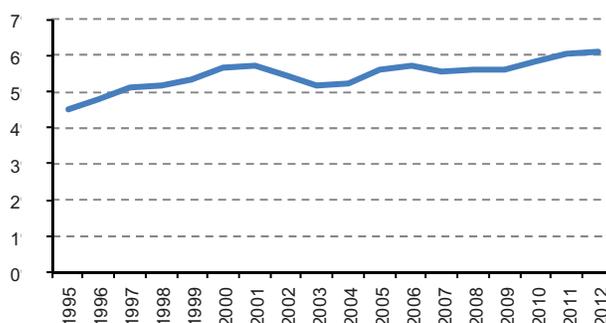
En efecto, la llegada de China a la OMC significó un aumento cuantioso, creciente y sostenido en la demanda por productos primarios, que trajo como consecuencia que subiera el volumen de ventas de los mismos, así como sus precios. A partir de ese momento, se aceleró en forma importante el proceso de

---

<sup>1</sup> Las cifras que se manejan en esta sección, salvo que se indique otra cosa, son en dólares corrientes y fueron tomadas de la base de datos de la UNCTAD, <http://unctad.org/en/Pages/Statistics.aspx>.

reacomodo de cadenas industriales para aprovechar las ventajas de costos de mano de obra que ofrecía China desde que inició su apertura años atrás.

**GRÁFICO 1**  
**EXPORTACIONES LAC COMO PROPORCIÓN DE LAS EXPORTACIONES MUNDIALES**  
(En porcentajes)



Fuente: Elaborado a partir de información de UNCTAD.

Así pues, para América Latina la primera parte de la década trajo consigo un crecimiento muy importante de las ventas, en valor y volumen, de muchos de los productos básicos de la región: minerales, hidrocarburos y productos agrícolas. Las exportaciones de productos primarios pasaron de representar 40,8% del total de las exportaciones de la región en 2002, a 57% en 2012. Las manufacturas, por su parte, se redujeron de 58,3% a 41,9% en el mismo periodo. Esta reducción relativa no se explica, sin embargo, sólo por el aumento relativo en el valor de las exportaciones de materias primas, sino también por el efecto de apreciación que éstas han tenido en el tipo de cambio real de los países exportadores, cuyos productos industriales perdieron competitividad ante el resto del mundo.

De este modo, para algunos países de la región, especialmente en América del Sur, con el aumento en la demanda por productos primarios, crecieron los ingresos por divisas, con la consiguiente presión alcista sobre el tipo de cambio real y, en consecuencia, con un efecto adverso sobre las exportaciones manufactureras y de servicios. Para otros, importadores de materias primas, ocurrió lo inverso: hubo un deterioro en sus términos de intercambio, depreciación del tipo de cambio real y un aumento en las exportaciones industriales vinculada a cadenas productivas multinacionales. Esto ocurrió, sobre todo, en América Central.

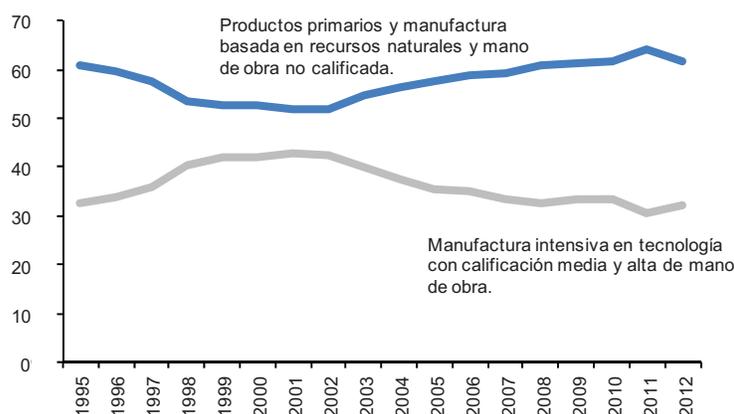
Así, el comercio de productos de mayor valor agregado con el resto del mundo, ya sea terminados o en conexión con cadenas de agregación de valor internacionales, ha crecido a un ritmo inferior al del comercio total, por lo que su peso relativo dentro de las exportaciones totales de la región ha disminuido, como puede apreciarse en el gráfico 2. No sería correcto atribuir este hecho solamente a la pérdida de competitividad que trajo la apreciación cambiaria en los países más grandes de la región. Hay, además, numerosos indicadores de que la baja competitividad de la industria en la mayor parte de América Latina tiene que ver con factores internos, como falta de infraestructura, insuficiencia de mano de obra calificada, regulación inadecuada, incertidumbre jurídica y debilidad del estado de derecho.

Como ya se mencionó, el comportamiento de la composición de las exportaciones presenta patrones subregionales diversos. De este modo, como se aprecia en el gráfico 3, América del Sur concentra sus ventas al exterior en productos primarios y manufacturas intensivas en mano de obra no calificada.

En América Central, como muestra el gráfico 4, las manufacturas han ido ganando peso en las exportaciones, como resultado en parte de que el efecto cambiario de los productos primarios ha sido menor en esta zona y, en parte, como resultado de políticas industriales que han promovido la integración a cadenas de agregación de valor multinacionales, conectadas sobre todo al mercado

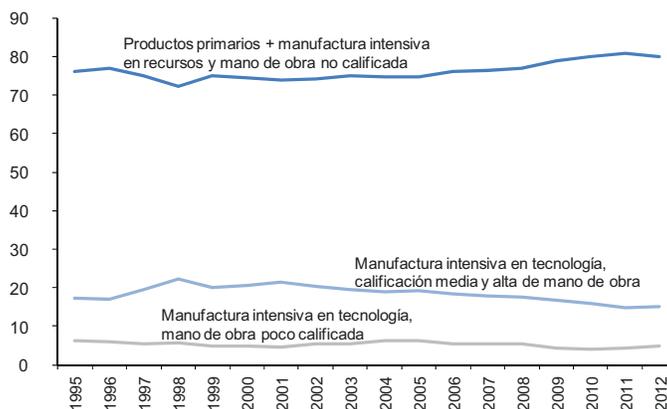
estadounidense. Centro América es, también, por proximidad geográfica y por razón de escala, la parte de la región que muestra un mayor comercio intrarregional y una mayor tendencia a la integración.

**GRÁFICO 2**  
**COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE AL RESTO DEL MUNDO**  
*(En porcentajes del total)*



Fuente: Elaborado con datos de UNCTAD.

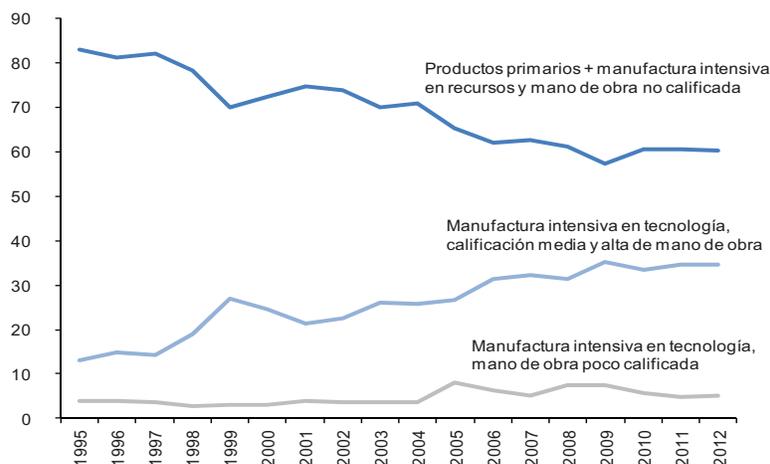
**GRÁFICO 3**  
**AMÉRICA DEL SUR: COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES**  
*(En porcentajes del total)*



Fuente: UNCTAD.

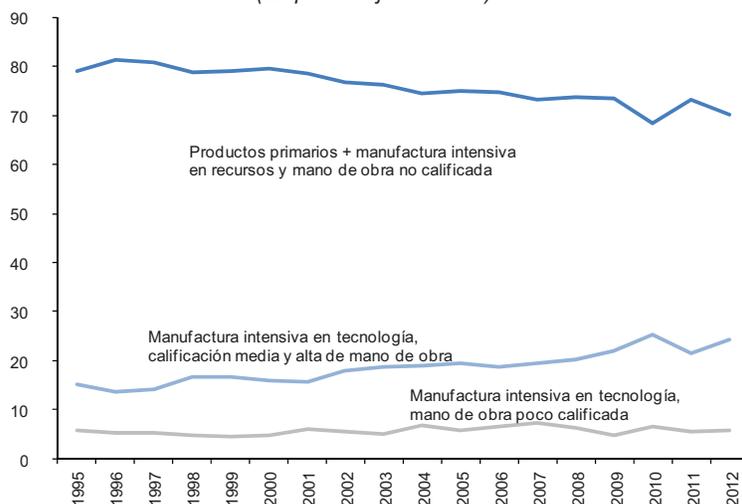
En el Caribe, el patrón exportador de mercancías se concentra también en gran medida en los productos primarios, con un débil desarrollo de las ventas industriales, como se ve en el gráfico 5. En esta zona, sin embargo, las exportaciones más dinámicas son las de servicios, tanto turísticos como financieros (no reflejados en el gráfico).

**GRÁFICO 4**  
**CENTROAMÉRICA: COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES**  
 (En porcentajes del total)



Fuente: UNCTAD.

**GRÁFICO 5**  
**CARIBE: COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES**  
 (En porcentajes del total)

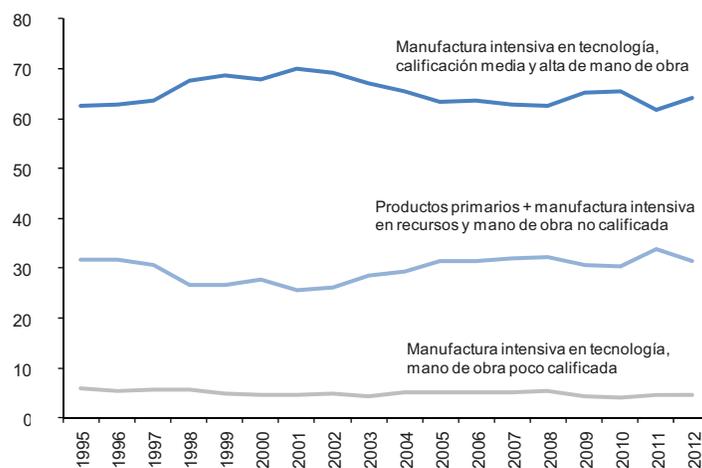


Fuente: UNCTAD.

Por último, el caso de México, ilustrado en el gráfico 6, presenta un patrón de exportaciones más diversificado, con una mayor concentración en productos industriales de relativamente mayor valor agregado, lo que no alcanza a ser suficiente para aislar del todo a esta economía de los efectos de los precios de las materias primas, debido a lo cual, no obstante haberse reducido en forma importante el volumen de petróleo crudo exportado en los últimos años, el valor de sus ventas se ha mantenido elevado, y los efectos de alza del tipo de cambio, sobre todo en algunos periodos, se han dejado sentir, con el consecuente perjuicio para el sector industrial.

Hay, además, que tomar en cuenta que la economía mexicana se encuentra integrada comercialmente con América del Norte, y que el peso relativo de su intercambio con el resto del continente es modesto y no promete crecer mucho, al menos en el futuro próximo.

**GRÁFICO 6**  
**MÉXICO: COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES**  
(En porcentajes del total)

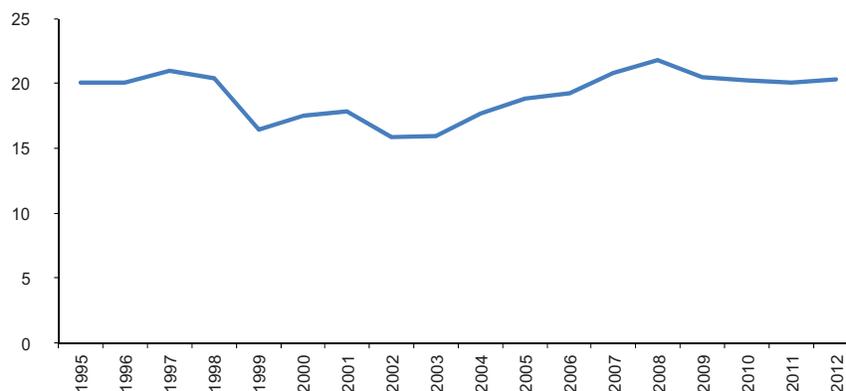


Fuente: UNCTAD.

## A. Comercio intrarregional

Como proporción de las exportaciones totales de la región, el comercio intrarregional se ha mantenido alrededor de 20% en los últimos años, volviendo a sus valores de mediados de los noventa, como ilustra el gráfico 7.

**GRÁFICO 7**  
**LAC: EXPORTACIONES INTRARREGIONALES COMO PROPORCIÓN DE LAS EXPORTACIONES TOTALES DE LA REGIÓN**  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de UNCTAD.

En 2012 el comercio entre países de América Latina y el Caribe alcanzó 226 mil millones de dólares, cifra que significa casi un quintuplo de su valor en 1995.

El cuadro 1 muestra la proporción de las exportaciones de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) entre sí. Se observa que las economías más pequeñas del Cono Sur son las que dirigen una mayor parte de sus ventas a países de la región. México, como ya se dijo, es el país menos vinculado comercialmente con los demás miembros del acuerdo. En su conjunto, una sexta parte de las exportaciones de ALADI se quedan dentro del grupo.

**CUADRO 1**  
**ALADI: EXPORTACIONES ENTRE MIEMBROS DEL ACUERDO**  
*(Participación de las exportaciones a los demás países miembros como porcentaje de las exportaciones totales de cada país)*

Pais	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	46,8	44,9	41,1	37,7	38,7	38,3	40	38,7	38,2	41,1	40,8	39,6	41,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	43,9	58,4	59	63,1	64,4	67	64,4	60,8	64,5	58,4	59,7	59,3	64,7
Brasil	23,3	20,8	16,2	17,6	20,3	21,3	22,6	22,5	21,5	19,4	20,2	19,2	18,4
Chile	20,6	21,3	18,6	17	15,6	15,6	15,4	15,3	17,6	15,8	16,2	15,4	15,1
Colombia	22,4	27,6	24,6	19,7	25,1	25	23,7	29,4	28,8	24,5	18,6	17,2	18,4
Ecuador	21,8	21	18,6	19,9	17,5	20,2	21,8	25,3	26,6	23,8	24,3	25,7	27
México	1,61	2,08	1,54	1,36	1,85	2,72	3,19	4,01	4,73	4,3	4,96	5,39	5,54
Perú	16,4	17,1	14,6	15,1	16,9	18,4	18,1	18,6	18,7	14,1	15	15,7	16,9
Paraguay	74,4	65	68,7	64,4	59	57,7	59,2	62,7	71,1	70,5	59,6	56,5	57,7
Uruguay	52,8	49,9	41,5	39,4	34,8	32,4	34,5	38,7	38,3	37,2	40,7	40,7	38
Venezuela (República Bolivariana de)	10,6	10,3	10,1	6,99	9,06	5,33	5,73	18,9	31,6	32,4		27,1	
Total	13	13,4	11,3	11,3	12,9	13,4	14,1	16,1	17,5	16,3	16,3	16,3	16,2

Fuente: © INTradeBID | Estadísticas e Indicadores.

