



Horacio Molina Sánchez

Universidad Loyola Andalucía

Pablo Pombo González

Universidad de Córdoba. Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación

Jesús N. Ramírez Sobrino

Universidad Loyola Andalucía

Principios para el establecimiento de los Sistemas de Garantía de Crédito

1. Introducción

Los sistemas de garantía de crédito (Credit Guarantee Schemes¹, CGS) están siendo objeto de especial atención en las últimas dos décadas. Los sistemas de garantía de crédito son instituciones destinadas a proporcionar garantías a los empresarios que, disponiendo de proyectos empresariales viables, carecen de las garantías suficientes que les exigen las entidades financieras. Las garantías permiten a las entidades financieras reducir el consumo de recursos propios y aliviar el registro de deterioros crediticios, dado que la recuperación del crédito está más asegurada. Por este motivo, ante la carencia de garantías suficientes, existe una razón de peso para rechazar la operación, más allá de la evaluación de la solvencia, y es la pérdida de rentabilidad financiera de la operación para la entidad financiera al requerirse más capital.

Los sistemas de garantía son instrumentos de política pública, destinados a favorecer la inclusión financiera. Su proliferación a escala mundial ha determinado un creciente número de estudios cuya finalidad es darlos a conocer y evaluar su actividad. Son estudios cuyas conclusiones permiten legitimarlos como instrumentos eficaces de política pública. Como consecuencia de este auge, el Banco Mundial acaba de elaborar unos principios, todavía en fase de consulta, que deben guiar el diseño de nuevos sistemas y la evaluación del funcionamiento de los existentes. A raíz de la crisis financiera, el Task Force del World Bank (en adelante, TFWB) alude a un interés creciente de los gobiernos por estos instrumentos como mecanismos para desarrollar el tejido de pequeñas y medianas empresas (en el mismo sentido KPMG, 2011).

La Comisión de Valoración y Financiación de Empresas de AECA acaba de aprobar un documento cuyo objeto es precisamente esta temática, contribuyendo de esta manera a este cuerpo de literatura internacional y acercando este interés creciente a nivel mundial a los miembros de la Asociación. El objeto de este breve artículo toma como referencia fundamental el documento del Banco Mundial (TFWB) que recoge 16 Principios, actualmente en fase de consulta.

2. Los cuatro pilares de una política y un sistema de garantía de crédito público

El acceso a la garantía es un instrumento eficaz para luchar contra la exclusión financiera. Por tanto, el diseño de instrumentos que faciliten dicho acceso entra dentro de la esfera de las políticas públicas. Estas políticas requieren el concurso de las entidades financieras y de los empresarios, fundamentándose en la confianza en los instrumentos; por otra parte, la actividad crediticia mantiene el vínculo entre prestamista y prestatario en el largo plazo; por lo que la intervención mediante la aportación de garantías de crédito requiere el carácter de políticas a largo plazo, de políticas de Estado.

Por otra parte, la intervención estatal puede generar distorsiones en el mercado de carácter arbitrario. La concesión de garantías debe estar exenta de cualquier injerencia política. La política de apoyo a la garantía debe evitar el extremo de ser un subsidio a la banca o el contrario, alcanzar tal dimensión que el coste operativo exceda a los beneficios generados. De manera muy elocuente, el documento del TFWB (2015, p. 12) señala que «los sistemas no son un fin en sí mismos, sino una mecanismo para resolver un problema».

Teóricamente, el papel de un sistema de garantía podría oscilar desde la concesión de un subsidio a la banca para que conceda créditos a determinados prestatarios que carecen de ella (la entidad financiera asume parte y gestiona el riesgo de crédito); hasta el extremo contrario en el que la entidad financiera subcontrataría una parte sustancial del análisis y del manejo del riesgo de crédito a cambio de un precio (que financia al sistema y/o se traslada al prestatario); en este caso, la banca exigiría una completa cobertura del préstamo y sólo analizaría la solvencia del sistema de garantía. Entre ambos extremos teóricos, se mueven las distintas opciones existentes, dando lugar a mecanismos muy variados y cuyos elementos estructurales y posibles decisiones sobre el funcionamiento aparecen descritos en *Documento 13 de la Comisión de Valoración y Financiación de AECA* (AECA, 2015, en adelante).

