

Los sistemas de garantía como instrumentos de política para la dinamización del crédito



Pablo Pombo*
Universidad de Córdoba.
Fundación ETEA para el desarrollo y la cooperación



Horacio Molina**
Universidad Loyola Andalucía



Jesús N. Ramírez***
Universidad Loyola Andalucía

Los sistemas de garantías de crédito son instituciones que responden a una política de acceso al crédito de las micro, pequeñas y medianas empresas. Los problemas de asignación de crédito han sido ampliamente estudiados en la literatura científica y con la presencia de estos sistemas se presentan con particularidades propias.

Por otra parte, la estructura de los sistemas es heterogénea, lo que justifica un documento que clarifique sus características.

El documento 13 de la Comisión de Valoración y Financiación de AECA aborda esta cuestión.

* Socio de AECA nº 6104.
Comisión de Valoración y Financiación de Empresas.

** Socio de AECA nº 3677.
Comisión de Valoración y Financiación de Empresas.
Experto Contable Acreditado-ECA®.

*** Socio de AECA nº 6024.

Introducción

Una de las principales dificultades para el desarrollo de las micros, pequeñas y medianas empresas (mipymes) es el acceso a la financiación. La Comisión Europea (2011) identifica este problema y lo atribuye a la diferencia de información entre los solicitantes de financiación (las empresas) y los proveedores de fondos (las entidades financieras). Como mecanismo para superar dicha asimetría, las entidades financieras solicitan garantías a los empresarios.

Las garantías son mecanismos tradicionalmente utilizados por el sistema financiero para dar cobertura al riesgo de las operaciones financieras. Recientemente se les reconoce además su utilidad para superar los problemas de asimetría de información entre prestamista y prestatario, descritos por la literatura científica. Este instrumento goza hoy en día de tal aceptación que las propias normas de regulación de la solvencia de las instituciones financieras lo incorporan en las valoraciones del riesgo crediticio y, por consiguiente, tiene un efecto de mitigación de las necesidades de capital y provisiones de las entidades financieras. Una cuestión importante es la evolución de los sistemas financieros en el ámbito de Basilea II y Basilea III.

La intervención de los reguladores financieros en los mecanismos de control del riesgo no está exenta de ciertos sacrificios. Uno de los más destacables es que proyectos que empresarialmente podrían ser viables se ven perjudicados en la obtención de fondos o en el coste de financiación. Para solucionar esta injerencia de la normativa internacional en la asignación de recursos, los sistemas de garantía de crédito ofrecen cobertura de garantía a proyectos empresariales viables que, al no disponer de ellas en los términos exigibles como consecuencia de la regulación bancaria, están excluidos de los circuitos financieros tradicionales.

El reverso de este análisis es el riesgo de traslado del comportamiento oportunista del prestatario, conocido como riesgo moral, a los gestores del ente de garantía, por lo que las características del manejo de la concesión y seguimiento del riesgo por parte de las instituciones de garantía son determinantes para su adecuado control. En algunos casos pueden provocar una posible relajación en la supervisión, seguimiento o control de las operaciones por parte de las entidades financieras, con un claro incremento del riesgo de morosos y fallidos.

Los sistemas de garantía son instituciones que muestran sus efectos en el largo plazo, por lo que el apoyo para que el empresario pueda acceder a la financiación empleando siste-

Los sistemas de garantía de crédito ofrecen cobertura de garantía a proyectos empresariales viables que, al no disponer de ellas en los términos exigibles como consecuencia de la regulación bancaria, están excluidos de los circuitos financieros tradicionales

mas de garantía requiere de una política de Estado¹ de carácter permanente. Un reflejo de la situación actual, en el marco de una perspectiva histórica, pone de manifiesto que en las últimas décadas los sistemas de garantía se han ido extendiendo, integrándose en los sistemas financieros de un gran número de países. En las denominadas «reglas o normas de Basilea» las garantías constituyen la base de la calificación y ponderación de los activos financieros. Por ello, los sistemas de garantía han de considerar estos estándares de cara a su seguridad, calidad, eficacia, impacto y relevancia.

Los sistemas más desarrollados se encuentran en América del Norte, Sureste asiático y Europa, empleando esquemas de «programa de garantía administrado por una agencia estatal», o esquemas de sociedad de garantía mercantil/corporación y/o por esquemas de sociedad de garantía mutua o recíproca, respectivamente. En los restantes ámbitos geográficos podemos citar desarrollos muy incipientes (como en África y algunos territorios latinoamericanos) y nuevos impulsos de los mecanismos ya existentes, especialmente a través de programas de garantía y de nuevos esquemas de sociedades de garantía recíproca (como en América Latina).