Contrario a lo ocurrido con las ventas de la región al resto del mundo, es de destacarse que el mayor crecimiento del comercio intrarregional se ha dado en el rubro de las manufacturas, en especial las intensivas en tecnología que incorporan mano de obra calificada y semi-calificada.

En el cuadro 2 se presenta la composición del comercio intrarregional para distintos años. De su observación se puede destacar lo siguiente:

a) Las exportaciones de productos primarios representaron entre 40% y 50% del total intercambiado al interior de la región. Después de un aumento súbito en la primera mitad de la década anterior, parecen haber tomado una tendencia a la baja en términos relativos.

b) Las exportaciones de bienes manufactureros intensivos en mano de obra no calificada y recursos naturales también han ido perdiendo peso dentro del total del comercio intrarregional, aunque siguen teniendo un papel destacado dentro del intercambio hemisférico.

c) El comercio de bienes manufactureros de un mayor valor agregado ha ido cobrando importancia, aunque despacio. Este resultado se mantiene aún si se excluye del cálculo a México (ver cuadro 3).

Lo que esto sugiere es que, justamente, la oportunidad para una mayor participación de las pymes en el comercio exterior podría estar en el comercio de mercancías cuya producción descansa en el uso de mano de obra calificada y semi-calificada.

**CUADRO 2**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COMPOSICIÓN DEL COMERCIO INTRARREGIONAL**  
*(Como porcentaje del comercio intrarregional)*

	1995	2000	2005	2008	2012
Total	100	100	100	100	100
Productos primarios	44,9	48,9	44,7	44,8	42,6
Combustibles	17,7	27,5	25,4	23,5	20,3
Manufacturas	54,8	50,9	55,0	55,0	57,3
Intensivas en mano de obra y recursos naturales	11,4	10,0	8,8	9,2	8,5
Baja calificación laboral, intensivos en tecnología	7,2	5,7	7,3	7,3	9,1
Media calificación laboral, intensivos en tecnología	19,4	17,4	20,1	20,2	22,3
Alta calificación laboral, intensivos en tecnología	16,9	17,8	18,8	18,3	17,4
Otros	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2

Fuente: Elaboración propia con datos de UNCTAD.

**CUADRO 3**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COMERCIO INTRARREGIONAL EXCLUYENDO MÉXICO**  
*(Como porcentaje del comercio intrarregional)*

	1995	2000	2005	2008	2012
Total	100	100	100	100	100
Productos Primarios	47,9	50,9	46,7	47,9	46,4
Combustibles	18,6	28,1	26,2	25,0	22,3
Productos Manufactureros	51,8	48,8	53,1	51,9	53,5
Intensivos en mano de obra y en recursos naturales	11,4	9,9	9,3	9,7	8,9
Baja calificación laboral, intensivos en tecnología	7,2	5,6	7,3	7,0	9,2
Media calificación laboral, intensivos en tecnología	18,7	17,5	20,3	19,5	20,3
Alta calificación laboral, intensivos en tecnología	14,6	15,7	16,2	15,7	15,0
Otros	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1

Fuente: Elaboración propia con datos de UNCTAD.

Al respecto, Durán y Lo Turco (2012) estiman que existe un potencial de crecimiento no aprovechado en el intercambio de ese tipo de mercancías, y apuntan que el comercio de manufacturas depende en buena medida de la actuación de las pymes. La manufactura parecería ser, efectivamente, el espacio natural para la participación de las pymes en el comercio exterior ya sea como exportadoras directas o mediante su integración con cadenas de valor.

## **B. Las pymes y las exportaciones en América Latina**

No obstante la importancia de las pymes como generadoras de empleo e innovación, la información disponible sobre ellas es poca y difícil de utilizar para hacer comparaciones entre países y a lo largo del tiempo. Para abordar el tema de la vinculación de las pymes con las actividades exportadoras en América Latina, lo primero que se echa de menos es una base de información actualizada, confiable y comparable. La información oficial de cada país ofrece poca ayuda en este respecto. La periodicidad de encuestas y censos difiere mucho de un país a otro. La tipificación de las pymes no sólo varía de un país

a otro y a lo largo del tiempo sino que, en muchos casos, entre sectores o, incluso, entre distintas agencias de gobierno en un mismo país.

La dificultad para sistematizar la información de las pymes es reflejo de la gran diversidad que presentan las empresas, en función de su giro de actividad, tecnología, y demás variables que afectan su capacidad para generar valor. De esta manera, por ejemplo, empresas con pocos empleados en sectores de alta tecnología pueden tener ventas superiores a otras con mucho personal, pero dedicadas a la producción industrial de productos de bajo margen de ganancia y de reducido valor agregado. Ya sea que se utilice el valor de las ventas o el número de trabajadores para determinar si se trata o no de una pyme, es claro que no son realidades fácilmente comparables. En este sentido, la información que recoge la Encuesta de Empresas del Banco Mundial<sup>2</sup> representa un recurso muy útil, pues adopta como criterio uniforme de clasificación el número de empleados, sin discutir si eso las hace o no grandes o pymes. Es un criterio sencillo, no preciso, que tiene el mérito de utilizar una metodología uniforme y de encuestar un gran número de empresas – lo que permite diluir en alguna medida los sesgos por sector de actividad. En este sentido, la encuesta aplica un criterio razonable de aproximación a la realidad ya que, independientemente del giro de una empresa, cabe esperar que el número de empleados esté directamente relacionado con su volumen de actividad, ventas, complejidad de sus procesos administrativos, actualidad tecnológica, y demás. Todas estas son variables que se presentan en menor dimensión en el diverso universo de las pymes que en las empresas grandes.

Las pymes representan alrededor de 99% del total de empresas de la región y aproximadamente dos terceras partes de la generación de empleos<sup>3</sup>. Sin embargo, la productividad de las mismas es muy inferior a la de las empresas grandes, por lo que su contribución al PIB es relativamente pequeña, lo que contrasta desfavorablemente con lo que ocurre en el sudeste asiático, en Europa y en los Estados Unidos de América. La baja productividad persiste aún si se toma sólo en cuenta a las empresas que operan en el sector formal de la economía, puesto que las que lo hacen en la informalidad, suelen presentar niveles de productividad todavía más reducidos.

Una proporción muy pequeña de las pymes de la región participa en el comercio exterior. De acuerdo con la citada encuesta, aunque los porcentajes de empresas que de una u otra manera participan en el comercio exterior en algunos casos se asemejan a lo que ocurre en otras partes del mundo más desarrollado, cuando se observa en términos de la proporción del valor de las exportaciones, la contribución de las pymes se queda muy por debajo, como ilustran las gráficas No. 8 y No. 9. Resumiendo: el valor de las actividades de las PyMES vinculadas con el comercio exterior parece muy reducido dada la proporción de este tipo de empresas que participan en una u otra forma en el comercio exterior.

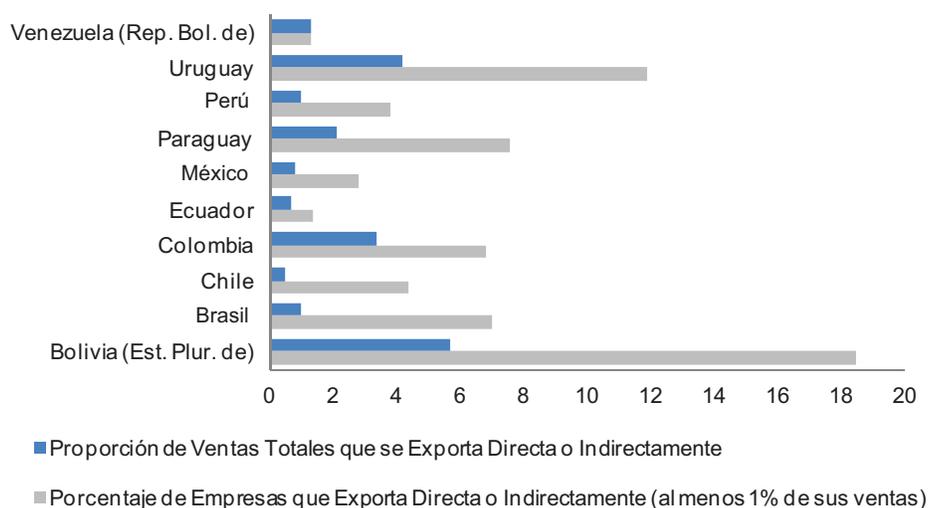
La desarticulación de las pymes con las cadenas de valor exportadoras es una limitación importante para su crecimiento y modernización, ya que la mayoría opera con procesos rudimentarios en actividades poco productivas. Un desafío importante para la política pública es aumentar el número de pymes conectadas con procesos modernos de agregación de valor, mediante su inserción como proveedores de bienes y servicios en cadenas productivas de empresas grandes, sean nacionales o multinacionales. Este también es el mecanismo idóneo para que las pyme se vinculen con la actividad exportadora.

La integración de las pymes en cadenas de agregación de valor orientadas a la exportación es un expediente que puede facilitar la transferencia de tecnología, la adopción de prácticas administrativas modernas y, en suma, el aumento de la productividad y de las remuneraciones en este tipo de empresas.

<sup>2</sup> Banco Mundial, [www.enterprisesurveys.org](http://www.enterprisesurveys.org).

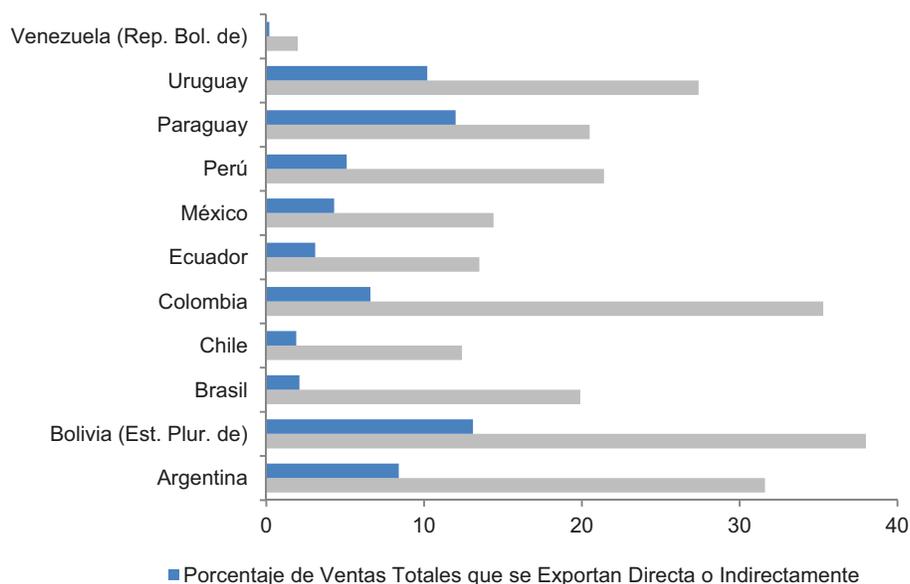
<sup>3</sup> OCDE/CEPAL, 2012.

**GRÁFICO 8**  
**PARTICIPACIÓN DE EMPRESAS PEQUEÑAS (5-19 EMPLEADOS) EN COMERCIO EXTERIOR**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Enterprise Surveys (<http://www.enterprisesurveys.org>). The World Bank.

**GRÁFICO 9**  
**PARTICIPACIÓN DE EMPRESAS MEDIANAS (20-99 EMPLEADOS) EN COMERCIO EXTERIOR**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Enterprise Surveys (<http://www.enterprisesurveys.org>). The World Bank.

### RECUADRO 1 VOLKSWAGEN MÉXICO: DESARROLLO DE PROVEEDORES

“El caso de Volkswagen en México muestra que las empresas transnacionales pueden ser un motor clave del desarrollo tecnológico y el mejoramiento de la calidad. Por ejemplo, en Puebla la VW ha impuesto estándares ambientales más altos y ha exigido a sus proveedores que se certifiquen como “plantas limpias” por el Instituto Europeo de Certificación de Calidad del SGS. Esto ha permitido el desarrollo de nuevos estándares para la industria, lo que les ha posibilitado servir al mercado de los Estados Unidos. La elevación de la calidad también ha tenido efectos colaterales positivos para la economía, puesto que el número de defectos en la producción se redujo gracias a las certificaciones internacionales (ISO 9000-200, ISO/TS 16949 2000) y la VW empezó a producir en México modelos más sofisticados para la exportación. (...) En México, los proveedores directos de Volkswagen ... han ayudado a proveedores de segunda instancia a mejorar su calidad mediante la certificación ISO/TS 16969, que es el estándar de referencia para los sistemas de gestión de calidad en el sector automotriz, basado en el ISO 9001. Para (estos) proveedores, era problemático cumplir con requisitos de calidad que eran más exigentes que los estándares locales. La mayoría de los proveedores de primer nivel en México confirmaron que su papel en la cadena global de suministro se ha expandido y profundizado conforme comenzaron a desarrollar proveedores de segundo nivel.”

Fuente: Traducido de Ruiz Durán, 2006, citado en UNCTAD, 2010.

La participación de las pymes en cadenas de valor multinacionales se ve limitada por una serie de factores tanto internos como externos de las empresas. En conjunto, estos factores se reflejan en baja productividad, que se traduce en estructuras de costos no competitivas. De acuerdo con una encuesta realizada por la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM), las principales razones por las cuales una pyme no participa en los mercados de exportación son las siguientes<sup>4</sup>:

1. La falta de una adecuada gestión administrativa: la mayoría de las pymes nace sin una visión de negocios
2. Escaso conocimiento y uso de información de apoyos institucionales disponibles
3. Uso de tecnología poco actualizada y carencia de maquinaria y equipo moderno
4. Falta de sistemas de control de calidad
5. Se carece de un adecuado diseño de productos y falta conciencia para adecuar los productos a las necesidades del mercado
6. Personal poco calificado
7. Dificil acceso al financiamiento
8. Problemas de infraestructura de comunicaciones y transportes
9. Falta un adecuado control fiscal y aduanal
10. Se carece de una visión estratégica de su negocio

Dicho de otro modo, “El débil desempeño de las pymes se expresa por la insuficiente calidad de sus productos o servicios o sus altos costos y precios ... (y) escasa articulación de políticas públicas que atiendan a su mayor inserción en las redes de proveedores de las grandes empresas. De hecho, en América Latina y el Caribe las pymes tienen un nivel de productividad mucho menor que las empresas grandes, en contraste con lo que ocurre en países industrialmente más avanzados de otras regiones, como Europa<sup>5</sup>.”