En consecuencia, los instrumentos para ser eficaces es conveniente que se institucionalicen para dotarles de confianza, independencia y estabilidad. El establecimiento de un sistema de garantías es una respuesta a un fallo en el mercado crediticio que provoca la exclusión de las microempresas y pymes. Su desempeño es más eficaz si se dan las condiciones en el entorno donde va a operar cuya responsabilidad se encuentra en instancias ajenas al propio sistema. Entre ellas cita el TFWB (2015) la existencia de:

- Una regulación comercial.
- Un sistema judicial eficaz y un sistema de mecanismos de control independientes.
- Un sistema contable completo y bien definido.
- Un sistema financiero capaz de generar crédito y gestionarlo de manera eficaz.

El documento del TFWB (2015) distribuye los 16 principios en 4 áreas que constituyen cuatro pilares fundamentales en la arquitectura de un sistema de garantías:

- Un marco legal y regulatorio (principios 1-4).
- Un entorno adecuado de gobierno corporativo y de gestión del riesgo (principios 5-8).
- Un marco operativo (9-13).
- Un sistema de supervisión y evaluación (14-16).

3. Principios de funcionamiento de los sistemas públicos de garantía de crédito

3.1. Marco regulatorio y legal

Los sistemas de garantía deben ser establecidos sobre instituciones independientes con su propia regulación que les dote de credibilidad como política de Estado. La relación entre el Gobierno y el sistema debe estar claramente definida para evitar interferencias. Las fuentes de financiación deben estar expresamente establecidas en el largo plazo. Estas fuentes de financiación, fundamentalmente de carácter público, deben ser suficientes para conseguir los objetivos deseados con el sistema de garantías. Con ello se consigue una estabilidad que permite lograr una independencia real del Gobierno y la credibilidad del sistema ante los *stakeholders*.

1 También se utiliza el término Credit Guarantee Schemes CGS

Por otra parte, se recomienda también la participación del sector privado; en concreto, de los empresarios y de las entidades financieras en la propiedad del sistema, dado que ello introduce un mejor conocimiento del tejido empresarial, el acceso a la tecnología sobre gestión de riesgo de las entidades crediticias, una fuente de financiación adicional y la corresponsabilidad de todos los participantes. Lo que hemos venido a denominar en AECA (2015) la alianza de los *stakeholders*. Experiencias mixtas como la propuesta existen en Europa desde hace cien años siendo su modelo predominante, entre ellos, el modelo español (Sociedades de Garantía Recíproca) y el portugués (Sociedades de Garantía Mutua) son dos botones de muestra. Es importante en la toma de decisiones de gobierno que el sistema de garantía respete y articule la voz de la minoría, dado el previsible dominio del sector público.

Finalmente, el principio 4 propuesto por el TFWB (2015) recomienda que el sistema se encuentre sometido a la regulación y supervisión de la Autoridad Bancaria del país, con una regulación ajustada a la dimensión y operaciones de este tipo de entidades. La regulación prudencial refuerza la credibilidad del sistema ante los acreedores bancarios, beneficiarios de las garantías emitidas, y trata de evitar la necesidad de recurrir a ayudas gubernamentales no previstas.

3.2. Gobierno corporativo y gestión del riesgo

Los principios 5 a 8 se destinan al gobierno corporativo y la gestión del riesgo. La gestión del riesgo es una de las dimensiones que debe supervisar el órgano de gobierno; la referencia explícita pone de manifiesto que esta función tiene una gran importancia en el buen gobierno de los sistemas de garantía en concreto y de las entidades financieras en general. El itinerario lógico de estos principios comienza con los objetivos de la entidad, continúa con las características del órgano de gobierno y finaliza con los sistemas que debe supervisar (el de control interno y el de gestión de riesgo).