Dentro de este marco, ¿cómo se configura el estudio de los sistemas de garantía?, ¿cuáles son sus características?, ¿cómo se debe implementar un sistema de garantía como instrumento de la política de acceso a la financiación de la mipyme? Estas cuestiones no son obviadas por la literatura, si bien es un asunto que se ha empezado a abordar como objeto de investigación de forma reciente y, en algunos casos, de la mano de organismos multilaterales con planteamientos puntuales y aislados, muy relacionados con proyectos de consultoría y, por tanto, más preocupados por las inquietudes técnicas y administrativas que por las científicas. El documento 13 de la Comisión de Valoración y Financiación responde a esas cuestiones. En este artículo vamos a referirnos a dos temas que son relevantes en la arquitectura de un sistema, a saber: el papel del Estado y de las entidades financieras, así como la influencia de la participación estatal en las características del sistema.

El Estado y las entidades financieras

El Estado juega un papel importante en la implantación y desarrollo de los sistemas de garantía, coexistiendo aún de

forma incipiente con sistemas de participación privada. Las perspectivas son de continuidad, lo cual implica perfiles legislativos y jurídicos, junto con fórmulas de capitalización y administración y perfiles operativos coherentes. Actualmente se pone de manifiesto la relevancia de los Programas de garantías públicos, sin menospreciar un destacado impulso de sistemas o esquemas mixtos privados y públicos, como las sociedades de garantía recíproca. También se confirma en los últimos años la entrada del sector privado (fundamentalmente entidades financieras) en los fondos y fideicomisos de garantía. No obstante, puede ser aconsejable la revisión de algún marco legal vigente, buscando una mayor eficiencia, para evitar efectos no deseados, que son fácilmente identificables si se contrasta su diseño con el marco teórico de los sistemas de garantía.

Una evidencia relevante es la tendencia hacia la implementación de marcos regulatorios y de supervisión, de calidad y eficientes, sobre los sistemas de garantía. Por lo tanto, en los próximos años no se podrá concebir un sistema de garantías sin su plena integración en el sistema financiero del país correspondiente. La consolidación del modelo de negocio de un sistema de garantías pasa por el reconocimiento del «valor» de su garantía mediante la calificación y ponderación de sus coberturas y de los reafianzamientos respectivos en la mitigación de recursos propios y de provisiones para las entidades financieras y los entes de garantías (por los reafianzamientos).

La garantía no es un producto solo para la pyme y los microempresarios. Es un producto que también ha de dirigirse a la entidad financiera y debe entenderse en el tradicional esquema de seguridad (máxima cobertura), rentabilidad (calificación y ponderación de la garantía) y liquidez (primer requerimiento). En definitiva, se trata de llevar al empresario al crédito en las mejores condiciones, desde la cobertura de la garantía por parte del sistema nacional de garantía. En el sistema nacional de garantías, el apoyo del Estado puede producirse a través del reafianzamiento, otorgando contragarantías a las entidades de garantía de primer piso, visualizándolo como política de Estado *versus* acción de Gobierno.

Así pues, la participación del sector público debe estar perfectamente diseñada en función de los objetivos que se pretenden conseguir. De la experiencia de la UE se puede concluir que se requieren marcos legales específicos, la supervisión financiera, así como el concurso de esquemas de reafianzamiento, especialmente en los sistemas mixtos. La misión en la UE del reafianzamiento tiene el apoyo complementario y supranacional del Fondo Europeo de Inversiones (FEI)².

Las características del sistema en función de la participación pública o privada

La participación significativa del sector público exige la implantación de medidas que controlen el riesgo moral de los beneficiarios y de los propios gestores de los entes de garantía.

² Evidentemente, la realidad geopolítica de la Unión Europea (UE) es muy diferente de la Latinoamericana.

¹ Concepto más amplio que política pública en el sentido de que el sistema o esquema de garantía tiene voluntad de permanencia, pues debería estar integrado en el sistema financiero del país correspondiente.

En entidades privadas, la rendición de cuentas anual ante los órganos de gobierno de los entes es un instrumento contrastado para establecer mecanismos de control frente a comportamientos y prácticas no deseables de los gestores y prestatarios. También se justifica de manera semejante la tendencia a someter a los sistemas de garantías al regulador y al supervisor financiero. La fórmula societaria para desarrollar la actividad y la asunción del riesgo sobre el propio patrimonio es una característica muy destacada de estos operadores.