Como ya se ha mencionado, la región se caracteriza por una gran heterogeneidad entre países y subregiones. Mientras que las cadenas productivas de México y Centroamérica se encuentran más bien vinculadas con los Estados Unidos y a la exportación de manufacturas y bienes intermedios, en el sur del continente se tiende más al intercambio intrarregional, todavía con una gran dependencia de productos

<sup>4</sup> <http://t21.com.mx/general/2013/10/17/identifican-10-limitantes-sumar-pyme-mexicanas-cadenas-globales>.

<sup>5</sup> CEPAL (2013).

primarios y manufactura básica. Los factores que pueden favorecer la inserción de los países de la región en cadenas multinacionales de agregación de valor pueden, de acuerdo con la CEPAL, ser exógenos y endógenos, y su grado de influencia dependerá de si se trata de procesos industriales o de servicios<sup>6</sup>.

Los factores exógenos son los que tienen carácter estructural: ubicación geográfica, extensión territorial, población, recursos naturales. Los factores endógenos son aquellos sobre los que se puede incidir mediante acciones privadas o de política pública. También, en función de las características clave de cada cadena, se puede distinguir entre las de carácter industrial, de servicios o basadas en recursos naturales. A continuación se comentan brevemente algunos de estos factores.

- Ubicación geográfica: la cercanía a una potencia manufacturera permite a la economía más grande aprovechar ventajas de costos y facilita la coordinación de operaciones. Es el papel que han desempeñado Estados Unidos en América del Norte y, en menor medida, en el resto del continente; Alemania en Europa y Japón/China en Asia.
- Régimen fiscal y otros estímulos para empresas multinacionales. Aunque se siguen utilizando estímulos fiscales, este tipo de prácticas (facilidades tributarias para el establecimiento de plantas; zonas francas; subsidios diversos) es combatido por la OMC.
- Calidad de la infraestructura de transportes, logística y de telecomunicaciones, así como su regulación.
- Calidad de la mano de obra. Se trata de un elemento decisivo para determinar en qué segmento de la cadena de agregación de valor se participa. A menor calificación de la mano de obra, se participará en actividades de menor valor agregado. Este es uno de los principales desafíos que enfrentan las economías latinoamericanas para elevar la productividad de sus trabajadores y mejorar sus percepciones.
- Dotación de recursos naturales. Cuando no se tiene la capacidad para la transformación y/o absorción productiva de los mismos, la abundancia de recursos puede inhibir el desarrollo industrial amplio y diversificado, sobre todo en periodos de precios altos de productos primarios, por el efecto que tiene sobre los precios internos y sobre el tipo de cambio real.
- Clima de negocios, desempeño y calidad de gestión de las empresas nacionales. La decisión de ubicar un determinado segmento de la cadena productiva en un país, y el éxito que pueda tener en su inserción en cadenas de valor, depende del entorno macroeconómico, financiero, jurídico y social, así como de la sofisticación directiva de las empresas locales.
- Integración formal entre economías que forman parte de las cadenas de valor. Las cadenas multinacionales han propiciado la celebración de acuerdos que van más allá del mero intercambio comercial, para abarcar inversión y reglas del juego (acuerdos “profundos”). El grado de profundidad de los acuerdos puede tener una incidencia clara en las posibilidades de integración de cadenas de valor.

---

<sup>6</sup> CEPAL (2013).



## II. Acceso financiero y exigencia de colaterales

---

Las pymes tienen una probabilidad mayor de enfrentar restricciones de crédito que las empresas grandes; además, tienden más a utilizar, en mayor medida, fuentes informales de financiamiento para la inversión y el capital de trabajo.

El crédito a las pymes presenta riesgos y costos de transacción superiores a los de las empresas de mayor tamaño. En efecto, debido a su menor escala, los costos relativos de gestionar un crédito para una pyme son más grandes que los que se incurrirían en operaciones de mayor cuantía. Además, los riesgos de prestar a las pymes también son mayores. Con frecuencia carecen de sistemas de contabilidad veraces, ceñidos a criterios generalmente aceptados, lo que implica una seria dificultad para valorar el estado de la empresa, no sólo por parte de potenciales acreedores sino, con frecuencia, incluso del mismo empresario. El número de unidades que surgen y desaparecen cada año es enorme; es común que carezcan de historial crediticio y en muchos casos la ejecución de garantías, cuando existen, es muy dificultosa e incierta.

Por todo ello es común que los bancos busquen garantizar la recuperación de los créditos a las pymes mediante la exigencia de elevados colaterales, que con frecuencia son bienes inmobiliarios.

La combinación de elevados costos administrativos y alto riesgo hacen que las tasas de interés a las que la banca comercial estaría dispuesta a prestar a las pymes sean muy elevadas. Esto provoca que muchos proyectos potencialmente viables se queden sin financiamiento. También puede dar lugar a problemas de selección adversa en la asignación del crédito<sup>7</sup>.

Las empresas que tienen un mejor desempeño, medido en términos de productividad, tienen menos probabilidad de enfrentar limitaciones de crédito, lo cual puede ser una indicación de buen funcionamiento en los mercados financieros. Sin embargo, esta relación es más débil para las pequeñas empresas que para las grandes. Además, mientras mayor es la proporción crédito/PIB, la proporción de firmas con constricción de crédito es menor<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Stiglitz y Weiss, 1981.

<sup>8</sup> Veselin Kuntchev, et. al, 2012.

Los cuadros 4 y 5 presentan algunos datos sobre el acceso financiero y la exigencia de colaterales para algunos países de América Latina.

**CUADRO 4  
ACCESO FINANCIERO Y EXIGENCIA DE COLATERALES  
EMPRESAS CHICAS (5-19 EMPLEADOS)**

País	Porcentaje de empresas con cuenta de cheques o de ahorro	Porcentaje de empresas con préstamo bancario o línea de crédito	Proporción de préstamos que requieren colateral (en porcentaje)	Valor del colateral requerido para un préstamo (porcentaje del monto del préstamo)	Porcentaje de empresas que identifican al acceso financiero como una restricción mayor
Argentina	93,7	38,0	65,8	185,9	48,9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	92,6	33,3	80,7	248,2	31,1
Brasil	98,7	42,8	9,6	81,9	50,6
Chile	95,2	72,5	59,1	345,8	10,0
Colombia	94,3	50,6	65,2	189,5	51,6
Costa Rica	95,8	41,2	97,2	305,6	39,7
Ecuador	100,0	43,5	77,0	234,2	19,6
Guatemala	53,8	33,5	61,3	152,3	18,6
Honduras	78,6	24,3	84,6	298,0	32,5
México	58,6	26,8	65,8	243,2	26,9
Nicaragua	64,1	32,9	75,0	282,6	23,6
Perú	82,4	52,5	39,6	211,7	6,7
Paraguay	82,0	54,7	19,4	478,6	21,1
El Salvador	93,1	45,8	72,3	190,1	23,9
Uruguay	87,3	41,9	47,9	172,0	16,8
Venezuela (República Bolivariana de)	95,7	25,6	86,4	393,6	10,6

Fuente: Enterprise Surveys (<http://www.enterprisesurveys.org>). The World Bank.

**CUADRO 5  
ACCESO FINANCIERO Y EXIGENCIA DE COLATERALES  
EMPRESAS MEDIANAS (20-99 EMPLEADOS)**

País	Porcentaje de empresas con cuenta de cheques o de ahorro	Porcentaje de empresas con préstamo bancario o línea de crédito	Proporción de préstamos que requieren colateral (en porcentaje)	Valor del colateral requerido para un préstamo (porcentaje del monto del préstamo)	Porcentaje de empresas que identifican al acceso financiero como una restricción mayor
Argentina	98,8	58,9	70,4	184,8	40,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	98,2	60,0	96,0	163,8	25,9
Brasil	99,8	67,5	33,9	68,2	55,7
Chile	99,8	83,5	61,6	131,1	24,6
Colombia	99,8	64,2	64,2	143,7	15,7
Costa Rica	99,3	71,9	89,3	228,4	45,0
Ecuador	100,0	51,8	80,6	164,4	19,6
Guatemala	70,1	63,8	76,0	163,3	24,6

Cuadro 5 (conclusión)

País	Porcentaje de empresas con cuenta de cheques o de ahorro	Porcentaje de empresas con préstamo bancario o línea de crédito	Proporción de préstamos que requieren colateral (en porcentaje)	Valor del colateral requerido para un préstamo (porcentaje del monto del préstamo)	Porcentaje de empresas que identifican al acceso financiero como una restricción mayor
Honduras	78,3	55,6	79,9	144,0	26,0
México	66,9	36,7	65,9	154,0	38,7
Nicaragua	97,0	61,5	84,1	206,8	25,4
Perú	92,5	85,9	54,2	193,3	14,5
Paraguay	95,9	62,9	44,7	258,6	20,0
El Salvador	95,2	58,5	83,6	150,6	36,5
Uruguay	98,0	60,0	65,3	161,7	14,2
Venezuela (República Bolivariana de)	99,7	58,1	81,3	109,7	5,7

Fuente: Enterprise Surveys (<http://www.enterprisesurveys.org>). The World Bank.

**CUADRO 6**  
**ACCESO FINANCIERO Y EXIGENCIA DE COLATERALES**  
**DIFERENCIA: MEDIANAS - CHICAS**

País	Porcentaje de empresas con cuenta de cheques o de ahorro	Porcentaje de empresas con préstamo bancario o línea de crédito	Proporción de préstamos que requieren colateral (en porcentaje)	Valor del colateral requerido para un préstamo (porcentaje del monto del préstamo)	Porcentaje de empresas que identifican al acceso financiero como una restricción mayor
Argentina	5,1	20,9	4,6	-1,1	-8,6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	5,6	26,7	15,3	-84,4	-5,2
Brasil	1,1	24,7	24,3	-13,7	5,1
Chile	4,6	11,0	2,5	-214,7	14,6
Colombia	5,5	13,6	-1,0	-45,8	-35,9
Costa Rica	3,5	30,7	-7,9	-77,2	5,3
Ecuador	0,0	8,3	3,6	-69,8	0,0
Guatemala	16,3	30,3	14,7	11,0	6,0
Honduras	-0,3	31,3	-4,7	-154,0	-6,5
México	8,3	9,9	0,1	-89,2	11,8
Nicaragua	32,9	28,6	9,1	-75,8	1,8
Perú	10,1	33,4	14,6	-18,4	7,8
Paraguay	13,9	8,2	25,3	-220,0	-1,1
El Salvador	2,1	12,7	11,3	-39,5	12,6
Uruguay	10,7	18,1	17,4	-10,3	-2,6
Venezuela (República Bolivariana de)	4,0	32,5	-5,1	-283,9	-4,9

Fuente: Enterprise Surveys (<http://www.enterprisesurveys.org>). The World Bank.

Se observa en primer lugar que, con la excepción de México<sup>9</sup>, la regla parece ser que las empresas medianas tengan, casi en su totalidad, algún tipo de cuenta bancaria corriente. Como cabría esperar, el porcentaje se reduce en prácticamente todos los casos cuando se trata de empresas pequeñas. Otro tanto ocurre con la disponibilidad de préstamos activos o de líneas de crédito: en todos los casos es mayor el porcentaje de empresas medianas que cuentan con estos servicios que las pequeñas.

La baja proporción de empresas mexicanas que cuentan con cuenta corriente en el sistema bancario llama la atención. Se trata de un tema que requiere estudio y explicación por su cuenta, pero como hipótesis se puede sugerir que esta baja bancarización obedece a las particularidades de la economía informal en México, quizá más ligada al manejo de dinero “sucio” producto de actividades ilegales, como el contrabando a gran escala, la evasión fiscal y organizaciones criminales, que en otras partes de la región.

Se observa también que, como regla, la proporción de préstamos que requieren colateral disminuye al aumentar el tamaño de las empresas, lo mismo que el valor del colateral requerido como porcentaje del monto del préstamo. Por último, en lo que toca a qué tan grave perciben las empresas la dificultad de acceso al crédito, se advierte que, en la mayoría de los casos, son las empresas medianas las que parecen padecer más por este motivo.

Sin embargo, en realidad, el acceso a financiamiento no suele ser percibido como el principal obstáculo para realizar negocios entre los países aquí considerados. Entre las empresas pequeñas, los principales obstáculos son los impuestos y las prácticas del sector informal; entre las medianas, éste último es abrumadoramente el concepto de mayor preocupación; por último, en lo que toca a las grandes, los conceptos de mayor preocupación son la regulación laboral, los impuestos y la estabilidad política. El cuadro 7 muestra el lugar que ocupa el acceso financiero entre los obstáculos percibidos para hacer negocios por las empresas de distintos países de América Latina.

Lo que se puede concluir de esta discusión es que, desde la perspectiva de las empresas pequeñas y medianas de la región, el acceso al crédito, aunque figura entre los principales obstáculos para hacer negocios, dista de ser el más importante. Sin embargo, es frecuente que la discusión sobre políticas públicas para favorecer a las pymes desemboque en el tema del financiamiento, y que otros, tanto o más importantes, se desdeñen como secundarios.

Lo dicho debe, además, matizarse por el hecho de que las encuestas recogen sólo el punto de vista de las empresas. Es decir, los obstáculos detectados son los así percibidos por los empresarios. Sin embargo, existen numerosos indicios de que un importante impedimento para que las pymes se consoliden y prosperen son las capacidades gerenciales de sus directivos y sus prácticas de gestión, que suelen ser poco sofisticadas y, por lo mismo, poco competitivas. Se trata de obstáculos que las empresas tienden a no reportar, o a subestimar, ya que no fácilmente pueden ser percibidos y valorados por el propio empresario.