Los sistemas de garantía deben tener definidos sus objetivos que deben estar soportados en estrategias y objetivos operativos. Este esquema se decide en un marco de gobierno corporativo. Los objetivos operativos definirán el tipo de unidades empresariales destinatarias de las garantías, tanto financieras como técnicas², así como servicios adicionales de asesoramiento financiero. Las decisiones estratégicas deberán velar por la sostenibilidad financiera del sistema de garantía de crédito. La definición del plan estratégico requerirá del concurso del equipo de gestión y la aprobación de los órganos de gobierno.

El máximo órgano de gobierno, en línea con los pronunciamientos sobre esta materia, debe contar con independencia en su funcionamiento y competencia en sus miembros. La principal amenaza a la independencia procede del peso del sector público en la propiedad de los sistemas de garantía. El documento de la OCDE sobre buen gobierno de entidades dominadas por el sector público (OCDE, 2005, actualmente en fase de revisión) apunta las pautas a seguir: *a)* transparencia en la designación de los consejeros; *b)* exigencia de un nivel mínimo de competencia técnica y conocimiento específico; *c)* temporalidad en los mandatos, y *d)* presencia de consejeros independientes.

Las decisiones adoptadas por el órgano de gobierno son eficaces en la medida que la entidad dispone de un eficaz sistema de control interno que «permitan conocer lo que está ocurriendo en la entidad y si las decisiones están siendo adoptadas» (TFWB, 2015: 37). La literatura sobre control interno y el enfoque sobre éste han evolucionado a través de la Comisión COSO, siendo asumidos entre otros por los textos sobre auditoría (Normas Internacionales de Auditoría emitidas por la IFAC) o los documentos de Basilea sobre el control interno de entidades financieras. El TFWB (2015) asume este enfoque. La función de auditoría interna y cumplimiento trata

de preservar la supervisión del funcionamiento eficaz del control interno en toda la organización (incluidas las decisiones sobre exposición de riesgos) y se hace depender del Consejo para garantizar su independencia de los órganos de gestión.

Finalmente, en estas entidades en las que la gestión del riesgo es parte del *core business*, el TFWB (2015) dedica un principio (Principio 8. *El esquema de garantía de crédito debe establecer un marco de gestión del riesgo de la empresa el cuál identifique, valore y gestione los riesgos relacionados con las operaciones*). La gestión de riesgos se divide en cuatro bloques: el riesgo de crédito, el más relevante, el riesgo de liquidez, el riesgo de mercado y el riesgo operacional. Las decisiones sobre los riesgos de crédito deben fundamentarse en técnicas cuantitativas y cualitativas de medición del riesgo y considerar las medidas que tratan de mitigarlas, como el recurso a reafianzamientos. Los riesgos de liquidez y mercado deben garantizar la capacidad para atender los compromisos y suponen poner bajo escrutinio las políticas de inversiones. La política de inversiones debe pretender minimizar las exposiciones a través de la creación de carteras que mitiguen estos riesgos. Por último, los riesgos operacionales afectan al funcionamiento normal de la entidad y se rebaja con un buen tono de control interno y con la existencia de planes de contingencia ante eventos inesperados.

El documento del Comité de Basilea (Basel Committee on Banking Supervision, 2015: p. 38) sobre buen gobierno de entidades financieras, indica que la gestión del riesgo debe establecerse a tres niveles: El primer nivel es en las unidades de negocio (en las operaciones); el segundo nivel lo asume la función de gestión de riesgos de la entidad y la de cumplimiento; mientras que el tercero le corresponde a la función de auditoría interna. El gobierno de la entidad debe velar porque esta triple línea de gestión del riesgo, supervisión y reporte funciona adecuadamente; para ello, es muy recomendable la existencia de sendos comités del Consejo, uno de ellos de auditoría y otro, diferente, de riesgo.