Los sistemas con mayor participación pública suelen limitar el porcentaje de cobertura del crédito avalado y responden de manera subsidiaria y condicionada. Estos sistemas, además, suelen delegar la decisión de concesión a la entidad financiera y negocian con ellas garantías para asegurar una cartera de préstamos de la entidad crediticia. El modelo de estos operadores es la administración de fondos o fideicomisos de garantía, los cuales no asumen el riesgo de las coberturas de garantía sobre su patrimonio.

Por el contrario, los sistemas con mayor participación del sector privado suelen conceder la garantía de cada operación estudiándola individualmente, aprovechando el conocimiento sobre las mipymes; garantizan porcentajes más elevados del crédito; suelen responder de manera solidaria y al primer requerimiento, por lo que resultan más atractivos para las entidades financieras. Las ventajas que se puedan obtener en términos de precio de la operación crediticia se pueden ver parcialmente compensadas con unas comisiones más elevadas, pues la estructura es más costosa que en los sistemas públicos; sin embargo, en líneas generales consiguen mejores condiciones para el prestatario.

Los sistemas de carácter público están orientados hacia la masificación del crédito, mientras que los que presentan una participación privada más significativa pretenden discriminar entre proyectos empresariales viables y tratan de conseguir adicionalidad por la vía de mejorar las condiciones de acceso al crédito.

Los sistemas de garantía pueden moverse en su relación con las entidades financieras desde una posición que trata de hacer atractiva la relación crediticia con un colectivo *a priori* descartado de la política crediticia del banco por los costes asociados. Este incentivo viene en la forma de cobertura parcial del riesgo de crédito. El sistema de garantías puede adoptar una posición radicalmente distinta en la que se erige como **subcontratista** del análisis y seguimiento del crédito. Cuando el sistema es altamente solvente y asume el 100% de la cobertura, el tipo de interés no debería incorporar prima de riesgo, pues el análisis, gestión y resultados de este recaen sobre el sistema de garantías. En el primer caso, la estructura del sistema suele ser

mínima y los contratos de cartera con la entidad financiera son la principal herramienta para manejar la política de garantía. En el segundo caso, la estructura del sistema de garantías es más sólida, debe realizar la función de distribución y tener equipos especializados en la gestión del riesgo de crédito. Esta modalidad de sistemas es especialmente relevante cuando el sistema se especializa en sectores en los que el conocimiento del modelo de negocio de los empresarios es muy específico y las entidades financieras pueden tener dificultades para tener especialistas en sus equipos de análisis.

Caminos para el futuro

Los últimos 25 años han visto desarrollarse un gran número de sistemas sobre entornos económicos y culturales diferentes. Sistemas que responden a políticas diferentes: masificar crédito o mejorar la competitividad en las condiciones financieras a las que acceden al crédito las mipymes. Estas experiencias generan un campo de estudio poco explorado y de gran impacto para el desarrollo de las políticas públicas relacionadas con el apoyo a la micro y pequeña y mediana empresa. La conceptualización anterior nos lleva a proponer dos grandes líneas de actuación.

La especialización en el análisis del riesgo de crédito en determinados sectores (tecnológicos, artísticos...) o tipos de empresas (de reducida dimensión) pueden ser más eficaces que las estructuras generalistas de las entidades financieras. La especialización de los sistemas parte de la premisa de un conocimiento profundo de los modelos de negocio de los empresarios y permite operar no solo a nivel local, como hasta ahora, sino en la esfera internacional. La diversificación geográfica ayuda a mitigar los riesgos-país siempre y cuando se haga acompañado de sistemas locales que permiten el conocimiento del empresario concreto y pueden ser una herramienta apropiada para ganar la dimensión que exige esta actividad.

Por otro lado, una segunda tendencia está relacionada con la transformación de los sistemas destinados a la masificación del crédito hacia sistemas que busquen profundizar en la relación crediticia, facilitando mejores condiciones al empresario. Esta tendencia puede aconsejar la involucración del sector privado en el sistema por su conocimiento del tejido –clave para asumir riesgos– y por la aportación de recursos para desarrollar la actividad. La privatización parcial abre el camino a la aportación de recursos por parte de la sociedad civil que permita una mayor acción de los sistemas. En este sentido, las recientes experiencias legislativas en materia de sociedades de garantía recíproca como Argentina, Venezuela, El Salvador, Chile y –de forma aún incipiente– en Brasil, Nicaragua y Honduras, así como las iniciativas en trámite de Bolivia, Guatemala, Paraguay, Perú y República Dominicana apuntan en esa dirección. ▼

La garantía no es un producto solo para la pyme y los microempresarios. Es un producto que también ha de dirigirse a la entidad financiera

Referencias

Comisión Europea (2011). *Un plan de acción para mejorar el acceso a financiación de las pymes*. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0870&from=EN> [Consultado 3/11/2015].