Volviendo a los cuadros 4, 5 y 6, se confirma que la mayor parte de los préstamos a pymes requieren de un colateral, y que lo más frecuente es que éste exceda con creces el valor de la deuda. El cuadro 6 muestra cómo, al aumentar el tamaño de la empresa, disminuye también, por lo general, la tendencia a exigir colaterales, así como baja la magnitud relativa de las garantías exigidas respecto del monto del financiamiento. Los casos anómalos, en los que las empresas chicas parecen enfrentar menores restricciones que las grandes, se pueden explicar tal vez por la diferencia de actitudes ante el uso del crédito y/o por la presencia de programas públicos que discriminan en favor de las empresas de menor tamaño. También es posible que haya algún error de levantamiento o de captura de los datos. En todo caso, es algo que amerita explicación, y que excede las pretensiones de este documento.

---

<sup>9</sup> Panamá también presenta cifras anormalmente bajas en este aspecto. Sin embargo, no se incluyen en el cuadro por la aparente inconsistencia de los datos en la encuesta de 2010 entre sí y respecto de la de 2006. Por razones similares se excluyó también a Guatemala del cuadro. El comportamiento de los datos en estos dos casos requiere ahondar en las encuestas y en las particularidades de cada país más allá del alcance de este documento.

**CUADRO 7**  
**POSICIÓN RELATIVA DEL ACCESO A FINANCIAMIENTO ENTRE**  
**LOS PRINCIPALES OBSTÁCULOS PARA HACER NEGOCIOS**

	Tamaño de la empresa		
	Grande	Mediana	Chica
Argentina	6	1	2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	6	4	3
Brasil	1	6	3
Chile	8	3	5
Colombia	4	4	1
Costa Rica	2	2	1
Guatemala	9	11	5
Honduras	10	7	1
Jamaica	8	6	3
México	9	4	3
Nicaragua	10	6	3
Perú	7	10	9
Paraguay	10	4	4
Uruguay	5	5	5
Venezuela (República Bolivariana de)	2	9	5

Fuente: Enterprise Surveys (<http://www.enterprisesurveys.org>). The World Bank.

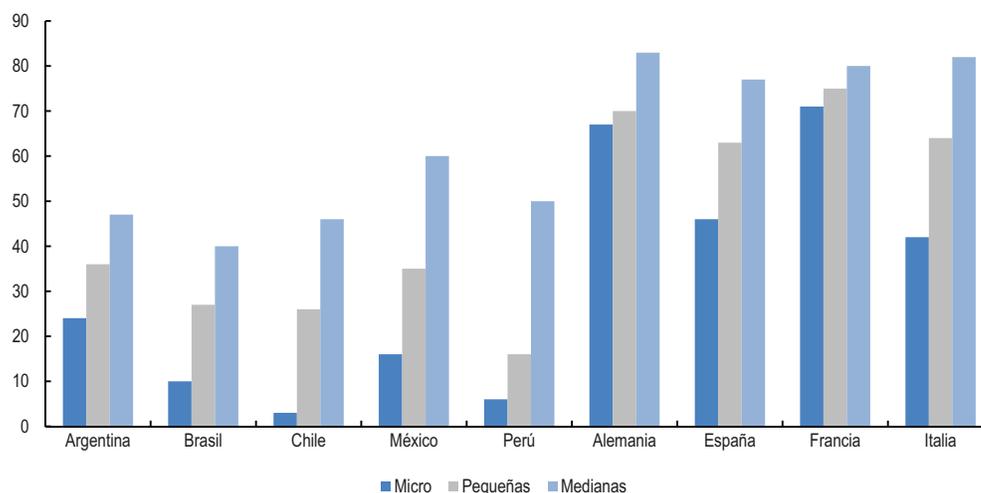
## A. Otros aspectos limitantes de la actividad exportadora de las pymes

Dentro de la gran variedad que representan las pymes en el contexto productivo de América Latina, puede decirse que, mientras más pequeñas son su nómina y su facturación, son menos productivas, su administración menos compleja y su visión de negocios menos ambiciosa.

Un aspecto que debe merecer particular atención en las economías de América Latina es que el tipo de empleo que genera la mayoría de las pymes requiere de poca calificación laboral, tiende a ser de muy baja productividad y, por lo mismo, de remuneraciones muy reducidas. La mayor parte se encuentran concentradas en servicios personales de muy bajo valor agregado y en procesos industriales que no cuentan con ventaja competitiva alguna. El gráfico 10 muestra la productividad de las pymes respecto de las empresas grandes en algunos países de América Latina y Europa. Se aprecia ahí que la brecha entre unas y otras es mucho más grande en América Latina que en las economías grandes de Europa continental, y que dicha brecha es mucho mayor en el caso de las empresas chicas.

La heterogeneidad de las pymes representa un reto para las políticas públicas en la materia. Es claro que no existe un menú único de acciones que puedan atender la problemática tan diversa que representa este universo de empresas. Sin embargo, parece claro que, para que las pymes contribuyan de una manera más significativa a la competitividad de un país y a la creación de empleos bien remunerados, es indispensable que desarrollen capacidades para aumentar su productividad. Una forma de hacerlo, como ya se comentó, es mediante su integración a cadenas productivas de empresas grandes orientadas a los mercados internacionales, y otra es mediante la complementación con otras pymes para crear “clusters” o conglomerados que, de manera conjunta, puedan desarrollar alguna ventaja competitiva que les permita eventualmente incursionar exitosamente en la actividad exportadora.

**GRÁFICO 10**  
**PRODUCTIVIDAD RELATIVA EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA Y LA OCDE**  
*(En porcentajes, productividad de empresas grandes = 100%)*



Fuente: CEPAL (2010). OCDE (2012).

La información disponible sobre las pymes es escasa y de mala calidad. Entre otras cosas, esto dificulta valorar su importancia, pues no está claro bien a bien de qué se está hablando. Lo que sí parece muy claro es que la mayor parte de las empresas en la región son empresas con pocos empleados. También es claro que existe una correlación directa entre el tamaño de la empresa y la calidad de su administración, su estabilidad, su productividad y su potencial de crecimiento, métese dicho tamaño ya sea por valor de sus ventas o por el número de sus trabajadores.

Las pymes orientan su actividad preponderantemente al mercado interno, en el sector servicios. Las exportaciones de productos primarios, que son las que predominan en muchos de los países de la región, se concentran por lo general en empresas grandes. La industria manufacturera es la que ofrece un medio idóneo para la participación de las pymes en el comercio internacional, sea en forma directa o como proveedores de bienes y servicios de exportadores, aún pese a que sus exportaciones también se concentran en unas cuantas empresas grandes.

Sin embargo, de acuerdo con Ferraro y Stumpo, las pymes industriales se concentran, “sobre todo, en giros intensivos en mano de obra, con bajas economías de escala y orientadas en general al mercado interno”<sup>10</sup>.

Después de años de desdén, a partir de los años noventa en todos los países de la región empieza a ganar presencia el interés en las pymes. Esto en parte puede haberse debido a la retracción del papel económico del estado en aquellos años, cuando abandonó su papel de gran empleador. De entonces para acá, sólo ha habido esfuerzos gubernamentales cada vez más articulados, sino también ha sido materia de interés para los organismos financieros internacionales. Análogamente, se observa hoy en Europa, especialmente en España, que ha padecido un elevadísimo desempleo juvenil, las pymes han ganado atractivo como una de las posibles vías de solución al grave problema de la desocupación.

La atención de las pymes presenta problemas de carácter general y operativo. Entre los problemas de carácter general que presentan las políticas de atención a las pymes por el lado de la oferta pueden mencionarse los siguientes<sup>11</sup>:

<sup>10</sup> Ferraro, Carlo y Giovanni Stumpo, 2010.

<sup>11</sup> Ferraro y Stumpo, 2010.

a) Falta de una visión integral y de articulación institucional, que lleva a la duplicación de esfuerzos en varios casos y, ante la falta de evaluación, a la repetición de experiencias de dudoso beneficio.

b) Diversidad de las pymes, que ya se ha mencionado, y que muchas veces no ha sido reconocida en el diseño de las políticas. Parecería evidente que empresas de diferentes tamaños, sectores y grados de sofisticación requieren distintos tipos de apoyos e intervenciones.

c) Falta de participación de los interesados en el diseño de las políticas respectivas; falta de órganos de representación legítima de las pymes.

Por cuanto toca a los problemas de tipo operativo, éstos son los que destacan:

a) Insuficiente conocimiento de políticas de apoyo por parte de los beneficiarios objetivo.

b) Alcance limitado de los programas de apoyo: los presupuestos públicos destinados a este propósito no parecen guardar correspondencia con la importancia que la retórica atribuye a las pymes.

c) Se han dado casos en los que los recursos destinados al apoyo a las pymes no se desembolsan por falta de demanda, al mismo tiempo que algunos beneficiarios reciben más de un apoyo. Ante la falta de evaluación y la presión de las agencias encargadas de ejecutar las políticas se dan casos de beneficiarios, por así decirlo, “profesionales”, que se convierten en expertos en la obtención de recursos de los que pocas veces se rinden cuentas. En algunas ocasiones, la gestión de estos recursos, y los principales beneficiarios, no son las pymes, sino los funcionarios, gestores y consultores que se dedican a estos menesteres.

Los subsidios a la demanda suponen que las empresas están en capacidad de expresar dicha demanda en forma adecuada. Sin embargo, no parece razonable pretender que empresas con poca capacidad de gestión y reducida escala estén en aptitud de diagnosticar adecuadamente sus necesidades de financiamiento, o de asistencia técnica o de cualquier otra carencia relevante. El riesgo es que los subsidios terminen por destinarse a propósitos que nada tienen que ver con la solución de los problemas reales de las empresas.

Para atender este problema es común que se subsidien también los servicios de extensión y consultoría. Estos, sin embargo, no suelen ser evaluados. Es común que, en todo caso, la evaluación se base en qué tanto se utilizaron los recursos, y no en si se logró el impacto deseado. En particular, dada la limitada cuantía de los subsidios por empresa —aun cuando en conjunto se trate de cantidades significativas—, y las características de los servicios de consultoría a que han dado lugar, las intervenciones se destinan a resolver problemas muchas veces sólo de gestión que, si bien permiten aumentar la productividad de las empresas, se trata de mejoras marginales.

Lo que termina pasando es que son unas cuantas las empresas que están en condiciones de beneficiarse verdaderamente con los subsidios. Muchas, si acaso, logran disponer de los recursos, pero sin suficiente claridad sobre qué hacer con ellos y cómo mejorar sus empresas. Como conclusión en este punto, lo que puede decirse es que, para que los subsidios a la demanda tengan el efecto de promover efectivamente a las pymes, parece indispensable que vayan acompañados de la capacitación de los destinatarios y de otros servicios complementarios, como la información de mercados y de oportunidades de negocio, opciones tecnológicas, formación de recursos humanos para las empresas, y demás. De otra manera, el riesgo de desperdicio y de frustración es muy grande.

## **B. Requerimientos de liquidez y financiación para las operaciones del comercio intrarregional**

### **1. Compensación de pagos**

Por un tiempo, uno de los principales mecanismos de apoyo al comercio intra-regional fue la compensación de pagos entre contrapartes<sup>12</sup>. En este sentido, correspondió jugar un papel destacado al Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI (CPCR) y a la Facilidad de Compensación Multilateral de la CARICOM. En tiempos recientes, han ganado presencia el Sistema de Pagos en Monedas Locales (SML) que opera entre Brasil y Argentina, así como el Sistema Unitario de Compensación Regional (SUCRE) en el que participan Venezuela (República Bolivariana de), Ecuador, Nicaragua, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Cuba.

El CPCR funciona mediante un sistema multilateral de compensación de transacciones, que simplifica la liquidación entre bancos centrales de saldos de operaciones de comercio exterior, mediante transferencias cuatrimestrales. En forma similar operan el SML entre Brasil y Argentina, y el SUCRE, que además busca financiar desequilibrios temporales en las posiciones de divisas entre los bancos centrales de los países miembros. El efecto para las pymes es que les permite liquidar operaciones de comercio exterior en moneda local, lo cual, en la medida en que los mercados financieros locales se abren y se reducen los costos de transacción de operar en divisas, tiende a representar un apoyo cada vez menos necesario para las actividades comerciales de las pymes.

La compensación de operaciones realizada por la CPCR fue de gran importancia en el pasado pero, conforme las economías regionales han ido incorporando mecanismos de mercado a las operaciones comerciales y de divisas, el valor e importancia relativa de este mecanismo de compensación ha ido mermando, pues ni sus prácticas operativas ni de fijación de precios han seguido el ritmo de la evolución del mercado. “El éxito del Convenio resultó altamente dependiente de las restricciones a los mercados de divisas que existían en el pasado y no se pudo adaptar bien a un ambiente libre de dichas restricciones<sup>13</sup>”. Actualmente representa menos de cinco por ciento del valor de las exportaciones intra-regionales. Sobre el resto de los mecanismos de compensación de pagos en la región, puede también conjeturarse razonablemente que su utilidad está determinada por las dificultades, en algunos casos autoimpuestas, que enfrentan los actores económicos para hacer uso eficiente de los mecanismos de mercado disponibles para enfrentar riesgos de crédito o de liquidez en operaciones de comercio exterior.

Mención aparte merece el Fondo Latinoamericano de Liquidez (FLAL), cuya creación ha sido motivada por el crecimiento de las reservas de los bancos centrales de la región en años recientes. Se trata de constituir un fondo común de reservas que sirva para mitigar la volatilidad del crédito en operaciones de comercio internacional, así como proveer liquidez al sector público. Se trata ante todo de contar con una instancia que permita evitar una suspensión drástica del crédito al comercio exterior, como la que se presentó a consecuencia del colapso crediticio ocurrido en 2008-2009, cuando los bancos centrales intervinieron con líneas de crédito para mitigar los efectos negativos de dicho colapso.

En los últimos años la banca de desarrollo de cada país ha desempeñado un papel de creciente importancia en el financiamiento del comercio internacional, después que, desde los años noventa, se había retraído sustancialmente, en el contexto de la tendencia general a reducir la actuación del estado en la economía que siguió a la “década perdida” y a la ola de reformas de mercado que le siguieron.

Los bancos de regionales, por su parte, han ganado presencia en tiempos recientes, aunque su capacidad de acción es más bien limitada. Los principales son el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco de Desarrollo del Caribe

---

<sup>12</sup> CEPAL (2012b).

<sup>13</sup> Ocampo (2012).

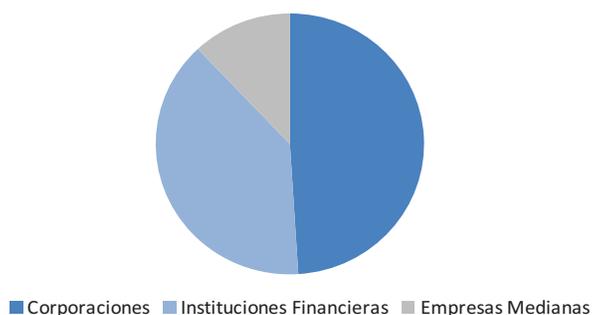
(BDC), el Banco Latinoamericano de Comercio Exterior (Bladex), el Banco del Sur y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la cuenca de la Plata (FONPLATA).