3.3. Marco operativo

El grupo más amplio de principios se destina al marco operativo de los sistemas aflorando la gran diversidad de prácticas que justifica una reflexión profunda sobre estos instrumentos. En detalle, el *Documento 13 de AECA* (AECA, 2105) aborda este bloque suponiendo su lectura un buen complemento a esta sección de los Principios del TFWB. El TFWB indica que se deben establecer criterios de elegibilidad y cualificación de los empresarios a los que se avala. Asimismo, se debe dotar de la misma transparencia a las entidades financieras elegibles como beneficiarias. Este ejercicio de sistematización y transparencia racionaliza la actividad y trata de evitar la discrecionalidad política de los recursos públicos que gestiona el sistema de garantías de crédito.

La selección del tipo de financiación a avalar permite dirigir los objetivos del sistema a la creación de puestos de trabajo y el crecimiento a largo plazo (avalando los créditos que financian inversiones) o el mantenimiento de empleos (cuando avalan el capital de trabajo).

El TFWB dedica un principio a los mecanismos de distribución de las garantías y las relaciones del sistema de garantías de crédito con las entidades financieras. El TFWB distingue entre el *método individual*, consistente en relaciones crédito a crédito y en las que el sistema tiene una mayor participación en la decisión de aval y el *método de cartera*, en el que la decisión se delega a la entidad financiera. El debate gira en torno a la eficiencia de las decisiones, que aumenta conforme el coste de estructura del sistema disminuye y al riesgo moral que aumenta conforme las decisiones son delegadas en las entidades financieras. El fenómeno del traslado del riesgo moral desde el prestatario a la entidad financiera, cuando concurre un sistema de garantías es un punto de especial observación en el diseño de sistemas eficaces. En definitiva, las decisiones

2 Las garantías técnicas avalan al empresario ante contrataciones; por ejemplo de obra.





sobre distribución equilibran eficacia, adicionalidad³ y sostenibilidad.

El mecanismo fundamental para mitigar el riesgo moral es compartir el riesgo con la entidad financiera. En la medida que el sistema de garantías de crédito participa en menor medida en la gestión del riesgo de crédito, el porcentaje de cobertura de riesgo que asume debe tender a ser menor; por el contrario, una mayor implicación debe permitir asumir niveles de cobertura más elevados, siendo el crédito más atractivo para la banca y pudiendo conseguirse mejores condiciones crediticias (a trasladar al prestatario o destinadas a financiar el sistema). Adicionalmente, los criterios de cobertura permiten estimular el crédito a determinadas actividades o colectivos, por lo que pueden ser manejados con ese fin.

Por último, el TFWB dedica dos principios al precio de los avales y al mecanismo de reclamación. El precio debería estar vinculado al nivel de riesgo de la operación. Este criterio no es excluyente pues la finalidad del sistema es contribuir a la financiación de proyectos viables que debido a la carencia de garantías se encontraban excluidos, no es su finalidad financiar proyectos con elevadas tasas de riesgo. En cualquier caso, la política de precios debe equilibrar la eficacia con la sostenibilidad del sistema. Por su parte, el mecanismo de reclamación debe quedar documentado entre el sistema de garantías de crédito y la entidad financiera, procurando ser eficiente, eficaz y transparente. Asimismo, es importante que se diseñen los roles del sistema o de la entidad financiera en la gestión del impago, una vez este evento tiene lugar.

3.4. Supervisión y Evaluación

El TFWB sugiere un cuarto pilar destinado a garantizar la transparencia del sistema, tanto en cuanto a la sostenibilidad financiera como a la eficacia como política pública. En el primer caso, los informes financieros auditados permiten diagnosticar la continuidad. En el segundo caso, será preciso diseñar un panel de informaciones no financieras relacionadas especialmente con los conceptos de adicionalidad financiera y económica.

La medición de la adicionalidad es una cuestión controvertida que ha recibido una amplia atención (Levitsky, 1997; Saadni *et al.*, 2010). KPMG (2011) en un informe sobre 9 grandes sistemas observa que entre el 80% y el 90% de los prestatarios no habrían recibido el crédito sin el concurso del sistema. En los casos que no era necesaria la garantía del sistema, su intervención supuso una mejora de las condiciones financieras.