Más que apoyar a las pymes, estas entidades se han orientado más a promover acciones contracíclicas en las economías de las zonas en las que operan, al financiamiento de proyectos de infraestructura de impacto subregional y, en el caso del Banco del Sur, cuyos propósitos parecen ser, en buena medida, de índole simbólica, para generar alternativas de financiación y de entendimiento de la problemática local distintas de las que privan en los organismos financieros multilaterales: Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y, en menor grado, el Banco Interamericano de Desarrollo.

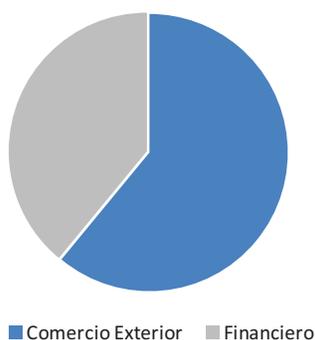
El Bladex, por su parte, sí ha venido desempeñando un papel cada vez más activo en el financiamiento del comercio exterior entre los países de América Latina y el Caribe. Como se puede observar en los gráficos 11 y 12, la actividad de este banco sí parece prestar especial atención al fomento de las exportaciones de las empresas no grandes: la proporción del crédito concedido a empresas medianas es superior a la que correspondería en un reparto meramente alícuota de los créditos a la exportación por tamaño de empresa. Es decir, si se toma en cuenta que unas cuantas empresas grandes concentran la inmensa mayoría de las exportaciones, el crédito que proporcionalmente tocaría a las empresas medianas sería mucho menor. “Sin embargo, aún existe un amplio margen para potenciar su accionar y su capacidad de movilización de recursos a través de instancias de cooperación con, por ejemplo, las bancas de desarrollo tanto nacionales como subregionales<sup>14</sup>.”

**GRÁFICO 11**  
**BLADES: CARTERA COMERCIAL AL 31/12/12**

A. Por segmento de negocio



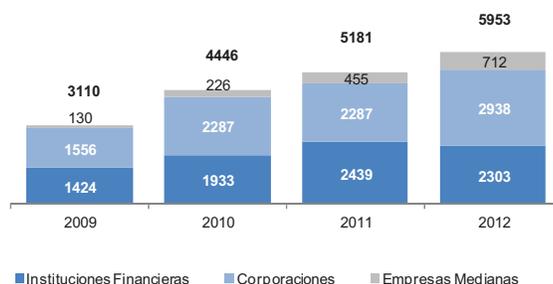
B. Por tipo de negocio



Fuente: Bladex. Reporte anual 2012.

<sup>14</sup> CEPAL (2012a).

**GRÁFICO 12**  
**BLADEx: CARTERA COMERCIAL POR SEGMENTO DE NEGOCIO**  
*(Saldos al final del periodo en millones de dólares)*



Fuente: Bladex. Reporte anual 2012.

El mercado intra-regional, como ya se ha comentado, ofrece un interesante potencial de crecimiento para las exportaciones con mayor contenido tecnológico y que requieren de una mano de obra más calificada. También ya se ha dicho que dicho comercio intra-regional es proporcionalmente menor al de otras regiones del mundo. Las razones de esta diferencia son múltiples. De importancia son la dispersión geográfica que, junto con deficiencias de infraestructura, dificulta la integración de cadenas y el movimiento de mercancías. Esta limitante ayuda a explicar por qué el intercambio comercial y la integración industrial son superiores en América Central que en América del Sur o el Caribe. También influye, en toda la región, la persistencia de algunas barreras al comercio, tanto explícitas como encubiertas y, claro está, las dificultades para obtener financiamiento en condiciones competitivas y para contener el riesgo crediticio, de liquidez y operativo de las actividades de comercio internacional. En buena medida, los bancos y organismos de promoción del comercio exterior nacionales se ocupan de este último aspecto, mediante el otorgamiento de cartas de crédito, seguros y garantías a la exportación y servicios de factoraje.

Como puede apreciarse en el cuadro 8, el apoyo de las instituciones financieras de desarrollo al comercio exterior es más bien limitado, tanto en términos absolutos como relativos. En algunos casos es realmente insignificante si se le compara con el tamaño de las economías nacionales o con el valor de la producción manufacturera de cada país.

**CUADRO 8**  
**INSTITUCIONES FINANCIERAS PARA EL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**  
**CARTERA TOTAL Y CARTERA DE COMERCIO EXTERIOR, 24 INSTITUCIONES SELECCIONADAS**  
*(Datos a diciembre de 2011, en millones de dólares)*

País	Institución financiera	Cartera total 2011	Cartera comercio exterior 2011	Cartera comercio exterior como porcentaje del total
Argentina	B. de Inversión y Fomento	387	69	17,9
Argentina	B. de la Provincia de B. Aires	4 756	951	20,0
Bolivia (Estado Plurinacional de Bolivia)	B. de Desarrollo Productivo	158	9	5,7
Brasil	B. de Desenvolvimento de Minas Gerais	829	1	0,1
Brasil	B. do Brasil	219 078	19 033	8,7

Cuadro 8 (conclusión)

País	Institución financiera	Cartera total 2011	Cartera comercio exterior 2011	Cartera comercio exterior como porcentaje del total
Brasil	B. do Nordeste	21 953	1	0,0
Brasil	B. Nal. de Desenvolvimento Económico e Social	204 615	6 203	3,0
Brasil	Caixa Economica Federal	135 768	2 177	1,6
Chile	B. del Estado de Chile	23 086	400	1,7
Chile	Corporación de Fomento de la Producción	2 644	135	5,1
Colombia	B. de Comercio Exterior de Colombia	2 565	409	15,9
Colombia	Fondo para el Financiamiento Agropecuario	3 107	700	22,5
Costa Rica	B. de Costa Rica	3 449	227	6,6
Ecuador	Corporación Financiera Nal.	943	51	5,4
El Salvador	B. Multisectorial de Inversiones	222	60	27,0
El Salvador	B. Hipotecario de El Salvador	390	68	17,4
México	B. Nal. de Comercio Exterior	3 942	3 469	88,0
Paraguay	B. Nal. De Fomento del Paraguay	249	10	4,0
Perú	Corporación Financiera de Desarrollo	850	95	11,2
R. Dominicana	B. de Reservas de la R. Dominicana	2 990	7	0,2
R. Dominicana	B. Nal. De Fomento de la Vivienda y la Producción	143	0	0,0
Uruguay	B. de la República Oriental del Uruguay	10 392	312	3,0
Uruguay	Corporación Nal. Para el Desarrollo	502	166	33,0
Venezuela (República Bolivariana de)	B. de Comercio Exterior	166	166	100,0
Total		643 184	34 717	5,4

Fuente: Tomado de CEPAL (2012x).

El cuadro 9 relaciona la cartera de comercio exterior de las principales instituciones financieras para el desarrollo de algunos países representativos de América Latina con el valor de las exportaciones de manufacturas de esos mismos países. La enorme disparidad entre las cifras de unos y otros países amerita una explicación más amplia, que rebasa la intención de este documento. Desde luego, hay que tomar en cuenta que lo que se consigna como cartera de comercio exterior es solamente aquella que los propios bancos de desarrollo reportan como tal, y que los criterios para esta clasificación distan de ser uniformes. Por ejemplo, no es claro si el financiamiento para exportaciones indirectas, vinculadas a cadenas de valor, se registra igual en todas partes, o cómo se contabiliza en cada caso el crédito destinado a la sustitución de importaciones.

**CUADRO 9**  
**CARTERA DE COMERCIO EXTERIOR DE INSTITUCIONES FINANCIERAS PARA EL DESARROLLO**  
**COMO PROPORCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS,**  
**24 INSTITUCIONES SELECCIONADAS<sup>a</sup>**

País	Cartera comercio exterior 2011	Exportaciones manufactureras	Cartera comercio exterior como porcentaje de x manufactureras
Argentina	1 021	26 424	3,9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	9	437	2,1
Brasil	27 414	84 220	32,6
Chile	535	10 598	5,0

Cuadro 9 (conclusión)

País	Cartera comercio exterior 2011	Exportaciones manufactureras	Cartera comercio exterior como porcentaje de x manufactureras
Colombia	1 109	9 815	11,3
Costa Rica	227	7 465	3,0
República Dominicana	7	5 436	0,1
Ecuador	51	1 674	3,0
El Salvador	128	3 503	3,6
México	4 259	247 064	1,7
Paraguay	10	798	1,3
Perú	95	4 903	1,9
Uruguay	477	2 017	23,7
Venezuela (República Bolivariana de)	166	7 296	2,3
<b>Total</b>	<b>35 508</b>	<b>411 650</b>	<b>8,6</b>

Fuente: Elaborado con información de CEPAL (2012a) y de UNCTAD. La cifra de cartera para México se estimó a partir del Informe Anual 2012 del Banco Nacional de Comercio Exterior.

<sup>a</sup> Se refiere a las mismas instituciones que aparecen en el cuadro 8.

En el caso de Brasil, aunque el apoyo al comercio exterior representa una proporción reducida (8,7%) del financiamiento total de la banca de desarrollo, resulta no ser tan baja como proporción del valor de las exportaciones manufactureras. Casi en el extremo opuesto, México, que es el país cuyas exportaciones manufactureras son las más diversificadas y de mayor valor agregado en la región, se observa que el financiamiento del Banco Mexicano de Comercio Exterior para las exportaciones es apenas 1,7% del valor de las ventas de productos industriales al resto del mundo.

Sin embargo, también en México, la Nacional Financiera, que es la principal institución de banca de desarrollo en México, tuvo en 2012 una cartera de crédito al sector privado de alrededor de 50 mil millones de dólares, de las cuales aproximadamente 80% fue para pymes. De este monto, alguna parte sin duda, cuyo monto habría que precisar, termina apoyando la actividad exportadora, directa o indirectamente.

En pocas palabras, la de por sí reducida actividad exportadora de las pymes parece tener, a su vez, una baja vinculación con el apoyo financiero de las instituciones financieras de desarrollo.

### C. Garantías de crédito y acceso al financiamiento de las pymes

Entre las dificultades que pueden enfrentar las pymes para participar en el comercio exterior se encuentran la falta de acceso al crédito, la falta de liquidez y el riesgo de incumplimiento de la contraparte. Para este último existen mecanismos de garantía de comercio exterior, usualmente a cargo de las instituciones financieras de desarrollo que se encargan de promover las exportaciones. El riesgo de liquidez, por su parte, se puede mitigar mediante operaciones de factoraje y otras modalidades de crédito para apoyar la operación de las empresas en el corto plazo. En esta sección se aborda en particular el problema de acceso al crédito y de las garantías de crédito como una de sus posibles soluciones.

Las pymes suelen tener problemas de acceso al financiamiento por numerosas razones, entre las que destacan la falta de un historial crediticio, la incapacidad para generar estados financieros ajustados a prácticas estandarizadas y verificables, y en suma, a asimetrías de información que usualmente llevan a las entidades financieras a exigir elevados colaterales para garantizar el pago, haciendo de este, muchas veces, el único o principal requisito para el otorgamiento del crédito. Los fondos de garantía son un mecanismo para facilitar el acceso al crédito mediante la transmisión del riesgo – todo o parte – de una transacción crediticia a entidades especializadas en avalar el cumplimiento del pago.

La exigencia de garantías como criterio de asignación de crédito tiene varios inconvenientes. Uno de ellos es que nada asegura que quien puede ofrecer mayores garantías es quien cuenta con el proyecto más rentable, de modo que el énfasis en la exigencia de colaterales puede provocar que proyectos de inferior calidad se prefieran a otros más productivos, sólo porque éstos no pueden ofrecer los avales necesarios. Esta situación es la que crea la oportunidad para el surgimiento de fondos especializados en el otorgamiento de garantías de crédito.

Las garantías emitidas por entidades especializadas son mecanismos de transferencia y diversificación de riesgo, que reducen la exposición del prestamista al sustituir parte del riesgo de la contraparte por el del emisor de la garantía, el cual garantiza el repago —usualmente parcial— del préstamo en caso de incumplimiento hasta por el monto o la proporción pactada<sup>15</sup>.

Un esquema de garantías puede también diversificar el riesgo al garantizar préstamos en diferentes sectores o áreas geográficas. Aunque lo usual es que las garantías sean de tipo parcial, en algunos casos se otorgan garantías totales —por ejemplo, para el caso de incumplimiento por desastres naturales—, complementadas con otros mecanismos de distribución del riesgo, como pueden ser los seguros.

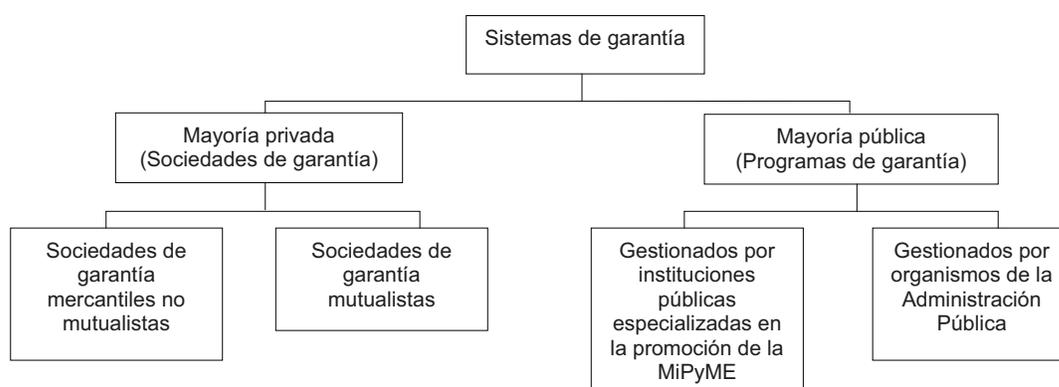
En caso de incumplimiento del deudor, el emisor de la garantía se hace cargo del pago de acuerdo con las condiciones que hayan sido contratadas, que pueden comprender el pago del principal, de los intereses o de ambos; igualmente, el adeudo puede estar garantizado parcialmente o en su totalidad. De esta manera, el riesgo para el emisor del crédito se reduce y se propicia que quienes pueden usar los fondos prestables más productivamente no queden excluidos del crédito.

Las garantías de crédito operan a través de fondos constituidos con aportaciones privadas o públicas. Los fondos pueden ser gestionados por entidades privadas, públicas o mixtas. Las entidades privadas pueden ser de carácter mutualista —sociedades de garantía recíproca— o empresas mercantiles. Los programas públicos se pueden gestionar a través de organismos especializados, o bien directamente por la administración pública. Sin apoyo público, tanto financiero como regulatorio, el desarrollo de los sistemas de garantía, ya sea que no se da, o tiende a tomar mucho tiempo y a ser más limitado en su alcance.

El conjunto de entidades públicas y privadas, junto con las reglas y prácticas que encauzan su actuación, constituyen un sistema de garantías. Éste puede estar regido por leyes específicas, o ser el resultado de normas parciales y progresivas, que van acompañando el desarrollo de prácticas e instituciones conforme se van presentando.

El diagrama 1 presenta un esquema general de lo que puede ser un sistema de garantías.

**DIAGRAMA 1**  
**ESQUEMA DE CLASIFICACIÓN DE SISTEMAS DE GARANTÍA**



Fuente: Pombo y Figueiredo, 2006.

<sup>15</sup> Beck, 2008.

En América Latina los sistemas de garantía de crédito se pueden clasificar en dos grandes grupos en función del origen de los fondos que administran<sup>16</sup>. Un primer grupo lo constituyen aquellos que operan con recursos propios, usualmente como sociedades de garantía recíproca. En estos casos, el fondo de garantías se integra con aportaciones de afiliados, que pueden o no participar en la administración del mismo. La pertenencia a la sociedad puede conllevar un pago anual. También cabe la posibilidad de que el fondo reciba aportaciones de dinero público. Lo relevante, para efectos de esta clasificación, es que estos fondos de garantía otorgan cobertura con cargo a sus propios recursos. Fondos de estas características operan a nivel nacional en Argentina, Colombia, Nicaragua y Honduras, y en algunas regiones de Brasil, Chile y El Salvador.

El segundo grupo está conformado por entidades que se limitan a la administración de fondos públicos, usualmente comprometidos en fideicomiso. Esta es la modalidad predominante en América Latina.

Beck (2008) distingue cuatro campos de responsabilidad en la operación de programas de garantía parcial: fondeo, administración, evaluación de riesgo de crédito, y recuperación.

Los actores que pueden estar a cargo de cada una de esas áreas de responsabilidad son: el gobierno, entidades cuasi-gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y particulares. El fondeo de un mismo PGP puede provenir de más de una fuente. Las más comunes son las aportaciones privadas y las del gobierno; las organizaciones no gubernamentales y las entidades cuasi-gubernamentales aportan en mucho menor cuantía.

Por su parte, la responsabilidad de la administración, la valoración del riesgo del crédito y la recuperación suelen estar en manos de intermediarios financieros privados que operan en primer piso.

Los FGP pueden garantizar los préstamos en forma directa o mediante mecanismos de contra-garantía y de co-garantía. Las contragarantías y co-garantías son formas de protección indirecta, en las que hay un garante principal, o de última instancia —usualmente el gobierno o algún organismo multilateral— que protege a los prestamistas directos y que permite de esta manera una mayor diversificación de los riesgos.

Otro aspecto relevante del diseño de fondos de garantía tiene que ver con si la garantía se otorga a nivel de crédito, o para un portafolio de operaciones. En el primer caso, los riesgos de crédito pueden reducirse debido a un mejor conocimiento de los solicitantes por parte de los prestamistas. Sin embargo, la atención y valoración detallada de cada solicitud puede encarecer significativamente los costos administrativos. En cambio, cuando se sigue un enfoque de portafolio, se reducen los costos administrativos y, aunque la evaluación de cada crédito individual es menos cuidadosa, la aglutinación de operaciones permite diversificar el riesgo y contenerlo.

El uso de garantías propias como colateral de operaciones crediticias tiene además otros inconvenientes: puede inmovilizar activos productivos del deudor y puede generar importantes costos administrativos en caso de ejecución de las garantías.

Los fondos de garantía permiten hacer frente a dos carencias del mercado de crédito. La primera es una falla de mercado que resulta de la asimetría de información entre acreedor y deudor. Se trata de un problema ampliamente estudiado que tiene como consecuencia que, por falta de información sobre la calidad de los deudores, algunas operaciones que habrían podido concretarse para beneficio mutuo del prestamista y del deudor, dejan de llevarse a cabo. La consecuencia de ello es que dejan de realizarse proyectos eficientes y rentables. Al quedar fuera proyectos de buena calidad, aumenta la tasa de interés para los proyectos que sí se concretan. Esto hace que los proyectos “malos”, es decir, los de mayor riesgo, desplacen a los “buenos”. Alternativamente, si no aumenta la tasa de interés, se eleva el valor de la garantía exigida como proporción del monto del crédito. Se establece así una relación inversa entre el valor relativo de las garantías y la tasa de interés aplicable, que no es reflejo en forma alguna de la calidad de los proyectos a financiar, ni en términos de rentabilidad, ni de su riesgo intrínseco.

---

<sup>16</sup> Pombo (2013).

La segunda deficiencia de mercado resulta no de una falla, sino de la regulación financiera, que obliga a los bancos a mantener reservas en función del riesgo esperado en sus operaciones activas. Esto significa que la tasa de interés no se fija en función del riesgo intrínseco de los proyectos, sino en función de una regulación prudencial de aplicación general (acuerdos de Basilea).

La cobertura de garantías de crédito hace frente a estos dos problemas, además de reducir los costos de procesamiento de cada préstamo. Al garantizar, parcial o totalmente, que el acreedor recupere el crédito otorgado, reduce los requerimientos de información. La garantía eleva también la calidad crediticia del deudor, lo que, respetando la regulación, permite aplicar una menor tasa de interés.

Como demuestran numerosas experiencias en distintos países, los fondos de garantía pueden surgir, crecer y consolidarse en el tiempo sin la intervención del gobierno. Sin embargo, la existencia de fallas de mercado bien puede justificar la intervención pública, ya sea para la creación de fondos de garantía, o para el impulso de los existentes.

La intervención pública para promover la creación de fondos de garantía parece una opción superior, en términos de eficiencia, a otras formas de intervención o manipulación gubernamental del mercado de crédito, como pueden ser el otorgamiento de crédito directo, el racionamiento y la regulación de tasas, aunque los sistemas de garantía no necesariamente excluyen estas opciones. Los fondos de garantía, aún cuando sean el resultado de una intervención del gobierno, operan mediante mecanismos de mercado, en los que la selección de acreditados queda en manos privadas.

Los fondos de garantía con respaldo público presentan, sin embargo, potenciales riesgos e inconvenientes. Por ejemplo, en la medida en que estén dirigidos a la promoción de determinados sectores o espacios geográficos, pueden tener costos de eficiencia más o menos importantes por el racionamiento de crédito que ello implica.

Los fondos de garantía son a los préstamos bancarios lo que los seguros a otras actividades económicas. Beck (2008) señala que existen similitudes entre los fondos de garantía y los seguros de depósito bancarios. Ambos deben armonizar sus objetivos de garantizar los depósitos o promover el crédito bancario, con evitar el riesgo moral de que los bancos asuman riesgos excesivos. El mismo autor sugiere que los mecanismos utilizados para evitar el riesgo moral que resulta de los seguros de depósito ofrecen lecciones útiles para los fondos de garantía. En otras palabras, sin un diseño que tome en cuenta el posible comportamiento descuidado de prestamistas y deudores, pueden llevar a una expansión imprudente del crédito, más allá de su frontera eficiente, con todos los riesgos que ello conlleva para la salud del sistema financiero.

Aunque, en principio, cabría esperar que la existencia de fondos de garantía implicaría un aumento neto en el crédito al sector privado, lo cierto es que hay una carencia importante de evaluaciones rigurosas sobre qué tanto se amplía el acceso al crédito y cuáles son los efectos de los esquemas de garantía en el bienestar económico general: creación y supervivencia de empresas y generación de empleos.

La mera existencia de fondos de garantía puede generar incentivos perversos para los emisores de crédito. En primer lugar, dependiendo del porcentaje de pérdidas garantizadas, pueden volverse descuidados al momento de seleccionar qué proyectos financiar. Un segundo problema, es que puede resultar atractivo transferir cartera no garantizada al esquema avalado.

Por el lado de las empresas, las primeras beneficiarias de la existencia de un fondo de garantías, con alta probabilidad, serán aquellas que de todos modos habrían —o han— obtenido créditos por sus propios medios. Desde luego que su margen de rentabilidad aumentaría por el sólo hecho de obtener crédito a una menor tasa de interés, pero nada asegura que realizarán operaciones que de otra manera no hubieran realizado. En fin, el caso es que la adicionalidad financiera no está asegurada aunque, a juzgar por el auge que están teniendo los fondos de garantía en todo el mundo, la conjetura dominante es que sí existe dicha adicionalidad, sin que haya acuerdo sobre qué tanta. En particular, si se aportan recursos frescos a los fondos de garantía, de modo que haya un aumento neto en la masa de fondos prestables en la economía,

cabría esperar que sí se logre alguna expansión neta del crédito a las empresas<sup>17</sup>. Esta parecería la justificación para la creación o engrosamiento de fondos de garantía con recursos públicos frescos. En cualquier caso, se trata de un aspecto central que debe tomarse en cuenta para el diseño y la evaluación de cualquier esquema de fondos de garantía. Por lo pronto, la evidencia al respecto, en uno u otro sentido, es débil<sup>18</sup>, y parece claro que hace falta realizar estudios que aporten más datos sobre este punto.

Benavides y Huidobro (2008), estudian el caso de los esquemas de garantías de crédito en la banca de desarrollo mexicana, y concluyen que existe alguna evidencia de “inefectividad e ineficiencia” en la manera en que operan dichos esquemas. Consideran que los bancos comerciales participan activamente en estos programas ante la perspectiva de aumentar sus ganancias dado un determinado nivel de riesgo. Los autores no encuentran evidencia de adicionalidad. En contraste, en un estudio realizado para Alemania en el periodo 1996-2002, los autores encuentran evidencia de adicionalidad tanto financiera como económica<sup>19</sup>.

Lo que parece claro, por el momento, es que para América Latina hace falta evidencia rigurosa sobre la adicionalidad económica de los fondos de garantía y, en general, de los esquemas de financiamiento a las pymes en América Latina.

## D. Sistemas de garantía en América Latina

Como se ha dicho ya, los sistemas de pagos que se crearon en el siglo pasado, antes de la crisis de la deuda que originó la “década perdida”, hoy en día son poco operativos y su capacidad para potenciar el comercio internacional es, si no nula, ciertamente muy limitada. Esto se explica: fueron creados en un contexto económico muy distinto del que impera en la actual economía globalizada, cuando prevalecían los obstáculos al libre flujo de mercancías y de dinero. En ese entonces, el elemento crítico para el impulso del comercio intra-regional parecía ser la disponibilidad de divisas que lo hicieran posible. En un ambiente de mercados abiertos, tanto reales como financieros, la antigua restricción ha perdido importancia y, en cambio, se han hecho manifiestas las distorsiones, insuficiencias y fallas, tanto de mercado como del propio desarrollo de las empresas, que dificultan el crecimiento del comercio entre países de la región. De todos modos, la posibilidad de liquidar operaciones en moneda local haciendo uso de sistemas de compensación de pagos puede hacer más accesible para algunas pymes la participación en el comercio exterior.

En sus distintas modalidades, el monto de garantías vivas en América Latina en 2012 representaba el 3 por ciento del total mundial<sup>20</sup>. Con todo y que esta proporción no corresponde al peso relativo de las economías de la región en el mundo, el crecimiento que han experimentado los esquemas de garantía durante los últimos años ha sido muy notable. El cuadro 10 da cuenta de la evolución de las garantías en la región a partir de 2000. Ahí se observa que el número de garantías vivas se ha multiplicado por más de 10 en 12 años, y que el crédito movilizado lo ha hecho por un factor de 11, mientras que las empresas atendidas por este tipo de apoyos pasaron de poco más de 350 mil a 2,65 millones en ese periodo.

**CUADRO 10**  
**EVOLUCIÓN DE LAS GARANTÍAS EN AMÉRICA LATINA**

Concepto	2000	2005	2008	2010	2011	2012
Número de MIPYMES	358 108	879 199	1 360 128	2 261 977	2 477 080	2 653 647
Garantías vivas (Millones de dólares)	2 258	4 836	8 861	19 236	19 794	23 870
Saldo de crédito movilizado (Millones de dólares)	3 675	7 653	14 042	30 737	32 605	39 499

Fuente: Pombo (2012).

<sup>17</sup> Sin una inyección de recursos adicionales, la mera existencia de fondos de garantía no implica que aumentará la cantidad de crédito ofrecida, ni garantiza en sí misma una mejor asignación del crédito disponible.

<sup>18</sup> Ferraro (2011).

<sup>19</sup> Schmidt y van Elkan (2006).

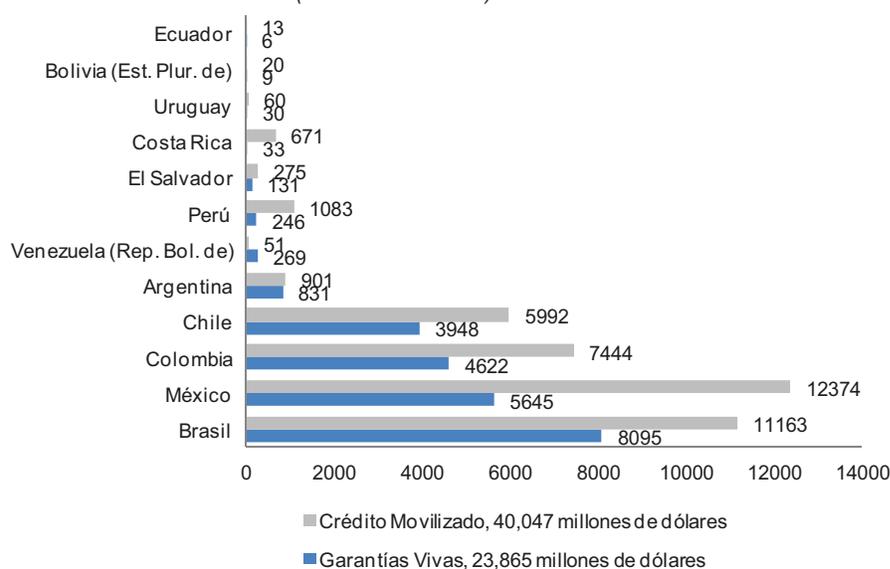
<sup>20</sup> Esta sección utiliza información de Pombo (2012).