4. Conclusión

El crecimiento de los sistemas de garantía de crédito en la última década pone de manifiesto el interés en este tipo de instrumentos de política pública. El TFWB ha emitido un documento en fase de consulta con la finalidad de elaborar unos principios básicos para estos sistemas de carácter público. Estos principios giran sobre varios conceptos que resumimos a continuación:

- Compromiso del sector público, en la creación de un entorno favorable, en la elaboración de una regulación específica, en la promoción de entidades y en sus esquemas de financiación.
- Creación de un marco de funcionamiento independiente del sector público que lo auspicia.

³ La adicionalidad es un concepto relevante como política pública. La adicionalidad es el efecto, medido de diversas formas, de la política de garantías. El documento del TFWB se refiere a la adicionalidad financiera como los nuevos préstamos que son concedidos como consecuencia de la existencia del sistema de garantías; así como a la adicionalidad económica que mediría el crecimiento en términos de empleo, renta, etc.

- Orientación a objetivos sociales (consecución de la movilización de crédito que no se habría concedido; creación de empleo y riqueza gracias a la movilización del crédito), con la restricción de la sostenibilidad.
- Establecimiento de un entorno de gobierno corporativo que apruebe la estrategia y supervise los riesgos; especialmente la gestión del riesgo de crédito.
- Diseño de marcos operativos que mitiguen el riesgo moral, maximizando la eficacia de los sistemas.
- Transparencia en cuanto a la información sobre la sostenibilidad y la adicionalidad de los sistemas de garantía de crédito.

Bibliografía

AECA (2015). *Los sistemas de garantía: claves para su implantación*, Ed. AECA.

Boockock, G., y Shariff, M. N. M. (2005). Measuring the effectiveness of credit guarantee schemes: evidence from Malaysia. *International Small Business Journal* 23(4): 427-454.

Basel Committee on Banking Supervision (2015). *Guidelines. Corporate governance principles for banks*. Disponible en: <http://www.bis.org/bcb/publ/d328.pdf>

KPMG (2011): Credit access guarantees: A public asset between State and Market. Ed. KPMG. Disponible en: <http://www.eurofidi.it/cmsef/wr-resource/eurofidi/ent6z/1/KPMG-Credit-access-guarantees-public-asset-between-State-Market.pdf>

Levitsky, J. (1997). Credit guarantee schemes for SMEs – an international review. *Small Enterprise Development* 8 (2): 4-17.

OECD (2005): *OECD Guidelines on corporate Governance of State-owned Enterprises*. Disponible en: <http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/34803211.pdf>

Saadni, Y.; Arvai, Z., y Rocha, R. (2010). *A Review of Credit Guarantee Schemes in the Middle East and North Africa Region*. The World Bank. Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/files/allaboutfinance/MENA%20Flagship%20Credit%20Guarantee%20Schemes%20Final.pdf>

Task Force for the Design, Implementation and Evaluation of Public Credit Guarantee Schemes for Small and Medium Enterprises World Bank (2015). *Principles (for Public Credit Guarantees Schemes for SMEs). Consultative Document*. FIRST Initiative. Disponible en: https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/developing-principles-public-credit-guarantee-schemes-cgss-smesopenconsultationtemplate/phases/cgss_principles-consultative_document-final.pdf

Vicente Montesinos Julve

Presidente de la Comisión del Sector Público de AECA

Contabilidad y transparencia de las entidades locales: retos e instrumentos

Transparencia e información contable de las entidades locales: ¿preocupa a los ciudadanos?

Si algo han puesto de manifiesto las elecciones municipales de mayo de 2015 es el interés ciudadano por la transparencia en la gestión de estas entidades y el rechazo por el continuo afloramiento de situaciones oscuras y ocultas, fruto de la escasa transparencia y, evidentemente, de las deficiencias de los sistemas de control de las entidades públicas.