El crecimiento ha sido sin embargo muy dispar entre países. Los que han logrado una mayor penetración en el uso de garantías son México, Brasil, Colombia, Chile y El Salvador. Aún en estos casos, el alcance es todavía muy modesto, pero en una dinámica de rápido crecimiento.

El gráfico 13 consigna los montos de las garantías vivas y el crédito movilizado en diversos países durante 2012. El gráfico 14, por su cuenta, compara el valor de las garantías vivas con el PIB de cada país. Al observar ambas gráficas se observa que Colombia, México, Brasil, Chile y El Salvador son los países en los que los esquemas de garantía han alcanzado un mayor peso relativo. Como cabe esperar, además, las economías más grandes de la región son las que destinan más recursos a este instrumento. La excepción parecería ser Argentina, pues el bajo índice de penetración medido como la relación garantías vivas/PIB no parece corresponder al grado de desarrollo institucional que tienen los esquemas de garantía en ese país.

**GRÁFICO 13**  
**GARANTÍAS VIVAS Y CRÉDITO MOVILIZADO, 2012**

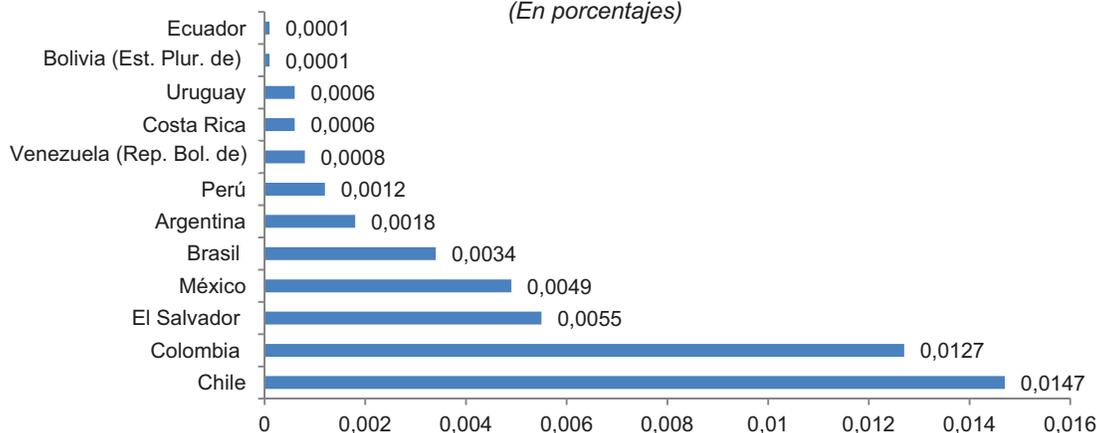
(Millones de dólares)



Fuente: Pombo (2012)

**GRÁFICO 14**  
**GARANTÍAS VIVAS, 2012**

(En porcentajes)



Fuente: Pombo, 2012

En el recuadro se describe someramente el Programa de Garantías de la Nacional Financiera, que es la institución de banca de desarrollo mexicana que más atención presta a las pymes. De su experiencia cabe destacar la asignación de fondos de garantía mediante un mecanismo de subastas, lo que permite mejorar los coeficientes de apalancamiento, por un lado y, por otro, deja la determinación del grado de cobertura parcial de las garantías en manos del mercado.

#### **RECUADRO 2 PROGRAMA DE GARANTÍAS DE NACIONAL FINANCIERA, MÉXICO**

Nafin puso en marcha el Programa de Garantías en 1997 para abrir una opción de financiamiento a las empresas después del colapso del crédito que sucedió a la grave crisis financiera que enfrentó México en 1994-95, que trajo consigo no sólo un aumento en el costo del crédito, sino también en la exigencia de colaterales como garantía. El resultado fue una severa contracción del crédito a las empresas.

A través del Programa de Garantía Automática, Nafin comparte los riesgos del crédito a pymes con los intermediarios financieros. Lo hace a través de un Fondo para la Participación de Riesgos, que cuenta con patrimonio propio y administración independiente. El esquema cuenta además con un fondo de contragarantía (Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial). Cada portafolio cuenta con una contragarantía asignada.

La garantía se otorga por portafolio de contratos de crédito, y no caso por caso. De esta manera, el intermediario es quien determina la autorización de cada contrato individual.

El programa opera bajo dos modalidades de cobertura:

a. *Pari passu*. Nafin se obliga a honrar la garantía en la parte proporcional convenida, al mismo tiempo y en la misma medida en que lo hagan los intermediarios participantes.

b. *Primeras Pérdidas*. Cubre los primeros incumplimientos de pago que registre el portafolio, hasta por el monto equivalente de los recursos reservados. Estas garantías se asignan mediante subasta o licitación, en que los intermediarios pujan con base en el porcentaje de las primeras pérdidas. En síntesis: Nafin asume el riesgo hasta el porcentaje licitado; una vez alcanzado dicho porcentaje, el intermediario asume el riesgo residual.

En ambos casos, el efecto es que el requerimiento de capital del intermediario se reduce. En el primero, el monto garantizado queda exento de dicho requerimiento; en el segundo, se deduce del requerimiento lo correspondiente a las primeras pérdidas. El esquema *pari passu* se utiliza preferentemente con emprendedores y micro negocios; conforme aumenta el tamaño de la empresa, se tiende a sustituir por primeras pérdidas.

Fuente: Pizano, 2012.

## **E. Fondo regional**

Hasta ahora, los esquemas de garantía de crédito en la región se han desarrollado como un medio de apoyo para facilitar el acceso financiero de las pymes. Dependiendo del diseño del esquema, las pymes beneficiarias pueden ser todas de un país, las de una de sus regiones, o las de un sector económico particular. Sin embargo, la idea de desarrollar esquemas de garantía con alcance multinacional, para cubrir específicamente el riesgo de crédito en operaciones de comercio intrarregional ha ido cobrando peso en los distintos foros económico-financieros de la región.

En las conclusiones de la 43<sup>a</sup> Asamblea General de la ALIDE se planteó la conformación de un fondo de garantías para operaciones de comercio intrarregional<sup>21</sup>. El fondo se constituiría con aportes de los bancos de desarrollo de la región. Serviría para respaldar líneas de créditos bilaterales de los bancos de desarrollo, destinados a financiar operaciones de comercio exterior, así como garantizar los préstamos que otorguen los organismos multilaterales y otras entidades a favor de los bancos de desarrollo. Según las conclusiones de la asamblea, también podría servir para potenciar las capacidades de la FLAR y del CPR que, según se plantea, podrían ayudar a potenciar la participación de las pymes en el comercio internacional al permitirles la liquidación de sus compromisos en moneda local; sin embargo, de crearse el nuevo organismo de garantías, parecería deseable que su mandato fuera acotado a la gestión de garantías, en aras de su efectividad. También parece indispensable apoyarse en las experiencias regionales habidas en esta materia.

<sup>21</sup> ALIDE (2013).

A este respecto, conviene tener presente que, mediante apoyos de contragarantía, el CAF ha ayudado al crecimiento de fondos de garantía en distintos países del Cono Sur. Destacan los casos del Fondo de Garantía de Préstamos para la Pequeña Industria en el Perú y del Fondo Nacional de Garantías (FNG) de Colombia (cien millones de dólares).

A partir en parte de esta experiencia se ha discutido la creación de un Fondo Mercosur de Garantías Mipyme, como parte del Programa de Integración Productiva del Mercosur con el apoyo del CAF. El propósito de este fondo es, a través de contragarantías o reafianzamientos, apoyar con cien millones de dólares a mipymes que participen en actividades de integración productiva regional. Entre los argumentos para concentrar las actividades de un fondo regional en el reafianzamiento de garantías se encuentran los siguientes:

- a) Reduce exposición de riesgos y carga operativa.
- b) No compite con entidades de garantía nacionales, sino que más bien las fortalece, como ilustran los casos en que ya ha intervenido CAF.
- c) Se reducen riesgos legales derivados de contratar con numerosas entidades en varias jurisdicciones.
- d) No requiere de una pesada estructura administrativa, pues actúa de manera especializada como un agente de absorción de riesgos, con un enfoque de portafolio.

Se pretende que el fondo opere a través de un tercero especializado, a elegirse mediante licitación. El CAF definiría desde luego las reglas de operación del fondo, elegiría al operador, y fungiría como tesorería para canalizar los recursos de los aportantes al fondo.

CAF podría o no invertir directamente en el fondo, o bien circunscribir su papel al de un facilitador.

Para la constitución y/o fortalecimiento de fondos de garantía regionales en América Latina, es interesante tomar en cuenta la experiencia de la Asociación Europea de Garantía Recíproca (ver recuadro). Se trata de un fondo supranacional de contragarantías, que permite una más amplia distribución del riesgo, y se complementa con los sistemas de garantía nacionales que, típicamente, también cuentan con algún programa de contragarantía. El sucesivo escalamiento de garantías (emisor de garantía/intermediario), contragarantías nacionales y contragarantías multinacionales, posibilita un mayor multiplicador de las garantías al mismo tiempo que reduce el riesgo crediticio.

El diseño de cualquier esquema multinacional de garantía de crédito para las exportaciones debiera poner una cuidadosa atención a la estructura de gobierno de la institución, asegurando un adecuado control de operaciones y un manejo prudente del riesgo, mecanismos de auditoría oportunos y confiables, sistemas de gestión y de soporte tecnológico idóneos y de última generación, y salvaguardas contra eventuales interferencias políticas.

### **RECUADRO 3 ASOCIACIÓN EUROPEA DE GARANTÍA RECÍPROCA**

La Asociación Europea de Garantía Recíproca (AECM por sus siglas en inglés), congrega a 38 sistemas de garantía en 22 países de Europa. Se fondea con recursos públicos y cuenta con fondos propios por 11.4 mil millones de euros (capital, reservas, ganancias retenidas y otras provisiones). En 2012 benefició a 285 mil pyme, de un total atendido de 2.8 millones a lo largo del tiempo. Con un factor de apalancamiento de casi 7, otorgó 638 mil garantías y contragarantías en 2012. Cuenta con dos millones de garantías vivas, con una cartera total de 79,1 miles de millones de euros, de los cuales 26,3 se otorgaron en 2012.

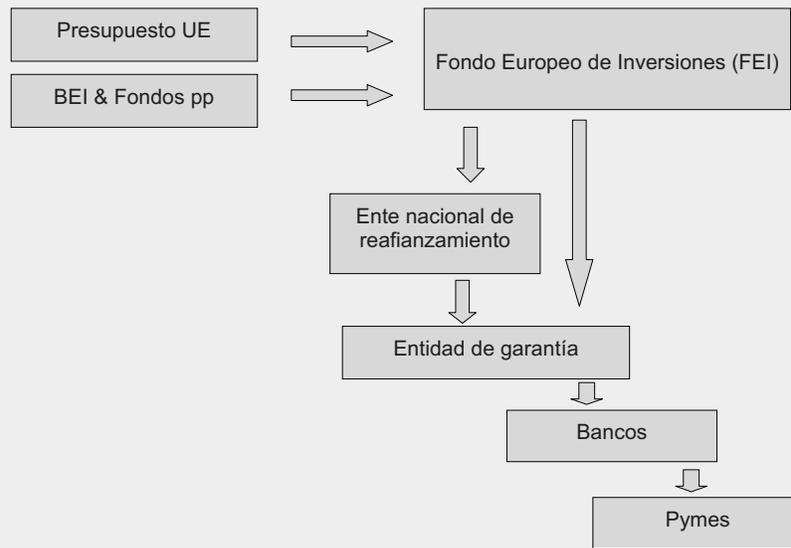
Los miembros de la AECM son sistemas privados cooperativos, sistemas públicos y sistemas mixtos, dependiendo del origen de los fondos con que opera el sistema. La actividad de los miembros está respaldada por sistemas nacionales de contragarantía.

Para mantener accesible para las pyme el costo del crédito y para una mejor gestión del riesgo de crédito, el Fondo Europeo de Inversiones puso en operación un sistema de reafianzamiento o contragarantía. Este esquema permite repartir el riesgo entre más actores, permite que la cartera de crédito que garantizan los distintos fondos miembros cumplan con las exigencias de Basilea II al mismo tiempo que reduce las exigencias de recursos propios para reservas, lo que les permite un mayor apalancamiento, es decir, un aumento en la cartera de créditos para pymes, y costos menores para los afiliados.

## Recuadro 3 (conclusión)

El siguiente diagrama resume la manera en que opera el Mecanismo Europeo de Apoyo a la Financiación de las Pymes:

**DIAGRAMA 2**  
**MECANISMO EUROPEO DE APOYO PARA EL ACCESO A LA FINANCIACIÓN DE LAS PYMES**



Fuentes: AECM y Figueiredo y Roy (2012).

### III. Resumen y conclusiones

---

1. El patrón de exportaciones de América Latina y el Caribe está dominado por las ventas de productos primarios y de manufactura intensiva en recursos naturales y mano de obra no calificada. Esto hace que el comercio de la región sea muy dependiente de los precios de las materias primas. En particular, en los últimos años, conforme China se ha ido integrando cada vez más a la economía global, estos precios se han mantenido altos, aunque con periodos de volatilidad. Para la industria en general, y para las pocas pymes que participan en el comercio exterior, esto ha significado pérdida de competitividad por apreciación e inestabilidad cambiaria.

2. Las exportaciones manufactureras de la región han perdido importancia relativa. Se trata de productos e insumos para cadenas de valor que, en un gran número de casos, no cuentan con ventaja competitiva sostenible, y dependen en buena medida de los costos de los insumos locales —especialmente la mano de obra— para mantener sus mercados.

3. El comercio intrarregional de manufacturas, en contraste, ha ganado en importancia relativa, especialmente productos que requieren mano de obra mediana y altamente calificada, intensivos en tecnología y que, por lo mismo, representan un mayor valor agregado local. Parece haber un potencial para el crecimiento del comercio de este tipo de bienes entre países de la región.

4. Sin embargo, las exportaciones se encuentran sumamente concentradas en unas cuantas empresas grandes, y en unos cuantos productos, en casi todos los países. La participación de las pymes en el comercio exterior es muy modesta. Una vía de participación prometedoras es la integración a cadenas de valor multinacionales, como proveedores.

5. Los obstáculos para la participación de las pyme en el comercio exterior son muy variados: deficiencias de capacidad empresarial, capital humano poco calificado, regulación inadecuada, insuficiencias de infraestructura, incertidumbre jurídica, competencia de la economía informal, inseguridad pública y criminalidad, entre otras. Entre esta lista ocupa un lugar destacado, aunque sólo en algunos casos el primero, la falta de acceso al crédito.

6. Entre los factores que, por el lado de la oferta, limitan el acceso al crédito, se encuentra la exigencia de garantías o colaterales. Ante la dificultad para verificar la calidad crediticia de las pymes, los intermediarios suelen optar por la vía más sencilla de exigir elevados colaterales. Ello genera

ineficiencias al asignar el crédito a quien ofrece las más altas garantías, pero no necesariamente un mejor uso del crédito.

7. Las garantías de crédito juegan un papel central en las operaciones de crédito, pues contribuyen a reducir los costos de transacción derivados de asimetrías de información, facilitan el cumplimiento de las reglas financieras internacionales y permiten a los intermediarios optimizar su gestión mejorando su capacidad de creación de crédito y el perfil de riesgo de su cartera.

8. Para las pymes, la existencia de sistemas de garantía resulta indispensable para mejorar las condiciones de tasa, plazo y costo de transacción en el acceso al crédito, al mismo tiempo que les permite un uso más libre de sus activos. Para la economía en su conjunto, los sistemas de garantía debieran facilitar la asignación de crédito con base en los méritos intrínsecos de cada proyecto, en vez de hacerlo en función de colaterales.

9. En prácticamente todo el mundo, los sistemas de garantía jugaron un papel muy activo entre los mecanismos que se han venido utilizando para paliar los efectos de la crisis financiera global iniciada en 2008. Los montos destinados a este propósito y la cantidad de crédito movilizada tuvieron un crecimiento muy importante. América Latina no fue la excepción y, aunque a escala internacional los sistemas de garantía de la región parecen ser muy modestos, su crecimiento ha sido muy acelerado.

10. En la región predominan los sistemas de garantía públicos; aunque hay algunas experiencias exitosas de fondos mutualistas o sociedades de garantía recíproca, su escala es muy limitada. En general, la consolidación y crecimiento de un sistema de garantía, en prácticamente todo el mundo, está acompañada por la presencia de fondos públicos.

11. La promoción de esquemas de garantía debe ir acompañada de políticas públicas articuladas para la promoción de las pymes. Aun cuando el acceso al crédito puede representar un obstáculo importante para la realización de negocios en la región, existe evidencia abundante de que hay otros impedimentos de tanta o mayor envergadura. Entre estos se encuentran, al interior de las empresas, sus limitadas capacidades de gestión, derivadas del desconocimiento de técnicas modernas de administración y de uso de instrumentos financieros y apoyos públicos, y la obsolescencia tecnológica. Entre las variables exógenas que limitan la creación y crecimiento de las pymes se pueden mencionar la regulación inadecuada, la incertidumbre jurídica, la economía informal, la falta de infraestructura, el costo de servicios públicos como la electricidad, los impuestos – monto y complejidad para su pago - , deficiencias de infraestructura e inseguridad pública.

12. Parece indispensable contar con mecanismos de evaluación rigurosa sobre las políticas de apoyo a las pymes, para verificar su adicionalidad financiera y económica. En particular, parece necesario contar con elementos que permitan identificar oportunidades críticas de intervención para mejorar la calidad de los recursos no financieros con que operan las pymes y el ambiente institucional en que lo hacen, de modo que se pueda medir el impacto que por sí sólo tiene el acceso al crédito resultante de las garantías.

13. En América Latina y el Caribe existen numerosos sistemas de garantía, con una gran variedad de arreglos institucionales. Comparados con los que hay en Europa y el Sudeste Asiático, su nivel de actividad es modesto. Sin embargo, han estado creciendo a un ritmo muy acelerado durante los últimos años. Existe ya un acervo de experiencias y de buenas prácticas que permiten augurar un ulterior crecimiento de este tipo de mecanismos.

14. La creación de mecanismos de contragarantía supranacionales puede ayudar a potenciar las capacidades de los sistemas de garantía de crédito locales, al aumentar el efecto multiplicador de las garantías locales y al reducir los niveles de riesgo crediticio.

15. El diseño de cualquier esquema multinacional de garantía de crédito para las exportaciones debiera poner una cuidadosa atención a la estructura de gobierno de la institución, asegurando un adecuado control de operaciones y un manejo prudente del riesgo, mecanismos de auditoría oportunos y confiables, sistemas de gestión y de soporte tecnológico idóneos y de última generación, y salvaguardas contra eventuales interferencias políticas.

## Bibliografía

---

- ALADI (2013). Comercio exterior global: ALADI: enero-diciembre 2012. 6 de marzo de 2013. Consultado en: [http://www.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/d61ca4566182909a032574a30051e5ba/3ed1dd8462a2c40403257b270062c3a5/\\$FILE/2500\\_3.pdf](http://www.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/d61ca4566182909a032574a30051e5ba/3ed1dd8462a2c40403257b270062c3a5/$FILE/2500_3.pdf).
- ALIDE (2013). Informe Final de la 43<sup>a</sup> Asamblea General de ALIDE, “La Banca de Desarrollo y el Financiamiento del Comercio y la Inversión Regional: Nuevos Instrumentos”. Mendoza, Argentina, 25 y 26 de abril de 2013. Puede consultarse en: [http://www.alide.org.pe/download/2013/alide43\\_info\\_final.pdf](http://www.alide.org.pe/download/2013/alide43_info_final.pdf).
- Banco Latinoamericano de Comercio Exterior (Bladex) (2013). Reporte Anual 2012. Puede consultarse en: <http://www.blx.com/sites/default/files/financial-reports/20130313-Bladex2012ES.pdf>.
- Beck, Thorsten, Leora F. Klapper y Juan Carlos Mendoza (2008). The Typology of Partial Credit Guarantee Funds around the World. Policy Research Working Paper 4771, World Bank, Washington D.C.
- CEPAL (2012), Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Puede consultarse en CEPAL (2012x) Cooperación Financiera en el marco de los países de la CELAC: Potenciando la cooperación regional para la provisión de liquidez contra cíclica de Balanza de Pagos y para el financiamiento del Comercio Intrarregional (BORRADOR). Diciembre de 2012. Puede consultarse en: [http://www.eclac.cl/ues/noticias/documentosdetrabajo/4/51034/10.Insumo\\_CELAC\\_Mecanismos\\_Fin\\_para\\_Com\\_Intrarreg.pdf](http://www.eclac.cl/ues/noticias/documentosdetrabajo/4/51034/10.Insumo_CELAC_Mecanismos_Fin_para_Com_Intrarreg.pdf).
- CEPAL, 2013. Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2013. Puede consultarse en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/50845/2013-597-PIE-Lanzamiento-WEB.pdf>.
- Claessens, Stijn, Patrick Honohan, y Liliana Rojas-Suarez (2009), Policy Principles for Expanding Financial Access. Report of the CGD Task Force on Access to Financial Services. Center for Global Development, Washington. Puede consultarse en: [http://www.cgdev.org/files/1422882\\_file\\_Financial\\_Access\\_Task\\_Force\\_Report\\_FINAL.pdf](http://www.cgdev.org/files/1422882_file_Financial_Access_Task_Force_Report_FINAL.pdf).
- Durán Lima, José y Alessia Lo Turco, “El comercio intrarregional en América Latina: Patrón de especialización y potencial exportador”, en Terra, María Inés y José Durán Lima (Coordinadores) Impactos de la crisis en América Latina: ¿Hay margen para el diseño de políticas regionales? Serie Red Mercosur N° 18. Puede consultarse en: [http://www.redmercosur.net/download.php?len=es&id=171&nbre=CRISIS\\_3.pdf&ti=application/pdf&tc=Publicaciones](http://www.redmercosur.net/download.php?len=es&id=171&nbre=CRISIS_3.pdf&ti=application/pdf&tc=Publicaciones).
- Ferraro, Carlo y Giovanni Stumpo (Compiladores), 2010. Políticas de apoyo a las pyme en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales, CEPAL, Santiago de Chile, julio de 2010. Puede consultarse en: <http://www.eclac.org/ddpe/publicaciones/xml/7/41837/LBC107.pdf>.

- Ferraro, Carlo (Compilador), 2011. Eliminando barreras: El financiamiento a las PYMES en América Latina, CEPAL, Santiago de Chile. Puede consultarse en: [http://www.eclac.org/ddpe/publicaciones/xml/0/45220/Financiamiento\\_a\\_pyme.pdf](http://www.eclac.org/ddpe/publicaciones/xml/0/45220/Financiamiento_a_pyme.pdf).
- Guaipatín, Carlos, 2003. "Observatorio MIPYME: Compilación estadística para 12 países de la Región," IDB Publications 29998, Inter-American Development Bank. Puede consultarse en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=381255>.
- Kuntchev, Veselin; Rita Ramalho, Jorge Rodríguez-Meza, Judy S. Yang (2012). "What have we learned from the Enterprise Surveys regarding access to finance by SMEs?" Version: February 14, 2012. Puede consultarse en: <http://www.enterprisesurveys.org/~media/FPDKM/EnterpriseSurveys/Documents/Research%20Papers/Enterprise-Surveys-access-to-finance-and-SME.pdf>.
- Ocampo, José Antonio (2012) "La arquitectura regional a la luz de la crisis". Fondo Latinoamericano de Reservas. VII Conferencia Anual de Estudios Económicos 2012. Cartagena, Colombia. Puede consultarse en: [https://www.flar.net/documentos/5104\\_Arquitectura\\_financiera\\_regional\\_FLAR-Jos%C3%A9\\_A.\\_Ocampo.pdf](https://www.flar.net/documentos/5104_Arquitectura_financiera_regional_FLAR-Jos%C3%A9_A._Ocampo.pdf).
- OCDE/CEPAL (2012) Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico/Comisión Económica para América Latina, Perspectivas Económicas de América Latina 2013, Políticas de PYMES para el Cambio Estructural. Consultado en: [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/48374/leo\\_2013.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/48374/leo_2013.pdf)
- OECD (2013), Financing SMEs and Entrepreneurs 2013: an OECD Scoreboard, OECD Publishing. [http://dx.doi.org/10.1787/fin\\_sme\\_ent-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/fin_sme_ent-2013-en) Organización Mundial del Comercio (2013), World Trade Statistics 2013, consultado en: [http://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2013\\_e/its2013\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2013_e/its2013_e.pdf).
- Pizano, Rebeca (2012). "Desarrollo de productos específicos con entidades financieras en base al reconocimiento de la garantía", presentación en el XVII Foro Iberoamericano "Las Pymes y la Garantía: el Derecho de Acceder al Crédito", Buenos Aires, Octubre de 2012. Puede consultarse en: <http://foroargentina.redegarantias.com/documentos/presentaciones/talleres/nafinB.pdf>.
- Pombo, Pablo y José Fernando Figueiredo (2006). "La experiencia europea para promover el acceso al crédito de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) a través de sistemas de garantías." en La extensión del crédito y los servicios financieros. Obstáculos, propuestas y buenas prácticas. Secretaría General Iberoamericana, Madrid, pp. 157-170. Puede consultarse en: <http://segib.org/documentos/esp/esxtension%20del%20credito.pdf>.
- Pombo, Pablo (2012). Situación de los sistemas de garantía en Iberoamérica (2012): tendencias y perspectivas desde el conocimiento de la actividad. Red Iberoamericana de Garantías. Puede consultarse en: [http://redegarantias.com/archivos/web/ficheros/Situacion\\_en\\_2012\\_de\\_los\\_Sistemas\\_de\\_Garantia\\_en\\_Iberoamerica.pdf](http://redegarantias.com/archivos/web/ficheros/Situacion_en_2012_de_los_Sistemas_de_Garantia_en_Iberoamerica.pdf).
- Pombo, Pablo; Horacio Molina y Jesús N. Ramírez (2013). Clasificación de los sistemas de garantía desde la experiencia latinoamericana. Banco Interamericano del Desarrollo, Instituciones para el Desarrollo (IFD), Nota Técnica #IDB-TN-503, Enero 2013. Puede consultarse en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37381780>.
- Schmidt, Axel G. y Marco van Elkan (2006). The Macroeconomic Benefits of German Guarantee Banks. Institute for Small and Medium-Sized Enterprises at the University of Trier (Inmit). Puede consultarse en: [http://www.inmit.de/download/studie\\_buergschaftsbanken\\_engl.pdf](http://www.inmit.de/download/studie_buergschaftsbanken_engl.pdf).
- Stiglitz, Joseph y Andrew Weiss (1981). "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", American Economic Review, Vol. 71, No. 3, 393-410.
- UNCTAD (2010). Integrating Developing Countries' SMEs into Global Value Chains, ONU, Nueva York y Ginebra. Puede consultarse en [http://unctad.org/en/docs/diaeed20095\\_en.pdf](http://unctad.org/en/docs/diaeed20095_en.pdf).

**Serie****CEPAL****Financiamiento para el Desarrollo****Números publicados****Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en****[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)**

- 255. Garantías y apoyo al comercio exterior de las pymes en América Latina (LC/L.3966), 2015.
- 254. Fuentes de financiamiento para el cambio climático (LC/L. 3910), 2014.
- 253. Algunas lecciones de la experiencia reciente de financiamiento a las PYME: Colombia, Costa Rica y México (LC/L. 3891), 2014.
- 252. “Diagnóstico del desarrollo” en países de renta media a partir de las brechas estructurales: El caso de América Latina y el Caribe (LC/L. 3888), 2014.
- 251. El financiamiento del comercio internacional y el rol de la banca de desarrollo en América Latina y el Caribe (LC/L. 3761), 2014.
- 250. Latin America and the middle-income trap (LC/L.3854), 2014.
- 249. Right to health in Latin America: beyond universalization (LC/L.3647), 2013.
- 248. El sistema financiero en América Latina y el Caribe: una caracterización (LC/L.3746), 2013.
- 247. Comercio exterior, cadenas globales de producción y financiamiento: conceptos y relevancia para América Latina y el Caribe (LC/L.3745), 2013.
- 246. Macroeconomics for Development in Latin America and the Caribbean: Some new considerations on counter cyclicalities (LC/L.3744), 2013.
- 245. Sistema de pagos transnacionales vigentes en América Latina: ALADI, SML y SUARE (LC/L.3692), 2013.
- 244. A regional reserve fund for Latin America (LC/L.3703), 2013.
- 243. Weak expansions: A distinctive feature of the business cycle in Latin America and the Caribbean (LC/L.3656), 2013.
- 242. Dos décadas de cambios en la equidad en el sistema de salud colombiano: 1990-2010 (LC/L.3512), 2012.
- 241. Conglomerados de desarrollo en América Latina y el Caribe: una aplicación al análisis de la distribución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (LC/L.3507), 2012.
- 240. Reforma al sistema de pensiones chileno (LC/L.3422), 2011.

**FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO**

255

**FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO**

**FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO**



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)